Dr. Fərhad Mehdiyev

İNZİBATİ HÜQUQ
(Administrative Law)

- Ali təhsil müəssisələri üçün dərs vəsaiti -

Bakı – 2010

QAFQAZ ÜNİVERSİTESİ
YAYINLARI

YAYIN NO: 55

İNZİBATİ HÜQUQ

- Administrative Law -

Ali təhsil müəssisələri üçün dərs vəsaiti

Dr. Fərhad Mehdiyev

Dizayn:

Sahib KAZIMOV

Qafqaz Universiteti Nəşriyyat Komissiyasının təklifi və Elmi Şurasının 13.02.2008 tarix, 2007/58.01 sayılı qərarıyla Universitet nəşri olaraq çap olunmasına qərar verilmiştir.

ISBN: 978-9952-25-089-3

Qafqaz University © 2010

Bu kitab, Almaniyanın Texniki Əməkdaşlıq Təşkilatının (GTZ) maliyyə dəstəyi ilə çap olunmuşdur.

This book was published by financial support of the German Agency for Technical Cooperation (GTZ).

MÜƏLLİFİN QEYDİ

Bu kitabın -

"Almaniyada dövlətin maddi məsuliyyətinin rejimi" bölməsi
Prof.Dr. Bahtiyar Akyılmaz,

"Azərbaycanda Ombudsman təsisatı: yaranması və fəaliyyəti" bölməsi
Aydın Səfixanlı,

"İctimai qulluğun hüquqi rejimi" bölməsi
Xanlar Heydərov

tərəfindən yazılmış, Dr.Fərhad Mehdiyev tərəfindən redaktə edilmişdir.

QISALTMALAR

ABŞ	Amerika Birləşmiş Ştatları
AİHK	Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyası
AİHM	Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi
AR	Azərbaycan Respublikası
BŞİH	Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti
CM	Cinayət Məcəlləsi
Konst.	Konstitusiya
KM	Konstitusiya Məhkəməsi
Bax:	Baxın
İA	inzibati akt
İH	İcra hakimiyyəti
İİ	İnzibati icraat
İİHQ	«İnzibati icraat haqqında» Qanun
İƏHQ	«İnformasiya əldə edilməsi haqqında» Qanun
İO	inzibati orqan
İPM	İnzibati Prosessual Məcəllə
İXM	İnzibati Xətalar Məcəlləsi
GATS	General Agreement on Trade in Services
Q.	Qərar
m.	maddə
s.	səhifə
S.	Sayı
MDB	Müstəqil Dövlətlər Birliyi
MM.	Mülki Məcəllə
MİH	Mərkəzi icra hakimiyyəti
NK	Nazirlər Kabineti
TM	Torpaq Məcəlləsi
SSRİ	Sovet Sosialist Respublikaları İttifaqı
ŞMV	şərti maliyyə vahidi
və b.	və bənzəri
və d.	və davamı
və s.	və sair
yux.	yuxarıda
YİH	yerli icra hakimiyyəti
ZÇŞ	zərər çəkmiş şəxs

Hüquqi dövlətin gələcək təminatçıları - gənclərə ithaf olunur.

ÖNSÖZ

Əlinizdəki əsər, daha əvvəl çap olunmuş "İnzibati İdarəetmə Hüququ" kitabının redaktə və əlavələr edilmiş 2-ci basqısıdır. İlk çap edilmiş əsərin qalmaması, inzibati orqanlar strukturunda islahatların aparılması, habelə yeni qəbul olunmuş inzibati hüquq qanunvericiliyi yeni kitabın yazılmasını tələb edirdi. Bütöv əsərin yazılması 4 il kimi uzun müddət tələb etdi. İnzibati hüquq, *hüquqi dövlətin* hüququdur. Bu cəhətdən baxıldıqda, bu kitabın yazılması da zəruri idi, çünki ölkəmizdə hüquqi dövlətin bərqərar olunması, müstəqilliyimiz və dövlətçiliyimiz üçün ən əhəmiyyətli hədəflərdən birisidir.

Əfsuslar olsun ki, sosyalist keçmişdən sıyrılıb gələn Azərbaycanımızın, kontinental Avropa hüququ mənasında, bir inzibati hüquq sistemi mövcud deyildi. Bu sahədə çox əhəmiyyətli islahatlar aparılmış, lakin bunlar hələ tamamlanmayıb; gediləsi yol da çox qısa deyildir. Bu kitabın yazılmasında da, birinci dərəcəli olaraq, Avropa inzibati idarəetmə hüququ sistematikasında olan institutları ölkəmiz baxımından tanıtmaq və tətbiq etmək məqsədi güdülüb. Beynəlxalq qurumların təsiri ilə dövlət idarəetməsində qəbul etdiyimiz institutlar bunu tələb edir. Artıq Fransanın ya da Almaniyanın inzibati hüququ bizə çox da yad deyildir, bunun ən açıq dəlili də, İnzibati İcraat Haqqında Qanun ilə İnzibati Prosessual Məcəllənin qəbul edilməsidir. Qanunvericilik sistemimizin zəruri ehtiyacı olan Avropanın bəzi müvafiq institutları bu qanunlarla pozitiv hüququmuza artıq daxil edilib.

Kitabda "hüquqi dövlətdə inzibati hüquq necə olmalıdır" sualına cavab axtardıq. Bunun üçün hansı hüquqi institutlar tələb olunur, onu tədqiq etdik. Kitabın yazılmasında, müqayisəli hüquqda olan mənbələrdən birbaşa istifadə elədik.

Bu kitab inzibati xətalar haqqında deyildir. MDB məkanında yazılan inzibati hüquq kitabların əhəmiyyətli hissəsi inzibati xətalar və onların icraatı haqqında olduğu halda, bu kitabda Avropa yanaşmasında olduğu kimi, inzibati xətalara yer verilmir. İnzibati xətalar, daha çox vətəndaşı məhdudlaşdıran qaydaları əhatə edir; halbuki *Administrative Law* olaraq bilinən İnzibati idarəetmə hüququ, dövləti məhdudlaşdıran qaydaları incələməlidir. Bu əsərdə, cəmiyyətin hansı hüquqi mexanizmlərlə və necə idarə olunacağından bəhs edilir.

Kitab ali məktəb tələbələri üçün yazılmaqla bərabər, elmi tədqiqatçılar, idarəçilər, vəzifəli şəxslər və hakimlər üçün da maraq doğura bilər. Qeyd etməliyik ki, Azərbaycan dilində yeganə əsərdir ki, inzibati aktların məhkəmə nəzarətində necə yoxlanılacağını incələyir. Əsərdə xeyli xaşiyyə qoyulub, lakin orada əhəmiyyətli məlumatlar olduğundan oxuculardan onlara da diqqət

yetirmələrini xahiş edirik. Ədəbiyyat saysına baxıldıqda, yazılma sırasında xarici dildən bir çox kitab və məqalədən istifadə olunduğu, müvafiq beynəlxalq qurumlarının qərarlarına birbaşa istinad edildiyi görülə bilər. Bu kitabda verilən fikir və tezislərin hamısı elmi istinadla verildiyi üçün onların mötəbərliyinə təminat veririk.

Elm adamlarının məhsulu, əlbəttə ki birinci dərəcədə elmi fikirlər və tədqiqatlardır. O, şəraitdən asılı olmadan, elmi öyrənib yaymaqla yaşadığı cəmiyyətə tövhə verməlidir. Əslində verilən tövhə, sadəcə cəmiyyətə aid olmur, bundan ümumiyyətlə bütün bəşəriyyət istifadə edir. Bunun sayəsindədir ki, insan ilk yaradıldığı gündən bu yana, ona məqsəd qoyulan mükəməlliyə doğru addım addım ilərləyir. Bu ilərləyişin ən mühüm faktorlarından birisi də, əlbəttə ki elmdir.

Bu mülahizə ilə, kitabı sadəcə bir dərs vəsaiti deyil, eyni zamanda elmi əsər kimi yazmayı hədəflədik. Gənclərimiz, dəqiq elm sahələrində olduğu kimi, humanitar, o cümlədən hüquq elmi sahəsində də, bəşəriyyətin ən son nailiyyətlərini öyrənməli və tətbiq etməlidir. Hər nə qədər bu kitabda bir çox problemli məsələ ortaya qoyulubsa da, bu məcburiyyətdən irəli gəlir və bu promlemlərin həlli məqsədini güdür. Əsasən, qərb təhsil sistemi "problem həllinə əsaslanan tədris" üzərində qurulduğuna görə, bu əsərdə problemlərin müzakirə olunması da məqsədə uyğun görülməlidir. Ali təhsilə yiyələnən insan, fərqli düşünməyi öyrənməlidir.

Bu kitabda elə məqamlar görəcəksiniz ki, bizim ölkəmizdə bunların bəlkə də imkansız olduğunu düşünəcəksiniz. Məsələn ağlınıza gələ bilər ki, Azərbaycanda avtomobil yollarında açıq qalan kanalizasiya deşiyinə düşmüş bir sürücü, çətin ki müvafiq inzibati orqanı məhkəməyə verib ondan kompensasiya ala bilər. Ən azından indiyə kimi buna şahid olmamışıq. Şahid olmasaq da, bu demək deyil ki, bunun olması imkansızdır. Tam tərsinə, bu mümkündür. Lakin sistemimiz ümumilikdə bu mexanizmləri işlətmir. Bu kitabın məqsədi də, məhz bu mexanizmlərin varlığını və necə işlədiklərini göstərməkdir. Avropa ölkələrində inzibati hüququn bu mexanizmləri olmasaydı, əlbəttə ki orada bu cür yüksək səviyyəli sosial rifah dövləti də qurula bilməzdi.

Bu bir həqiqətdir ki, qarşımızdakı illərdə ölkəmiz, xüsusən enerji ehtiyatları ve geo-siyasi mövgeyi səbəbilə, getdikçə ilərləyəcək və inkişaf edəcək. Bizim üçün bu, sosial hüquqi dövləti qurabilmək üçün qaçırılmaz bir fürsətdir. Uyğun idarəetmə siyasəti və vasitələri, bu məqsədə nail olmada əsas faktorlardır. İnzibati hüquq da bu prosessin əsas hüquq sahəsi olub, hüquqi dövlətin "künc daşını" təşkil edir. Mədəni millətlər arasın da yerimizin bərqərar olması üçün, lazımı inzibati hüquq institutlarını da öyrənib tətbiq etməliyik.

M Ü N D Ə R İ C A T

§1. İDARƏETMƏ, İNZİBATİ ORQANLAR VƏ İNZİBATİ HÜQUQ 5

I. İdarəetmə (Administrasiya) Anlayışı 5

A. ORQANİK MƏNADA İDARƏ. İNZİBATİ ORQAN ANLAYIŞI 6

1. Qanunvericilik orqanı və inzibati orqanlar 7
2. Məhkəmə və inzibati orqanlar 8
3. İcra Hakimiyyəti və inzibati orqanlar 11
4. Ümumi hüquq şəxsləri 15

B. İDARƏETMƏ FUNKSİYASI (İNZİBATİ FƏALİYYƏT) 19

1. Qanunvericilik fəaliyyəti və inzibati fəaliyyət 20
2. Məhkəmə fəaliyyəti və inzibati fəaliyyət 21
3. İcra hakimiyyəti və inzibati fəaliyyət 22

II. İnzibati Fəaliyyətin Predmeti, Məqsədi və Xüsusiyyətləri 24

A. İNZİBATİ FƏALİYYƏTİN PREDMETİ 24

B. İNZİBATİ FƏALİYYƏTİN MƏQSƏDİ 25

C. İNZIBATİ FƏALİYYƏTİN XÜSUSİYYƏTLƏRİ 25

1. İnzibati fəaliyyətin inzibati hüquqi aktlarla həyata keçirilməsi 25
2. İnzibati fəaliyyətin üstün və imtiyazli səlahiyyətlər (hakimiyyət gücü) tətbiq olunaraq yerinə yetirilməsi 26
3. İnzibati fəaliyyətin daimi dövlət funksiyası olması 26

III. İnzibati Hüququn Tənzimləmə Sahəsi 28

A. DÖVLƏT HEGEMONLUĞU (HAKİMİYYƏT GÜCÜ) MEYARI 28

B. İCTİMAİ XİDMƏT MEYARI 29

C. YENİ DÖVLƏT HEGEMONLUĞU MEYARI 30

§ 2. İNZİBATİ HÜQUQUN MƏNBƏLƏRİ VƏ XÜSUSİYYƏT LƏRİ 31

I. Mənbələr 31

A. KONSTİTUSİYA 31

B. BAŞQA YAZILI MƏNBƏLƏR 31

C. MƏHKƏMƏ QƏRARLARI 31

D. İNZİBATİ ADƏTLƏR VƏ İNZİBATİ PRAKTİKA 32

E. NƏZƏRİYYƏ 32

II. İnzibati Hüququn Xüsusiyyətləri 32

A. İNZİBATİ İDARƏETMƏ HÜQUQU YENİ HÜQUQ SAHƏSİDİR 32

B. İNZİBATİ HÜQUQ KODİFİKASİYA OLUNMAMASI *33*
C. İNZİBATİ İDARƏETMƏ HÜQUQU MƏHKƏMƏ QƏRARLARI İLƏ İNKİŞAF ETMƏSİ *33*
D. İNZİBATİ HÜQUQA "İCTİMAİ MARAĞIN" HAKİM OLMASI *34*
E. MÜBAHİSƏLƏRİN HƏLLİ *35*

§ 3. İNZİBATİ HÜQUQ VƏ HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPİ 36
A. İNZİBATİ HÜQUQ SAHƏSİNİN FORMALAŞMASI *36*
B. İNZİBATİ İDARƏETMƏ HÜQUQUNA EHTİYAC *37*
C. İNZİBATİ İDARƏETMƏ HÜQUQU VƏ ÜMUMI HÜQUQUN BAŞQA SAHƏLƏRİ *40*
D. HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPLƏRİNİN TƏMİN EDİLMƏSİNDƏ İNZİBATİ HÜQUQUN YERİ *41*

§ 4. HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPİNİN İNKİŞAFI 42
I. Mülk-Dövlət və Polis Dövləti Mərhələsi 44
A. MÜLK-DÖVLƏT *44*
B. POLİS DÖVLƏTİ *45*
II. Liberal Dövlətdən Hüquqi Dövlətə 48
A. AYDINLANMA ÇAĞI VƏ LİBERAL DÖVLƏTİN YARANMASI *48*
B. SOSİAL HÜQUQİ DÖVLƏT *50*
III. Hüquqi Dövlət Prinsipləri 52
A. HAKİMİYYƏTLƏR BÖLGÜSÜ *52*
B. MƏHKƏMƏLƏRİN MÜSTƏQİLLİYİ *56*
C. İNSAN HÜQUQLARININ TƏMİNATI *62*
D. DEMOKRATİYA *71*
E. İCRA HAKİMİYYƏTİ ÜZƏRİNDƏ MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİ *76*
F. QANUNVERİCİLİK ORQANI ÜZƏRİNDƏ MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİ *80*
G. İDARƏETMƏDƏ QANUNÇULUQ PRİNSİPİ *85*
1. İnzibati orqanların yaradılmasında qanunçuluq prinsipi 85
2. İnzibati orqanların səlahiyyətində qanunçuluq prinsipi 87
H. MÜƏYYƏNLİK PRİNSİPLƏRİ *91*
İ. DÖVLƏTİN MADDİ MƏSULİYYƏTİ *94*
1. Fransada dövlətin maddi məsuliyyətinin rejimi 95
2. Almaniyada dövlətin maddi məsuliyyətinin rejimi 99

§ 5. İNZİBATİ STRUKTUR VƏ TƏŞKİLATLANMANIN PRİNSİPLƏRİ

I. Mərkəzi İdarəetmə (İcra Hakimiyyəti) Orqanlar ı

A. TƏRİFİ ***106***

B. XÜSUSİYYƏTLƏRİ ***107***

C. MƏRKƏZDƏN İDARƏETMƏNİN ÜSTÜNLÜKLƏRİ ***108***

D. MƏRKƏZDƏN İDARƏETMƏNİN MƏNFİ TƏRƏFLƏRİ ***108***

E. SƏLAHİYYƏTLƏRİN YAYILMASI, AŞAĞIYA VERİLMƏSİ (DEKONSENTRASİYA) PRİNSİPİ ***109***

F. ÖLKƏMİZDƏ MƏRKƏZİ İDARƏETMƏ TƏŞKİLATI ***110***

1. AR Prezidenti və Prezident Administrasiyası 111
2. Nazirlər Kabineti və nazirliklər 113

II. Qeyri-Mərkəzi İdarəetmə (y erlərdə idarəetmə) - Desentralizasiya Prinsipi 123

A. TƏRİF ***123***

B. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏ PRİNSİPİNİN TƏTBİQİ FORMALARI ***123***

1. Yerli/coğrafi özünüidarəetmələr (bələdiyyələr) 123
2. Funksional (xidməti) qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları 125
3. Müstəqil administrativ vahidlər (independent agencies) 126

C. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏNİN MÜSBƏT CƏHƏTLƏRİ ***128***

D. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏNİN MƏNFİ CƏHƏTLƏRİ ***128***

III. İdarəetmədə Bütövlük Prinsipi 129

A. İERARXİYA ***131***

1. Anlayış 131
2. İerarxiya mövqeyində olan orqanlar/şəxslər 131
3. İerarxiya gücünün əhatəsi 132

B. İNZİBATİ QƏYYUMLUQ (İNZİBATİ NƏZARƏT) ***133***

1. Tərif 133
2. İnzibati qəyyumluq və mülki hüquqdakı qəyyumluq 135
3. İnzibati qəyyumluq səlahiyyətlərinin həcmi 136

§ 6. İDARƏETMƏ ORQANLARININ FƏALİYYƏTİ (İNZIBATI FƏALIYYƏTIN NÖVLƏRI)

I. Ümumi Qeydlər 139

A. MİLLİ TƏHLÜKƏSİZLİYİN QORUNMASI ***141***

B. MÜHAFİZƏ (POLİS) FƏALİYYƏTİ ***142***

C. İCTİMAİ XİDMƏTLƏR ***142***

D. DƏSTƏKLƏMƏ VƏ HƏVƏSLƏNDİRMƏ FƏALİYYƏTİ ***143***

E. DAXİLİ NİZAM-İNTİZAM VƏ DAXİLİ QURULUŞ/TƏŞKİLATLANMA FƏALİYYƏTİ *143*
F. PLANLASDIRMA FƏALİYYƏTİ *143*
II. Mühafizə Fəaliyyətinin Hüquqi Rejimi **145**
A. İNZİBATİ MÜHAFİZƏ TERMİNİ VƏ ONUN MƏQSƏDİ *145*
1. İnzibati mühafizə termini 145
2. İnzibati mühafizənin məqsədi - "İctimai Qayda" 145
3. İctimai qaydanın *(Public Safety/Order)* ünsürləri 147
4. İnzibati mühafizə – cinayətkarlığa qarşı mübarizə - siyasi mühafizə (siyasi polis) 149
5. Ümumi və xüsusi inzibati mühafizə 151
B. MÜHAFİZƏ AKTLARI, ÜSULLARI VƏ SANKSİYALARI *152*
1. Normativ və fərdi mühafizə aktları 152
2. Lisenziya və qeydiyyat üsulları 153
3. Ümumi sanksiyalar 155
4. Birbaşa icra və məcburi icra 157
C. MÜHAFİZƏ SƏLAHİYYƏTİNİN TƏTBİQİNİN HƏDLƏRİ *158*
1. Ümumi qeydlər 158
2. Konstitusion məhdudiyyətlər 159
3. İnzibatçiliq səlahiyyətlərinin başqa hədləri 163
III. İctimai Xidmətlər **166**
TƏRİFİ, MEYARLARI, QURULMASI, LƏĞVİ **166**
A. TƏRİFİ VƏ MEYARLARI *166*
B. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN QURULMASI VƏ LƏĞVİ *169*
1. Qurulması 169
2. İctimai xidmətlərin maliyyələşdirilməsi 171
3. Ləğvetmə 172
C. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN ƏSAS PRİNSİPLƏRİ *172*
1. Davamlılıq və sabitlik 172
2. Dəyişkənlik və keyfiyyət 174
3. Obyektivlik və bərabərlik 175
4. Qazanc məqsədinin güdülməməsi 175
5. Digər prinsiplər 177
D. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN NÖVLƏRİ VƏ HÜQUQİ REJİMİ *177*
ŞƏXSLƏRİN İCTİMAİ XİDMƏTLƏR QARŞISINDA VƏZİYYƏTİ *177*
1. İctimai xidmətlərin növləri 177
2. Yararlanma formaları 178
3. Sahələr 178
4. İctimai xidmətlərin icra edilməsi üsulu 181
E. İCTİMAİ XİDMƏTLƏR QARŞISINDA ŞƏXSLƏRİN STATUSU *182*
1. İctimai idarəetmə üsullarına tabe xidmətlər qarşısında şəxslərin statusu 182
2. Xüsusi idarəetmə üsullarına tabe xidmətlər qarşısında şəxslərin statusu 182

§ 7. İDARƏETMƏ (İNZİBATİ) FƏALİYYƏTİN HÜQÜQİ FORMALARI

I. Ümumi qeydlər 184

II. İnzibati Hüquqi Akt (İnzibati Qərar) 191

A. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTIN ÜNSÜRLƏRİ 192

B. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN XÜSUSİYYƏTLƏRİ 202

C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN NÖVLƏRİ 204

1. Aktların tərkib baxımından təsnifatı 205
2. İradə ifadəsi baxımından aktların təsnifatı 219
3. «Örtülü» iradə aktları 227
4. Əlverişli (yararlandırıcı) aktlar və əlverişsiz (öhdəlik yaradan) aktlar 229
5. İstəyə bağlı aktlar 230

III. İnzibati Hüquqi Aktların Qəbul Edilməsi və Ünsürləri 231

A. SƏLAHİYYƏT QAYDALARI 231

1. Ümumi qeydlər 231
2. Səlahiyyətin müxtəlif cəhətləri 233
3. Səlahiyyət və imza hüququnun başqasına verilməsi 237
4. Səlahiyyət qaydalarına zidd davranmağın sanksiyaları 240

B. FORMAYA DAİR QAYDALAR 242

1. Ümumi müddəalar 242
2. Əsas forma qaydaları 243
3. Forma qaydalarına ziddiyyətin sanksiyaları 245

C. İRADƏ İFADƏSİNDƏKİ QÜSUR 246

1. Səhv 246
2. Aldatma 247
3. Hədə-qorxu 247

D. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTIN BAŞQA ÜNSÜRLƏRİ VƏ HÜQUQA ZİDDİYYƏT 248

1. Səbəb ünsürü və hüquqa ziddiyyət 248
2. Məzmun ünsürü və hüquqa ziddiyyət 254
3. Məqsəd ünsürü və hüquqa ziddiyyət 256

§ 8. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARDA HÜQUQA ZİDDİYYƏTİN SANKSİYALARI 259

I. Ümumi Qeydlər 259

II. Əhəmiyyətsizlik (Etibarsizliq) 264

A. ƏHƏMİYYƏTSİZLİK SANKSİYASININ MAHİYYƏTİ 264

B. İNZIBATİ HÜQUQİ AKTLARIN YARARSIZLIĞINA SƏBƏB OLAN SAİR HALLAR 267

III. İnzibati Hüquqi Aktlarda Qanunsuzluq və ya "Ləğv Oluna Bilmə" Sanksiyası 268

A. MƏHKƏMƏ QAYDASINDA LƏĞVETMƏ *268*
B. ADMİNİSTRASİYANIN AKTI GERİ GÖTÜRMƏSİ (GERİYƏ QÜVVƏLİ LƏĞVETMƏ) *269*
C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN XİTAM OLUNMASI *273*
1. İnzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olmayan səbəblər .274
2. İnzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olan səbəblər 274

§ 9. İNZİBATİ HƏRƏKƏTLƏR **278**
A. İNZİBATİ AKT (QƏRAR)VƏ İNZİBATİ HƏ RƏKƏTLƏRİN TƏSNİFATI ... *278*
B. İNZİBATİ HƏRƏKƏTLƏR *282*

§ 10. İNZİBATİ ORQANLARIN MÜQAVİLƏLƏRİ **286**
I. Ümumi qeydlər **286**
II. İnzibati Müqavilə İlə Xüsusi/Özəl Hüquq Müqaviləsinin Fərqi **287**
III. Azərbaycan Hüququnda İnzibati Müqavilələr **290**

§ 11. İNZİBATİ FƏALİYYƏTƏ NƏZARƏT **300**
I. İnzibati Nəzarət Metodları **301**
A. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLAR ÜZƏRİNDƏ İERARXİYA NƏZARƏTİ *303*
B. İNZİBATİ QƏYYUMLUQ NƏZARƏTİ (QURUMÜSTÜ NƏZARƏT) *310*
C. ADMİNİSTRATİV NƏZARƏT *316*
II. Məhkəmə Nəzarəti **318**
A. MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİNƏ TABE İNZİBAT İ HÜQUQİ AKTLAR *319*
B. MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİNİN ƏSASLARI *325*
C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARA NƏZARƏT ÜZRƏ MƏHKƏMƏLƏR *332*
D. İPM VƏ İNZİBATİ İDDİALARIN NÖVLƏRİ *335*
1. Mübahisələndirmə haqqında iddia 335
2. Məcburetmə haqqında iddia 336
3. Öhdəliyin icrası (müəyyən hərəkətlərin edilməsinə dair) haqqında və 338
4. Müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia, ... 338
5. Hüquq münasibətlərinin müəyyən edilməsinə dair iddia 340
6. Normativ xarakterli aktların qanunauyğunluğuna dair iddia, ... 341
7. Vurulmuş ziyana görə kompensasiyanın ödənilməsi tələbinə dair iddia 342
8. Bələdiyyə və inzibati nəzarət orqanlarının bir birinə qarşı olan iddialar 342
III. Ombudsman Nəzarəti **344**
A. OMBUDSMANIN YOXLAYA BİLƏCƏYİ QURUMLAR *345*
B. NƏZARƏT NƏTİCƏSİNDƏ GÖRÜLƏN TƏDBİRLƏR *346*

C. AZƏRBAYCANDA OMBUDSMAN TƏSİSATI: YARANMASI VƏ FƏALİYYƏTİ *347*
1. Ombudsman məhkəmədənkənar müdafiə mexanizmidir 347
2. Müvəkkilinin (ombudsmanın) fəaliyyətinin normativ hüquqi əsasları 347
3. Ombudsmanın hüquqi dövlət quruculuğunda fəaliyyət istiqamətləri 348
4. Hüquq müdafiə mexanizmi kimi Ombudsman təsisatının əsas üstünlükləri 350
5. Müvəkkilin insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində fəaliyyətin nəticələri 351
6. Əhalinin müxtəlif kateqoriyalarına aid olan insanların hüquqlarının müdafiəsi 354
7. Ombudsmanın qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi sahəsində fəaliyyəti 358
8. Konstitusiya Məhkəməsinə sorğuların təqdim edilməsi 367
9. Ombudsmanın vasitəçilik funksiyası 369
10. Ombudsmanın gətirdiyi yeniliklər 370

§ 12. ADMİNİSTRASİYANIN MADDİ MƏSULİYYƏTİ 374

I. Təqsirli Məsuliyyət 375

A. TƏQSİRLİ MƏSULİYYƏT VƏ XİDMƏT TƏQSİRİ TERMİNİ 375
1. Xidmət təqsiri sayılan hallar 379
2. Hüquqa ziddiyyət və xidmət qüsuru/təqsiri 381
3. Təqsirin ağırlığı / həcmi 383

B. XİDMƏT TƏQSİRİ VƏ ŞƏXSİ TƏQSİR 383
1. İctimai qulluqçuların cinayət tərkibi yaradan davranışları 384
2. Məhkəmə qərarlarının icra edilməməsi 384
3. İctimai qulluqçuların pis niyyətli davranışı 384
4. Ağır qüsur 384
5. Xidmət təqsiri ilə şəxsi təqsirin birləşməsi 384

II. Təqsirsiz Məsuliyyət 385

ÜMUMİ MÜDDƏALAR 385

A. TƏHLÜKƏ (RİSK) PRİNSİPİ 388
1. İnzibati orqanın təhlükəli fəaliyyət və vasitələri 388
2. Peşə riski 389

B. İCTİMAİ ÖHDƏLİKLƏR QARŞISINDA BƏRABƏRLİK (FƏDAKARLIĞIN TARAZLAŞDIRILMASI) PRİNSİPİ 392

C. SOSİAL RİSK PRİNSİPİ 393

III. Ölkəmizdə İnzibati Qərar və Hərəkətlərdən Yaranan Maddi Məsuliyyətin Tənzimlənməsi 394

A. TƏZMİNAT MƏSULİYYƏTİNİN ƏSASI 394

B. TƏQSİRLİ MƏSULİYYƏTİN HƏDLƏRİ 398

C. AZƏRBAYCAN QANUNVERİCİLİYİ VƏ PRAKTİKASINDA TƏQSİRSİZ MƏSULİYYƏT HALLARI 404

IV. Məsuliyyətin Yaranmasının Ümumi Şərtləri, Məsuliyyətin Aradan Qalxması və Azalması 409

A. MƏSULİYYƏTİN YARANMASININ ŞƏRTLƏRİ 409

1. Administrativ davranış 409
2. Zərər 409
3. Səbəbli əlaqə 410

B. MƏSULİYYƏTİN ARADAN QALXMASI VƏ YA AZALMASI 410
1. Fövqəladə səbəblər (Force Major) 410
2. Gözlənilməyən hallar (qəza və təsadüf) 410
3. Zərərə məruz qalan şəxsin təqsiri 411
4. Üçüncü şəxsin təqsiri 411

§ 13. İCTİMAİ ƏMLAKIN HÜQUQİ REJİMİ 412

I. İctimai Əmlak Anlayışı 412

II. İctimai Əmlakin Təsnifatı 414

A. ÜMUMİ İSTİFADƏDƏ OLAN ƏMLAK 417

B. XİDMƏTİ ƏMLAK 419

C. İSTİFADƏ OLUNMAYAN İCTİMAİ ƏMLAK 425

III. Əmlakın Kateqoriya və ya Təyinatının Müəyyənləşdirilməsi 428

IV. İctimai Əmlakın Əldə Edilməsi 431

A. DAŞINMAZ ƏMLAKIN ƏLDƏ OLUNMASI 431
1. Ehtiyac olan torpaq sahəsinin basqa administrativ orqanın balansında/mülkiyyətində olması 431
2. Ehtiyac olan torpaq sahəsinin xüsusi mülkiyyətdə, yaxud xüsusi hüquq səxslərinin icarə və istifadəsində olması 433
3. Ekspropriasiya (millileşdirmə) prosesinin mərhələləri 436

B. DAŞINAR İCTİMAİ ƏMLAKIN ƏLDƏ OLUNMASI 441
1. Satınalma metodları 443
2. Satınalma mərhələləri 445

C. İCTİMAİ ƏMLAKIN ƏLDƏN ÇIXARILMASI 447
1. Daşınmaz ictimai əmlakın əldən çıxarılması 447
2. Daşınar əşyanın ictimai əmlak statusundan çıxarılması 448

§ 14. İCTİMAİ QULLUĞUN HÜQUQİ REJİMİ (DÖVLƏT VƏ BƏLƏDİYYƏ QULLUĞU) 450

I. Dövlət Qulluğu 450

A. GİRİŞ 450

B. Dövlət qulluğunun təşkilinin əsas sistemləri və prinsipləri 453
3. Dövlət qulluğunun prinsipləri 455

C. DÖVLƏT QULLUĞUNUN ORQANİK STRUKTURU 459
1. Dövlət orqanı anlayışı və dövlət orqanlarının təsnifatı 459
2. Dövlət Qulluğu Vəzifəsi Anlayışı və Onun Təsnifatı 461
3. Dövlət Qulluqçusu 471
4. Dövlət qulluğu sahəsində yönləndirici orqan: Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası 479

D. DÖVLƏT QULLUĞUNA GİRMƏ *484*
1. Dövlət qulluğuna qəbul 484
2. İnzibati vəzifələrin tutulması 486
E. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ İXTİSAS DƏRƏCƏSİ *488*
1. Dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələri 488
2. İxtisas dərəcələrinin verilməsi 489
F. DÖVLƏT QULLUĞUNUN MADDİ TƏMİNATLARI *490*
G. DÖVLƏT QULLUĞU KEÇMƏ *493*
1. Dövlət qulluğunun şərtləri 493
2. Dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi 494
3. Dövlət qulluqçularının attestasiyası və karyera imkanları 495
4. Dövlət qulluğuna xitam verilməsi 498
H. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ ETİK DAVRANIŞ QAYDALARI VƏ MƏSULİYYƏTİ *499*
1. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları 499
2. Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti 502

II. Bələdiyyə Qulluğu 505
A. BƏLƏDİYYƏ QULLUĞU *505*
1. Bələdiyyənin icra aparatı 506
2. Bələdiyyə qulluğunun təşkili 506
B. BƏLƏDİYYƏ QULLUQÇUSU *507*
1. Bələdiyyə qulluqçularının statusu 507
2. Bələdiyyə qulluğu ilə bağlı qadağalar 508
3 . Bələdiyyə qulluqçusunun iş vaxtı, məzuniyyəti, pensiyası , sosial təminatları 508

ƏDƏBİYYAT 510

SUMMARY OF CONTENTS

§1. ADMINISTRATION, ADMINISTRATIVE BODIES AND ADMINISTRATIVE LAW

I. ADMINISTRATION AS CONCEPT 5

A. Administration in structural (organic) mean 6

1. Legislative and and administrative bodies 7
2. Courts and andministrative bodeis 8
3. The executive branch bodeis and administrative bodies 11
4. Legal entities of public law 15

B. Administration as function 19

1. Legislative function and administrative function 20
2. Judicial function and administrative function 21
3. Executive branch and and administrative function 22

II. PURPOSE, SUBJECT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE FUNCTION 24

A. The subject of administrative function 24

B. The purpose of administrative function 25

C. Featuries of administrative function 25

III. AREA OF REGULATION OF ADMINISTRATIVE LAW 28

A. The criteria of "governmental authorities" 28

B. The criteria of "public services" 29

C. The new criteria of " governmental authorities" 30

§ 2. SOURCES AND FEATURIES OF ADMINISTRATIVE LAW

I. SOURCES 31

A. Constitution 31

B. Other written sources 31

C. Decision of courts 31

D. Administrative practice and customs 32

E. Doctrine 32

II. FEATUR:ES OF ADMINISTRATIVE LAW 32

A. Administration law is new disipline of law..... 32

B. Impossibility of codification..... 33

C. Importance of judicial decisions..... 33

D. Public interest as a dominant factor. 34

E. Impelemntation of public law rules to administrative disputes..... 35

§ 3.ADMINISTRATIVE LAW AND RULE OF LAW

A. Formation of adminisrative law 36

B. The neccesity..... 37

C. Relations between administrative law and other disiplines of law 40

D. Importance of administrative law in realisation of rule of law..... 41

§ 4. RULE OF LAW AND ITS DEVELOPMENT

I. DEVELOPMENT OF STATE AND STAGES OF "ASSET-STATE" AND "POLİCE STATE" 441

A. Asset-state of kings..... 44

B. Police state..... 45

II. FROM LİBERAL STATE TO RULE OF LAW 48

A. Ronessanse and liberal state..... 48

B. Social welfare state..... 50

III. BASICS OF RULE OF LAW 52

A. Separation of powers 52

B. Independence of courts 56

C. Observance of human rights 62

D. Democracy 71

E. Judicial review over administration 76

F. Judicial review over legislative body 80

G. Principle of legality in administration 85

H. Principles of legal stability..... 91

İ. Pecuniary liability of state..... 94

1. State liability in France 95
2. State liability in Germany 99

§ 5. THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND ORGANISATION

I. THE BODIES OF CENTRAL ADMINISTRATION *106*
A. Concept *106*
B. Featuries *107*
C. Benefits *108*
D. Negative impacts of central administration *108*
E. Deconcentration of powers *109*
F. Central administration in Azerbaijan *110*
1. President of State and apparatus 111
2. Cabinet of Minister and Ministries 113
II. NON-CENTRAL ADMINISRATION. PRINCIPLE OF DECENTRALISATION *123*
A. Concept *123*
B. Implementation of decentralised administration *123*
1. Municipalities, local governments 123
2. Functional non-central authorities 125
3. Independent agencies 126
C. Benefits of decentralised administration *128*
1. Complaince with democratic principles 128
2. Reduction of bueracracy 128
3. Perfrorming of service with local needs 128
D. Negative impacts of decentralisaton *128*
1. Threat to territorial integrity and national unity 128
2. Disbalance in providing of services 129
3. Difficulties in fiscal control 129
III. PRINCIPLE OF INTEGRITY OF ADMINISTRATION *129*
A. Hierarchy *131*
1. Concept 131
2. Hierarchic bodeis 131
3. Hierarchic powers 132
B. Administrative (guradianship) control over bodeis out of hierarchy *133*
1. Concept 133
2. Administrative law guardianship vs. civil law guardianship 135
3. Scope of administrative guradianship powers 136

§ 6. KINDS OF ADMINISTRATIVE FUNCTION

I. IN GENERAL **139**
A. Protection of national security *141*
B. Police function *142*
C. Public services *142*
D. Support and encouraging of some activities *143*
E. Inter-administration and structural administrative activities *143*
F. Planning *143*

II. LEGAL REGIME OF POLICE FUNCTION **145**
A. Concept of police function and its purpose *145*
1. Concept 145

2. Public order as purpose of police function 145
3. Elements of public order 147
4. Difference between police function and criminal investigation 149
5. General police function and special police function 151

B. Administrative acts, methods and sanctions in realisation of police function 152
1. Regulations and adjucations 152
2. Licensing and registration methods 153
3. Sanctions 155
4. Enforcement issues 157

C. Limitations on police function 158
1. In general 158
2. Constitutional limitations 159
3. Other limitations 163

III. PUBLIC SERVICES 166

A. Concept and features 166

B. Establishment and removal of public services 169
1. Establishment 169
2. Removal 171

C. Main principles of public services 172
1. Interruptance and stability 172
2. Certain quality 174
3. Universality 175
4. Affordability 175

D. Kinds of public services and their legal regime 177
1. Kinds of public services 177
2. Classification of public services by methods of usage by residents 178
3. Classification of public services by content 178
4. Methods of performance of public services 176

E. Status of persons in public services 182

§ 7. LEGAL MEANS OF ADMINISTRATIVE FUNCTION

I. IN GENERAL 184

II. ADMINISTRATIVE ACT 191

A. Elements of administrative acts 192

B. Featuries of administrative acts 202

C. Types of administrative acts 204
1. Classificatin of acts in light of their content 205
2. Classification in light of expression of administrative will 219
3. Acts with covered will 227
4. Benefitary acts and obligatory acts 229
5. Acts upon applicatoins of interested part 230

III. ISSUING OF ADMINISTRATIVE ACTS AND ITS ELEMENTS . 231

A. Issue of administrative power (authority) *231*
1. In general 159
2. Different aspects of administrative authority 233
3. Delegation of powers and delegation of authority to sign 237
4. Sanctions of breach of authority rules (ultra vires) 240

B. Rules of form and procedure *242*
2. Basic formal rules 243
3. Sanctions of disobeyance to formal and procedural rules 245

C. Defects in expression of will *246*
1. Fault (error) 246
2. Deception 247
3. Threat 247

D. Other elements of administrative acts and illegality *248*
1. Reason (legal base) for acts and illegality 248
2. Content of administrative acts and illegality 254
3. Purpose of act and illegality 256

§ 8. SANCTIONS OF UNLAWFULLNESS IN ADMINISTRATIVE ACTS

I. IN GENERAL 259

II. INVALIDITY 264
1. The nature and result of invalidity 264
2. Reasons for invalidity 267

III. ILLEGAL OR ANNULABLE ADMINISTRATIVE ACTS 268
1. Judicial annulation of acts 268
2. Revocations of illegal administrative acts by administration 269

§ 9. ANNULATION OF ADMINISTRATIVE ACTS
1. Reasons out of administrative control (will) 274
2. Reasons within administrative will 274

B. Revocation *275*

C. Change of content *277*

D. Correction *277*

§ 10. ADMINISTRTAIVE ACTIONS

A. Administrative act and administrative actions *278*

B. Administrative actions in Azerbaijani law *282*

§ 11. ADMINISTRATIVE AGREEMENTS

I. IN GENERAL 286

II. DIFFERENCE BETWEEN ADMINISTRATIVE CONTRACT AND CIVIL LAW CONTRACT 287

III. ADMINISTRATIVE CONTRACT IN AZERBAIJANI LAW.....290

§ 12. CONTROL AND REVIEW OVER ADMINISTRATIVE FUNCTION

I. METHODS OF ADMINISTRATIVE CONTROL 301

A. Hierarchic control*.....*303

B. Administrative guardianship*.....*310

C. Administrative control*.....*316

II. JUDICIAL REVIEW.....317

A. Acts subjected to judicial review*.....*319

B. Standarts of judicial review*.....*325

C. Courts in charge*.....*332

III. OMBUDSMEN CONTROL.....344

A. Authority of ombudesmen*.....*345

B. Results of control*.....*346

C. Azerbaijani Ombudsmen : assesment of 6 -year practice*..... *347

§ 13. LIABILITY FOR ADMINISTRATIVE CONDUCTS

I. LIABILITY BASED UPON FAULT.....375

A. Fault liability and concept "fault of service"*.....*375

1. "Fault of service" cases 379
2. Unlawfullness and fault of service 381
3. Degree of fault 383

B. Fault of service and personal culpability of officials*.....*383

1. Criminal conducts of officials 384
2. Uncompliance with court orders 384
3. Mala fides in conducts of officials 384
4. Culpa lata 384
5. Combination of "fault of service" and personal culpability.....384

II. LIABILITY WITHOUT FAULT (STRICT LIABILITY).....385

A. Risk theory*.....*388

1. Dangerous activitites and means of administration 388
2. Professional risk.....389

B. Principle of equality before public burdens*.....*392

C. Principle of social risk*.....*393

III. LEGISLATIVE REGULATION OF STATE LIABILITY IN AZERBAIJAN.....394

A. Basics of state liability*.....*394

B. Fault liability and its scope*.....*398

C. Strict liability for administrative conducts *404*

IV. GENERAL CONDITOINS OF STATE LIABILITY, REDUCTION AND ABOLITION OF LIABILITY **409**

A. General conditions *409*
1. Administrative conduct 409
2. Damage 409
3. Causal link 410

B. Reduction and abolition of liability *410*
1. Force major 410
2. Coincidence 410
3. Contribution of fault by victim 411
4. Culpability of third persons 411

§ 14. LEGAL REGIME OF PUBLIC PROPERTY

I. DEFINITON OF PUBLIC PROPERTY **412**

II. CLASSIFICATION OF PUBLIC PROPERTY **414**

A. Property is common use *417*

B. Service property *419*

C. Unused public property *425*

III. DEFIING CATEGORY AND ASSIGNMENT OF PUBLIC PROPERTY **428**

IV. OBTAINING OF PUBLIC PROPERTY **431**

A. Obtaining of immovable property *431*
1. Eminent domain 431
2. Expropriation 436

B. Obtaining of movable property *441*
1. Purchasing and marketing 443
2. Tender proceedings 445

C. Alienation of public property *447*
1. Alienation of immovable property 447
2. Alienation of movable property 448

§ 15. LEGAL REGIME OF CIVIL SERVICE

I. GOVERNMENTAL CIVIL SERVICE **450**

A. Introduction *450*

B. Principles and aims ..... *Error! Bookmark not defined.*

C. Authorised bodies in civil sevice *475*

D. Acceptance to civil service *481*

E. Specialisation levels of civil servants *485*

F. Provisions of civil servants *491*
G. Regime of civil service *491*
1. Rights and oblidations of civil servants 492
3. Attestation and career system of civil service 493
4. Ending of civil service 495
H. Liability of civil servants *496*
II. MUNICIPAL SERVICE 502
A. Definition of municipal service *505*
B. Rights and obligations of municipal servants *506*

TERMİNOLOGİYA PROBLEMİ

Kitab oxumaq, insan övladını daim irəliyə götürən və ən təsirli vasitədir. Hərçənd internetin və kompüter əsaslı öyrənmə vasitələrin inkişafı bu həqiqəti dəyişmədi.

Hüquq ədəbiyyatının maraqsız olduğunu iddia edənlər çoxdur. Mövzunun mürəkkəbliyi, məsələlərin mücərrəd formada ortaya qoyulması, istifadə olunan dilin qəliz olması, hüquq kitablarının "qapalı boxça" kimi qarşımıza çıxmasına səbəb olur. Halbuki hüquq məntiqini, hüquq nəzəriyyəsini qavramaq üçün, hüquq kitabları mütləq oxunmalıdır.

Bu kitab haqqında belə düşünmənizi istəməzdik. Əslində kitablar bir dost və xəzinədir. Ona görə dostdur ki, sizinlə xeyli vaxt keçirir, tək olduğunuzda yanınızda olurlar. Xəzinədirlər, çünki kitabdan əldə etdiyiniz bilik puldan daha dəyərli olur, pulu rahatlıqla itirə biləcəyiniz halda, bilik sizə uzun müddət yarar təmin edir.

Hər bir kitab oxucusuna "açılmalıdır". Oxuduğunuz ilk dəqiqələrdə. O sizi aparıb götürməli, bəzi fikirlər çatdırmalıdır. Hüquq kitablarında, hüquqi dildə bunu etmək bəzən çətin olur. Lakin əvvəlcədən diqqətinizi çəkirik: bu kitabı öyrənməklə, "A-dan Z-yə hüquqi dövlət necə olmalıdır" bu sualın cavabını biləcəksiniz. Bu məqsəd uğruna da, səbr edib kitabı öyrənmək məsləhətdir.

Mümkün olduğu qədər çalışdıq ki, kitabın dilini sadə tutaq və anlaşılmayan məfhumları sadə dildə ifadə edək. Amma bu həmişə alınmadı. Bu səbəblə anlaşılmayan yerlərin bir daha oxumağınızı rica edəcəyik.

Droit Administratif/Verwaltungrecht/Administrative Law kimi tanınan bu hüquq fənni bizdə "İnzibati hüquq" adlandırılır. Bununla belə, bu ad haqlı olaraq tənqid edilir və onun yerinə "İdarəçilik hüququ", yaxud da "İdarəetmə hüququ" termini təklif olunub.[1] Həqiqətən də inzibatçılıq, yaxud da mühafizə bu fənnin ancaq bir sahəsini təşkil edir. Çünki inzibatçılıqla yanaşı ictimai xidmət və onun hüquqi rejimi kontinental hüquqda «*Administrative Law*» kimi tanınan bu sahənin əsas tədqiqat obyektidir.[2] Anglo-sakson, yaxud «*common law*» hüququnda isə bu fənn, əsasən, ictimai idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin icraat qaydalarını və onlar üzərindəki məhkəmə nəzarətinin qaydalarını

[1] Abdullayev Elşad. **Müqayisəli inzibati hüquq**, ABU Yayımı, Bakı, 1998, s. 63, 68, 76, 96.
[2] Bu səbəbdən də *Duquit, Droit Administratif*'i "ictimai xidmətlər hüququ" adlanırdı; bu məktəbin başqa adı "Bordo məktəbi"dir.

(prosessual qaydaları) incələyir.[3] Mühafizə / polis funksiyasının (polis hüququnun) daha əvvəl yaranmasına baxmayaraq,[4] indi ictimai xidmət, yəni vətəndaşlara və əhaliyə göstərilən xidmətlər, dövlətin əsas vəzifələrindən sayılır. Bunu çağdaş dünyamızda hakim olan hüquqi dövlət və sosial rifah dövləti kimi prinsiplər tələb edir. Anglo-sakson hüququnda isə «*Administrative Law*» əsasən inzibati orqanlar üzərində məhkəmə nəzarətini, onun meyarlarını, əsaslarını, metodlarını və prosedurasını incələyir.

Maraqlıdır ki, ali məktəb tələbələrindən ilk dərsdə "Sizcə, «İnzibati hüquq»-un predmeti nədir, bu hüquq sahəsi nəyi öyrənir" soruşduqda tələbələr, bir qayda olaraq, ancaq çiyinlərini çəkirlər.

"İnzibati hüquq" termini əvəzinə "idarəçilik hüququ" termini istifadə olunsa, xüsusən xarici dilə tərcümə ediləndə - İngilis dilində "*governing law*", rusca isə "*управленческое право*" olacağına görə, bunun çox da uyğun gəlmədiyini görmək mümkündür. Bu baxımdan "idarəetmə" termini daha uyğun sayılır. Alman hüququnda da, «*Verwaltungs*» sözü məhz idarəetmə mənasını verir.

Termin qarışıqlığı təkcə fənnin adının necə olacağı ilə bağlı deyil. Hüququmuz üçün mənbə olan Rusiya hüququnda da eyni problem yaşanır. Müxtəlif inzibati aktların təsnifatında da belə problem var. Məsələn, "ictimai xidmət" ilə "mülki xidmət" sözləri funksional mənada fərqli şeyləri ifadə edir – birincisi əhaliyə verilən xidmətləri (nəqliyyat, su, qaz, təhsil) ifadə etdiyi halda, mülki xidmət dövlət qulluğunu nəzərdə tutur. İnzibati orqanların qəbul etdiyi aktlar baxımından da termin qarışıqlığı var. Bu əsərdə çalışacağıq ki, Azərbaycan dilinə uyğun olan və terminin mənasını daha dəqiq əks etdirən terminlərdən istifadə edək. Bununla belə, bu məsələlərdə qəti söz demək fikrindən uzağıq.

"*Administrative Law*" termini yerinə "İdarəçilik hüququ", "İdarəetmə hüququ", "Administrativ hüquq", "İnzibati idarəetmə hüququ" terminlərinin birini işlətmək olar. Əslində, tənqidlərə ən az məruz qalan "Administrativ hüquq" terminidir.[5] Texniki baxımdan da bu, daha düzgündür. Lakin xarici mənşəli olduğundan "administrativ" sözü dilimizə nisbətən yaddır və "Administrativ hüquq" termininin hamılıqla qəbul olunacağını gözləmək, bəlkə də, düz olmaz.

Xatırladmaq istəyirik ki, termin qarışıqlığına səbəb olan əsas amil, məhz inzibati xətalar institutu və onların inzibati hüquq sahəsindəki yeri və əhəmiyyətidir.

---

[3] Revision WorkBook, **Administrative Law**, Old Bailey Press, London 2002, s.2.

[4] Козырин А.Н., Штатина М.А., Зеленцов А.Б. **Административное право зарубежных стран**, Издательство «Спарк», Москва, 2003, с. 6.

[5] "Konstitusiya hüququ" termini hüquq elmimizə daxil olub və termin kimi tənqid olunma ehtimalı da azdır. Amma ona "əsas təşkilat hüququ" da demək olardı.

Nəhayət, 30 İyun 2009 tarixli İnzibati-Prosessual Məcəllə də bu məsələyə kifayət qədər aydınlıq gətirdi. Məcəllənin 2-ci maddəsi, predmet üzrə hansı işlərə İPM-nin tətbiq ediləcəyini göstərməklə, inzibati idarəetmə fəaliyyətindən yaranan mübahisələri əhatə edir. Buna görə də, artıq ölkəmizdə "inzibati hüquq" anlayışı Avropada olduğu tərifə uyğun gəlməlidir.[6] Buna görə birinci çapdan fərqli olaraq, bu çapda kitabın adını "İnzibati İdarəetmə Hüququ" olaraq qoymadıq, çünki "idarəetmə" sahəsini ayrıca vurğulamağa ehtiyac görmürük.

Eyni zamanda bu əsərdə, "administrasiya" və "administrativ" terminlərindən də istifadə etməyə davam edəcəyik. Kitabın birinci çapında bu termindən istifadə etmişdik, və bunu uğurlu saymaq lazımdır çünki 18 Mart 2009 tarixli referendum ilə Konstitusiyadaki "Prezident Apparatı" məfhumunun, "Prezident Administrasiyası" olaraq dəyişdirildiyini görürük. Bu sözlər, bəzi hallarda idarəetməni həm orqanik, həm də funksional baxımdan ifadə etdiyi üçün istifadəsi məqsədəuyğundur. Kontinental Avropada bu hüquq sahəsinin adlandırılmasında buna diqqət yetirilir.[7] "Administrasiya" anlayışı ilə bir, yaxud bir neçə idarəetmə orqanlarını, "administrativ" anlayışı ilə hakimiyyət səlahiyyətləri daşıma xüsusiyyətini ifadə edəcəyik.

Əfsuslar olsun ki, yeni İnzibati Prosessual Məcəllə, İnzibati İcraat Haqqında Qanun kimi, terminologiya məsələsində qarışıqlıqları aradan qaldırmayıb. Tənqidimiz əsassız olmasın deyə bir misal verək, İPM-nin 74-cü maddəsindəki "hədlər" sözü, İİHQ-un 14-cü maddəsindəki "hüdudlar" sözünə dənk tutulsa (texniki olaraq istinad olunmalıdır), belə halda İİHQ-un *ratio legis*i pozulmuş olar.

Müxtəlif hüquq sahələrinin ölkədən-ölkəyə dəyişməyən ortaq terminləri var: Cinayət hüququnda «cəhd», «iştirakçılıq», Mülki hüquqda «əqdlərin etibarsızlığı», yaxud da «əsassız varlanma» kimi. İnzibati idarəetmə hüququnda da, xüsusən kontinental Avropa ölkələrində, İnzibati hüququn xeyli bənzər anlayışları var. Qeyd etməliyik ki, Avropa Birliyinin də, Birliyə daxil olan ölkələrin İnzibati idarəetmə hüququnun yaxınlaşmasında marağı vardır. Xüsusən Fransanın «*Droit Administratiff*» AB Ədalət Məhkəməsinin qərarlarına təsir göstərdiyi üçün, başqa ölkələrdə qəbul edilir.[8] İnzibati hüququn başqa vətəni - Almaniya da müxtəlif ölkələrin uyğun institutlarının formalaşmasına təsir göstərib.

[6] Bu yanaşma Inzibati İcraat Haqqında Qanuna da hakimdir.
[7] Thomas Borner, **Introduction to German Law,** http://www.hull.ac.uk/php/lastcb/1everwal.htm
[8] Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare hukuku, I Cild,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s.38.

Qəmgin olduğun anlarda belə gülümsə,
ola bilər ki, kimsə təbəssümünə məftun olsun.

Gabriel Garcia Markes

§1. İDARƏETMƏ, İNZİBATİ ORQANLAR VƏ İNZİBATİ HÜQUQ

I. İDARƏETMƏ (ADMİNİSTRASİYA) ANLAYIŞI

"İnzibati hüquq" geniş mənada ictimai idarəetmənin və onu həyata keçirən orqanların hüququnu ifadə edir. Oxucular üçün qeyd edək ki, ilk çapda kitabın adı "İnzibati idarəetmə hüququ" olaraq verilmişdi. Bunun iki səbəbi vardı: birincisi, o illərdə inzibati hüququn predmeti haqqında ölkəmizdə tam uzlaşma yox idi, digər tərəfdən "inzibati" sözü bu hüquq sahənin predmetini tam aydınlatmadığı üçün, "idarəetmə" sözündən də istifadə olunmuşdu. Lakin İİHQ və İPM-nin qəbulu ilə, İnzibati hüququn predmeti artıq açıq şəkildə müəyyən olundu. Buna görə bu nəşrdə "İnzibati hüquq" başlığından istifadə etdik.

Bununla belə, "ictimai idarəetmə" anlayışına dönmək yerinə düşər, çünki İnzibati hüququn predmetini ən qısa şəkildə bu məfhum izah edir. Belə olan halda, "idarəetmə" anlayışının məzmununu açmalıyıq. Vurğulanmalıdır ki, bu hüquq sahəsinin predmetini *hakimiyyət səlahiyyətlərinin tətbiqi ilə bağlı* ictimai idarəetmə və onun hüquqi rejimi təşkil edir. Başqa sözlə, xüsusi hüquqa (*private law*) tabe olan idarəetmələr, məsələn, şirkət, QHT, müəssisə və ya fond inzibati idarəetmə hüququnun predmetinə daxil olmur.

İngilis dilində «*administration*», rus dilində «*администрация*» kimi ifadə olunan, Azərbaycan dilində də ümumi mənada «*idarə*» kimi tərcümə edilən anlayışdan[9] dövlət və cəmiyyət idarəetməsi kimi iki mənada istifadə olunur. Administrasiya (idarə) öncə dövlətin müəyyən növ orqan və qurumlarını ifadə edir, bunlar haqqında qanunvericilik («İnzibati icraat haqqında» Qanun) "inzibati orqanlar" terminindən istifadə edir.

Beləliklə orqanik mənada; "**administrasiya**", "**inzibati orqan**" və ya "**idarəetmə orqanı**" terminləri ilə eyni mənaya gəlir, eyni şeyi ifadə edir.

"Administrasiya" ikinci mənada isə funksiyanı, hakimiyyət orqanlarının müəyyən növ fəaliyyətini (inzibati fəaliyyəti) ifadə etmək üçün istifadə olunur. Halbuki birinci mənada "administrasiya", dövlətin müəyyən növ orqanlarını ifadə etmək üçün istifadə ediləndə, "orqanik", ya da "struktural" məna ifadə

[9] «İnzibati icraat haqqında» Qanun "inzibati orqanlar" terminindən istifadə edir.

edir, məsələn “Prezident Administrasiyası”, “Baş Polis İdarəsi” kimi.

Halbuki “administrasiya” (idarə) anlayışını, eyni zamanda, funksional mənada da istifadə edə bilərik; dilimiz üçün bəlkə aydın olmayan bu hal, rus, fransız və ingilis dillərində rahat başa düşülür. Beləliklə, administrasiya, dövlətin müəyyən növ fəaliyyətlərini ifadə etmək üçün istifadə ediləndə "funksional" mənada idarəetmədən, yəni fəaliyyətdən danışa bilərik. Bunu “inzibati fəaliyət” kimi də ifadə etmək mümkündür.[10] Misal versək, “nəqliyyatın idarə olunması” ifadəsində, “idarə” funksional mənada istifadə olunur. İngiliz dilində isə “administration of education” (təhsilin idarə olunması) misalını göstərə bilərik.

Dövlət əsasən üç funksiyanı yerinə yetirir: qanunvericilik funksiyası, icra (idarəetmə) funksiyası və ədalət mühakiməsi funksiyası. Dövlət bu üç funksiyanı yerinə yetirmək üçün üç növ səlahiyyətə sahibdir: hegemonluqdan irəli gələn bu səlahiyyətlər qanunverici səlahiyyət, icra səlahiyyəti və mühakimə səlahiyyətidir. Buna görə, dövlətin üç ayrı funksiyanı icra etməsi üçün sahib olduğu üç ayrı səlahiyyətlər üçün xüsusi orqanlara ehtiyac var. Bu orqanlar isə parlament, icra hakimiyyəti və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarıdır.

1995-ci il tarixli Konstitusiyamıza da baxsaq, orada hakimiyyətin Azərbaycan xalqına məxsus olduğunu, onun hakimiyyətlər bölgüsü prinsipi əsasında, yuxarıda saydığımız orqanlar vasitəsilə həyata keçiriləcəyinin bəyan edildiyini görərik.

İndi isə “inzibati orqan” anlayışının xüsusiyyətlərini ortaya qoymalıyıq, onun dövlətin digər orqan və fəaliyyətləri arasında yerini göstərmək lazımdır. Bu fərqin ortaya qoyulmasının əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, inzibati hüquq münasibətinin var olması üçün, tərəflərdən birisi mütləq İO qismində çıxış etməlidir.

A. ORQANİK MƏNADA İDARƏ. İNZİBATİ ORQAN ANLAYIŞI

Gündəlik həyatda, dövlət gücünü təmsil edən məmurlar, sizə dövlətin özü kimi gələ bilər, zehninizdə bunları uyğunlaşdıra bilərsiniz. Lakin hüquqda etibar görən məmurun özü yox, onun təmsil etdiyi orqandır. Bu orqana *inzibati orqan* (İO) demək olar. İnzibati orqanı müəyyən etmək vacibdir – onun gördüyü fəaliyyətin böyük hissəsi inzibati fəaliyyət sayıldığı kimi, bu fəaliyyətə inzibati hüquq qaydaları tətbiq olunmalıdır.

İO kimdir ya da nədir, onu necə və harada tapmaq olar? Hakimiyyətlər bölgüsü işığında, hansı hakimiyyət qolunda yer alır?

Konstitusiyanın 7-ci maddəsinə görə, icra hakimiyyəti AR Prezidentinə

[10] Günday Metin, **İdare hukuku,** Imaj Yayıncılık, Ankara, 1993, s.13.

mənsubdur. Konstitusiyanın eyni maddəsinə görə, qanunvericilik hakimiyyətini AR Milli Məclisi həyata keçirir. Yenə bu maddəyə görə, məhkəmə hakimiyyətini Azərbaycan Respublikası məhkəmələri həyata keçirirlər.

Konstitusiyanın V fəslində qanunvericilik hakimiyyəti, VI fəslində icra hakimiyyəti (99-124-cü maddələr), VII fəslində isə (125-133-cü maddələr) məhkəmə hakimiyyətinin fəaliyyəti ayrıca tənzimlənir. Qanunvericilik, məhkəmə və icra hakimiyyəti orqanları *dövlət hakimiyyəti orqanlarını* təşkil edir. Bu baxımdan "dövlət hakimiyyəti orqanları" ilə "icra hakimiyyəti orqanları" eyni mənaya gəlmir.[11] Demək olar ki, qanunvericilik və məhkəmə orqanlarına daxil olmayan bütün dövlət qurumları orqanik mənada administrasiyanı təşkil edir. Orqanik mənada administrasiyanı "**inzibati orqanlar**" da adlandırmaq olar, bu termindən istifadə etmək İİHQ-yə uyğunluq baxımından da düzgün sayıla bilər. İİHQ 2.0.1.-ci maddəsində inzibati orqanlar adı altında hansı orqanları nəzərdə tutduğunu açıqlayır; həmin qanunda inzibati orqanın tərifi belə verilir:

"inzibati orqan — Azərbaycan Respublikasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, onların yerli (struktur) və digər qurumları, bələdiyyələr, habelə qanuna əsasən *inzibati akt qəbul etmək səlahiyyəti verilmiş* hər hansı fiziki və ya hüquqi şəxs". Buradan aydın olur ki, inzibati akt qəbul etmə səlahiyyəti olan hər hansı hüquq subyekti inzibati orqan sayılacaq.

1. Qanunvericilik orqanı və inzibati orqanlar

Qanunvericilik və idarəetmə (inzibati) orqanların fərqləndirilməsi problem yaratmır. Çünki qanunvericilik orqanı Konstitusiyada açıq şəkildə göstərilir; Konstitusiyanın 81-ci maddəsinə görə bu orqan Milli Məclisdir. 125 nəfərdən ibarət olan Milli Məclisin səlahiyyətləri 93-95-ci maddələrdə göstərilib. Bununla belə, qanunvericilik orqanının da funksional mənada administrativ fəaliyyət icra etməsi mümkündür. Məsələn, Milli Məclis sədrinin parlamentdə işləyən işçilər barəsində gördüyü tədbirlər administrativ fəaliyyətdir. Çünki parlamentin xadimə, elektrik, təsərrüfat müdiri kimi işçiləri var və onlarla görülən işin (məsələn, ezamiyyətə göndərmək) qanun qəbul etmə işi ilə əlaqəsi olmadığına görə, bu fəaliyyət qanunvericilik fəaliyyəti sayılmır və mahiyyətçə inzibati fəaliyyətdir.

İPM-nin 8.1.3-cü maddəsinə görə, məhkəmə sədrlərinin inzibati orqan qismində çıxış edə biləcəyi nəzərdə tutulub. Həmin maddədə habelə dövlət və hərbi qulluqçulardan bəhs edilir. Qeyd etmək istəyirik ki, maddədə parlamentin vəzifəli şəxsləri açıqca zikr olunmasa da, eyni yanaşma qanunvericilik orqanında

[11] Bununla belə, qanunvericilikdə bəzən bu terminlər qarışdırılır. Məsələn, 29.12.1998-ci il tarixli 52 saylı Fərmanla təsdiq edilmiş "Qaydalar"ın 8-ci bəndində "dövlət hakimiyyət orqanları" sözü işlədilib, lakin bu ifadə ancaq icra hakimiyyəti orqanları üçün istifadə oluna bilər, çünki Fərmanla qanunvericilik və məhkəmə orqanlarının fəaliyyəti tənzimlənməməlidir.

vəzifəli şəxslərə də şamil olunmalıdır.

2. Məhkəmə və inzibati orqanlar

Məhkəmə və inzibati orqanları bir birindən ayırmaq hər hansı çətinlik yaratmır. Konstitusiyanın 125-ci maddəsinə görə, məhkəmə səlahiyyətini müstəqil məhkəmələr həyata keçirir. Belə olan halda, məhkəmə hakimiyyəti orqanları qanunvericilik orqanından fərqli olaraq bir orqandan ibarət deyil, orqanlar toplusudur. Orqanlar toplusu olaraq məhkəmə hakimiyyətinin özəlliyi odur ki, o müstəqil məhkəmələrdən ibarətdir. Müstəqil məhkəmələrin nə mənaya gəldiyini Konstitusiya göstərib. Konstitusiyanın 127-ci maddəsinə əsasən deyə bilərik ki, müstəqillik - vəzifələrini yerinə yetirərkən məhkəmələrə (hakimlərə) heç bir orqan və ya şəxsin təsir göstərməməsini və bu imkanın olmamasını ifadə edir. Məhkəmə qərarlarının icrası qanunvericilik və icra orqanları üçün məcburidir; məhkəmə qərarlarını bu orqanlar dəyişdirə bilməz və onların icrası gecikdirilməməlidir.

İndi isə, inzibati mübahisələrin hansı məhkəmələrin yurisdiksiyasına aid ola biləcəyi məsələsinə toxunaq. Əlbətdə ki bu məsələ hər ölkənin daxili qanunvericilyi ilə tənzimlənir. Bununla belə, inzibati mübahisələrə ümumiyyətlə aşağıda göstərilən üç növ məhkəmələrdə baxıla bilər – 1-) ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrdə, 2-) inzibati məhkəmələrdə, mübahisələrin bir qismi 3-) ixtisaslaşdırılmış (vergi kimi) məhkəmələrdə, 4-) Konstitusiya Məhkəməsində baxıla bilər.

a) Ümumi məhkəmələr

Ümumi məhkəmələr şəxslər arasında xüsusi hüquq mübahisələrinə (mülki)[12] və cinayət işlərinə baxan məhkəmələrdir. Müqayisəli hüquqda onlara bəzən ədliyyə məhkəmələri deyilir. Bu termin - ədliyyə məhkəmələri - fransız hüququnda istifadə olunur, amma ölkəmizin məhkəmə quruluşu üçün istifadə oluna bilməz. «Ədliyyə məhkəmələri» termini ilə «ədalət mühakiməsi» terminini qarışdırmaq olmaz. Çünki "ədalət mühakiməsi" fəaliyyəti ifadə edir və Konstitusiyanın 125-ci maddəsinə görə, onu ixtisaslaşmış məhkəmələr də daxil olmaqla bütün məhkəmələr həyata keçirir. Ümumi məhkəmələr dedikdə, əsasən rayon məhkəmələri nəzərdə tutulur. Bununla belə, mümkündür ki, ümumi məhkəmələrlə yanaşı iqtisad, ticarət, vergi, yuvenal ədliyyə kimi ixtisaslaşmış məhkəmələr mövcud olsun. Bu orqanlarda baxılan işlərdə ümumi hüquq («*public law*») qaydaları tətbiq olunmursa, bunlar inzibati hüquq baxımından önəmli deyil.

[12] İPM-nin qüvvəyə minməsindən əvvəl də ölkəmizdə idarəetmə orqanlarına qarşı qaldırılan iddialar MPM görə baxılır və mülki iş sayılırdı. Rusiyanın Mülki Prosessual Məcəlləsi də bu cür mübahisələri ayrı bir fəsildə, "ümumi hüquq münasibətlərindən yaranan mübahisələr" fəslində incələyir. Kontinental hüquqda bunlara "inzibati mübahisə/iddia" deyilir.

Rayon məhkəmələri həm mülki, həm də cinayət işlərinə baxsalar da, ağır cinayət işlərinə ayrı məhkəmədə baxılır; amma apellyasiya və kassasiya instansiyaları bütün işlər üçün eynidir. Cinayət məhkəmələri öz növbəsində mülki şəxslərin və hərbçilərin törətdikləri cinayətlərə görə ayrılır. İnzibati ədliyyə sistemi olmayan ölkələrdə isə ümumi məhkəmələr inzibati idarəetmə hüququna aid işlərə də baxır. Ölkəmizdə indi inzibati mübahisələrə əsasən rayon məhkəmələrində baxıldığı halda, İnzibati Prosessual Məcəllənin güvvəyə minməsi ilə bu işlərə İqtisadi və İnzibati mübahisələrə dair işlər üzrə məhkəmələrdə baxılacaq (İPM, 3-cü maddə). Ümumi məhkəmə sistemi tətbiq edilən ölkələrdə, idarəetmə orqanlarına qarşı məhkəmələrdə qaldırılan iddialar *subyektiv* mahiyyətdədir – məhkəməyə ancaq konket hüququ pozulmuş vətəndaş müraciət edir və qətnamədən də o yararlanır. Halbuki inzibati ədliyyə sistemində bu cür məhkəmə işləri obyektiv mahiyyətdə olmalıdır, çünki inzibati hüquq münasibətləri obyektiv statuslu[13] olur; bunlarda məqsəd inzibati (ümumi) hüquqa uyqunluğu və bərabərliyi təmin etməkdir.

b) İnzibati məhkəmələr

Ölkəmizdə 2011-ci ildə qurulması planlaşdırılan bu məhkəmə növünə, kontinental Avropa ölkələrinin çoxunda - Fransa, İtaliya, Belçika, Çexiya, Almaniyada rastlaşmaq mümkündür. Lakin qeyd etməliyik ki, ölkədə inzibati məhkəmələrin olması, hələ ki, o ölkədə inzibati ədliyyə sisteminin olduğunu göstərmir. Yuxanda toxunduğumuz kimi, Avropada idarəetmə orqanları üzərində məhkəmə nəzarəti sistemi 2 qrupa bölünüb: Almaniyada hakim olan subyektiv sistem və Fransada hakim olan obyektiv sistem.[14]

İnzibati ədliyyəni bəzi alimlər hüquqi dövlətin əsas şərtlərindən biri kimi qəbul edirlər. Həqiqətən də inzibati ədliyyə sisteminin mövcud olduğu ölkələrdə inzibati idarəetmə hüququ daha güclü inkişaf edib. Bunun əsas səbəbi inzibati məhkəmələrin inkişaf etdirdikləri, ümumi hüququn prinsiplərinə əsaslanan məhkəmə praktikasıdır. Fransız Dövlət Şurasının (*Conseil d'Etat*) bu sahədəki fəaliyyəti ən gözəl misaldır. İnzibati məhkəmələr idarəetmə orqanlarının hüquqi nəticə yaradan fəaliyyətinin hüquqa uyğunluğuna nəzarəti həyata keçirir. İnzibati məhkəmə sisteminin olduğu ölkələrdə apellyasiya və kassasiya nəzarəti funksiyasını xüsusi məhkəmələr həyata keçirir. Rusiyada da inzibati məhkəmələr quruldu, lakin bunlar dövlət idarəetmə orqanlarının qərarlarını deyil,

[13] İnzibati hüquq münasibətinin obyektiv statusda olmasının mənası budur ki, eyni qanun norması ilə tənzimlənən münasibət yenilənsə və tərəfi dəyişsə belə, məsələn başqa vətəndaşa sürücülük vəsiqəsi verilsə, status eyni qalır. Halbuki mülki hüquqdaki kredit münasibətində, status müqavilə şərtlərinə görə dəyişəcəkdir.

[14] Jean-Marie Woehrling, Judicial Control of the Administration in Europe: Progressive Construction of a Common Model, SIGMA publications.

vətəndaşların törətdiyi inzibati xətaların icraatını aparmağa davam etdilər. Başqa bir sözlə, Rusiyadakı inzibati məhkəmələr, Avropadakı inzibati məhkəmələrə ancaq adı ilə bənzəyirlər, yoxsa fəaliyyətlərində hər hansı bir bənzərlik yoxdur.

Ölkəmizdə 2009-cu ildə İPM-nin qəbulu ilə, 2011-ci ildə inzibati məhkəmələr fəaliyyətə başlayacaq. Lakin ayrı bir ixtisaslaşmış məhkəmə yaratmaq əvəzinə, ola bilsin texniki çətinliklər səbəbilə, bu məhkəmələr mövcud iqtisad məhkəmələrinin bazasında, onlarla birləşdirilərək yaradılmışdır. Bunun bir başqa səbəbi də o ola bilər ki, iqtisad məhkəmələri bizdə inzibati işlərin bir hissəsinə də baxırdılar, xüsusilə maraqlı şəxs hüquqi şəxs olduğu hallarda, yaxud da vergi mübahisələrində olduğu kimi. Halbuki bunu çox da uğurlu addım saymaq olmaz: burada yatan problem ondan ibarətdir ki, iqtisadi mübahisələrdə əsasən ictimai maraq aspekti olmur və onlara ümumi hüquq (public law) qaydaları tətbiq olunmur. Iqtisadi mübahisələrdə biznes, şəxsi maraqlar var. İnzibati mübahisələrdə isə tam tərsinə, ictimai maraq mövcuddur və bu işlərə buna görə baxılmalıdır. İnzibati işlərdə tətbiq edilən prosessual hüquq prinsipləri də fərqlənir. Ümid edirik ki, zamanla inzibati məhkəmələr tamamilə ayrılacaq, iqtisad məhkəmələri isə sırf iqtisadi ixtilaflara baxacaqdır.

c) Konstitusiya Məhkəməsi

Konstitusiya Məhkəməsinin nə olduğunu dərk etmək üçün, Washington DC-də yerləşən Ali Məhkəmənin qabağına gedib onun üstündəki yazıları oxumalısınız. Konstitusiya Məhkəməsi mistik bir qurumdur, hesab olunur ki, siyasi ve hüquqi sistemin son qoruyucusu məhz bu Məhkəmədir. Dövlət icraatı qanunlarla həyata keçirildiyi üçün, bu qanunların – ki bunlar bir vasitədir – leqitimliyinə KM nəzarət edir (etməlidir).

Ölkəmizdə qanunların, fərmanların, NK qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının, ümumiyyətlə, Konstitusiyanın 130-cu maddəsində göstərilmiş normativ hüquqi aktların üstün qüvvəli normalara uyğunluğunu Konstitusiya Məhkəməsi yoxlayır. Konstitusiya Məhkəməsi impiçment, seçkilərə aid məsələlər barədə də qərar verir.

Konstitusiya Məhkəməsi 2002-ci il Konstitusiya dəyişikliyindən sonra məhkəmədə baxılan mübahisələrdə tətbiq olunmuş normaların da üstün qüvvəli normalara (qanunlar və Konstitusiyada göstərilən hüquq və azadlıqları pozub-pozmaması baxımından) uyğunluğunu yoxlayır.

Bəzi ölkələrdə Konstitusiya Məhkəməsi siyasi partiyaların bağlanması, ləğv edilməsi məsələsinə də baxır. Bu da mahiyyətçə inzibati ixtilafdır.

Xülasə, müxtəlif məhkəmələrdən ibarət orqanlar toplusu olan məhkəmə sistemini, orqanik mənada administrasiyadan ayırmaq çətinlik yaratmır. Lakin

funksional mənada, daha əvvəl qeyd etdiyimiz kimi, bəzi nadir halarda məhkəmə orqanları da idarəetmə fəaliyyətini həyata keçirə bilər.

3. İcra Hakimiyyəti və inzibati orqanlar

Qanunvericilik və məhkəmə hakimiyyətindən kənarda qalan inzibati orqanların, icra hakimiyyəti (İH) daxilində yerini necə müəyyən etmək olar? Sualı tərsinə də qoya bilərik – icra hakimiyyətinin idarəetmə (inzibati orqanlar) arasında yeri nədir?

Onu qeyd etmək istəyirik ki, bəzi qanunlarda "icra hakimiyyəti" və "idarəetmə orqanları" eyni mənada işlənir. Məsələn, «Antiinhisar fəaliyyəti haqqında» Qanunun 4-cü maddəsində olduğu kimi, orada "idarəetmə orqanı" anlayışından istifadə olunur. Lakin aşağıda görüləcəyi kimi, "idarəetmə orqanları" termini ölkəmiz baxımından "icra hakimiyyəti" terminindən daha genişdir. Çünki bu anlayışa, mərkəzi İH orqanları ilə yanaşı, bələdiyyələr, universitetlər, bəzi Şuralar, kollegiyalar, hətta xüsusi hüquq şəxsləri belə[15] daxil ola bilər.

Burada "siyasi orqan" ilə "inzibati orqan" anlayışları arasındakı fərqə toxunmalıyıq. Siyasi orqan siyasi fəaliyyət icra edir, siyasi fəaliyyət mahiyyəti etibarı ilə inzibati hüquqa aid deyildir. Məsələn xarici siyasət fəaliyyəti kimi. İcra hakimiyyəti orqanları bəzən siyasi orqan qismində çıxış edir və siyasi fəaliyyət icra edir. Belə hallar olduqda bunlar inzibati hüququn predmetinə aid olmur. Lakin mümkündür ki, bir orqan həm siyasi fəaliyyət, həm də inzibati fəaliyyət icra etsin: bunlardan ancaq inzibati fəaliyyət bizim üçün maraq doğuracaq.

Ali icra hakimiyyəti ölkəmizdə Prezidentin əlində toplanır. Əslində, Konstitusiyanın özü, icra hakimiyyətinin Prezidentə mənsub olduğunu müəyyən edir. Xatırlatmaq lazımdır ki, sovet hüququnda olan "dövlət idarəetmə orqanı" terminini 1995-ci il Konstitusiyası qəbul etməyib. Onun yerinə "icra hakimiyyəti orqanı" işlədilir, lakin bu terminlərin eyni olmadığını vurğulamaq lazımdır; ikinci daha dar məna ifadə edir.[16] Nazirlər Kabineti Prezidentin icra funksiyasını həyata keçirən köməkçi orqandır. Administrasiyanı Prezidentdən və NK-dan ayrı şəkildə düşünmək olarmı? Demək olarmı ki, orqanik mənada "administrasiya/idarə" Prezident və NK-nın tam xaricində olub, icra hakimiyyətinin ayrı bir qanadını təşkil edir?

Məsələyə müxtəlif yönlərdən yanaşmaq lazımdır. Məsələn, yerli icra hakimiyyətlərini tənzimləyən Konstitusiyanın 124-cü maddəsi "yerlərdə icra hakimiyyəti (idarəetmə) yerli icra hakimiyyətləri tərəfindən həyata keçirilir" de-

[15] Əgər ictimai xidmətin inhisarçı qaydada icra edilməsi xüsusi hüquq şəxsinə tapşırılıbs a.

[16] Abdullayev Elşad. AR-in 12 noyabr 1995-ci il Konstitusiyasının qəbulundan sonra inzibati hüquq elminin inkişafı, "Dövlət və hüquq" jurnalı, 1999, № 1-3.

məklə, icra hakimiyyəti ifadəsini iki ayrı mənada - həm funksional mənada idarəetmə, həm də orqanik mənada nəzərdə tutur. Rayon icra hakimiyyətləri "administrasiya" orqanıdır və icra hakimiyyətinə daxildirlər. Bələdiyyələr baxımından isə vəziyyət fərqlidir. Onlar "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanuna görə, dövlət hakimiyyəti orqanı sayılmır. Dövlət idarəetmə orqanlarına daxil olsalar da, olmasalar da, bələdiyyələrin ictimai idarəetmə orqanı olduğuna şübhə yoxdur və bələdiyyələr də inzibati orqandır. Lakin konstitusiyaya görə onlar icra hakimiyyətinə daxil deyil. Qısası, "icra hakimiyyəti" sözü ancaq funksional mənada götürüldükdə bələdiyyələri də əhatə edir.[17]

Hökumətin bir hissəsi olan Nazirlər Kabineti ilk növbədə dövlətin ali idarəetmə orqanıdır. Konstitusiyaya görə NK Prezidentin icra səlahiyyətlərini həyata keçirən köməkçi orqandır. Parlamentar rejimlərdə NK siyasi orqan olsa da, yenə də texniki "administrasiya"nın tərkibinə daxil olur. Ayrı-ayrı nazirliklərin isə siyasi xüsusiyyəti arxa planda qalır, məsələn Xarici İşlər Nazirliyi daha çox siyasi orqan kimi çıxış etdiyi halda, Təhsil Nazirliyi ya da Səhiyyə Nazirliyi əsasən inzibati orqan qismində çıxış edir. Ölkə administrasiyası (idarəetməsi) əsasən nazirliklər və onların yerlərdə olan şöbələri vasitəsilə həyata keçirilir. Kontinental Avropada buna daha çox rast gəlinir (İngiltərə istisnadır, orada dövlət və ictimai idarəetmənin böyük hissəsini bələdiyyələr həyata keçirir).

Hər administrativ instansiya (vahid) inzibati orqan sayılırmı? Xeyir. Administrasiya içində yer alan bir vahidin inzibati orqan sayılması üçün, onun inzibati akt, yəni bağlayıcı qərar alma səlahiyyəti olmalıdır. Ancaq tək tərəfli qaydada, hüquqi statuslara təsir göstərəbilən, bağlayıcı qərar alabilən vahidlər "inzibati orqan" sayılacaq.

Əyər Nazirlik strukturunda olan bir "şöbə", inzibati akt qəbul etmə salhiyyətinə sahib deyilsə, o "şöbə" inzibati orqan sayılmayacaq. Onun ayrıca prosessual hüquq qabliyyəti yoxdur, o məhkəmədə cavabdeh qismində çıxış edə bilməyəcək, habelə ondan hər hansı təzminat istəmək də mümkün deyildir.

a) Mərkəzi idarəetmə orqanları

Mərkəzi administrasiya ölkənin paytaxtında yerləşən hökumətlə başlayaraq tabeçilik qaydasında ona bağlı olan, yerlərdəki ən xırda idarəetmə instansiyasına (vahidlərinə) qədər uzanan təşkilatı ifadə edir.

İcra hakimiyyətini təşkil edən Prezidentin və Nazirlər Kabineti ilk növbədə siyasi orqanlardır. Bununla belə, onları idarəetmə orqanları toplusundan ayırmaq mümkün deyildir. Əlbəttə ki onlar da, inzibati orqanlar arasında da, hətta

[17] Алехин А.Р., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. **Административное право Российской Федерации,** «Зерцало», Москва, 1997, с. 18.

ən üstündə yer alır.

Birincisi, Nazirlər Kabinetini inzibati orqanların xaricində düşünmək mümkün deyil. Nazirlər Kabinetinə daxil olan nazirliklər və komitələr müvafiq ictimai xidmətləri icra edən idarəetmə orqanlarını təşkil edir. Mərkəzi administrasiya təşkilatının icra etdiyi və milli ictimai xidmətlər adlandırılan bu xidmətlər[18], bir qayda olaraq, nazirliklər şəklində təşkil edilir. Nazirlər isə bu xidmətlərin ən yüksək vəzifəli şəxsləridir. Konstitusiyanın 119-cu maddəsi nəzərə alınsa, görünər ki, NK-nın bu maddədə göstərilən səlahiyyətləri siyasi deyil, idarəetmə fəaliyyətinə aiddir. Göründüyü kimi, Konstitusiyadaki "icra hakimiyyəti" termini bəzi hallarda dövlətin ali idarəetmə orqanı mənasına gəldiyi halda, bəzi hallarda ümumi mənada idarəetmə orqanlarını ifadə edir.

NK başçısı olan Baş Naziri də orqanik mənada "administrasiya"dan ayırmaq olmaz. Birincisi, Baş Nazirə tabe olan administrasiyalarla (idarələr, şöbələr) yanaşı, Nazirlər Kabineti yanında çeşidli komitələr və komissiyalar var.

Prezidentin özü birbaşa hər hansı ictimai xidməti icra etməsə də, onların ən yüksək təşkilatçısı və nəzarətçisidir. Buna görə onu da "administrasiya"dan ayırmaq mümkün deyil. Nazirlər Kabinetinin iclaslarına onun başçılıq etməsi bunu bir daha sübut edir. Üstəlik, bu xüsusiyyət təkcə prezident rejimi ilə idarə olunan ölkələrə xas deyil. Parlamentar rejimlə idarə olunan ölkələrdə də dövlət başçısı NK yaradılması və nazirlərin vəzifələrindən azad edilməsi, qanunların imzalanması, yüksək vəzifəli şəxslərin vəzifəyə təyin olunması, bəzi ölkələrdə müəyyən dərəcədə administrativ nəzarəti həyata keçirməsi ilə bağlı "administrasiya"nın tərkibində yer alır.

Xülasə, orqanik mənada administrasiya, geniş mənada dövlətin icra hakimiyyəti orqanları ilə eyniləşir, lakin ondan daha geniş anlayış olaraq ortaya çıxır, çünki ümumi inzibati orqanlar toplusuna habelə bələdiyyələr və digər ümumi hüquq şəxsləri aid olur.

b) Coğrafi qeyri-mərkəzi inzibati orqanlar/administrasiya (yerli özünüidarəetmə) orqanları

Yerli özünüidarəetmə (yerli hökümət - «*local government*» də deyilən) orqanların funksiyası və məqsədini belə tərif edə bilərik: müəyyən bölgədə, rayonda xalqın ehtiyaclarını ödəmək üçün icra edilən yerli ictimai xidmətlərdir. Bu xidmətləri mərkəzi administrasiya deyil, ierarxiya (tabeçilik) bağı ilə *mərkəzə bağlı olmayan*, müəyyən dərəcədə müstəqil və hüquqi şəxs olan, o bölgədə yaradılan, dövlət hakimiyyəti orqanlarının tərkibinə daxil olmayan administrasiyalar icra edir. İctimai xidmətlərin daha səmərəli aparılması

[18] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 95.

məqsədi ilə bu administrasiyalar arasında ittifaqların yaradılması mümkündür.

Yerli özünüidarəetmələri "funksional mənada qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları" ilə qarışdırmamağa diqqət etməliyik. Birisinin mərkəzdən müstəqilliyi "coğrafi" əsasa görə olduğu halda, digərinki "funksional" əsasa görədir. Funksional mənada qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları dedikdə, müəyyən növ xidmətlərin icrası üçün yaradılan, mərkəzi idarəetmə orqanlarına ierarxiya bağı ilə bağlı olmayan, ayrıca hüquqi şəxs olan inzibati orqanlar başa düşülür. Bunlara misal olaraq, Vəkillər Kollegiyası, Həmkarlar İttifaqı Konfederasiyasını göstərmək olar ki, aşağıda bu məsələ daha ətraflı göstərilir. Bunlar da qeyri-mərkəzi inzibati orqanlardır.

c) Funksional qeyri-mərkəzi inzibati orqanlar

Bütün ölkədə icra edilməli olan elə administrativ xidmətlər var ki, dövlət bu xidmətləri mərkəzə bağlı inzibati orqanlarla icra etmir. Bu işin icrası, ayrıca yaradılan və hüquqi şəxs kimi fəaliyyət göstərən orqanlara tapşırılır. Bu cür qurumlar, əsasən müəyyən xidmətləri həyata keçirmək məqsədi ilə yaradılır. Kontinental hüquqda bu qurumlar ictimai xidməti icra edirsə, xüsusi hüquq subyekti deyil, ümumi hüquq subyekti və inzibati orqan sayılır, icra etdiyi fəaliyyət isə inzibati fəaliyyət hesab olunur. Onları müəyyən etmək üçün aşağıdakı meyarlardan istifadə olunur:

1) onlar mərkəzi hakimiyyət orqanlarının ierarxiyasına daxil deyil;

2) onlar müstəqil hüquqi şəxslərdir;

3) xüsusilə texniki təcrübə və bilik tələb olunan xidmətlər üçün bu formaya müraciət edilir. Misal olaraq universitetlər, ictimai televiziya, Vəkillər Kollegiyası kimi qurumları göstərmək olar. Lakin yerli administrasiyalar kimi, müəyyən administrativ xidmətləri icra etmək üzrə dövlət hakimiyyəti orqanları xaricində yaradılan bu qurumlar da, orqanik mənada administrasiyaya daxildir. Bunlara funksional qeyri-mərkəzi administrasiya vahidləri aiddir. Bu orqanlar da öz daxilində fərqlənir, məsələn, müstəqil administrativ instansiyalar və ictimai qurumlar. Onlar arasındakı fərq bu orqanlara mərkəzi idarəetmə orqanlarının nəzarət edib-etməməsidir.

Xülasə, orqanik mənada administrasiya - qanunvericilik və məhkəmə orqanlarına daxil olmayan, Prezident və NK-nın rəhbərlik etdiyi ayrıca nazirliklər, dövlət komitələri və onlara tabe orqanlardan ibarət mərkəzi administrasiyanı, müəyyən bölgələrin yerli ehtiyaclarını ödəmək üçün yaradılan yerli idarəetmə orqanlarını və müəyyən administrativ xidmətləri icra etmək üçün təşkil olunan başqa ümumi hüquq şəxslərini əhatə edir. "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 2-ci maddəsi də onları "inzibati orqan" adlandırır.

4. Ümumi hüquq şəxsləri

Yuxarıdakı izahatlarda "ümumi hüquq şəxsi" anlayışından istifadə olunub. Bunların adi "hüquqi şəxslərdən" fərqi nədən ibarətdir? Burada əsas yönləndirici faktor, bu hüquqi şəxslərin *ümumi hüquqa*[19] *(public law)* bağlı olmalarıdır.

Hüquqi şəxs institutu cəmiyyətin inkişafı ilə bağlı yaranıb və o, insan qruplarına, sərmayə fondlarına hüquq subyekti olmaq və fəaliyyət qabiliyyəti əldə etmək imkanı yaradır. Hüquq subyekti olmağın əhəmiyyəti odur ki, hüquq subyekti müstəqil şəkildə öz adı ilə hüquq və öhdəliklər əldə edə bilər, bunlar üzərində sərəncam verə bilər. Hüquqi şəxslərin fəaliyyət qabiliyyətinə gəldikdə, bunlar hüquqi şəxsin qurucu (təsis) sənədi ilə müəyyən edilməklə bərabər, xeyli genişdir, insanın sırf bioloji varlıq kimi etdikləri istisna olmaqla (evlənmək, övlad sahibi olmaq) fiziki şəxslər qədər fəaliyyət qabiliyyətindən istifadə edirlər. Hətta bu şəxs və sərmayə toplusu bəzən elə işlərin icrasına girişə bilərlər ki, bunlar fiziki şəxslər üçün imkansız ola bilər.

Bundan başqa, bizim qanunvericilikdən fərqli olaraq Avropa hüququnda oturuşmuş bir təsnifat var: ümumi (*public*) hüquq şəxsləri – xüsusi hüquq şəxsləri.[20] Birincilərin hüquqi statusu ümumi hüquqla müəyyən edilir, ikinciləri isə xüsusi hüquqa tabe edilir. Yaxın qonşu ölkələrdən Gürcüstanda bunun üçün 1999-cu il 29 may tarixli "Ümumi hüquq şəxsləri haqqında" xüsusi qanun da qəbul olunub. Yenə MDB dövlətlərindən Ukrayna Mülki Məcəlləsinə baxsaq, 81-ci maddədə hüquqi şəxslərin ümumi – xüsusi hüquq şəxslərinə bölündüyünü görmək mümkündür. Ölkəmizin Mülki Məcəlləsinin IV fəslində tənzimlənmiş "hüquqi şəxs" institutunun "ümumi hüquqi şəxslər" qurumunu nəzərdə tutmadığını görərik. Ümumi hüquq şəxslərinin statusu başqa qanunla da tənzimlənmir.

Bununla belə, Mülki Məcəllənin 43.3-cü maddəsində Azərbaycan Respublikasının mülki hüquq subyektliyi tanınır, lakin onun adından hərəkət etmək səlahiyyəti hüquqi şəxs olmayan orqanlara verilir. Dövlətin özü daim bir hüquqi şəxsdir,[21] lakin dövlətin sahib olduğu hüquqi şəxs statusu nə klassik mənada mülki hüquq, nə də ki ümumi hüquq şəxsiyyətidir. Bu, özünəməxsus, «*sui generis*» şəxsiyyət statusudur. Çünki bir tərəfdən hakimiyyət səlahiyyətlərinin tətbiqi ilə bağlı münasibətlərdə dövlət mülki hüquq şəxsi kimi çıxış etmir.

---

[19] Oxucuların diqqətini, qədim Roma hüququndan gələn ümumi hüquq – xüsusi hüquq ayırımına çəkmək istəyirik. Ümumi hüquq, hakimiyyət səlahiyyətlərinin tətbiqini tənzimləyən hüquq sahəsidir.

[20] baxın: http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/call_info_2003_en.doc , http://www.ejcl.org/64/art64-23.html

[21] Талапина Е.В., **Административное право Франции сегодня**, Ежегодник сравнительного правоведения, Москва, «Норма», 2004, с. 138.

Başqa tərəfdən, dövlətin fəaliyyət qabiliyyəti başqa ümumi hüquq şəxslərində olduğu kimi məhdud deyil. Bununla belə, Konstitusiya dövlətin statusunu müəyyən edir və onun səlahiyyətlərini çərçivəyə salır. Qeyd edək ki, dövlətin hüquqi şəxs olması ən azı onun davamlı olması üçün zəruridir.

Mülki Məcəllənin ümumi hüquq şəxslərini tənzimləməməsi belə başa düşülə bilər ki, guya buna ehtiyac hiss edilməyib. Belə fikir irəli sürülə bilər ki, Mülki Məcəllənin IV fəslindəki müddəalar olduğu kimi ümumi hüquq şəxslərinə tətbiq edilə bilər. Lakin aşağıdakı analiz nəticəsində bunun mümkünsüzlüyü aydın olacaq. Üstəlik, Mülki Məcəllənin 54.5-ci maddəsindən də anlamaq olar ki, ümumi hüquq şəxslərinin statusunun ayrı bir qanunvericiliklə tənzimlənməsinə işarə edilir.

Ümumi hüquq şəxsləri ümumi hüquqa əsasən yaradılan, ona tabe olan hüquqi şəxslərdir. Amma xüsusi hüquq şəxsləri mülki hüquq münasibətləri sahəsində fəaliyyət göstərmək üçün yaradılır. Məsələn, Mülki Məcəllə hüquqi şəxsləri mənfəət götürmək üçün yaradılan kommersiya hüquqi şəxsləri ilə maddi mənfəət güdməyən qeyri-kommersiya təşkilatlarına ayırır. Ümumi hüquq şəxslərinə gəldikdə, onları bu təsnifata tabe etmək mümkün deyil. Məsələn, Mülki Məcəllənin 50-ci maddəsi nəzərdə tutur ki, qeyri-kommersiya hüquqi şəxsləri öz adlarında fəaliyyət xarakterini nəzərdə tutsun;[22] bundan başqa, Mülki Məcəllənin 47-ci maddəsi hüquqi şəxslər üçün nizamnamə şərtini nəzərdə tutur.[23] Mülki qanunvericiliyin ümumi hüquq şəxsi statusuna uyğun gəlmədiyinə dair bu cür misallar çoxdur. Ümumi və xüsusi hüquq şəxsləri arasında olan əsas fərqləri belə sadalamaq olar:

a) xüsusi hüquq şəxslərinin statusu və fəaliyyəti əsasən mülki qanunvericiliklə tənzimləndiyi halda, ümumi hüquq şəxslərinin statusu və fəaliyyəti ümumi hüquqla (*public law*) tənzimlənir;

b) xüsusi hüquq şəxsləri hüquqi münasibətlərində bərabər səviyyəli tərəf olduqları halda, ümumi hüquq şəxsləri fəaliyyətlərində hakimiyyət səlahiyyətlərindən istifadə edirlər;

c) xüsusi hüquq şəxslərinin fəaliyyət qabiliyyəti nizamnamələrinə uyğun olaraq geniş ola bilər. Hakimiyyət/məcburetmə imkanlarından istifadə edən ümumi hüquq şəxslərinin fəaliyyət qabiliyyətinin həcmi səlahiyyət şəklində ortaya çıxır və qanunçuluq prinsipinə tabedir. Başqa cür desək, xüsusi hüquq

[22] Belə bir gülünc sual yarana bilər ki, dövlət də hüquqi şəxs olduğuna görə, onun adında fəaliyyət xarakteri əks olunmalıdırmı?

[23] Amma ümumi hüquq şəxsləri normativ hüquqi aktla yaradılır, onların statusu da "nizamnamə" ilə deyil, "əsasnamə" ilə tənzimlənir.

şəxslərinin fəaliyyət qabiliyyətində "sərbəstlik" hakim olduğu halda, ümumi hüquq şəxslərində sərbəstlik yox, qanunçuluq prinsipi hakimdir;[24]

d) xüsusi hüquq şəxslərinin yaradılmasında və onların ləğvində yenə sərbəstlik prinsipi hakim olduğu halda, ümumi hüquq şəxslərinin yaradılması və ləğv edilməsində belə sərbəstlik yoxdur. Ümumi hüquq şəxslərini hər hansı hakimiyyət orqanı da yarada bilməz. Qanunvericilikdə göstərilməlidir ki, hansı dövlət hakimiyyəti orqanları ümumi hüquq şəxslərini yarada bilər;

e) ümumi hüquq şəxslərinin fəaliyyətində sərbəstlik hakim olmadığı üçün onlar müstəqil olmaqla bərabər, onların üzərində "xarici administrtativ nəzarət" institutu tətbiq edilir. Fransada buna inzibati qəyyumluq deyilir, Kanadada və İngiltərədə isə inzibati nəzarət institutu kimi ifadə olunur.[25] Bunların üzərində, İngiltərədə olduğu kimi, parlament nəzarəti də mümkündür;

f) ümumi hüquq şəxsləri ayrı bir hüquq subyekti olduqlarına görə, hakimiyyət orqanı olmaqla bərabər, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları ierarxiyası içində yer tutmurlar. Qurucu normativ aktın müddəalarına görə onlar müstəqildirlər, tabeçilik qaydasında heç bir yuxarı orqana bağlı deyillər. Bütün bunlara görə, ümumi hüquq şəxslərinin, bir qayda olaraq, dövləti təmsil etmək səlahiyyəti olmur.

Xüsusi və ümumi hüquq şəxsləri arasında bu fərqlərə toxunduqdan sonra Azərbaycandakı faktiki vəziyyətə nəzər salmaq gərəklidir.

Mərkəzi icra hakimiyyəti aparatının əsas orqanları olan nazirliklərin statusuna baxsaq, görərik ki, bəzi nazirliklərin (Vergilər Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi) əsasnamələrinə uyğun olaraq hüquqi şəxs statusu vardır. Nazirliklərin qərarı və ya Prezident fərmanı ilə başqa inzibati orqanlara da hüquqi şəxs statusu verildiyini görmək mümkündür. Məsələn, BŞİH Nəqliyyat Departamenti (sonradan bu qurum Prezidentin fərmanı ilə ləğv edildi) hüquqi şəxs idi. Orqanik olaraq mərkəzi icra hakimiyyətinə daxil olan strukturlara hüquqi şəxs statusu verilməsi 3 əhəmiyyətli problemin yaranmasına gətirib çıxarır:

1. ***Bütöv və vahid idarəetmə***. Xüsusən unitar dövlətlərdə dövlət idarəetmə orqanları bütöv bir orqan kimi işləməlidir, onlara "bütövlük" prinsipi hakim olmalıdır. Tabeçilik, başqa adlar ilə "ierarxiya/subordinasiya" institutu məhz idarəetmədə bütövlüyü təmin etmək üçündür. Çünki dövlət idarəetməsini birbirindən müstəqil olan vahidlər həyata keçirsə, ölkədə vahid siyasətin və idarəetmənin tətbiqi çətinliklərə məruz qalacaqdır. Mərkəzi icra hakimiyyəti içindəki tabeçilik prinsipi – aşağı orqanın yuxarı orqana tabe olması – məhz vahid və

[24] Bunu "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 4-cü və 11-ci maddələri də təsdiqləyir.
[25] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 71.

işlək idarəetmə üçündür. Hüquqi şəxs statusu isə müstəqillik tələb edir və belə bir hüquq subyekti üzərində artıq ierarxiya qayda və sistemi tətbiq oluna bilmir. Məhz buna görə icra hakimiyyətinin bütövlük prinsipinin pozulmaması üçün ümumi hüquq şəxsləri üzərində inzibati nəzarət sistemi qurulur.

2. ***Maddi məsuliyyət***. Bilindiyi kimi, hüquqi dövlətin şərtlərindən biri də, dövlət hakimiyyətini həyata keçirən vahidlərin vurduqları ziyana görə məsuliyyət daşımalarıdır. Hüquqi dövlət bunu təmin etməlidir. Lakin mərkəzi icra hakimiyyətinə daxil olan orqanların (məsələn, Vergilər Nazirliyi) müstəqil büdcəsi yoxdur. Vergilər Nazirliyi Azərbaycan Respublikası adından hərəkət edir, belə olan halda vurduğu ziyana görə dövlət büdcəsi məsuliyyət daşımalıdır.[26] Lakin bu Nazirliyin hüquqi şəxs olması, əslində vurduğu ziyana görə özünün məsuliyyət daşımasını tələb edir.

3. ***Status***. Çağdaş Avropada dövlət idarəetməsi əsasən nazirliklər vasitəsi ilə həyata keçirilir. Təbii olaraq nazirlik belə hallarda dövlət adından hərəkət edir və onu təmsil edir. Lakin hüquqi şəxs, bir qayda olaraq, özü-özünü təmsil edir, öz adından hərəkət edir. Məhz buna görə Mülki Məcəllənin 43.3-cü maddəsi "Azərbaycan Respublikasının səlahiyyətlərini onun hüquqi şəxslər olmayan orqanları həyata keçirirlər" şəklindədir və texniki olaraq da düzdür. Buna görə Vergilər Nazirliyi, ya da Maliyyə Nazirliyinin ayrıca hüquqi şəxsiyyətinin tanınması, qanunun bu maddəsi ilə açıq ziddiyyət təşkil edir. Mülki Məcəllənin 43.3-cü maddəsinin tənzimlənməsi, əslində Almaniya hüquq sistemindən götürülüb. Almaniyada dövlət hakimiyyət orqanlarının hüquqi şəxs statusu olmur, onlar dövləti təmsil edirlər, dövlətin orqanları olaraq sanki dövlətin hüquqi şəxsiyyətini bölüşürlər və təmsil edirlər.[27] Eyni sistem Fransa, İtalya və başqa Avropa ölkələrində də hakimdir.[28]

Belə fikir yarana bilər ki, nazirliklərin lazımi konkret hüquqi münasibətlərə girməsi üçün müstəqil hüquq subyekti olmasına ehtiyac vardır. Lakin İqtisadi İnkişaf Nazirliyi haqqında Əsasnamənin 6-cı bəndində görmək olar ki, nazirlik ayrı hüquqi şəxs olmadan da balansa, bank hesablarına, möhür, blank və ştamplara sahibdir. Dövlət hakimiyyət orqanları, səlahiyyətləri daxilində, qurumları adından hərəkət edərkən, əslində dövlət adından hərəkət edirlər. Buna görə, "BARMEK"lə İqtisadi İnkişaf Nazirliyi arasında bağlanmış müqavilə, bu sahəyə aid uyğun səlahiyyətlər yeni qurulmuş Energetika və Yanacaq Nazirliyinə verildikdən sonra da yenilənməmişdir.

---

[26] Buna görə də belə hallarda kompensasiya tələbləri dövlət büdcəsinə nəzarət edən Maliyyə Nazirliyinə qarşı irəli sürülür.

[27] Килина О.М. **Органы исполнительной власти в России и Германии,** baxın: http://www.ktk.ru/~sm/Kilina.htm

[28] Özay İl han, **Günışığında yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s.121.

Bu durumda qanunvericilik və dövlət idarəetmə sistemimizdə ümumi hüquq şəxslərinin fəaliyyəti necə tənzimlənməlidir?

Bildiyimiz kimi, icra hakimiyyəti, AR Konstitusiyasının 7-ci maddəsində nəzərdə tutulduğu kimi, AR Prezidentinə mənsubdur. Başqa bütün icra hakimiyyəti orqanları, mərkəzi və yerli orqanlar da daxil olmaqla, tabeçilik qaydasında Prezidentə tabedirlər. Buna görə, bunlardan hər hansı birinin hüquqi şəxsiyyətinin tanınması, o orqanı dərhal ierarxiya pilləsindən çıxaracaq ki, bu da unitar ölkələrdəki idarəetmə prinspilərinə ziddir. Yəni hər hansı nazirlik, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı, yerli icra hakimiyyəti orqanı, və bunlara bağlı idarələrə qətiyyən hüquqi şəxs statusu tanınmamalıdır. Bu orqanlar dövlətin hüquqi şəxsiyyətini səlahiyyətləri daxilində təmsil edirlər. Onların səlahiyyətləri / vəzifələri də, qanunçuluq prinsipi işığında, ya birbaşa qanunla, ya da qanunun verdiyi səlahiyyətlə tənzimlənməlidir.

Belə olan halda ümumi hüquq şəxsiyyəti hansı növ idarələr üçün tanınmalıdır?

Avropa praktikasında ümumi hüquq şəxsiyyəti 2 növ qurumlar üçün tanınır:

1. Coğrafi yerli özünüidarəetmələr (bələdiyyələr) üçün. Bunlar da hüquqi şəxsdirlər, lakin hakimiyyət səlahiyyətlərini tətbiq etdiklərindən onlar da ümumi hüquq şəxsləridir.

2. Funksional qeyri-mərkəzi (paytaxtdakı hökumətə tabe olmayan) administrativ vahidlər üçün. Bu qurumlar "mərkəz ierarxiyasından" çıxarılır, onlara müəyyən müstəqillik verilir. Bunlar peşə, texniki, mədəniyyət, sosial sahələrdə yaradılan, siyasətdən uzaq olmalı qurumlardır. Bunların yaradılmasının başqa səbəbləri arasında sırf texniki istiqamət, mərkəzə tabeçiliyin məqsədəuyğun olmaması, demokratik idarəetmənin yayılması kimi hallar var. Bunlara misal olaraq İctimai TV, universitetlər, Həmkarlar İttifaqı, dövlət teatrları, Vəkillər Kollegiyası, Milli Bank kimi qurumları göstərmək olar. Amerikada Mərkəzi Kəşfiyyat İdarəsi də belə qurumdur. Bu cür idarələr üzərində, administrasiyada bütövlük prinsipinin pozulmaması üçün, inzibati nəzarət mexanizmlərindən biri qurulur.

B. İDARƏETMƏ FUNKSİYASI (İNZİBATİ FƏALİYYƏT)

İndi isə *inzibati fəaliyyəti* müəyyən etmək üçün lazımi meyarlardan danışmalıyıq. Nə üçün? İnzibati fəaliyyətə spesifik (ümumi) hüquq rejimi tətbiq olunur. Funksional mənada idarəetmə, qanunvericilikdə inzibati fəaliyyət olaraq adlanır. Bu da müəyyən növ fəaliyyəti ifadə edir; bunları dövlətin başqa növ fəaliyyətlərindən ayırmaq lazımdır. Bunları ayırmağa ehtiyac varmı? Var, çünki inzibati mübahisələr və onların aidiyyəti məsələləri, inzibati fəaliyyət ilə

müəyyən olunur, bu fəaliyyətin icrasından yaranır. Bu səbəblə bir fəaliyyət inzibati olaraq müəyyən edildikdə, ona inzibati (ümumi) hüquq qaydaları tətbiq edilir və belə mübahisələrə inzibati məhkəmələrdə baxılmalıdır.[29]

Funksional mənada idarəetmə, inzibati fəaliyyəti ifadə edir. Bu kitabda "idarəetmə funskiyası (fəaliyyəti)" ilə "inzibati fəaliyyət" eyni mənalarda işlədilir. İndi isə qanunvericilik, məhkəmə və inzibati fəaliyyət arasındakı fərqə toxunaq.

1. Qanunvericilik fəaliyyəti və inzibati fəaliyyət

Qanunvericilik funksiyasının nə olduğunu müəyyən etmək və idarəetmə fəaliyyətindən (inzibati fəaliyyətdən) fərqləndirmək üçün maddi (funksional) və orqanik meyarlardan istifadə olunur.

Maddi (funksional) mənada qanunvericilik ümumi qayda qoyma, dəyişdirmə və ləğv etmə fəaliyyətidir. İdarəetmə funksiyası isə ümumi və mücərrəd normaların müəyyən şəxs və hadisələrə tətbiq edilməsidir. Ancaq maddi meyardan istifadə edərək qanunvericilik funksiyasını idarəetmə fəaliyyətindən ayırmaq hər zaman mümkün olmur. Çünki qanunvericiliyin fərdi aktları və fəaliyyəti olduğu kimi, idarəetmə orqanları da ümumi qayda (norma) yaratma fəaliyyətini həyata keçirir.

Konstitusiyanın Milli Məclisin səlahiyyətlərini tənzimləyən 94 və 95-ci maddələrini incələsək görərik ki, Milli Məclisin funksiyası təkcə ümumi qayda qoyma, dəyişdirmə və ləğv etmə fəaliyyətlərindən ibarət deyil. Misal olaraq, etimadsızlıq mexanizmi ilə NK-ya nəzarət etmək, fövqaladə və hərbi vəziyyətin elan edilməsi qərarını təsdiqləmək, hakimlərin, yaxud millət vəkillərinin toxunulmazlığına son vermək, şuralara üzv təyin etmək kimi qərarları ümumi qayda qoyma fəaliyyəti deyil. Digər tərəfdən, Konstitusiya həm Prezidentin, həm də NK-nın fərman və qərar şəklində ümumi qaydaqoyma səlahiyyətini tanıyır. Lakin burada qarşımızda olan ümumi qaydaqoyma funksiyasının (fərman və NK qərarları vasitəsilə) qanunların icrasını təmin etmək üçün həyata keçirildiyini unutmaq olmaz. Belə halda, Konstitusiyaya görə, qanunvericilik və idarəetmə orqanlarını bir-birindən rahatlıqla ayırd etmək mümkün olsa da, bu orqanların fəaliyyətinin mahiyyətindən çıxış edərək qanunvericilik və idarə funksiyalarını bir-birindən fərqləndirmək mümkün olmur.

Qanunvericilik və idarəetmə funksiyalarının ayırd edilməsində maddi meyar yetərsiz və əlverişsiz olduğundan, bu fərqləndirmədə *orqanik meyardan* da istifadə etmək lazımdır. Ona görə də parlamentin ümumi qayda qoyma və qa-

[29] Qanunvericilik buna istisna gətirə bilər. Məsələn İİHQ-a görə, inzibati xətaların icraatına həmin qanun tətbiq olunmur.

nunvericilik siyasəti, habelə siyasi fəaliyyəti, idarəetmə fəaliyyəti daxilində götürülə bilməz, bu fəaliyyətlər qanunvericilik funksiyası içində tədqiq edilməlidir; idarəetmə orqanlarının da siyasi fəaliyyətinə daxil olmayan bütün fəaliyyətlərinə idarəetmə funksiyası daxilində baxılmalıdır.

Məsələn, Konstitusiyanın 95.11-ci maddəsi parlamentin həll etdiyi ümumi qaydalar arasında ərazi quruluşunu göstərir. Halbuki ərazi quruluşunu (rayonların sayını, sərhədlərini) müəyyən etmək tipik administrativ fəaliyyətdir.[30] 96-cı maddədə göstərilən "NK-nın etimad məsələsi" isə siyasi fəaliyyətdir.

2. Məhkəmə fəaliyyəti və inzibati fəaliyyət

Maddi mənada məhkəmə funksiyası hüquqi mübahisələrə və hüquq pozuntularına dair iddialara baxan və qərar çıxaran dövlət funksiyasıdır. Bu mənada məhkəmə funksiyasının icra edilə bilməsi üçün hüququn pozulduğuna dair iddia, bu iddianın araşdırılması və hüququn pozulduğu halda hüquq nizamını yenidən bərpa etmək üçün sanksiya tətbiq edilməlidir. Məhkəmə funksiyası və bu funksiyanı yerinə yetirən məhkəmə aktı bu üç mərhələdən keçir.

Ancaq qeyd olunmalıdır ki, maddi meyar həmişə məhkəmə funksiyasını idarəetmə fəaliyyətindən fərqləndirməyə kifayət eləmir. Çünki bəzən administrasiya orqanları da hüquqi mübahisələri və başqa iddiaları həll edir. Məsələn, idarəetmə orqanının bir şəxsə inzibati cəza verməsi üçün bundan əvvəl o şəxsin inzibati xəta törətməsi, sonra isə bunun həlli və qərar çıxarılması zəruridir. Dövlət Qulluğunu İdarəetməsi Şurası dövlət qulluqçularına verilən intizam tənbeh tədbirlərini araşdırmalı, onları ləğv etməli, ya da qüvvədə saxlamalıdır. Dolayısıyla, administrasiya da inzibati cəza verəndə maddi mənada məhkəmə fəaliyyətini həyata keçirir.[31] Belə olan halda administrasiya da ədalət mühakiməsini həyata keçirirmi?

Təkcə maddi meyardan istifadə etsək görərik ki, administrasiya da hüquqi mübahisələri və hüquq pozuntularına dair işləri həll edərkən mühakimə fəaliyyətini həyata keçirir. Amma Konstitusiya müddəalarından hərəkət etsək, yuxarıdakı suala "yox" cavabını verməliyik. Çünki Konstitusiyanın 7-ci maddəsinə görə, məhkəmə hakimiyyətini müstəqil məhkəmələr həyata keçirir. Müstəqil məhkəmənin nə olduğunu Konstitusiyanın 127-ci maddəsi göstərir: hakimlər ancaq qanunlara tabedirlər, məhkəmə icraatına müdaxilə edilməsi qadağandır, heç bir orqan və şəxs məhkəməyə və hakimlərə təsir edə bilməz. Konstitusiyanın 128-ci maddəsi də hakimlərin toxunulmazlığı ilə bu müstəqilliyi qoruyur. Konstitusiyanın bu müddəalarına əsasən demək olar ki, məhkəmə hakimiyyəti səlahiy-

[30] Akyılmaz , Sezginer, s.34.
[31] Günday Metin, **İdare hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1997, s.11.

yətlərinin icrası və məhkəmə funksiyasının yerinə yetirilməsini mübahisə tərəfi olmayan və mübahisə tərəflərindən tamamilə müstəqil olan orqanlar həyata keçirməlidir. Bu cəhətdən idarəetmə orqanlarının hüquqi mübahisələri həll etmə fəaliyyəti bu fəaliyyətin sırf mahiyyətlərinə baxaraq məhkəmə funksiyası kimi qiymətləndirilə bilməz. Çünki idarəetmə orqanları Konstitusiyanın müstəqil məhkəmələr üçün nəzərdə tutduğu xüsusiyyətlərin heç birinə sahib deyillər, üstəlik, özləri həll etdikləri mübahisələrin tərəfi olurlar. Yaxarıdakı misalımıza qayıtsaq görərik ki, inzibati cəza təyin edən idarəetmə orqanı mübahisənin tərəfidir.

Məhkəmə funksiyasının müəyyən edilməsi və idarəetmə fəaliyyətindən fərqləndirilməsində maddi meyar təkbaşına yetərli olmadığına görə, burada da *orqanik-formal meyarı* tətbiq etməliyik. Orqanik meyara görə, məhkəmə fəaliyyəti müstəqil məhkəmələrin hüquqi mübahisələri və başqa iddiaları tərəf tutmadan və qərəzsiz həll etmə fəaliyyətidir. Müstəqillik və tərəfsizlik məhkəmə funksiyasını həyata keçirən orqanının əsas xüsusiyyətlərindən biridir, bunu təmin etmək üçün xüsusi prosessual qaydalar (mühakimə üsulları) nəzərdə tutulur (*forma meyarı*). Məhkəmə hüquqi mübahisələri və başqa iddiaları qəti şəkildə, yəni əksi iddia oluna bilməyən şəkildə həll edən dövlət funksiyasıdır. İdarəetmə orqanlarının hüquqi mübahisələri həll edən qərarları isə qəti olmur və onlardan məhkəməyə şikayət vermək olar. İdarəetmə orqanları qərarlarını həm geri götürə bilər, həm də ləğv edə bilərlər. Məhkəmə isə mahiyyətcə işi həll edən qərarlarını ləğv edə bilməz, yuxarı məhkəməyə şikayət və ya protest müddəti keçibsə də, əlavə kassasiya şikayəti xaricində məhkəmə qərarı ləğv edilmir.

Məhkəmə funksiyasını müstəqil məhkəmələrin hüquqi mübahisələri və başqa iddiaları prosessual qaydada, qəti olaraq həll etmə fəaliyyəti kimi götürsək, belə sual yaranacaq - çəkişməsiz məhkəmə prosesi ilə bağlı işlərin vəziyyəti necə olacaq? Həqiqətən çəkişməsiz işlərdə mübahisə olmur. Məsələn, bəzi ölkələrdə (Türkiyə kimi) vətəndaşın soyadı yaşadığı yer üzrə məhkəmə qərarı ilə dəyişdirilir.[32] Yaxud da məhkəmənin qəyyum təyin etməsi kimi fəaliyyəti mübahisənin həll edilməsi kimi qiymətləndirilə bilməz. O halda bu fəaliyyət məhkəmə fəaliyyəti sayılmamalıdırmı? Funksional mənada bu cür fəaliyyət, əslində, inzibati fəaliyyətdir.[33] Lakin bu cür işlər də məhkəmə prosesi qaydasında həll olunduğuna görə, bu işlərin həllinin mühakimə fəaliyyəti sayılması daha düzgündür.[34]

3. İcra hakimiyyəti və inzibati fəaliyyət

Nəzəri fikrə görə, idarəetmə fəaliyyəti (inzibati fəaliyyət) dövlətin qanunveri-

[32] Ad və soyadların dəyişdirilməsi administrativ fəaliyyət olduğu üçün, ölkəmizdə bunu VVADQ orqanları həyata keçirir. Lakin onların qərarlarından məhkəməyə şikayət verilə bilər.
[33] Gözübüyük, Tan, Cilt 1, s.8.
[34] Günday, s.12.

cilik və məhkəmə funksiyaları xaricində qalan funksiyadır, dövlətin qanunvericilik və məhkəmə fəaliyyətlərindən ayrı, cəmiyyət üçün icra edilən bütün fəaliyyətlər idarəetmə fəaliyyəti sayılır.[35] Göründüyü kimi, bu fikir icra hakimiyyəti funksiyası ilə inzibati fəaliyyət arasında fərq qoymur. Bu fikir əsasən düzdür, lakin ali icra hakimiyyəti orqanlarının siyasi fəaliyyəti də var. Halbuki siyasi fəaliyyət idarəetmə fəaliyyəti (inzibati fəaliyyət) sayılmır.[36]

Belə olan halda, idarəetmə/inzibati fəaliyyətə qanunvericilik və məhkəmə fəaliyyəti ilə icra hakimiyyəti orqanlarının sırf siyasi növlü fəaliyyətləri xaricində, dövlətin və cəmiyyətin daimi ehtiyaclarını ödəmək məqsədi ilə icra edilən fəaliyyət kimi tərif vermək mümkündür. İnzibati fəaliyyəti təkcə idarəetmə orqanları həyata keçirmir; qanunvericilik və məhkəmə orqanlarının da maddi/funksional mənada administrativ fəaliyyəti icra etdikləri hallar ola bilər.

İİHQ-un 2-ci maddəsində bəzi anlayışların tərifi verilib. Orada "inzibati icraat" anlayışı vardır, onu hardasa "inzibati fəaliyyət" ilə bənzər mənalarda işlədiblər. Lakin bu Qanunda olan inzibati icraat, nisbətən daha dar məna kəsb edir. Qanunun 2-ci maddəsinə görə, inzibati icraat - maraqlı şəxslərin müraciəti əsasında və ya İO-ların öz təşəbbüsü ilə inzibati aktın qəbulu - icrası - dəyişdirilməsi - ləğv edilməsi, habelə inzibati şikayətlərlə bağlı həyata keçirilən fəaliyyətdir. Tərif məhdudlaşdırıcı deyildir və əsasən də tərkib hissələrini ortaya qoymur. Bununla belə, inzibati fəaliyyətin, yəni idarəetmə funksiyasının, aşağıdakı xüsusiyyətlərini göstərmək olar:

1) inzibati fəaliyyəti, bir qayda olaraq, dövlət idarəetmə orqanları həyata keçirir;
2) inzibati fəaliyyətin predmeti daimi və nizamlı olaraq icra edilən "ictimai xidmət"dir;[37]
3) inzibati fəaliyyətin məqsədi həmişə "ictimai maraq və mənfəətdir («*public interest*»);
4) inzibati fəaliyyətin vasitələri inzibati hüquqi aktlar və hərəkətlərdir;
5) inzibati fəaliyyət idarəetmə orqanlarının (administrasiyanın) "dövlət hegemonluğu və gücündən" istifadə etmək səlahiyyətini tanıyır;
6) inzibati fəaliyyətə, bir qayda olaraq, ümumi hüququn sahəsi olan inzibati idarəetmə hüququnun qaydaları tətbiq edilməlidir.[38]

[35] *Jellinek W.* Verwaltungsrecht. 3 Aufl. 1931, s.6. Müəllif administrativ fəaliyyətə "Dövlət və ya hakimiyyət gücünü tətbiq edən hər hansı qurumun qanunvericilik və ədalət məhkəməsi xaricindəki fəaliyyəti" kimi tərif verir.
[36] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 29.
[37] Mühafizə fəaliyyəti də inzibati fəaliyyətin predmetinin ayrılmaz hissəsidir.
[38] Akyılmaz, Sezginer, s.35.

II. İNZİBATİ FƏALİYYƏTİN PREDMETİ, MƏQSƏDİ VƏ XÜSUSİYYƏTLƏRİ

A. İNZİBATİ FƏALİYYƏTİN PREDMETİ

Inzibati fəaliyyətin predmetini, yuxarıda göstərdiyimiz kimi, dövlətin siyasi, qanunvericilik, məhkəmə fəaliyyəti xaricində qalan və cəmiyyətin daimi ehtiyaclarını ödəmək, gündəlik həyatını davam etdirmək məqsədilə icra edilən ictimai işlər və xidmətlər təşkil edir («*la fonction publique*»).[39] Bu mənada idarəetmə (inzibati) fəaliyyətini əsasən inzibati orqanlar yerinə yetirir, lakin o bəzi nadir hallarda, qanunvericilik və məhkəmə orqanlarında da aparılan bəzi işləri və fəaliyyətləri də əhatə edə bilər. Qanunvericilik orqanları ancaq qanunvericilik fəaliyyəti ilə məşqul olmur; misal olaraq parlamentin mühasibat əməliyyatlarını, parlamentdə işləyən şəxslərlə əlaqədar fəaliyyəti, inzibati ərazi bölgüsünün təsdiq edilməsini[40] göstərmək olar. Konstitusiyada göstərilən qanunvericilik funksiyasına (ümumi qayda qoyma) mahiyyətcə daxil olmayan bu növ fəaliyyəti parlament icra etsə də, o, administrativ funksiyaya daxildir. İnzibati ədliyyə sisteminin olduğu ölkələrdə bu cür fəaliyyətdən yaranan mübahisələrə inzibati məhkəmələr baxır. Məhkəmə orqanları da məhkəmə funksiyasına daxil olmayan işlər (məsələn, məhkəmə işçiləri ilə bağlı) görə bilər və bəzi inzibati aktlar verə bilərlər.

İnzibati hüququn predmeti. Yuxarıdakı paraqrafda bu hüquq sahəsinin predmeti ümumi mənada göstərilib. İnzibati idarəetmə orqanlarının quruluşunun, yaradılmasının, apardıqları fəaliyyətin hüquqi cəhətləri, dövlət qulluğu, idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət də inzibati idarəetmə hüququnun predmetinə daxildir. İnzibati icraat qaydaları və onların icrası, administrativ fəaliyyət üzərində məhkəmə nəzarətini də bunlardan saymaq olar. Qısası, ictimai idarəetmə sahəsində yaranan bütün hüquq münasibətləri idarəetmə hüququnun predmetinə daxildir.

Anglo-sakson hüququ ölkələrində də inzibati idarəetmə hüququnun predmeti bir-birinə oxşardır. İngiltərədə «*Administrative law*» fənninin predmeti idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti, daha çox icraat qaydaları və bunlar üzərində məhkəmə nəzarətidir.[41]

Qanunvericilik və məhkəmə orqanları inzibati funksiyaya aid fəaliyyət icra

[39] Ведель Джордж. **Административное право Франции**, Москва, 1973, с. 478 – 479.

[40] İnzibati ərazi bölgüsünün təsdiq olunması mahiyyətcə inzibati fəaliyyət olsa da, formal qanun vasitəsilə həyata keçirilir.

[41] Richard Pierce, Sidney A.Shapiro, Paul Verkuil, **Administrative Law and Process**, Fourth Edition, Thompson and West**,** Foundatin Press, New York 2004, s.6.

etsələr də, idarəetmə orqanları qanunvericilik və məhkəmə funksiyasına aid hər hansı akt qəbul edə bilməzlər. Çünki Konstitusiyanın 7-ci maddəsində göstərilən hakimiyyətlər bölgüsü prinsipi bunun qarşısını alır. Bununla belə, normativ aktlar qəbul etməklə icra hakimiyyəti/dövlət idarəetmə orqanlarının "ümumi qayda qoyma" fəaliyyətini həyata keçirdiklərini iddia etmək mümkündür.

B. İNZİBATİ FƏALİYYƏTİN MƏQSƏDİ

İnzibati fəaliyyətin məqsədi ictimai marağı həyata keçirməkdir. Bildiyimiz kimi dövlətin məqsədi, xalqa layaqətli həyat tərzi təmin etməkdir. İnzibati fəaliyyətin (idarəetmə funksiyasının) predmetini təşkil edən ictimai işlər və fəaliyyətlərin çox böyük hissəsini, xüsusi sektor müxtəlif səbəblərə görə (sərfəli olmaması, texniki çatışmazlıq) icra etmir. Buna görə dövlətin bu xidmətləri icra etməsi bütün cəmiyyət üçün ictimai dəyər və önəm daşıyır. Çünki bu cür ictimai işlərin icrası ilə cəmiyyətin gündəlik ehtiyacları ödənilir və gündəlik həyat təmin edilir. Bu səbəbdən idarəetmə fəaliyyətinin məqsədi ictimai mənafeyi reallaşdırmaqdır və o, məhz bununla xüsusi sektor fəaliyyətindən fərqlənir. Özəl şəxslər qazanc, inkişaf və şəxsi mənfəət əldə etmək üçün fəaliyyət göstərirlər. İdarəetmə orqanları isə qazanc əldə etmək üçün deyil, bütün cəmiyyətə xidmət etmək, cəmiyyətin maraqlarını təmin etmək üçün fəaliyyət göstərirlər.

İnzibati orqan qazanc güdmə məqsədi ilə fəaliyyət göstərə bilərmi? Bir qayda olaraq xeyir. Məsələ burdadır ki, qazanc məqsədi güdən qurumlar, ümumi hüquqa görə deyil, xüsusi hüquqa tabe olmalı və bazar qaydalarına görə fəaliyyət göstərməlidir. Düşünməyin ki, insanlardan pul toplayan Vergilər Nazirliyi, qazanc məqsədini güdür. Vergilər ictimai tələbata yönəldmək məqsədi ilə toplanır. Yaxud "Azeriqaz" səhmdar cəmiyyəti, qazı satarkən yenə də qazanc məqsədini güdmür. Hakimiyyət səlahiyyətlərini tətbiq edərək qazanc əldə edilməsi, hüquqi dövlətdə yol verilməz haldır. İnsanlar hakimiyyət səlahiyyətlərinə boyun əyirsə, bunun səbəbi legitim məqsəddə yatır, bu da ictimai mənfəətdir, yoxsa pul qazanma məqsədi deyildir.

Əyər dövlət büdcəyə fond (gəlir) təmin etmək məqsədi ilə, sırf iqtisadi funksiyalı xüsusi bir qurum yaradarsa, bu qurum hakimiyyət səlahiyyətlərindən istifadə etməməli, inhisarçı qaydada fəaliyyət göstərməməlidir.

C. İNZIBATİ FƏALİYYƏTİN XÜSUSİYYƏTLƏRİ

1. İnzibati idarəetmə fəaliyyəti inzibati hüquqi aktlarla həyata keçirilməsi

İdarəetmə funksiyası, bir qayda olaraq, başqa dövlət funksiyaları kimi,

müəyyən növ ümumi hüquq aktları ilə icra edilir. Qanunvericilik orqanı qanun/qərar şəklində aktlarla, məhkəmə funksiyası isə qətnamə, qərərdad, qərar, hökm şəklində aktlarla həyata keçirilir. İnzibati fəaliyyətə gəldikdə, o administrativ aktlar (inzibati hüquqi aktlar) adlanan ümumi hüquq aktları ilə yerinə yetirilir.

2. İnzibati idarəetmə fəaliyyəti üstün və imtiyazli səlahiyyətlər (dövlət/hakimiyyət gücü) tətbiq olunaraq yerinə yetirilməsi

İnzibati orqanlara funksiyalarını həyata keçirərkən ictimai mənafeyi gerçəkləşdirmək üçün xüsusi hüquq şəxslərindən daha imtiyazlı səlahiyyətlər verilir. Bilindiyi kimi, xüsusi hüquq şəxsləri arasında bərabərlik prinsipi var, heç bir şəxsin iradəsi başqasının iradəsindən üstün sayılmır. Özəl hüquq şəxsləri ara-sındakı hüquqi statuslar (münasibətlər) ancaq şəxslərin iradələrinin qarşılıqlı şəkildə uzlaşdırılması nəticəsində yaranan müqavilələrlə qurulur. Amma idarəetmə orqanları ictimai maraqları qorumaq və təmin etmək məcburiyyətindədir. İctimai maraqları qorumaq üçün də administrasiya xüsusi hüquq şəxslərindən daha üstün durumda olmalı, onların səlahiyyətləri daha geniş olmalıdır. Əks halda idarəetmə orqanları ictimai mənafeyi qoruya bilməyəcəklər.

Məsələn, administrasiya şəhərdə ictimai nəqliyyatın səmərəli işləməsi üçün müəyyən marşrutlar üzrə məhdudlaşdırma tədbirləri görə bilər. Bu zaman xüsusi nəqliyyat sahibləri itkiyə məruz qalsalar da, onların etirazı hüquqi cəhətdən düzgün sayılmayacaq. Çünki əks halda şəhər nəqliyyatını sazlamaq və sahmana salmaq mümkün olmazdı. Belə olan halda, özəl hüquq şəxslərinin ictimai marağın həyata keçməsinə əngəl təşkil edən davranışlarını aradan qaldırmaq üçün inzibati orqanın xüsusi şəxslərdən daha üstün səlahiyyətləri və statusu olmalıdır. Başqa sözlə, xüsusi hüquq şəxslərinin razılığı olmasa da, ictimai maraq tələb etdiyi hallarda administrasiyanın onların hüquqi statuslarını dəyişmək səlahiyyəti olmalıdır.

İnzibati orqanların xüsusi hüquq şəxsləri qarşısında sahib olduğu bu səlahiyyətlər dövlət hegemonluğu və hakimiyyət səlahiyyətindən irəli gəlir. İnzibati orqanlara öz funksiyasını yerinə yetirə bilmək üçün hakimiyyət gücündən istifadə etmək hüququ verilir.

3. İnzibati fəaliyyətin daimi dövlət funksiyası olması

İctimai mənafeni təmin etməyə yönələn və dövlət gücündən istifadə edərək yerinə yetirilən inzibati fəaliyyət daimi dövlət funksiyasıdır. Qanunvericilik və məhkəmə funksiyaları zaman-zaman icra edildikləri halda, inzibati fəaliyyət hər

an icra edilir. Qanunvericilik və məhkəmə funksiyalarının icrası üçün vəsatət/ərizə (məsələn, qanun layihəsi və ya təklifinin, hüquqa ziddiyət ya da hüquq pozuntusuna dair iddia) olmalıdır, lakin inzibati fəaliyyətinin icra edilməsi üçün buna ehtiyac yoxdur. Administrasiya özü hərəkətə keçir və funksiyanı yerinə yetirir. Nəhayət, idarəetmə fəaliyyəti şəxslərlə birbaşa və hər an işləyən dövlət funksiyasıdır. İnsanlar təqsirləndirilən şəxs, iddiaçı, cavabdeh və ya şahid olmadıqca, ola bilər ki, həyatları boyunca məhkəməyə çıxmasınlar. Halbuki inzibati orqanların səyi (icraatı) olmasa, çox vaxt qanunvericilik orqanının fəaliyyət və aktları şəxslərə təsir göstərmir. Əslində şəxslər həyatlarının hər anında inzibati orqanlar ilə birbaşa münasibətdədirlər. İnzibati orqanlar vətəndaşların şəxsi və əmlak təhlükəsizliyini təmin edir, səhiyyə, təhsil qurumlarını təşkil edir və işlədir, yol, su, elektrik enerjisi, mavi yanacaq xətləri çəkir. Xülasə, vətəndaşlar həyatlarının hər anında idarəetmə orqanları ilə münasibətdə olurlar. Məsələn axşamlar evdə oturub online qazet oxuduğunuzda belə, inzibati orqan ilə münasibətdə olursunuz: internet xidmətinin təqdimində Rabitə Nazirliyinə bağlı qurumlar var.

Ancaq vətəndaşlar qanunvericilik və məhkəmə orqanları ilə münasibətə girdikdə, bu münasibət daha qabarıq siyasi və hüquqi münasibət kimi çıxış edir. Məsələn, parlament sədrinə yaxud üzvlərinə vətəndaşlar ərizə ilə müraciət edə bilər. Məhkəmədə isə vətəndaşlar bir qayda olaraq tərəf kimi çıxış edirlər.

III. İNZİBATİ HÜQUQUN TƏNZİMLƏMƏ SAHƏSİ

İnzibati hüququ, inzibati xətalar hüququndan ayırdıqdan sonra, onu "inzibati idarəetmə orqanlarının səlahiyyət və öhdəliklərinin" hüququ kimi qısaca tərif edə bilərik. Bununla belə, inzibati hüquq, administrasiyanı tənzimləyən yeganə hüquq sahəsi deyildir. İnzibati orqanların elə fəaliyyəti ola bilər ki, onlar mülki hüquqla tənzimlənsin. Yuxarıdakı izahatlarımızdan anlaşıldığı kimi, inzibati ədliyyə rejimini mənimsəmiş ölkələrdə belə, inzibati orqanların bəzi fəaliyyətləri xüsusi (mülki) hüquqa tabe edilə bilər. Məsələn bələdiyyənin öz yeməkxanasına tərəvəz alması ilə bağlı alqı-satqı müqaviləsi, əsasən Mülki hüquqa tabedir.

Belə olan halda İnzibati hüquq ilə xüsusi (mülki) hüququn administrasiya üzərində tətbiqi necə müəyyən ediləcək? Başqa bir sözlə, inzibati orqanların tərəf olduğu hadisələrdə, hansı hallarda inzibati (ümumi) hüquq qaydalarını, hansı hallarda isə xüsusi (özəl) hüquq qaydalarının tətbiq ediləcəyini müəyyənləşdirməliyik. Bu məsələnin araşdırılmasında müxtəlif meyarlardan istifadə olunur.

A. DÖVLƏT HEGEMONLUĞU (HAKİMİYYƏT GÜCÜ) MEYARI

Qərbi Avropada XIX əsrin sonuna qədər istifadə olunan bu meyara görə, idarəetmə orqanlarının dövlət hegemonluğundan (hakimiyyət gücündən) istifadə edərək icra etdiyi işlər inzibati hüququn predmetini təşkil edir. Bundan fərqli olaraq, idarəetmə orqanlarının özəl şəxslərlə bərabər hüquqlu münasibətlərdə olduğu işlər ümumi hüquqa yox, özəl/xüsusi hüquqa tabedir. Bu meyar dövlətin ictimai həyata çox müdaxilə etmədiyi zamanlarda ortaya qoyulan və istifadə edilən meyardır.

"Hakimiyyət gücü" meyarı dövlətin (inzibati orqanların) iqtisadi və ictimai həyata qarışmağa başlaması ilə inzibati idarəetmə hüququnun predmetini açıqlamaqda yetərli olmadı. İqtisadi və ictimai həyata müdaxilə edən dövlət, sadəcə əmr edən, qadağan edən və mədudlaşdıran güc olmaqdan çıxıb və cəmiyyət üçün bəzi xidmətlər göstərməyə başlayıb. Beləliklə, dövlət gücünün əmrediciliyi xaricində qalan, amma yenə də xüsusi hüququ aşan bəzi hüquqi münasibətlər yaranıb. Bu səbəbdən indi genişləndirilmiş yeni dövlət hegemonluğu meyarından istifadə olunur.[42]

[42] Gözübüyük, Tan, **1 Cild**, s.23.

B. İCTİMAİ XİDMƏT MEYARI

Dövlətin iqtisadi və ictimai həyata müdaxilə etməyə başlaması ilə "ictimai xidmət" termini İnzibati idarəetmə hüququnun tənzimləmə sahəsini müəyyən edən meyar kimi istifadə edilməyə başlanıb. Bu meyara görə, inzibati orqanlarının ictimai ehtiyacları ödəmək üçün girişdiyi bütün fəaliyyətlər ictimai xidmət sayılır və İnzibati idarəetmə hüququnun predmetini təşkil etdiyi qəbul edilir. Bu meyardan Avropada XX əsrin əvvəlindən istifadə olunur. Ictimai xidmətlər əvəllər ümumi hüquq qaydalarına aparıldığı üçün, inzibati hüququn predmetini müəyyən etmədə ictimai xidmətlərin rejimi əlverişli idi.

Özəl sektorun ekonomik güclərinin zəifliyi, ya da sərfəli saymadığı üçün icra etmədiyi fəaliyyətləri, administrasiyanın özü ictimai xidmət şəklində icra etməyə başlayıb. Misal olaraq poçt, dəmir yolları, dəniz yolları və s. göstərmək olar. Məsələn əhalini içməli su ilə təmin edilməsi zərurətdir, lakin bunu xeyir əldə etmək məqsədi ilə həyata keçirmək olmur – yüksək investisiya tələb etdiyi halda vətəndaşlardan alınan pul məbləği xeyli düşük olmalıdır. Buna görə belə xidmətləri təşkil edən fəaliyyətin xüsusiyyətləri onların xüsusi (mülki) hüquqdan daha fərqli qaydalara tabe olmasını tələb edir. İnzibati hüquqa da, xüsusi hüquqdan fərqli qaydalara tabe olan "ictimai xidmətlər hüququ" kimi tərif verilib.

Lakin dövlətin iqtisadi və ictimai həyata daha çox müdaxilə etməsi, habelə özəl şəxslərin icra etdiyi ticarət, sənaye və ya iqtisadi fəaliyyəti də dövlətin icra etməyə başlamasından sonra, ictimai xidmət termini get-gedə qeyri-müəyyən hala gəlib və inzibati hüququn tənzimləmə sahəsini ortaya qoyan meyar olmaqdan çıxıb. Çünki bəzi ictimai xidmətlər artıq ümumi hüquq rejiminə tabe olmurdu. Administrasiyanın icra etdiyi bu yeni ictimai xidmətlər özəl sektorla rəqabət şəraitində və müəyyən mənfəət prinsipləri ilə icra edildiyi üçün, onların (xidmətlərin) quruluşu və bəzi prinsipləri İnzibati idarəetmə hüququ sahəsinə daxil olur. Bununla belə, onların fəaliyyəti, xüsusilə ayrı-ayrı şəxslərlə olan münasibətləri özəl hüquq qaydaları ilə tənzimlənir. Üstəlik, Avropada GATS müqaviləsinin və AB Təsis müqaviləsinin təsiri ilə, sərbəst rəqabət qaydaları getdikçə ictimai xidmət növlərinə də tətbiq edilməyə başlanıb.[43] Avropanın bir çox ölkələrində, enerji və rabitə xidmətləri özəlləşdirilib, inhisarçı qaydada aparılmır və xüsusi hüquqa uyğun icra edilir. Belə olan halda, ictmai

[43] Avropa Parlamentinin 13.01.2004 tarixli Rezolusiyasına görə, ancaq səhiyyə, təhsil və mənzil təminatı kimi ictimai xidmətlər rəqabət qaydaları xaricində icra oluna bilən ictimai xidmətlər kimi saxlanılıb. GATS müqaviləsinə görə 160-a yaxın xidmət növləri, təhsil və uşaqların qayğısı sektoru daxil olmaqla, bu müqavilə ilə tənzimlənib. Azərbaycan hələ ki GATS'a tərəf olmayıb.

xidmətlərin hamısı İnzibati hüquqa tabe olmur. Onların bəziləri xüsusi (özəl) hüquqa tabe olduğundan, "ictimai xidmət" meyarı İnzibati idarəetmə hüququnun predmetini müəyyən etməkdə yetərsiz oldu.

C. YENİ DÖVLƏT HEGEMONLUĞU MEYARI

Belə olan halda İnzibati hüququn tənzimləmə sahəsi necə müəyyən edilməlidir? Bu başdan qeyd edək ki, birincisi, dövlət hegemonluğuna əsaslanaraq icra edilən administrativ fəaliyyətlər, məsələn, mühafizə, vergi, lisenziyalaşdırma və s. şübhəsiz İnzibati hüququn predmetinə daxildir.

İctimai xidmətlər baxımından da fərqləndirmə aparsaq, yerinə düşər: təkəldən - dövlətin inhisarçı kimi təqdim etdiyi ictimai xidmətlər də bura (predmetə) daxildir. Burada da dövlət hegemonluğu özünü göstərir. Sırf iqtisadi xüsusiyyətli xidmətlər isə özəl hüquqa aid olmalıdır. Bununla belə, nəqliyyat sahəsini misal kimi versək, deyə bilərik ucqar kəndə nəqliyyat xidmətinin təşkili kimi hallar, inzibati idarəetmə hüququnun tənzimləmə sahəsinə daxil olacaqdır.

Özəl sektorun fəaliyyətinə oxşar administrativ işlər də özəl hüquqa tabe edilir. Məsələn, iqtisadi və ictimai qurumlar iqtisadi sahədə ticari əsaslarla qazanc prinsipi ilə işləyirlər və fəaliyyətləri özəl hüquq şəxslərinin sahibkarlıq fəaliyyətinə bənzədiyi üçün özəl/xüsusi hüquqa tabedirlər.

Beləliklə, "ictimai xidmət"lə "dövlət hegemonluğu" meyarlarının qarışığı olan yeni meyardan istifadə etmək olar. 1) - Dövlət hegemonluğuna arxalanaraq icra edilən fəaliyyətlər və 2) - administrasiya üçün icrası sosial hüquqi dövlətdə *vacib olan* ictimai xidmətlər İnzibati hüququn tənzimləmə sahəsini təşkil edir.

§ 2. İNZİBATİ HÜQUQUN MƏNBƏLƏRİ VƏ XÜSUSİYYƏTLƏRİ

I. MƏNBƏLƏR

İnzibati hüququn mənbələri ilə başqa hüquq sahələrinin mənbələri arasında müəyyən bənzərlik var. Bununla belə, İnzibati hüququn mənbələri yer və təsir (qüvvə) baxımından fərqlənir.

A. KONSTİTUSİYA

İnzibati hüququn birinci mənbəyi Konstitusiyadır. Dövlətin əsas quruluşunu, bu quruluşun təşkilatlanması və işləmə mexanizmini göstərən qaydalar toplusu olan konstitusiya, yuxarıda da gördüyümüz kimi, administrasiya və İnzibati idarəetmə hüququna aid çoxlu prinsip və qaydalar müəyyən edir.

B. DİGƏR YAZILI MƏNBƏLƏR

Konstitusiyadan sonra qanunlar, fərmanlar, NK-nın qərarları, əsasnamələr və s. kimi idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə aid yüzlərlə inzibati normativ aktlar administrativ fəaliyyətləri, administrasiyanın səlahiyyətlərini və vəzifələrini, administrativ təşkilatlanmanı və inzibati qulluqçuların statusunu tənzimləyir. Bununla belə, başqa hüquq sahələrindən fərqli olaraq, bu aktlar, bir qayda olaraq, İnzibati hüququn əsas prinsiplərini ortaya qoymur.

C. MƏHKƏMƏ QƏRARLARI

İnzibati idarəetmə hüququnun əsas prinsiplərini özündə toplayan və ortaya qoyan vahid yazılı mənbə olmadığından, administrativ ədliyyə sisteminin olduğu ölkələrdəki inzibati məhkəmələr, məhkəmə praktikası qaydasında mübahisələrin həllində bəzi qaydalar yaradırlar. Bu baxımdan məhkəmə qərarları inzibati hüququn mənbəyini təşkil edir.[44] Fransız hüququ buna misaldır. Fransada Konstitusiyadan sonra məhkəmə qərarları bu hüquq sahəsinin hətta əsas mənbəyini təşkil edir.

Bizim ölkədə də Ali Məhkəmənin inzibati işlərə dair qərarları presedent hüququnu təşkil edir. Bunu İPM-nin 96.11 və 98.2 və 98.4-cü maddələrdən anlamaq mümkündür.

[44] Günday, s.89.

D. İNZİBATİ ADƏTLƏR VƏ İNZİBATİ PRAKTİKA

Nəhayət, özəl hüququn yazılı olmayan mənbəyi - adət-ənənəyə bənzəyən "inzibati (administrativ) adət və praktika" da var.[45] İdarəetmə orqanlarının müəyyən işlərdə təkrarladığı davranışlar, yaxud yazılı mənbələrin təfsiri, ya da praktika bunu ifadə edir. Administrasiya üstün qüvvəli hüquq qaydalarına açıq şəkildə zidd olmayan adət və praktikadan ayrılmamalıdır. Əks nəticə "sabit/ müntəzəm idarəetmə" prinsipinə və hüquqa zidd olar. Bu prinsipi yeni qəbul olunmuş «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 13.2-ci maddəsi də təkrarlayır. Ancaq ictimai maraqların tələb etdiyi halda inzibati praktikanı dəyişmək mümkündür (yerinə görə isə zəruridir).

E. NƏZƏRİYYƏ

Başqa hüquq sahələrində köməkçi mənbə olan elmi nəzəriyyənin (doktrinanın) İnzibati hüquqda xüsusi yeri var. İnzibati hüquq kodifikasiya olmadığına görə, doktrina məhkəmə praktikasını və qərarlarını təhlil və tənqid edərək onların sistemləşdirilməsini təmin edir. Doktrina bəzən qanunvericiliyin formalaşmasına birbaşa təsir göstərir. Məsələn, yeni qəbul olunmuş «İnzibati icraat haqqında» Qanunda Avropa İnzibati hüquq elminin hamılıqla qəbul edilən inzibati icraat prinsipləri əks olunub.

II. İNZİBATİ HÜQUQUN XÜSUSİYYƏTLƏRİ

A. İNZİBATİ İDARƏETMƏ HÜQUQUNUN YENİ HÜQUQ SAHƏSİ OLMASI

İnzibati hüquq nisbətən yeni hüquq sahəsidir. Onun kökü xüsusi hüquq kimi qədim Romaya qədər uzanıb getmir. İnzibati idarəetmə hüququ hüquqi dövlət anlayışının ortaya çıxması ilə bərabər XIX əsrdə yaranıb. İdarəetmə hüququ daim inkişafda və dəyişməkdə olan hüquq sahəsidir. Cəmiyyətin, dövlətin sürətlə inkişaf və dəyişməsinə paralel olaraq idarəetmə orqanlarının, administrativ fəaliyyətin də inkişaf və dəyişməsi davam edəcəyinə görə, inzibati hüququn tədqiqat sahəsi və bəzi ana məsələləri hələ ki, qəti həllini tapmayıb.[46]

[45] Gözübüyük , Tan, I Cild, s.114.
[46] Warren Kenneth F. **Administrative law**, West Publishing Company, Minnesota, 1982. s.13

B. İNZİBATİ HÜQUQUN KODİFİKASİYA OLUNMAMASI

İnzibati hüquq daim inkişaf etdiyinə və dəyişdiyinə görə (məsələn Nazirlər Kabineti qərarlarını dəyişdirir, tez-tez yeni qərarlar qəbul edir) kodifikasiyası mümkün olmayan hüquq sahəsidir. Başqa sözlə, İnzibati idarəetmə hüququnun «Mülki hüquq»un pozitiv əsası olan Mülki Məcəllə kimi bir qanunu yoxdur. Ancaq administrativ hüququn kodifikasiya edilməməsi onun anglo-sakson ölkələrindəki *«Common law»*a bənzər, məhkəmə qərarlarına/praktikasına dayanan hüquq olduğu mənasına gəlmir. Əksinə, administrativ fəaliyyəti, administrativ təşkilatı, idarəetmə orqanlarının səlahiyyət və vəzifələrini, dövlət qulluqçularının statusunu tənzimləyən onlarla normativ akt var. Lakin bu normalar inzibati hüququn qaydalarını əhatə edən, əsas prinsiplərini müəyyən edən, inzibati idarəetmənin bütün sahələrini və mövzularını tam olaraq qavrayan və tənzimləyən qanunlar deyildir. Bir çox halda İnzibati hüququnun mənbəyi olan qanunvericilik norması, eyni zamanda başqa bir hüquq sahəsini, məsələn, torpaq qanunvericiliyini, mülki qanunvericiliyi, kommersiya hüququnu və s. hüquq sahələrini də əhatə edir. Buna misal kimi «Haqsız rəqabət haqqında» Qanunu göstərmək olar.

Düzdür, inzibati hüququ kodifikasiya etməyə cəhd olunub. Ancaq bu təcrübələr uğurla nəticələnməyib. Bunun səbəbi dövlətin idarəetmə fəaliyyətinin inkişafına paralel olaraq, İnzibati hüququnun da eyni sürətlə dəyişməsidir. Müasir dövlət, təkcə asayişi və dövlətin müstəqilliyini təmin etmək vəzifəsini daşımır; vətəndaşlarına davamlı xidmət göstərən və bunları hər gün yaxşılaşdıran bir dövlətdir. Administrativ xidmətlərin və fəaliyyətin hər gün artması və idarəetmə fəaliyyətinin daimi inkişafı İnzibati hüququn da kodifikasiya edilərək bir mənbədə toplanmasını imkansız hala gətirir.

C. İNZİBATİ HÜQUQUN MƏHKƏMƏ QƏRARLARI İLƏ İNKİŞAF ETMƏSİ

İnzibati hüquq kodifikasiya edilmədiyi üçün ondaki boşluqlar və çatışmazlıqlar məhkəmə qərarları ilə doldurulur. İnzibati hüquq bu xüsusiyyətinə görə administrativ fəaliyyətin inkişafına rahat adaptasiya olunur.

Bundan başqa, mülki işlərə baxan məhkəmədəki hakimdən fərqli olaraq, administrativ məhkəmə hakimi tətbiq etdiyi qaydanı bəzi hallarda qanundan götürmür, bu qaydanı özü qoyur[47] və dolayısıyla mülki məhkəmə hakimindən daha geniş səlahiyyətlər yerinə yetirir. Mülki işlərə baxan hakim mülki qanunvericiliyi, qanunda müddəa olmadıqda isə adətləri tətbiq edir; ancaq adət olma-

[47] Əlbəttəki bu qaydalar, hüququn hamılıqla qəbul edilmiş prinsiplərindən törəyən qaydalardır.

dıqda da, hakim öz qərarı ilə hüquq qaydası yaradır. Lakin mülki hüquq qaydaları daha çox kodifikasiya olunduğu üçün mülki məhkəmə hakimi qanuna daha sıx bağlıdır. İnzibati məhkəmə hakimi isə inzibati hüququn əsas qaydaları kodifikasiya olunmadığı üçün Konstitusiya və inzibati fəaliyyətə aid qanunvericilikdəki qaydalar xaricində, inzibati fəaliyyət prinsiplərini rəhbər tutaraq hərəkət edir (etməlidir).

D. İNZİBATİ HÜQUQA "İCTİMAİ MARAQ" PRİNSİPİNİN HAKİM OLMASI

İnzibati hüquq, idarəetmə fəaliyyətinin (inzibati fəaliyyətin) hüququ olduğuna görə, inzibati fəaliyyət də öz növbəsində ictimai mənafeyin həyata keçirilməsi məqsədi güddüyünə görə, bu hüquq sahəsində ictimai maraqların təmin edilməsi anlayışı hakimdir.

İnzibati hüququn bu xüsusiyyəti, bu hüquq sahəsindəki hüquqi statusların (münasibətlərin), bir qayda olaraq, əvvəlcədən müəyyən edilmiş statuslara əsaslanmasına və bu hüquq münasibətlərində təktərəfliliyin və qeyri-bərabərliyin hakim olmasına səbəb olur.

Özəl hüquq sahəsində hüquqi statusların tərkibini tərəflər sərbəst iradələri ilə müəyyən edirlər. Bunun əksinə, inzibati idarəetmə hüququ sahəsində hüquqi vəziyyət bir qaydaya əsaslanır. Yəni bu hüquqi vəziyyətin tərkibi tərəflərin iradəsi ilə deyil, qanunvericilikdə qabaqcadan müəyyən edilən obyektiv qaydalarla tənzimlənir.[48] Məsələn xüsusi hüquqa tabe kredit müqaviləsinin müddəalarını tərəflər istədiyi kimi müəyyən edə bilərlər, lakin inzibati hüquq münasibətlərinin formalaşmasında tərəflərin sərbəstliyi xeyli məhdud olur.

İO-lar tərəfindən aparılan inzibati icraat hər halda obyektiv olmalı, inzibati praktika da həmişə "bərabərlik prinsipinə" hörmət edilərək reallaşmalıdır. Subyektiv mülahizələr ancaq obyektiv qayda daxilində izah oluna bilən hallarda işə təsir göstərə bilər, məsələn yaşlılara göstərilən imtiyazlar kimi. İnzibati hüquq münasibətləri *obyektiv-hüquqi* status kimi üzə çıxır.

Bundan başqa, özəl hüquq münasibətində tərəflər arasında üstünlük olmur, hər iki tərəf bərabər mövqedə olur (şaquli münasibətlər). Tərəflərdən birinin iradəsi qarşı tərəfin iradəsindən, mənfəəti onun marağından üstün sayılmır. Tərəflərdən biri öz iradəsini qarşı tərəfə zorla qəbul etdirə bilməz. İnzibati hüquq sahəsində hüquq münasibətlərində isə təktərəflilik və tərəflər arasında qeyri-bərabərlik hakimdir. İnzibati orqanın marağı, yəni ictimai mənafe şəxslərin maraqlarından üstün sayılır. Administrasiyanın birtərəfli qaydada öz iradəsini qarşı tərəfə zorla qəbul etdirmək imkanı var.

[48] Gözübüyük, Tan, 1 Cild, s.18.

E. MÜBAHİSƏLƏRİN HƏLLİ

İnzibati hüququn tətbiq edilməsindən yaranan mübahisələr xüsusi hüquqla deyil, ictimai marağın hakim olduğu ümumi hüquq qaydaları ilə həll olunmalıdır. Xüsusi hüquq qaydaları ictimai marağı ayrıca qorumur. İnzibati mübahisələrdə tətbiq edilən prosessual hüquq da, xüsusi hüquq ixtilaflarında tətbiq edilən prosessual hüquq ilə eyni olmamalıdır. Çünki inzibati ixtilaflarda tərəflər qeyri-bərabərdir: bir tərəfdə güclü administrasiya, qarşı tərəfdə isə (bir qayda olaraq) güçsüz və zəif vətəndaş və ya hüquqi şəxs olur. Buna görə administrativ çəkişmədə "silahların bərabərliyi" prinsipi də təmin edilməlidir ki, ədalətli mühakimədən danışmaq mümkün olsun. İnzibati icraatda bu qaydaların təmin edilməsi Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin qərarlarına görə, Konvensiyanın 6.1.-ci maddəsinin tələbidir. Administrativ ədliyyə sisteminin olduğu ölkələrdə bu mübahisələrə xüsusi administrativ (inzibati) məhkəmələrdə baxılır. Bu mübahisələrə məhz ümumi hüquq qaydalarının tətbiq edilməsi administrativ ədliyyə sisteminin qurulmasını zəruri edir.

İnzibati ixtilaflara ümumi hüquq qaydalarının tətbiq edilməsinin zərurəti özünü «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 10-cu maddəsində də göstərir. Qanunu hazırlayan Komissiya üzvlərinin rəyinə görə, inzibati ixtilafa baxan hakim ölkəmizin pozitiv hüququna daxil olmayan, hamılıqla qəbul olunan ümumi hüquq qaydalarını, hüquqi dövlət prinsiplərini və bu prinsipləri ehtiva edən AŞ Nazirlər Kabinetinin tövsiyələrini, Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin qərarlarını da nəzərə ala biləcəkdir.[49]

İPM-nin 11-15-cü maddələrində də bu prinsiplər yer almışdır. Belə ki sübuetmə yükü İO-ın üzərində olduğu kimi, məhkəmə lazım gördüyü hallarda özü sübutları tələb edir, zəif mövqedə olan vətəndaşı qorumaq üçün lazımi tədbirləri almalıdır.

İPM-yə görə, əgər İA-ın qəbuluna dair məcburetmə haqqında iddia qaldırırsa, sübutetmə yükü belə halda vətəndaşın üzərinə keçir; iddiaçı öz tələbini əsaslandırmalıdır. Lakin İO belə halda öz imtinasını faktiki hallara əsaslandırırsa, İO bunu sübut etməlidir.

Qanun qeyd etməsə də, belə hallarda şəxs İO-da olan məlumata istinad etməlidirsə, sübutetmə yükü yenə İO-da olmalıdır, bunları məhkəmə istəməlidir (İPM 11 və 12-ci maddələrin tələbi).

[49] Bu rəy 3-5 May 2006-cı il tarixləri arasında MM və GTZ-nin təşkilatçılığı ilə keçirilən "İnzibati hüquq və hüquqi dövlət: Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı" mövzusunda Konfransda bildirilmişdir.

§ 3. İNZİBATİ HÜQUQ VƏ HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPİ

A. İNZİBATİ HÜQUQ SAHƏSİNİN FORMALAŞMASI

Oxucuların diqqətini cəmləşdirmək üçün qeyd edirik: hüquqi dövlət prinsipləri inzibati hüquqda ona görə öyrədilir ki, bu prinsiplər inzibati hüquqa yön verir və inzibati məhkəmə icraatında bu prinsiplər nəzərə alınaraq qərarlar verilməlidir.

İnzibati hüquq, idarəetmə orqanlarının quruluşu, fəaliyyəti və yaratdığı hüquqi statusları/münasibətləri tənzimləyən hüquq qaydalarının və elmi nəzəriyyənin cəmidir. İnzibati (idarəetmə) hüququn predmetini dövlət/ ictimai idarəetmə sahəsində yaranan hüquq münasibətləri kimi ifadə etmək olar. Başqa hüquq sahələrində olduğu kimi, inzibati hüquq da qadağa, icazə və tapşırıq vermə (öhdəlik yükləmə) metodlarından istifadə edir. [50]

İnzibati hüququn müstəqil elm sahəsi olaraq XIX əsrdə yaran-dığını nəzərə alsaq, cinayət hüququ, mülki hüquq kimi hüquq sahələri ilə müqa-yisədə nisbətən yeni hüquq sahəsi olduğu bəlli olar. İctimai idarəetmənin hüqu-qiliyini tədqiq edən inzibati hüquq, polis dövlətindən hüquqi dövlətə keçidlə sıx bağlıdır. Hüquqi dövlətin bir mənası da dövləti idarə edənlərin hüquq qay-daları ilə bağlı olmalarıdır. Bu özəllik də inzibati hüququn tədqiqat sahəsinə daxildir.

İnzibati hüququn başlanğıcının polis hüququ olduğu müba-hisəli məsələdir.[51] Bu sahədə ilk yazılı əsər Fransada 1705-ci ildə N.Delamarın yayımladığı "Polis haqqında təlim"dir. Əsər polisin bütün qərarlarını ehtiva etməklə Paris hökümətinin tapşırığı ilə yazılsa da, müəllif mövzunu daha geniş incələyib, polis fəaliyyəti və dövlət idarəsi ilə bağlı geniş elmi analiz aparıb.[52]

İnzibati hüquq XIX əsr Fransa və Almaniyada inkişaf etməyə başlayıb və başqa ölkələrə də örnək olub.[53] Fransada inzibati hüququn inkişafının səbəbləri ictimai xidmətlərin inkişafı, dövlətin iqtisadi həyata daha çox qarışması, inzibati ədliyyə sisteminin yaranmasıdır.[54] Fransız inzibati hüququ, Strasburq məhkəməsi vasitəsilə hələ də başqa ölkələrdəki inzibati hüququnun inkişafına

[50] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 31.
[51] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 6. Əsərdə "polis" sözünün yunan dilində şəhər mənasına gəl-diyi, dövlət idarəetməsinin də əsasən şəhər idarəetməsi şəklində gerçəkləşdiyi fikri irəli sürülür.
[52] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 98.
[53] Balta Tahsin Bekir. **İdare Hukukuna Giriş**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s.93.
[54] Gözübüyük , Tan, **1 Cild,** s.16.

təsir göstərir. Mütərəqqi hüquq institutları ilə Fransa inzibati hüququ Avropa Birliyi kanalıyla administrativ ədliyyə sistemini tətbiq etməyən İngiltərəyə də təsir göstərir. Məsələn, Türkiyədə inzibati hüquq özünəməxsus xüsusiyyətlər daşımaqla bərabər, böyük ölçüdə Fransadan bəhrələnib.[55]

XIX əsrdə İnzibati hüquq Almaniyada da inkişaf etməyə başlayıb. Alman alimi V.Aronşteyn 1860-cı illərdə çap etdirdiyi "İdarəçilik haqqında təlim" əsərində maddi və funksional mənada "administrasiya" terminin fərqini göstərib, qanun və inzibati hüquqi akt kimi qurumları tədqiq edib.[56] L. Shctein də 1867-ci ildə nəşr etdiyi "İdarəçilik haqqında təlim" əsərində idarəetmə hüququnun polis hüququndan ayrılmasının gərəkliyi, idarəetmə fəaliyyətinin təkcə mühafizə fəaliyyətindən ibarət olmadığını və ictimai həyatın bir çox sahəsinə yayıldığına işarə edib. Bu səbəbdən o, «Polis hüququ» termini əvəzinə "idarəetmə hüququ" terminini təklif edib. Rusiya inzibati hüququna da fransız hüququndan daha çox alman hüququnun təsiri olub. Türkiyə idarəetmə hüququnun bir çox qurumları fransız hüququndan alınmadır.[57] Ölkəmizdə də "İnzibati icraat haqqında" və "İnzibati Prosessual Məcəllə" kimi qanunlar Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Təşkilatının (GTZ) texniki köməyi ilə qəbul olunub, alman məktəbinin xüsusiyyətlərini əks etdirir. Müqayisəli hüququn tədqiqinə əsaslanaraq deyə bilərik ki, Avropada maddi inzibati hüquq fransız təcrübəsinə, prosessual inzibati hüquq isə alman təcrübəsinə əsaslanır.

B. İNZİBATİ HÜQUQA OLAN EHTİYAC

Qeyd etdik ki, *hüquqi dövlət prinsipi* ilə *inzibati hüquq* sıx bağlıdır. Bunların qarşılıqlı inkişafı da bir-birinə bağlıdır. Bununla belə, bu iki institut arasında mütləq səbəbli əlaqənin olması mübahisəlidir. Məsələn, İngiltərədə inzibati hüquq gec inkişaf edib, bu da Avropa Birliyi hüququnun təsiri ilə ancaq XX əsrin ikinci yarısında olub. Kontinental hüquq sistemindəki "hüquqi dövlət" prinsipinin yerini tutan *"rule of law"* prinsipi ingilis hüququna çoxdan

[55] Buna misal kimi inzibati aktın hüquqa uyğunluq nəzarəti aparıldığı mərhələdə aktın hansı cəhətindən hüquqa ziddiyyətinin axtarılacağı məsələsini göstərmək olar. Türkiyənin "İdari Yargılama Usulu Kanunun" gətirdiyi beş ünsür – səlahiyyət – forma – səbəb – məzmun – məqsəd Fransız hüququ ilə eyni deyildir. Fransız hüququnda "səbəb – məzmun" birləşmiş halda *"violation de la loi"* (qanunun aşılması, pozulması) ünsürudur. Məqsəd ünsüru yerini də «səlahiyyətin azdırılması» kimi tərcümə edə biləcəyimiz, *"detournement de pouvoir"* ünsüru tutur. Baxın: Brown, Garner, Questiaux, s.121-122.

[56] Abdullayev Elşad. **Müqayisəli inzibati hüquq (Fransanın inzibati hüququ)**, «Qanun» Nəşriyyatı, Bakı, 1997, s.38.

[57] Balta, s.94.

tanışdır.[58] Analizlər, aşağıda görünəcəyi kimi, müasir mənada inzibati hüquq və hüquqi dövlət prinsipinin həm inkişaf, həm də formalaşma baxımın-dan yaxın olduğunu göstərir.

İnzibati (idarəetmə) hüququnun bu qədər gec ortaya çıxması bəlkə də qəribə görünə bilər. Tarixin qədim zamanlarından bəri dövlət deyilən varlıq olduğuna və dövlətdə ictimai idarəetmə münasibətləri mövcud olduğuna görə, bunların xaotik deyil, müəyyən qaydalarla aparıldığı və ya buna cəhd edildiyi danılmazdır.[59] Belə olan halda nəyə görə idarəetməni tənzimləyən hüquq sahəsi bu qədər gec yaranıb?

Əzəldən dövlət idarəçiliyinin siyasi motivlər və qaydalarla aparıldığını bilirik. Siyasət isə çox vaxt hüquqi qaydalara söykənmir.[60] Hüquq elmi müəyyən fənlər kimi ortaya çıxır və bu fənlər özlərinə məxsus *anlayışlar* yaradır. İnzibati idarəetmə hüququ idarəetmə orqanlarının hüquqiliyini qəbul etdiyi anlayışlara uyğunluq baxımından araşdırır. Lakin orta əsrlərin dövlət idarəetməsinin adət-ənənəyə (idarəçilərin özlərini qaydalarla məhdudlaşdırmaq istəməməsi) əsas-lanması inzibati hüququn gərəkliyini göstərməklə bərabər, onun ortaya çıxmasını əngəlləyib. Çünki inzibati hüququn siyasət elmini məhdudlaşdırmaq özəlliyi var: dövlət idarəsi müəyyən qaydalara əsaslanmalıdır.[61]

İnzibati hüququn müstəqil fənnə çevrilməsindən əvvəl, bu hüquq sahəsinin araşdırdığı sahələrdən bəziləri ümumi hüquq və ya konstitusiya hüququna daxil idi. Fransız konstitusiya hüquqçusu Esmeinin, 1895-ci ildə yayımladığı "Konstitusiya hüququnun ümumi əsasları" kitabında inzibati hüquq sahələrini

[58] «*Common law*»a əsaslanan ingilis hüquq sistemi məhkəmələrin (hakimlərin) tarixi dövr içində inkişaf etdirdikləri prinsipləri/əsasları ehtiva edir. Kontinental hüquq sistemimizdə bunlardan bəziləri "hüququn ümumi prinsipləri" adlandırılır. Bunlar eyni olmasa da, bənzərlikləri var. Məsələn, "haqq-ədalət" prinsipi, "müdafiə hüququ (*audi alteram partem*)" kökləri çox qədimə uzanan prinsiplərdir.

[59] Avtoritar idarə tərzi və ya mütləqiyyət rejimi olsa da, idarəetmə müəyyən qaydalara əsaslan-malıdır, çünki bunu etmək rasionaldır. Qaydalara əsaslanan idarəçilik nizam-intizam gətirir, bu da öz növbəsində sağlam dövlət idarəçiliyi yaradır. «*Administrativ personal*» və ya «dövlət məmurları» adlandırdığımız təbəqə hər zaman olub, orta əsr dövlətlərində bunlara ən gözəl misal vəzirlər, valilər, inzibatçılar və ya vergi məmurlarıdır.

[60] Politologiya kitablarında uğurlu siyasətçiyə əxlaqi və ya şəxsi xüsusiyyətlər nəzərə alınmadan, siyasətdə və dövlət idarəsində qalmağı bacaran siyasətçi kimi tərif verilir. Lakin demək olar ki, hüquq elmi, təbii hüquq məktəbinə əsaslanır. Dolayısıyla, klassik mənada siyasət elmi çağdaş duruma çatmazdan qabaq makiavelist fikirlərə əsaslanırdı və hüquqilikdən xeyli uzaq idi.

[61] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 7.

tədqiq etməsi buna sübutdur.[62] Onsuz da çağdaş anlamda inzibati hüquq ilə konstitusiya hüququ bir-biri ilə bağlı hüquq sahələridır.[63]

İnzibati (idarəetmə) hüququn ayrıca fənn kimi inkişafındakı ehtiyacları bu şəkildə sadalamaq olar:

1. Azadlıq anlayışının və tələblərinin artması; Fransız inqilabından sonra bunların inkişafı idarə edənlərin fəaliyyətinin müəyyən qaydalarla məhdudlaşdırılmasını zərurətə çevirmişdi. Mövzudan kənar məsələyə diqqətinizi çəkmək istəyirəm: fransızlar məşhur Bastiliya qalasını, işgəncə qarşı olan hiddətlərindən dolayı söküblər, Fransız inqilabının bu rəmzini Parisdə axtarsanız artıq tapa bilməyəcəksiniz.

2. Dövlətin fəaliyyətinin genişlənməsi; bu mənada dövlətin ictimai xidmət sahəsindəki fəaliyyətinin artması və dövlətin ekonomik həyata müdaxiləsini göstərmək olar. Bu, müəyyən qaydalar qoyulmasını tələb edirdi. İnzibati idarəetmə hüququ bəzən bu qaydalarla yarandığı kimi, bəzən də məhkəmə qərarları əsasında özü qaydalar yaradıb.

İnzibati idarəetmə hüququ, ümumi hüquq sahəsi kimi başqa hüquq sahələrindən daha ideolojikdir. İnzibati hüquq qurumlarının bir hissəsi müəyyən prinsiplərə xidmət edir. Bu prinsiplərin çoxu təsirli, lakin eyni zamanda hüquqa hörmət göstərən idarəetmə orqanlarının yaranması və fəaliyyət göstərməsi məqsədlərinə xidmət edir. Bununla belə, bunlar tədricən inkişaf edib və inzibati hüququn əsas prinsipləri, məsələn, "səlahiyyət ancaq qanunla verilir", bu hüquq sahəsinin inkişafı prosesində meydana gəlib.[64]

Beləliklə Qərbdə İnzibati hüququn son əsrdəki inkişafı *hüquqi dövlət* siyasətini ortaya çıxardı.[65] Çünki bu siyasətin praktik tətbiqi hüquqi dövlət prinsiplərinin reallaşdırılmasıdır. Müasir inzibati hüquq kitablarında hüquqi dövlət prinsipinə ilk mövzular arasında yer ayrılması buna sübutdur.

---

[62] Abdullayev, **Fransanın..**, s.38.

[63] Bunun birinci dərəcəli səbəbləri «İnzibati idarəetmə hüququ»nun mənbələri arasında Konstitusiyanın olması və «İnzibati idarəetmə hüququ»nun icra hakimiyyəti orqanı kimi konstitusion bir qurumu və onun davamı olan maddi mənada "administrasiyanı" incələməsidir.

[64] Buradakı "qanun" sözünün normalar ierarxiyasına zidd olmayan normativ aktlarla yanaşı, normativ tənzimləməni də əhatə etdiyini unutmaq lazım deyil. Eyni prinsipi «İnzibati icraat haqqında» Qanununun 11.2-ci maddəsi də təkrarlayır.

[65] Bu mənada "politika" sözü, İnzibati idarəetmə hüququ baxımından nəzəriyyədə çox da tətbiq edilmir. Cinayət hüququnda "cinayətkarlıqlı mübarizə" siyasəti olduğu kimi, İnzibati idarəetmə hüququnda da "idarəetmə hüququ siyasəti" olmadığı irəli sürülə bilər. Lakin idarəetmə hüququ prinsipləri nəzərə alınsa, bunların eyni zamanda, İnzibati idarəetmə hüququna bir yön verdiyi də görünər. İnzibati idarəetmə hüququ prinsipləri üçün baxın: Gözübüyük , Tan, **1 Cild**, s.427.

C. İNZİBATİ HÜQUQ VƏ ÜMUMI HÜQUQUN BAŞQA SAHƏLƏRİ

Ümumi hüquq sahəsi olan İnzibati (idarəetmə) hüququ dövlət idarəçiliyinin hüquqiliyini araşdırdığından ümumi hüququn başqa sahələri ilə qarşılıqlı əlaqədədir.[66] İnzibati hüquq, səpələnmiş qanunvericilik sahəsidir, inzibati hüququn vahid qanunu (məcəlləsi) yoxdur, inzibati hüquq normaları qanunvericiliyin müxtəlif sahələrində toplanıb.

İnzibati hüquqa ən yaxın hüquq sahəsi **Konstitusiya hüququ**-dur. Dövlətin əsas təşkilatını, hakimiyyət qollarının yaradılması və fəaliyyətinin əsas prinsiplərini, siyasi iqtidarın dəyişmə mexanizmini göstərən, insan hüquqlarının təminatçısı olan Konstitusiya hüququnun İnzibati idarəetmə hüququ ilə bağlı olması təbiidir. Unudulmamalıdır ki, İnzibati hüquqa hakim olan prinsiplər və mənbələrin bir hissəsi Konstitusiyada əksini tapır.

İnzibati hüququn yaxın olduğu başqa hüquq sahəsi **Cinayət prosessual hüququ**dur.[67] Bir tərəfdə dövlətin, qarşı tərəfdə isə vətəndaşın olduğu hüquq münasibətlərinin inzibati hüquqa da daxil olacağı aydındır.[68] Lakin ölkəmizdə «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 3-cü maddəsinə görə, cinayət-prosessual fəaliyyətə inzibati icraat qaydaları şamil olunmur.

İnzibati hüququn **Cinayət hüququ** ilə münasibəti cinayət qanunlarının dövlət idarəsi əleyhinə törədilən cinayətləri ehtiva etməsi və bəzi hallarda blanket dispozisiyadan istifadə edərək cinayətin obyektiv cəhətinin təyini üçün İnzibati hüquqa istinad etməsində ortaya çıxır.[69] Digər tərəfdən, cinayət qanununda dövlət idarəçiliyi ilə bağlı normaların əksinə davranan üçün

[66] Beynəlxalq ümumi hüququn, İnzibati idarəetmə hüququ ilə əlaqəsi olmadığı zamanlar da olub. İnzibati idarəetmə hüququ administrasiyanın ölkəiçi idarəetməsinin hüquqiliyini incələyirdi. Lakin insan hüquqları sahəsindəki inkişaf və əsas hüquqlara beynəlxalq müqavilələrlə garantiya verilməsi, üstəlik, Avropa Şurası kimi beynəlxalq/regional qurumların bu sahədə səlahiyyət sahibi olmaları, dövlətlərin məsuliyyətinə təsir göstərmələri, bu mövzuların həm İnzibati idarəetmə hüququ, həm də dövlətlərin ümumi hüququ ilə bağlı olması bu iki hüquq sahələri arasındakı münasibətləri xeyli artırıb.

[67] Polis hüququnun ayrıca hüquq fənni olmasını söyləmək hələ tezdir. Polis hüququ ilə bağlı tənzimləmə Cinayət prosessual hüququna daxildir.

[68] Bununla belə, burada bəzi incəliklərə diqqət yetirilməlidir. İstintaq orqanlarının hərəkətlərindən administrativ məhkəmələrə yox, ədliyyə məhkəmələrinə müraciət olunur. İstintaq orqanlarının hüquqa zidd fəaliyyəti nəticəsində yaranan dövlətin maddi məsuliyyəti və buna müraciət yolları da Azərbaycanda olduğu kimi, cinayət prosessual, ya da başqa qanunda tənzimlənə bilər.

[69] Məsələn, "vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə" cinayətinin yaranmasını müəyyən etmək üçün, "vəzifənin" nədən ibarət olduğu, yəni tərkibini müəyyən etmək lazımdır, lakin məmurun vəzifəsini cinayət hüququ deyil, inzibati hüquq müəyyən edir.

sanksiyalar qoyulur, bu sanksiyalar hüquqi məsuliyyət formasında çıxış edir. İnzibati xəta cinayət qanunu çərçivəsində cinayət də sayıla bilər.

Sonda vurğulanmalıdır ki, insan hüquqları İnzibati hüquq ilə sıx bağlıdır. İnsan hüquqlarını, əslində, xüsusi hüquq şəxsi də (non-state actors) poza bilər, lakin insan hüquqları baxımından əhəmiyyət kəsb edən pozuntular, daha çox dövlət məmurlarının törətdiyi pozuntulardır. Bu cür ixtilafların böyük bir hissəsi inzibati hüququn əhatə sahəsinə daxildir. Bunlara səyahət hüququ, mülkiyyət hüququ (dövlətləşdirmə və memarlıq/şəhərsalma işlərində), təhsil hüququ, vicdan azadlığı və s.-lə bağlı pozuntular misal ola bilər.

D. HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPLƏRİNİN TƏMİN EDİLMƏ SİNDƏ İNZİBATİ HÜQUQUN YERİ

Qanunvericilik orqanı üzərində konstitusiya nəzarəti prinsipi xaricində hüquqi dövlətin bütün prinsipləri ya birbaşa, ya da dolayı olaraq icra hakimiyyəti və onun davamı olan administrasiya ilə sıx bağlıdır.[70] Məhz buna görə «İnzibati icraat haqqında» Qanunun məqsədi "*inzibati orqanlar tərəfindən insan hüquq və azadlıqlarına əməl olunmasını təmin etməkdən və qanunun aliliyinə nail olmaqdan ibarətdir*".

Hüquqi dövlət, sadə desək, idarə edənlərin hüquqla bağlılığını ifadə etdiyinə görə onun təmin edilməsində İnzibati hüququn əhəmiyyəti ortaya çıxır.[71] Hüquqi dövlət prinsiplərindən bəziləri - administrasiyada qanunçuluq prinsipi, administrativ fəaliyyət üzərində məhkəmə nəzarəti, dövlətin maddi məsuliyyəti kimi prinsiplər inzibati hüquq fənninin tədqiqat və əhatə dairəsindədir. Başqa prinsiplərin gerçəkləşdirilməsi baxımından isə administrativ hüquq tamamlayıcı funksiya daşıyır. Misal olaraq administrasiya üzərində məhkəmə nəzarəti olmadan, insan hüquqlarına hörmət prinsipinin mümkünsüz olacağını göstərmək olar.

Zənnimcə, hüquqi dövlət prinsiplərindən ən əsası administrasiya üzərində məhkəmə nəzarətidir. Təsirli məhkəmə nəzarəti hakimiyyətlər bölgüsünün olduğu sistemlərdə hüququn üstünlüyünü təmin etmək üçün önəmli faktordur. Hərçənd bu ifadə məhkəmələrin müstəqilliyini və demokratik idarəetməni də nəzərdə tutur və bu faktorların yoxluğu məhkəmə nəzarətini formal bir şeyə

[70] Məsələn, məhkəmələrin müstəqilliyi prinsipi hakimlərin xüsusilə icra hakimiyyətindən müstəqil olmalarını tələb edir. Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin administrasiyanın səlahiyyətlərini məhdudlaşdırıcı xüsusiyyəti var.

[71] Lakin bu, hər hansı formal inzibati hüquq deyil, zəngin, sistemli, administrasiya üzərində təsirli hüquqi kontrolu təmin eden, pozitiv mənada qəbul edilməsi lazım olan inzibati idaəetmə hüququ olmalıdır.

çevirir. Lakin inzibati idarəetmə hüququ qurumlarının olmadığı sistemdə hüquqi dövlətin reallaşması imkansızdır. İnzibati hüququn prinsiplərinə uyğun olaraq çalışmayan administrasiya və onun yaratdığı idarəetmə qaydası, həm ictimai xidmətlərin ləngiməsi və düzənsizliyi, həm mühafizə səlahiyyətlərindəki despotluğu və qeyri-müəyyənliyi ilə sosial rifah və insan hüquqlarının təmin edilməsi bir yana, heç dövlət içindəki asayişi də təmin edə bilməz.[72] Müasir dövlət idarəçiliyi, eyni zamanda professionallığı da tələb edir. Çünkü qeyri-professionalca aparılan işlər, xidmətin daim axsamasına səbəb olduğu kimi, maliyətlərin artması, dövlətə etibarın azalması kimi mənfi təsirlərə səbəb olur.

§ 4. HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPİNİN İNKİŞAFI

Hüquqi dövlət («*Rechtsstaat*») termini də, «polis dövləti» termini kimi, Almaniyada ortaya çıxıb. Bununla belə, bu termin Fransada inkişaf edib və Fransa bu məsələdə həm Almaniyaya, həm də Avropa ölkələrinə örnək olub.

Çağdaş ictimai həyatda və siyasi sistemdə "hüquqi dövlət" çox önəmli prinsipdir. Konstitusiya qurumu olan "hüquqi dövlət" prinsipi xüsusilə kontinental Avropa ölkələrində yayğın anlayışdır. Anglo-sakson ölkələrində "hüquqi dövlət" isə "hüququn hegemonluğu" mənasına gələn " *rule of law*" termini ilə ifadə olunur.

Hüquqi dövləti bəşəriyyətin nail olduğu ən yaxşı, ən ideal nizam olaraq qəbul etmək mümkündür. Sosial dövlət, demokratik dövlət, dünyəvi dövlət hüquqi dövləti tamamlayan xüsusiyyətlərdir.[73]

Siyasət elmi də zaman keçdikcə makiavelist məntiqdən ayrılaraq hüquqilik zəminə əsaslanmaq məcburiyyətində qalıb. Çağdaş dövlət idarəçiliyi hüquqi qaydalara bağlıdır. Totalitar-avtoritar sistemlər, diktaturalar hələ də mövcud olsa da, bunların fəaliyyəti geniş ölçüdə hüququn xaricindədir. Ancaq bunlar da legitimlik axtarışları səbəbindən hər zaman hüquqa dayanıqlı fəaliyyət göstərdiklərini iddia edirlər. Hüquqi dövlət olduqlarını onlar avtoritar dövlətin əhalisinə KİV-lər vasitəsi ilə təlqin etməyə çalışırlar. Lakin hüquqi dövlətdə siyasi iqtidarın akt və hərəkətləri hüquqla məhdudlaşdırılır, Konstitusiya və qanunlara

[72] Hüquqların təmin edilməsi baxımından modern cəmiyyətlərdə «İnzibati idarəetmə hüququ»nun əhəmiyyəti daha da artır. Qədim dövrlərdə maddi və prosessual cinayət hüququ ilə hüquq və azadlıqları məhdudlaşdıran dövlət, indi sistemin liberallaşması və eyni zamanda dövlətin iqtisadi həyata daha aktiv qatılması səbəblərindən müdaxilə və tənzimləmə "qılıncını" daha çox administrativ sahədə göstərir.

[73] Özay İl Han. **Günışığında yönetim**, Alfa Basımevi, İstanbul, 1996, s.104.

bağlıdır. Demokratiya da hüquqi dövlətin *conditio sine qua non* şərtindən biridir.[74]

Bütün hüquq elmini əlaqələndirən termin kimi görünsə də, əslində hüquqi dövlət prinsipi ümumi hüquq elminin əsasən iki fənninin araşdırma obyektidir: Konstitusiya hüququ və İnzibati hüququn. Bununla belə, müxtəlif fənlərin predmetinə daxil olan "hüququn əsas və ümumi prinsipləri" özünü hüquqi dövlət terminində büruzə verir.

Pozitiv hüquq sahəsi olan inzibati idarəetmə hüququnun hüquqi dövlət baxımından əhəmiyyəti inkar edilə bilməz. Hüquqi dövlətlə inzibati hüquq o qədər yaxındır ki, hətta hansının səbəb, hansının nəticə olduğuna dair sual da yarana bilər. Səbəb–nəticə münasibəti baxımından hüquqi dövlət prinsipinin bu fənlər üçün nə olmasının cavabı odur ki, prinsip XX əsrin ikinci yarısında meydana çıxdığından, onun "nəticə" olduğu anlaşılacaqdır. Bununla belə, hüquqi dövlət prinsipi Konstitusiya hüququnun inkişafına təsir göstərdiyi kimi, İnzibati idarəetmə hüququnun inkişafına da yol açıb. Hətta belə də demək olar ki, hüquqi dövlət prinsipi inzibati hüquq ilə bərabər inkişaf edib.

Hüquqi dövlət terminini «liberal dövlət», «demokratik dövlət» kimi terminlərdən də ayırmaq lazımdır. Tarixi aspektdən baxıldıqda demək olar ki, hüquqi dövlət prinsipi dövlətin nail olduğu son və ən mütərəqqi xüsusiyyətdir. Hüquqi dövlətə dövlət idarəçiliyində ideal kimi də baxıla bilər. Hüquqi dövlət prinsipinin insan hüquqlarının təminatı məsələsi ilə eyni zamanda ortaya çıxdığını da qeyd etmək lazımdır.

Bütün bunlarla bərabər hüquqi dövlətin əsas şərtlərindən biri olan "idarəçilərin də idarə olunanlar kimi hüquq qaydaları ilə bağlı olmaları", "dövlətin maddi məsuliyyəti" kimi prinsiplər inzibati hüququn mühüm nəzəri məsələləri kimi ortaya çıxır.

İnzibati hüququn inkişafı və onun qurumlarının fərd - dövlət münasi-bətlərini ödəməsi aşağıda incələdiyimiz hüquqi dövlətin şərtləri üçün zəmindir. İnzibati idarəetmə hüququ inkişaf etdiyi müddət ərzində, predmetinə daxil olan inzibati hüquqi akt və hərəkətlərin hüquqiliyi mövzusunu araşdıracaq.

İnzibati hüquq əhatəli hüquq sahəsidir. Mülki hüquq və Cinayət hüququ kimi onun kökləri qədim əsrlərə getmir. Bunun səbəbi də aydındır; idarəetmə orqanlarının hüquqiliyini araşdırmaq ancaq XVIII əsrdən etibarən, siyasi sistemlərin liberallaşması ilə mümkün olub. Dövlət mənşəli qərar və hərəkətlər üzərində nəzarət, dövlətin maddi məsuliyyəti kimi qurumların özü də tarixi

[74] Daver Bülent, **Siyaset bilimine giriş**, Siyaset Kitabevi, Ankara, 1993, s. 165.

təkamülə məruz qalıb. Orta çağ dövlətlərində idarə edənlərin qərarlarının hüquqiliyinə fərqli prizmadan baxılırdı. Liberal dövlət anlayışına çatana qədər bu sahədə bir-birini təqib edən "mülki dövlət" və "polis dövləti" mərhələləri mövcud olub. «Mülk dövlət» və «polis dövləti» anlayışının hakim olduğu çağlarda, hələ ki, inzibati hüquq sahəsindən bəhs etmək mümkün deyildi. İnzibati idarəetmə hüququ ancaq liberal dövlət anlayışının yaranması və idarə olunanların administrasiyada qanuni təminatlar axtarması ilə meydana çıxıb.

I. MÜLK-DÖVLƏT VƏ POLİS DÖVLƏTİ MƏRHƏLƏSİ

A. MÜLK-DÖVLƏT

"Dövlət mənəm", deyən 14-cu Louis (1638-1715), mülk-dövlət anlayışını gözəl şəkildə ifadə etmişdi.

Bu anlayışda dövlət, torpaq və onun üzərində yaşayanlar, dənizlər, başqa coğrafi ünsürlər və qurğular orada hegemon olanların malı sayılırdı, ona görə də ona "Mülk-dövlət" deyilirdi.[75] Qanuni ləqəbi ilə tanınan Osmanlı Sultanı Suleyman, "Ədalət mülkün təməlidir" deyəndə, mülk sözü ilə dövləti nəzərdə tuturdu. Hökmdar (hegemon) ölkənin müəyyən parçasını (üzərində yaşayan xalq da daxil olmaqla) canlı-cansız bütün ünsürləri ilə birlikdə istədiyi vaxt sata bilər, bağışlaya bilər və ya yox edə bilərdi. Mülk-dövlətdə insan hüquq sahibi deyildi, hökmdarın mülkiyyət hüququnun predmeti olan bir subyekt idi.[76]

Mülk-dövlət anlayışı daha çox feodal dövlətlərin hakim olduğu orta çağları əhatə edir. Bununla belə, daha əvvəlki vaxtlarda olan mütləq və despotik rejim-lər də idarəetmə forması və üsulu baxımından mülk-dövlət sayılır. Orta çağda feodal dövlətlərin, dərəbəylərin hakimiyyətlərinin zəifləməsi və mərkəzi dövlətin güclənməsi polis dövlətinin ortaya çıxmasına yol açdı.

Mülk-dövlət anlayışında hakimiyyət hüququna mülkiyyət hüququ kimi baxılırdı. Bu status, o zamanların ifadəsi ilə "Kral öz mülkündə imperatordur" kimi ortaya qoyulurdu. Ortaçağ Fransasında bələdiyyə üzvlüyünü kral satırdı.[77] Feodal senyorluqlarda da qanunvericilik, icra və mühakimə səlahiyyətlərinin feodal senyora satılması və ya verilməsi mümkün idi. Mülk-dövlətdə xalq yaşadığı torpağa bağlı idi və torpaqla bərabər satılır, bağışlanır, miras yolu ilə başqasına verilirdi.

---

[75] Özay, s.25.
[76] Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, **İdare hukuku dersleri,** Göksu Matbaası, Konya, 2001, s.36.
[77] Aulard A, **Fransa inkılâbının siyasi tarihi,** çev: Poroy Nazım, Türk Tarix Qurumu Basımevi, Ankara, 1987, s.XIII.

Mülkiyyət haqqının bu qədər geniş şərh edilməsi dövləti təmsil edən mərkəzi hökümət, dərəbəyi və kilsənin verdiyi qərarların qanuniliyi barədə müba-hisə edilməsinə imkan vermirdi. Onsuz da zəif mərkəzi dövlət və feodal quruluş ölkə səviyyəsində hər hansı hüquq qaydasının vahid tətbiqini imkansızlaşdırırdı. Bununla belə, feodal dövlətdə kralın hegemonluğu simvolik olaraq bütün ölkə üzərindəki hegemonluq demək idi. Faktiki olaraq kral öz hegemonluğunu kilsə və dərəbəyləri ilə bölüşürdü.[78] Dərəbəylərə əsgər yetişdirmə, vergi ödəmə və bəzi ictimai xidmətləri icra etmələrinə əvəz olaraq verilən torpaq parçaları üzərində onların mülkiyyət hüququ sayılan hegemonluq səlahiyyəti həddi tanımırdı. Xalqa torpaq vermə, məcburi əməyə cəlb etmə, vergi ödəmə məsələlərində dərəbəylər tam sərbəst idilər. Bu halda dövləti məhdudlaşdıran heç bir qayda-qanun yox idi. Digər tərəfdən, mərkəzi dövlətin güclənməsi ilə müha-kimə səlahiyyəti hökmdara keçdi. Mühakimə fəaliyyətinə "Kral canlı qanundur", "Kralın istədiyini qanun istəyir" kimi prinsiplər hakim idi. Beləliklə, feodallıqların yerinə keçən mütləq mərkəzi hakimiyyət müəyyən müddət mülk-dövlət anlayışını davam etdirdilər.[79]

Nəzərinizə maraqlı bir faktı çatdırım: MDB məkanında "mülk-dövlət" anlayışı qismi də olsa davam edir. Belə ki Dövlət Başçıları, dövlət mülkiyyətində olan əmlak üzərində xeyli geniş sərəncam vermə səlahiyyətinə sahibdir və onların bu səlahiyyətləri qanuni istinada ehtiyac duymur. Bunu ən çox daimi istifadə üçün torpaq ayırma işlərində rastlamaq mümkündür. Məsələ qanunçuluq prinsipi və səlahiyyətlərin deleqasiyası mövzuları ilə bağlı olduğundan, oxucular bu iddianın əsasını önümüzdəki səhifələrdə tapacaqlar.

B. POLİS DÖVLƏTİ

Polis dövləti (*Polizeistaat*) anlayışı ilk dəfə Almaniyada ortaya atılıb, XVII və XVIII əsrin mütləqiyyət rejimlərini ifadə etmək üçün istifadə olunmuşdu.[80] Rus ədəbiyyatı Almaniyada "polis dövləti" terminin ortaya çıxmasını Almaniyada inzibati hüququn başlanğıcı və mənbəyinin polis hüququ olması ilə izah edir.[81] Polis dövləti cəmiyyətin rifahı və asayişi üçün gərəkli saydığı hər cür tədbiri qəbul edən, şəxslərin hüquq və azadlıqlarını həddi tanımadan və hüquqa tabe olmadan istədiyi kimi məhdudlaşdıra bilən dövləti ifadə edir. Dövlət idarəsinə geniş və nəzarətsiz səlahiyyətlərin verilməsi polis dövlətini izah edir.[82]

---

[78] Poggi Gianfranco, **Çağdaş devletin gelişimi,** Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1991, s.39.
[79] Aulard, s..XIV.
[80] Günday Metin, **İdare hukuku**, 2.Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997, s.24.
[81] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 98., Aslanov M.S. *İnzibati ədliyyə qurumunun bəzi məsələləri*, **Keçid dövründə Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri**, hazırlayan: M.N.Əliyev, "Digesta" Yayınları, Bakı, 2003, s.78.
[82] Günday, s.25.

Bu gün də insan hüquq və azadlıqlarına hörmətlə yanaşmayan dövlət üçün "polis dövləti" terminindən istifadə olunur.[83] Lakin müasir Almaniyada sosial rifah dövlətinin iqtisadiyyata və sosial həyata aşırı müdaxiləsi bu dövlətin bir yönünün polis dövləti olması fikri səslənir.[84]

Mərkəzi dövlətin güclənməsi feodalizmin axırına və mütləq monarxiyaların qurulmasına yol açmışdı. Cəmiyyəti idarəetmə haqqı mülkiyyət hüququ anlayışı olmaqdan çıxmağa başlamışdı, legitimlik axtarışlarının daha sağlam əsasa dayandırılmasına cəhd olunurdu. İdarəetmə haqqının mənbəyi ilahiləşdirilirdi. "Tanrıdan gəlməyən iqtidar yoxdur" kimi anlayış yaranmışdı. İdarəetmə haqqının ilahi kökü, katolik kilsəsinin gətirdiyi anlayış idi.[85] O zamanlar Papada cəmlənən kilsənin səlahiyyət və imtiyazları siyasi iqtidarəetməni həyata keçirənlərdən daha qüvvətli idi.

Polis dövlətində məsuliyyət baxımından kral özünü ancaq Tanrı qarşısında məsul görürdü. Onun bütün fəaliyyəti dövlət adından həyata keçiril diyi iddia olunurdu.[86] Beləliklə, iqtidara mübahisəsiz itaət edilməliydi. Krala qarşı çıxmaq dövlətə və ya Tanrıya qarşı çıxmaq sayılırdı.

Mülk-dövlət anlayışında idarəetmə hüququ mülkiyyət hüququ olduğu üçün hədd tanımadan tətbiq edilirdi. Polis dövlətində isə mərkəzi dövlətin güclənməsi ölkə səviyyəsində tətbiq oluna bilən məcburi qaydaların qəbul edilməsinə imkan yaratmışdı; beləliklə, idarəetmə hüququ ilahi qaydalar və kralın özünün qoyduğu qaydalar xaricində heç bir hüdud tanımırdı. Yəni qoyulan qaydalar ancaq riayyət üçün idi. Kral özünü qoyduğu qaydalara tabe saymırdı; nə özündən əvvəl olan qanunlarla, nə də özü qoyduğu qaydalara tabe deyildi. Jean Bodinin də ifadə etdiyi kimi, hegemon "istəsə də, əl-qolunu bağlaya bilməzdi".[87] Bəzi monarxiyalarda, məsələn, Fransada XIV Luidovikə qədər kralların özlərinin qoyduqları qaydalara əməl etdikləri ifadə edilir. Bununla belə, orta əsrlərdə XIV Ludovik zamanı kralın ümumi dövlət hüququna olan kimi özəl hüquqa da hakim olduğu və "Krallığın Əsas Qanunları"na tabe olmadığı nəzərə alınsa, bu dövlət polis dövlətindən çox mülk-dövlətini yada salır.[88] Bodinə görə, kral öz təbəəsinin mülkiyyət və azadlıq

[83] Bununla belə, "polis dövləti" termini "hüquqi dövlət" kimi Avropa qitəsinə xas termindir və anglo-sakson hüququnda mövcud deyildir. Polis dövləti üçün ingiliscə "*authoritarian state*" istifadə olunur.

[84] Baxın: http://www.uni-siegen.de/~ifan/ungewu/heft4/node16.html, *Grundthese: Der Wohlfahrtsstaat als Polizeistaat***.**

[85] Qeyd etməliyik ki, islam dövlətlərində də ilk xəlifələr dövründən başlayaraq belə bir anlayış irəli sürülürdü. Lakin islam tarixində olan *biət* hadisəsi iqtidarın mənbəyinin Tanrıda deyil, xalqın razılığında olduğunu göstərir.

[86] Akyılmaz, Sezginer, s.37

[87] Göze Ayferi, **Siyasi düşünceler ve yönetimler,** Beta Basım, İstanbul, 1995, s.122.

[88] Aulard, s.XIV.

hüquqlarına hörmətlə yanaşmalı, ilahi iradənin əksi olan təbii qanunlara əməl etməlidir. Amma kral bu qanunları pozduqda nə isə etmək mümkün deyildi.

Polis dövlətində əmretmə gücü hökmdar və onun təyin etdiyi şəxs/qurumlara aiddir. Bunların səlahiyyəti mütləq səlahiyyət sayıldığından, məhdudlaşdırılması və bu səbəbdən məsuliyyətə cəlb olunmaları da qəbul olunmurdu. Polis dövlətində mülk-dövlətdən fərqli olaraq, hökümdarın fəaliyyəti öz adından deyil, dövlət adından həyata keçirilirdi. Böyük bir güc olaraq qarşımıza çıxan hökmdarın və onun təmsil etdiyi dövlətin üstündə bir güc yox idi. Bu baxımdan mülk-dövlət anlayışından polis dövləti anlayışına keçilməsi, cəmiyyətin idarə edilməsində özbaşınalığın bir az azalmasına baxmayaraq, çox da böyük fərq gətirmədi.

Polis dövləti terminindəki "polis" anlayışı, sadəcə, bugünkü mənasıyla "mühafizə" mənasında deyil, daha geniş mənada istifadə olunurdu. Cəmiyyətin rifah və təhlükəsizliyini təmin etməyə aid bütün administrativ fəaliyyət "polis fəaliyyəti" olaraq qəbul edilirdi. Dövlətin bu fəaliyyəti icra etmək üçün sahib olduğu məhdudlaşdırılmamış və nəzarətsiz güc isə "polis qüdrəti" (*Polizeigewalt*) adlandırılırdı.

"Xəzinə nəzəriyyəsi" praktikası da polis dövlətini mülk-dövlətdən ayırır. Qabaqlar idarə olunanlara dövlətin vurduğu zərərə görə heç bir təminat verməyən polis dövləti, daha sonra məhkəmə praktikası ilə dar da olsa, məhdud təminat gətirmişdi. Bu nəzəriyyə Almaniyada ortaya çıxıb. Kökünü Roma hüququnda tapan, kraldan başqa xəzinəyə ayrı bir hüquqi şəxs kimi baxan bu görüşə əsasən, özəl hüquq rejiminə görə xəzinəyə qarşı iddia qaldırmaq mümkün olurdu.[89] "Xəzinə nəzəriyyəsi" (*Die Fiskustheorie*) XVIII əsr Almaniyasında qismən də olsa, administrativ fəaliyyət nəticəsində zərər çəkmiş şəxslər üçün məhkəməyə şikayət yolunu açmışdı və məhkəmə qərarlarıyla inkişaf etdiril-mişdi. Hökmdarın şəxsi xəzinəsi xaricində qalan dövlət xəzinəsinə qarşı iddia qaldırma haqqının tanınması ilə hökmdarın icra səlahiyyətlərinə əsasən apardığı fəaliyyətə görə (siyasi məsələlər - "*Reqierungssache*" istisna olmaqla) xəzinə-nin maddi məsuliyyəti qəbul edilmişdi.[90] Beləliklə, polis dövlətində sonralar dövlətin məsuliyyəti dar mənada olsa da, var idi. Düzdür, kralın (və onun vəzi-fəli şəxslərinin) aktlarının qanuniliyini mübahisə etmək mümkün deyildi, ancaq müəyyən bir kompensasiya tələb etmək mümkün idi. Xəzinə nəzəriyyəsi hökm-darla xəzinəni bir-birindən ayırdığı və hüquq qaydalarına əsaslanmadığı üçün tənqid edilib. Lakin vurğulamaq lazımdır ki, bu nəzəriyyə zamanının ehtiyac-larını da müəyyən qədər nəzərə alıb.[91] Qeyd edək ki, bu anlayış indiyə kimi BGB § 89-da öz varlığını qoruyur.

[89] Gözübüyük Şeref, Turgut Tan, **İdare hüququ, 1 Cild,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s.52.
[90] Akyılmaz, Sezginer, s. 37.
[91] Günday, s.25.

II. LİBERAL DÖVLƏTDƏN HÜQUQİ DÖVLƏTƏ

Hüquqi dövlət nəzəriyyəsinin əsas prinsipi, insan hüquq və azadlıqlarına təminat verilməsidir. Tarixi inkişaf içində insan hüquqları na hörmət göstərilməsi və qanunla tanınması liberal dövlət anlayışının bərqərar olması ilə bağlıdır. Yəni liberal dövlət bunları *tanıyıb*. Liberal dövlətlə hüquqi dövləti ayıran əsas fərq hüquqi dövlətin əsas insan hüquqlarını sadəcə tanıması deyil, eyni za manda onların həyata keçməsinə *təminat* verməsidir.

A. AYDINLANMA ÇAĞI VƏ LİBERAL DÖVLƏTİN YARANMASI

Liberal dövlət anlayışının öncülü Con Lokk sayılır, lakin onun yaşadığı çağda (XVII əsr) və ondan sonra uzun müddət ərzində liberal dövlət qurulma-mışdı.[92] Çünki XVII və XVIII əsrin dövlətləri polis dövlətinin hakim olduqları çağlar idi.

Liberal dövlətin cəmiyyət və dövlət anlayışı fərdə və fərdin iradəsinə əsas-lanır. Dövlətin əsas ünsürü, tək dayanağı və mənbəyi olan fərd, liberal dövlətdə başlıca dəyər və məqsəddir. Dövlətin məqsədi fərdin xoşbəxtliyini reallaşdır-maqdır.[93]

Liberal dövlətin, daha doğrusu, dövlətlərin nə zaman qurulduğunu müəyyən etmək çətindir. Məsələn, Fransa inqilabının "İnsan və Vətəndaş Hüquqları Dek-larasiyası" ilə liberal dövlət yaratdığını iddia etmək çətindir. Çünki o rejimi "çoxluğun despotizmi" adlandırmaq daha düzgün olar.

Liberal dövlət anlayışı ilə dövlət mütləqiyyətinin və despotizminin məhdud-laşdırılması, idarə olunanlara təminat verilməsi uğrunda mübarizənin iki nəti-cəsi ortaya çıxıb - bunlardan ilki dövlət səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması, ikincisi isə idarə olunanlara müəyyən hüquqların verilməsidir.

Liberal dövlətdə dövlət səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması və məcburi olaraq bu məqsədlə müəyyən qaydaların qoyulması inzibati hüquq sahəsinin ortaya çıxmasına və inkişafına da təsir göstərib. Dövlət hüququnun inkişafı baxımından liberal dövlət önəmli mərhələdir. Bununla yanaşı inzibati hüquq baxımından liberal dövlət sosial hüquqi dövlətin başlanğıcı olduğu üçün xüsusi önəm daşıyır. Beləliklə, hüquqi dövlət liberal dövlətin bir qurumu olaraq yaranıb və inkişaf

[92] Hacızadə Hikmət. **Demokratiya: Gediləsi uzun yol,** Əbilov & Zeynalov Mətbəəsi, Bakı, 2001, s.51.
[93] Chandran Kukathas, *The Many and the One: Pluralism in the Modern World*, Richard Madsen and Tracy B. Strong, editors, 2003, p. 61.

edib.[94]

Fransa Dövlət Şurası 1873-cü ildə məşhur *Blanco* qərarını verərkən hələ ki, Fransada hüquqi dövlət qurulmamışdı, o dövr kapitalist iqtisadiyyatının ideoloji əsasını qoyan liberal dövlət zamanı idi.[95] Əslində, sosial hüquqi dövlət liberal dövlətin əsaslarını, xüsusən, ideoloji əsaslarını mühafizə etməkdə davam edir. Sosial hüquqi dövlət prinsipinin yaranması liberal dövlətin güddüyü məqsədin - liberal rejimin tətbiq etdiyi vasitələrin yararsızlığına bağlıdır.

Liberal dövlət mərhələsi inzibati idarəetmə hüququnun inkişafında və hüquqi dövlət prinsipinin yaranmasında böyük əhəmiyyət daşıyıb. Hüquqi dövlətin bir çox prinsipləri liberal dövlət mərhələsində yaranıb. Hüquqi dövlətin əsasən XX əsrin II yarısında yaranmağa başladığını qəbul etmək olar. Lakin inzibati hüquqi aktlar üzərində məhkəmə nəzarəti, inzibati orqanların qanuniliyi, maddi məsuliyyəti prinsipləri pozitiv hüquqa daha əvvəl, liberal dövlət vaxtında daxil olub. Liberal dövlət prinsipinin tərk edilməsinin səbəbi isə əsas hüquqların təminat altına almaqdakı yetərsizliyidir. Klassik liberal dövlət sistemi əsas hüquq və azadlıqları tanıyır, amma onların gerçəkləşdirilməsi üçün lazımi şərait təmin etməyi özünə vəzifə saymırdı.[96] Guya dövlət azadlıqlara müdaxilə etməsə, bunların gerçəkləşdirilməsi üçün lazımi şəraitin özü-özündən yaranacağı qənaəti hakim idi.

Sinfi mübarizənin, sosializmin güclənməsi, SSRİ-dən ixrac edilən "proletariatın dünya inqilabı" hədəsi liberal demokratiya ideyasının yenidən nəzərdən keçirilməsi fikrinə gətirib çıxarmışdı. Məhz bu amil sosial demokratiya və sosial hüquqi dövlət prinsipinin yaranmasına səbəb olmuşdu. Çünki klassik liberal dövlət idarəetmə formaları vasitəsilə burjuazi yanın bütün cəmiyyət üzərində sinfi hegemonluğunu bərpa etmək və qorumaq üçün qurulduğu qəbul edilir.[97]

Liberal dövlətdə idarəetmə orqanlarının passiv davranışı, inzibati hüquq münasibətlərinə də məhdud yanaşırdı; bunların artması ancaq hüquqi dövlətin qurulması sırasında müşahidə olunur. Liberal dövlətdə inzibati hüquq, daha çox fərdin azadlıqlarını inzibati orqanın müdaxiləsindən qoruyurdu. Liberal dövlətdə idarəetmə orqanlarının belə passiv davranması sosial hüquqi dövlətdə dəyişir. Artıq idarəetmə orqanlarına tapşırıqlar verilir, sosial-ekonomik səviyyənin yaxşılaşdırılması gözlənilir.[98] Bu da məcburi olaraq administrativ

[94] Bilgen Pertev. **İdare Hüququ Ders Notları**, İ.Ü.Siyasi Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1995, s.43.
[95] Blanko qərarı üçün baxın: Delcros. **Fransa ve İngiltere'de idarenin sorumluluğu,** tərcümə: Turgut Candan, Danıştay Yayınları:39, Ankara, 1984, s.1 və d.
[96] Burada liberal dövlətin burjuaziyanın mübarizəsinin nəticəsi olduğu unudulmamalıdır. Burjuaziya polis dövləti mərhələsində olan dövlət müdaxiləsini minimuma endirməyə cəhd edirdi.
[97] Poggi, s.116.
[98] Gözübüyük, Tan, **1 Cild,** s.429.

səlahiyyətlərin artmasına yol açır, lakin bu səlahiyyət artımının məqsədi insan hüquqlarının təminatı olduğu üçün administrativ fəaliyyət üzərində qanuni nəzarətin güclənməsi inzibati hüquq üçün yeni vəzifələr yaradır.[99]

Bununla belə, liberal dövləti təkcə mühafizə vəzifəsini gücləndirən dövlət kimi səciyyələndirmək səhvdir. İctimai xidmət liberal dövlətdə də inzibati orqanların vəzifələri sırasındadır. Sadəcə, sosial hüquqların bərqərar olmadığı bu sistemdə, məsələn, işsizliyin həll edilməsinə yönəlmiş sosial-ekonomik ictimai xidmətlər yox idi.

Hüquqi dövlətin hələ də qurulmadığı ölkələr var. Lakin siyasi rejimlər və bunların xüsusiyyətləri baxımından pozitiv hüquqda vahid anlayış yoxdur. Beləliklə, inzibati idarəetmə hüququ baxımından hüquqi dövlətin gərçəkləşmədiyi dövlətlərdə liberal rejim, avtoritar rejim, demokratik rejim analizini aparmaq çətindir. Bu səbəbdən "liberal dövlət" inzibati idarəetmə hüququ institutları üzərində təsirini itirib və yerini artıq "hüquqi dövlət" prinsiplərinə verib.

B. SOSİAL HÜQUQİ DÖVLƏT

Liberal dövlət ideyası əsas azadlıqların təmin edilməsində yetərsizdir. Pozitiv hüquq normaları ilə *sosial* hüquqlar tanındığı kimi, klassik və ekonomik hüquqlarla yanaşı bunların yaşana bilməsi üçün lazımi şəraitin təmin edilməsi də dövlətin öhdəliyinə çevrildi. Ölkə konstitusiyalarında nəzərdə tutulmuş bu prinsiplər vətəndaş hüquqlarının reallaşmasını əngəlləyən şərtlərin aradan qaldırılması baxımından dövlətə müxtəlif vəzifələr yükləyir.[100]

Sosial dövlət prinsipi idarəetmə orqanlarına yeni öhdəliklər yükləməklə onun fəaliyyət sahəsini genişləndirdiyi kimi, səlahiyyətlərini də artırır. Əslində, azadlıqların qorunması və insanların təhlükəsizliyinin təmin edilməsi liberal dövlət üçün də öhdəlikdir. Lakin bu öhdəlik özünü daha çox hüquq və azadlıqlara *qarışmamaq* kimi qarşıya çıxırdı.

Sosial dövlətdə administrasiya, sadəcə, ictimai xidmət sahəsində deyil, mühafizə sahəsində da yeni vəzifələr və səlahiyyətləri üzərinə götürüb. Məsələn, təhsil sahəsində dövlətin üzərinə qoyulan vəzifələr *ictimai xidməti* maraqlandırdığı halda, insanların sağlam mühitdə yaşamalarını təmin etmək üçün ekoloji hüquqi tənzimləmələr daha çox idarəetmə orqanlarının *mühafizə* fəaliyyətinə aiddir. İnzibati orqanın səlahiyyət artımına ən gözəl misal, ictimai maraq olduqda, xüsusi

[99] İnzibati idarəetmə hüququ məhkəmə qərarlarının təsiri ilə inkişaf etmiş hüquq kimi tanınır. Müqayisəli hüquqa baxıldıqda, məhkəmə qərarlarının hüquq dövləti prinsipinin tələblərinə istinad etməsi yuxarıdakı tezisi isbat edir.

[100] Göze Ayferi. **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosial Devlet Sistemleri,** Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977, s.158.

əmlakın inzibati orqanların qərarları ilə dövlətləşdirilməsidir. Liberal dövlətdə toxunulmaz sayılan mülkiyyət hüququ anlayışı sosial dövlətdə qəbul edilmir. Sosial dövlətdə mülkiyyət hüququ mütləq deyil, nisbi hüquqdur və ictimai maraqlara zidd şəkildə istifadə olunmamalıdır. Digər tərəfdən, sosial dövlət liberal dövlətdən fərqli olaraq, sadəcə fərdə deyil, müxtəlif sosial, eko-nomik, siyasi qruplara və qurumlara əhəmiyyət verib onlara bəzi hüquqlar tanı-yır. Bununla belə, sosial dövlətin məqsədi yenə də insandır. [101]

Dövlətin (idarəetmə orqanlarının) bu vəzifələri sosial və iqtisadi azadlıq-ların təmin edilməsi üçün artırılıb. Bu vəziyyətə paralel olaraq idarəetmə orqan-larının fəaliyyətinə qarşı qanuni qorumanın və hüquqa uyğunluq nəzarətinin əhəmiyyəti də artıb. Sosial dövlət prinsipinin hüquqi dövlət prinsipi ilə eyni zamanda ortaya çıxmasının səbəbi, hər halda, budur.[102] Sosial dövlətdə dövlətin vəzifə və səlahiyyətləri artıb, ancaq dövlət bunları hüquq çərçivəsində yerinə yetirir. Sosial dövlətin eyni zamanda hüquqa bağlı dövlət olması zərurəti bu-radan irəli gəlir.

Hüquqi dövlətin sosial dövlətin bir xüsusiyyəti olduğu irəli sürülə bilərmi? Bizə görə, bu, mümkün deyil. Dar mənada sosial dövləti insanlara sosial-ekonomik hüquqların tanındığı və təmin edildiyi dövlət kimi ifadə etsək, köhnə Sovet İttifaqı kimi ölkələrin sosial dövlət olduğu qəbul edilməlidir. Lakin SSRİ-nin hüquqi dövlət olduğu fikri əsla irəli sürülə bilməz. Aşağıda tədqiq olunan hüquqi dövlətin ünsürlərinin bir çoxunun SSRİ-də olmadığını bilirik.

Digər tərəfdən, sosial dövlətin hüquqi dövlətin bir xüsusiyyəti olduğunu irəli sürmək mümkündürmü? Sosial dövlətin məqsədi sosial ədaləti, sosial rifahı, sosial təhlükəsizliyi təmin etmək və sosial hüquqları həyata keçirməkdir. Yuxarıda vurğulandığı kimi, belə vəziyyət dövlətin vəzifə və səlahiyyətlərini, bu arada sosial ictimai xidmətləri yerinə yetirəndə idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyətini artıracaq və bu sahədə məhkəmə nəzarətinin təsiri azalacaq. Yəni sosial dövlət ehtiyacları idarəetmə orqanlarının hərəkət sahəsini və sərbəstliyini genişləndirib hüquqi dövlət sahəsini az da olsa daraldır. Lakin unudulmamalıdır ki, hüquqi dövlətin əsas məqsədi insan hüquq və azadlıqlarını qorumaq və yaşatmaqdır. Bu məqsədə nail olunması sosial dövlətin şərtləri reallaşmadan çətindir. Uyğun misal kimi qonşu ölkələrdən qardaş Türkiyə Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin bir qərarını göstərmək olar: "Konstitusiyanın 2-ci maddəsi, Türkiyə Respublikasının sadəcə hüquqi dövlət deyil, eyni zamanda, sosial dövlət olduğunu göstərib. Hüquqi dövlətin irəli mərhələsi, bu prinsiplə təmin edilir".[103] "Hüquqi dövlətin məqsəd güddüyü "şəxsi təhlükəsizlik" prinsipi cəmiyyətdə sosial

[101] Göze, **Liberal..,** s.155.

[102] Bununla belə, hüququn üstünlüyü prinsipinin artıq XIX əsirdən bəri bəzi kontinental Avropa ölkələrində, məsələn, Fransada qəbul edildiyini iddia etmək yanlış olmayacaq.

[103] AYM. E. 89/6, K. 89/42, T. 7 Kasım 1989, RG. 6 Nisan 1990, - 20484.

təhlükəsizliyin və sosial ədalətin təmin edilməsi yoluyla reallaşa bilər".[104] Bir qərarında da Türkiyə Konstitusiya Məhkəməsi sosial dövləti hüquqi dövlətin irəli bir mərhələsi sayıb: "Sosial dövlət Konstitusiyanın Başlanğıc qisminin səkkizinci paraqrafında açıqlanan, insanların doğuşdan sahib olduqları ləyaqətli həyat sürdürmə, maddi və mənəvi varlığını bu istiqamətdə inkişaf etdirmə, hüquq və səlahiyyətinin istifadəsinə dövlətin sosial ədalət ehtiyaclarına imkan təmin etmə öhdəliyini anlatdığı nəzərə alınsa, sosial dövlətin hüquqi dövlətin irəli bir mərhələsi olduğu aydın olar".[105]

III. HÜQUQİ DÖVLƏT PRİNSİPLƏRİ

Siyasi cəmiyyətdə hüquqi dövlətin varlığı üçün bəzi qurumlar olmalıdır. Bu qurumlar məsələsində doktrinada fikir birliyi olmasa da, hüquqi dövlətin müəyyən *sine qua non* şərtlərinin olduğunu demək mümkündür. Çünki hüquqi dövlətin bəzi "bünövrə daşları" var ki, bunlar olmadan hüququn üstünlüyündən danışmaq mümkün deyil. Bunlar aşağıda incələnib, bununla bərabər, qeyd etmək lazımdır ki, hüquqi dövlətin varlığı üçün fərqli cəmiyyətlərdə siyasi ehtiyaclar bəzi qurumların da olmasını tələb edə bilər. İndi isə qısaca hüquqi dövlət prinsipinin ehtiyaclarından danışaq.

A. HAKİMİYYƏTLƏR BÖLGÜSÜ

Monteskyenin irəli sürdüyü hakimiyyətlər bölgüsü siyasi cəmiyyətdə azadlığın yaşanması və idarəetmə gücünün sui-istifadəsini əngəlləməsi üçün hələ də aktual məsələdir və məcburi şərtdir.[106] Monteskye bu prinsipi "Qanunların ruhu" adlı əsərində irəli sürüb. Lakin müəllif bu anlayışı ilk dəfə "İngilis Konstitusiyası" adlı əsərində "məhkəmə hakimiyyəti, qanunvericilik və icra hakimiyyətindən ayrılmayıbsa, azadlıqdan danışmaq mümkün deyildir" şəklində istifadə edib. Hakimiyyətlərin ayrılmasının səbəblərini isə Monteskye belə açıqlayır: insanın pis cəhətləri də vardır və iqtidarı əlində tutan şəxs bu hüquqlardan sui-istifadə edə bilər. Buna görə, iqtidarın sui-istifadəsinin qabağını almaq üçün iqtidarı iqtidarla durdurmaq lazımdır.[107]

Klassik mənada hakimiyyətlər bölgüsü hər kəsin əməl etməsi məcburi olan ümumi qaydaları qoyan parlamenti, bu qaydaları icra edən icra hakimiyyəti orqanını və bu qaydaların tətbiqindən yaranan mübahisələrin həlli üçün məhkəmə orqanının olmasını və bir-birindən ayrılmasını nəzərdə tutur.

---

[104] AYM. E. 88/19, K. 88/33, T. 26 Ekim 1988, RG, 11 Aralık 1998-20016
[105] AYM. E. 87/16, K. 88/8, T. 19 Nisan 1988, RG. 23 Avgust 1988 - 19908
[106] Göze, **Siyasi..,** s.183.
[107] Баскин Марк, **Монтескью, Шарл Льюи, о нём**, 2стереотип, Москва, Мысль, 1975, s.133.

Monteskyenin fikirləri bir çox hüquq və siyasət alimlərinin diqqətini çəkib. Bu fikirlər çox mübahisələndirilib və tənqid edilib.[108] Dövlət gücünün bölünməzliyi, dövlət orqanları arasında isə mütləq mənada funksiya ayrılığının olması mümkün olmadığı kimi tənqidi fikirlər irəli sürülüb. Lakin bu nəzəriyyənin hüquqi deyil, siyasi nəzəriyyə olduğunu gözdən qaçırmaq olmaz. Bu səbəbə görə günümüzdə "hakimiyyətlər bölgüsünü" belə izah etmək olar: "Hegemonluq və ya dövlət gücü təkdir. Bu qüvvə dövlətin orqanları vasitəsi ilə cəmiyyət adından öz iradəsini fərdlər üzərində hakim etmək iqtidarıdır. Dövlət iqtidarının istifadəsində tətbiq edilən aktların forması və tərkibi bir-birindən nə qədər fərqli olsa da, bütün bu aktlar nəticədə dövlət iradəsinin təzahüründən başqa bir şey deyil. Dövlət gücü isə tək və bölünməzdir. Ancaq bu gücün birdən çox olan funksiyaları və yenə birdən çox olan orqanlarını ayırmaq gərəkdir. Hakimiyyətin funksiyaları bu iqtidarın müxtəlif təzahür şəkilləri, müxtəlif istifadə növləridir. Məsələn, qanun qəbul etmək dövlət gücünün istifadə formalarından biridir, hakimiyyət funksiyasıdır. Hakimiyyət orqanlan isə hakimiyyətin müxtəlif funksiyalarını yerinə yetirməyə səlahiyyəti olan vəzifəli şəxslər və ya qurumlardır."[109]

Digər tərəfdən, bəzi hallarda hakimiyyət orqanlarının özlərinə aid olmayan səlahiyyətlərdən istifadə etdiklərini də görmək olar. Misal olaraq, bəzən parlament icra funksiyasını üzərinə götürür, müəyyən bir hadisəni araşdırmaq üçün təhqiqat komissiyaları qurur; məhkəmə orqanları plenum qərarları ilə qayda qoyur; yenə icra hakimiyyəti orqanı da normativ aktlarla qayda qoyduqları kimi, inzibati cəza verməklə sanki mühakimə işini aparırlar.[110]

Başqa tənqidi fikir ondan ibarətdir ki, hakimiyyətlər bölgüsü plüralist rejimlərdəki bəzi hadisələrlə uyğun gəlmir. Həqiqətən də bu nəzəriyyə irəli sürüləndə siyasi partiyalar hələ ki, formalaşmamışdı. Yada salmalıyıq ki, nəzəriyyənin məqsədi hakimiyyətlər arasında balans quraraq liberal rejimin bərqərar olmasını təmin etmək idi. Halbuki partiya sistemi hakimiyyətlər bölgüsünün səviyyəsinə ciddi təsir göstərir. Günümüzdə isə sistemin liberallığı icra/qanunvericilik bölgüsünə görə deyil, iqtidar/müxalifət bölgüsünə görə aparılır. Partiyaların hakimiyyətlər bölgüsü üzərindəki təsiri isə təkcə sayları deyil, eyni zamanda daxili quruluşları və qarşılıqlı gücləri ilə də ortaya çıxır. Bu səbəbə görə modern hakimiyyətlər bölgüsü konstitusion müddəalardan yaranan hakimiyyətlər bölgüsü ilə partiya sistemindən yaranan hakimiyyətlər bölgüsünün

[108] Teziç, s.393., Güneş, Turan. **Devlet Başkanı-Meclis Çatışması**, AÜSBF Dergisi,c.19,No.2, İyun 1964, s.175 - 192., Özbudun Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 2.Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 1992, s.142.

[109] Özbudun, s.143.

[110] Ranney Austin. **Governing; An Introduction to Political Science,** Prebtice-Hall Inc, New Jersey, 1993, s.243.

toplamından yaranır.[111]

Monteskyenin görüşlərinin günümüzə qədər olan təsiri inkar edilə bilməz. Qanunvericilik, icra və məhkəmə şəklində üçlü ayırım müasir dövrün lap əvvəlində dövlət quruluşuna təsir göstərib, bu günkü mənada üçlü bölünməyə səbəb olub. Ayrıca normativ kimi də belə üçlü bir ayırımın praqmatik bir şey olduğu, azadlığı, ədaləti və "gücü məhdud" dövləti ortaya çıxaracağı qəbul edilir. Demək olar ki, müstəqil hakimiyyətlər düşünülmüş şəkildə yaradılıb. Buna görə hakimiyyətlər bölgüsü yalnız bir tədqiqat, özəlliklə İngiltərə sistemi nin analizi nəticəsində deyil, belə bölgünün faydalı olacağı fikrindən ortaya çıxıb.[112] Monteskyenin federalizm və hakimiyyətlər bölgüsünə dair görüşləri ABŞ konstitusiya sisteminə təsir göstərib; onun görüşlərində "dövlət sosializminin" ilk izlərinə rast gəlinir. Digər tərəfdən, modern siyasi fikir adamlarından Sartori də "Demokratiya nəzəriyyəsinə geriyə dönüş" adlı əsərində yazır: "...İqtidar məsələsinə demokratik həll yolu nə ola bilər? …Edə biləcəyimiz ən yaxşı şey dövlətin iqtidarını azaltmaqdır və bunu etmənin ən etibarlı yolu iqtidarı yaymaqdır. Xüsusən, iqtidara əks bir iqtidarla nəzarət edilə bilsə, yəni iqtidar başqa bir iqtidarla təsirsizləşdirilsə çox güclü iqtidarlar yaranmaz… deyərək Sartori hakimiyyətlər bölgüsü nəzəriyyəsinə yaxınlaşır.[113]

Klassik mənadan fərqli olaraq hüquqi dövlətdə hakimiyyətlər bölgüsünün əhəmiyyəti bir az fərqlidir. İcra hakimiyyətinin geniş qayda qoyma səlahiyyəti, siyasi partiyaların icra-qanunvericilik orqanlarını yaxınlaşdırması kimi faktorlar nəzərə alınsa, məhkəmə orqanının bu iki hakimiyyət qarşısında müstəqilliyi böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Digər tərəfdən, bu prinsipin günümüzdə əhəmiyyətli xüsusiyyəti bundan ibarətdir ki, bunsuz hüquqi dövlətin çox əhəmiyyətli başqa şərtləri ("administrasiya üzərində məhkəmə nəzarəti", "idarəetmədə qanunçuluq" və "idarəetmə orqanlarının maddi məsuliyyəti" kimi) imkansız və təsiriz qalacaqdır.

Mövzuya Azərbaycan baxımından toxunsaq, 1995-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 7-ci maddəsinin hakimiyyətlər bölgüsü prinsipini mənimsədiyini, hakimiyyətlərin birgə fəaliyyət göstərmələrinin tələb olunduğunu və müstəqil olduqlarını görərik. Yenə də faktiki olaraq məsələyə icra – qanunvericilik – məhkəmə orqanlarının statusu baxımından yanaşsaq, Azər-

[111] Duverger Maurice. **Siyasi Partiler**, tərcümə: Özbudun Ergun, 2.basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1974, s.502.

[112] Turhan Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası,** Diyarbakır Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989, s.13.

[113] Sartori Giovanni. **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, tərcümə edən:Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Basımevi, 1993, s.465-466.

baycan Konstitusiyasının icra hakimiyyətini əhəmiyyətli dərəcədə gücləndirdiyini və ona imtiyaz verdiyini görərik. İcra hakimiyyətinin üstünlüyünün özəlliklə məhkəmə hakimiyyəti üzərində olduğu da gözə dəyir. Bunun haqqında aşağıda şərh veriləcək. Azərbaycanda icra hakimiyyəti – parlament balansı baxımından isə belə vəziyyət yaranıb: millət vəkilləri müstəqil namizədlərdən mütləq majoritar qaydada seçilir[114]. Parlamentin əlində icra hakimiyyətinə qarşı istifadə edə biləcəyi təsirli bir silahı da var – Nazirlər Kabinetinə etimadsızlıq rəyi bildirməklə NK-ni istefaya göndərmək səlahiyyəti.[115] İndiki faktiki vəziyyət icra hakimiyyətinin üstünlüyü adlana bilsə də, siyasi ortamın dəyişməsi parlamentin üstünlüyünə yol açа bilər.[116] Maraqlı olan budur ki, Azərbaycanda parlament çoxluğu ilə Prezident fərqli siyasi görüşləri təmsil etsələr, belə hal siyasi sistemin sabitliyini təhlükəyə atacaqmı? Milli Məclis Nazirlər Kabinetinə etimadsızlıq rəyi bildirib istefaya mütəmadi olaraq göndərməyə başlasa, Prezidentin edə biləcəyi tək şey, Baş nazir və bir neçə əhəmiyyətsiz nazirliklərin rəhbəri postunu müxalifət partiyalarına güzəştə getməkdir. Kabinetin tamamilə (güc nazirlikləri də daxil olmaqla) müxalif partiyaya buraxılması siyasi böhrana səbəb ola bilər. Diqqət yetiriləsi digər məqam da Prezidentin istədiyi an Baş nazir və ya nazirlərin verdikləri qərarları ləğv etmək səlahiyyətinin olmasıdır. Şübhəsiz, bu durumda NK Prezidentdən ayrı və müstəqil siyasət apara bilməyəcək. Məhz belə halda NK müstəqil və Prezidentin fikirlərinə uyğun gəlməyən siyasət aparsa, böhran yaranacaq və bu da *siyasi sistemin böhranı* olacaq. Bu səbəbdən də Azərbaycanda hakimiyyətlər bölgüsü prinsipinin mənimsənilməsi ilə yanaşı, hüquqi çərçivəsinin sağlam olaraq tənzimlənmədiyini də vurğulamaq olar.

---

[114] 24 Avgust 2002-ci il tarixili referendumla aparılan Konstitusiya dəyişikliyi ilə proporsional seçki sistemi ləğv edildi. Milli Məclisin 2005-ci il tarixində aparılan seçkilərində bütün namizədlər majoritar qaydada seçildilər.

[115] İcra hakimiyyəti orqanı Azərbaycanda ikibaşlıdır - Dövlət Başçısı və başında Prezidentin yer aldığı Nazirlər Kabineti vardır. Lakin Nazirlər Kabineti Dövlət Başçısının köməkçi qurumudur. Prezident Nazirlər Kabinetini vəzifəyə təyin edib geri çağıra bildiyi kimi, qərarlarını ləğv edə bilər və ya müəyyən qərar qəbul edilməsi üçün təlimat verə bilər.

[116] Bununla belə, Dövlət başçısının çox əhəmiyyətli bir səlahiyyəti Konstitusiyanın 109-cu maddəsinin son bəndində göstərilib. Oradan görünür ki, məhkəmə və qanunvericilik orqanlarının səlahiyyətləri Konstitusiyaya görə *numerus clausus* prinsipinə tabedir. Konstitusiyada göstərilməyən dövlət səlahiyyətlərini Dövlət Başçısı "icra qaydasına" görə həll edəcək. "İcra qaydası" isə lazım olduqda hətta normativ tənzimləməni də əhatə edir; bunun mexanizmi Azərbaycan Konstitusiyasına görə, Nazirlər Kabinetinə lazımi məsələdə fərmanla təlimat vermək şəklindədir.

B. MƏHKƏMƏLƏRİN MÜSTƏQİLLİYİ

Oxucular üçün qısa bir qeyd. Məhkəmə müstəqilliyi deyilən anlayış var və bu sadəcə olaraq "vicdanlı, müstəqil hakim" demək deyildir. Hakimin obyektiv və ədalətli olması şərtdir, amma kifayət deyil əlbətdə. Digər şərtlərə da aşağıda toxunacayıq, lakin hakimin zəyif bir şəxsiyyət olduğu sistemlərdə, müstəqil məhkəmələr ola bilməz.

Məhkəmə müstəqilliyi məhkəmələrin və hakimlərin qanunvericilik, xüsusən icra hakimiyyəti qarşısında təşkilati və faktiki mütləq muxtariyyətini ifadə edir. Heç bir orqan məhkəmə və hakimlərə göstəriş və tapşırıq verə bilməz. [117] Bu mənada məhkəmə hakimiyyətinin "dördüncü hakimiyyət" sayılan media qurumlarından da müstəqilliyini təmin etmək lazımdır. Hüquq yaradıcılığı parlamentin, onu tətbiq etmək icra hakimiyyətinin funksiyasıdırsa, bütün bu funksiyaların hüquq qaydalarına müvafiq icra edilib-edilməməsini yoxlamaq vəzifəsi məhkəmələrə aiddir. Hüququ yaxşı bilən, şərh yolu ilə onu tənzimləyən, plenum qərarları ilə hüquq normaları yaradan məhkəmə orqanı hüququn üstünlüyü prinsipinə əsaslanan hüquqi dövlətdə əhəmiyyətli yeri olan qurumlardan biridir.

Məhkəmə hakimiyyətinin başqa hakimiyyətlərdən müstəqilliyini nəzərdə tutduqdan sonra, məhkəmə müstəqilliyini hüquqi dövlətin bir ünsürü kimi fərqləndirməyə ehtiyac varmı?

Əslində, dövlət idarəetməsi siyasi motivlərə əsaslandığından həqiqi mənada "qanunvericilik hakimiyyəti – icra hakimiyyəti" ayrılığını təmin etmək heç vaxt mümkün olmayıb. Hətta ABŞ prezident rejimində hakimiyyətlər arasında mütləq bir ayrılığın və müstəqilliyin olduğunu irəli sürmək mümkün deyil. Bu səbəbdən hüququn üstünlüyünü təmin etmək üçün məhkəmə orqanını siyasi faktorlardan azad etmək, sərbəst və ancaq hüquqa uyğunluq əsasında qərar çıxarmasını təmin etmək üçün müxtəlif vasitələr olmalıdır.

"Hüquqi dövlət" bütün fəaliyyəti və aktları hüquq qaydalarına bağlı olan dövlətə deyilir. Bütün fəaliyyət və aktların hüquq qaydalarına bağlı olmasını həqiqətən təmin edə biləcək tək prinsip isə bunların məhkəmə qaydasında yoxlanmasıdır. Başqa cür desək, hüquqi dövlət dövlətin bütün qərarlarının və hərəkətlərinin qanuniliyinin müstəqil məhkəmələrdə yoxlana bilməsi demək-

[117] Burada yuxarı məhkəmələrin aşağı məhkəmələrlə bağlı aidiyyət mübahisələrini həll etməsi, kassasiya qaydasında nəzarət nəticəsində göstərişlər vermək kimi halları nəzərə almaq lazımdır; bu vəziyyət müstəqilliyi pozan hal sayıla bilməz, bunlar məhkəmə hakimiyyətinə daxil olan orqanın qanunla nəzərdə tutulan təlimat vermə və tənzimləmə səlahiyyətləridir.

dir.[118]

Hakimlər hüquqi mübahisələri həll edərkən heç kimdən asılı olmamalı, heç kimin təsiri altına düşməməlidirlər. Bu məqsədlə hüquqi dövlətin bərqərar edilməsi üçün hakimlərin təyin edilməsi, vəzifə müddətləri, vəzifədən çıxarılmaları, maaşları, toxunulmazlıqları kimi müxtəlif tənzimləmələr olmalıdır.[119]

Konstitusiya və qanunvericilikdə, hakimlərin müstəqilliyi deklarativ olaraq nəzərdə tutula bilər; bununla belə, hakimləri müxtəlif forma və yollarla sıxışdırmaq, qərarlarına təsir göstərmək mümkündür. Məsələn, az inkişaf etmiş bir bölgəyə təyin etmək, məhdud vəzifə müddəti sonunda vəzifəyə təyin etməmək, iş bölgüsü zamanı iş verməmək və ya aşırı iş verib vaxtında icra edə bilmədiyinə görə intizam cəzaları tətbiq etmək kimi bir çox neqativ təsir mexanizmlərindən istifadə oluna bilər. Hakimin peşə həyatı və peşə təminatlarına məhkəmə hakimiyyətindən kənar başqalarının qarışmaq imkanı varsa, hakimlərin müstəqilliyinin təminatı, şübhəsiz, zəifləyəcək. Bu səbəbdən, sadəcə, qanunlarda adı çəkilmiş "müstəqillik deklarasiyası" faktiki və həqiqi müstəqilliyin təmin edilməsi üçün yetərsizdir.

Hakimlərin müstəqilliyində başqa əhəmiyyətli amil hakimləri vəzifəyə kimin təyin etməsi məsələsidir; bu da siyasi sistemlərə görə dəyişir. Almaniyada hakimləri 12 nəfərlik heyət seçir, bu heyətin 11 nəfəri parlament üzvüdür, biri isə ədliyyə naziridir. Lakin bu seçkidə təsir qrupları - siyasi partiyalar, mərkəzi və federal birliklər, ictimai rəy seçki prosesinə ciddi maraq göstərərək, çox vaxt bu və ya başqa qərarın verilməsinə təsir göstərir. Meksikada bütün hakimləri Ali Məhkəmə hakimləri təyin edir; Ali Məhkəmə hakimləri öz aralarından sədr seçirlər. Ali Məhkəmənin üzvlərini parlament təyin edir. Kanadada hakimlərin təyin edilməsini və vəzifədən çıxarılmasını faktiki olaraq federal hökümət həyata keçirir. İngiltərədə hakimləri *Lord Chancellor Department* təyin edir.[120] ABŞ-da Ali Məhkəmə hakimlərini Prezident təyin etsə də, onların hamısını Senat təsdiqləməlidir; əyalət hakimlərini isə xalq seçir.[121]

Hakimləri məhkəmə hakimiyyəti vəzifəyə nüfuzlu şəxslər sırasından təyin etməlidir. ABŞ-da əyalət hakimiyyəti nəzdində hakimlərin seçki yolu ilə vəzifəyə gəlmələri məsələsinə baxan orqan fəaliyyət göstərir. Bu da məhkəmə haki-

[118] Türk AYM. E. 72/4, K. 72/14, T. 24 Fevral 1972, RG. 13 May 1972 – 14186.

[119] Özkan Gürsel. **Hukuk devleti ve yargı denetimi,** Saydam Matbaacılık, Ankara, 1995, s.25.

[120] Lord Chancellor Lordlar Palatasının üzvüdür, alt məhkəmə hakimlərini şəxsən təyin edir, üst məhkəmə hakimliyinə namizədlərin isə təyin edilməsi üçün Kraliçaya təqdim edir. Əslində *Lord Chancellor Department* qədim ingilis nazirliyidir. Ana funksiyası ölkədəki məhkəmə sisteminin açıq, təsirli və ədalətli idarəetməsini təmin etməkdir. O, məhkəmələrin sayını müəyyən edir, islahat təklifləri hazırlayır və s. baxın: http://www.open.gov.uk/lcd/lcdhome.htm (11.08.2002)

[121] Lawson Kay **The Human Polity,** San Fransisco State University Press, Third Edition, s.400

miyyətinin müstəqilliyini təmin edən bir metod ola bilər. Diqqət çəkən məqam köhnə SSRİ-də hakimlərin birbaşa seçki yolu ilə vəzifəyə təyin olunmaları idi. SSRİ-də hər hakim uyğun rayon məhkəməsinin seçki dairəsində 5 il müddətinə ümumi səsvermə yolu ilə seçilirdi.[122]

Hakimlərin vəzifə müddətlərinə gəldikdə isə hakimlərin seçki yolu ilə işbaşına gəlmələrindən başqa, vəzifə müddətinin uzun olması da vacibdir. Çünki bu halda hakimlər bir daha seçilə bilmək üçün peşələrinə yaraşmayan davranışlara yol verməyəcəklər. Özəlliklə hakimləri dövlət başçısının vəzifəyə təyin etdiyi halda, ali məhkəmə hakimlərinin təyin olunması hallarında olduğu kimi, hakimlərin tərəfsizliyini və müstəqilliyini təmin etmək üçün vəzifə müddəti pensiya yaşlarına qədər olmalıdır. Qonşu ölkələrdən Türkiyə Respublikası Konstitusiyasının 139-cu maddəsi hakimlərin müstəqilliyini təmin edir: "Hakimlər və prokurorlar vəzifədən çıxarıla bilməz, özləri istəmədən Konstitusiyada göstərilən yaşdan əvvəl pensiyaya çıxarıla bilməzlər; məhkəmənin və ya ştatın ləğv edilməsi ilə bağlı aylıq maaş və başqa şəxsi hüquqlarından məhrum edilə bilməz. Peşədən çıxarılmağı tələb edən cinayət törədilməsinə görə məhkum olunanlar, vəzifələrini sağlamlıq baxımından yerinə yetirə bilməyəcəkləri qəti olaraq anlaşılanlar və ya peşələrini icra etmələri uyğun olmadığına qərar verilənlər haqqında qanundakı istisnalar qüvvədədir". Bunun sayəsində hakimlərin fəaliyyəti onları hər cür xarici basqıdan qoruyacaq tərzdə qanunla tənzimlənib.

Sonda hakimlərin şəxsi xüsusiyyətlərinin də (basqı, hədə-qorxu və pis şəraitə qarşı dirəniş göstərmə) həqiqi müstəqillik əldə edilməsində böyük əhəmiyyət kəsb etdiyi unudulmamalıdır.

Mövzuya Azərbaycan baxımından yanaşsaq, aşağıdakı tənzimləmələr və faktlara diqqət yetirmək, bunlardan lazımi nəticələr çıxarmaq lazımdır. Azərbaycanın mövcud məhkəmə hakimiyyəti və sisteminin əsası qüvvədə olan 1995-ci il Konstitusiyası ilə qoyulub. Konstitusiyanın 125-ci maddəsinə görə, məhkəmə hakimiyyətini AR Konstitusiya Məhkəməsi, AR Ali Məhkəməsi, AR-in ümumi məhkəmələri və başqa ixtisas məhkəmələri həyata keçirir. Konstitusiya məhkəmə quruluşu və məhkəmə icraatını, hakimlərin, məhkəmələrin statusuna geniş şəkildə təsir göstərən tənzimləməni qanunun öhdəsinə buraxıb. Bununla əlaqədar üç qanun qəbul edilib: 10.06.1997-ci il tarixli «Məhkəmələr və hakimlər haqqında» Qanun, 23 dekabr 2003-cü il tarixli «Konstitusiya Məhkəməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu və 28.12.2004-cü il tarixli

[122] baxın: 1971-ci il tarixli "Rayon (şəhər) hakimlərinin seçkiləri haqqında" Azərbaycan Sovyet Sosialist Respublikası Qanununun 1-ci maddəsi.

«Məhkəmə-Hüquq Şurası haqqında» Qanun.[123]

Azərbaycanda hakimliyə namizəd olmaq üçün şərtlər, hakimlərin təyin edilməsi və vəzifədən çıxarılması bu şəkildə tənzimlənib: Yaşı 30-dan az olmayan, seçkilərdə iştirak etmək hüququ olanlar, ali təhsili olan və hüquqşunas ixtisası üzrə 5 ildən çox işləyən Azərbaycan Respublikası vətəndaşları hakim ola bilər. Birinci instansiya məhkəmələrinin hakimlərini vəzifəyə Məhkəmə-Hüquq Şurasının təqdimatı ilə Prezident təyin edir.[124] Qeyd etməliyik ki, hakimlərin vəzifəyə bu şəkildə təyin olunmaları tədricən formalaşıb. Burada Avropa Şurası kimi beynəlxalq qurumların da rolu vardır. 17 Yanvar 2000-ci il tarixli "Azərbaycan Respublikasında hakim vəzifəsinə namizədlərin seçilməsi qaydalarının təkmilləşməsi haqqında» Prezidentin Fərmanı ilə hakimlərin vəzifəyə təyin edilmələri üçün yazılı və şifahi olmaq üzrə imtahan sistemi qəbul edilib.[125] Eyni qaydanı «Məhkəmələr və hakimlər haqqında» Qanunun 93-3-cü maddəsi də təkrarlayır. Diqqət etsək, imtahanla seçilənlər hakimlər deyil, hakimliyə namizədlərdir. Məsələn, 2000-ci ilin ilin aprel-iyul aylarında aparılan yazılı imtahan və şifahi **müsahibə** nəticəsində 312 hakim seçilmişdi.[126] Bunların sonraki təyinatları isə yuxarıda toxunulan konstitusion qaydada reallaşmışdı. Şifahi müsahibəni isə Məhkəmə-Hüquq Şurası həyata keçirir.

Hakimlərin hansı məhkəmələrə təyin olunacaqlarını Məhkəmə-Hüquq Şurasının təklifi ilə Prezident həll edir. Prezident Fərmanında hansı hakimin hansı məhkəməyə təyin edilməsi də göstərilir. Lakin bu işdə Məhkəmə-Hüquq Şurası da əhəmiyyətli rol oynayır. «Məhkəmə-Hüquq Şurası haqqında» Qanunun 11-ci maddəsinə görə, hakimlərin iş yerinin dəyişdirilməsi təklifini Şura

---

123 «Məhkəmələr və hakimlər haqqında» Qanunun 1-ci maddəsi qanun müddəalarının Konstitusiya Məhkəməsi və hakimlərinə şamil edilməyəcəyini bəyan edir.

124 Məhkəmələr və hakimlər haqqında" Qanunun 93-3-cü maddəsi. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 9-cu bəndinə görə, ümumi məhkəmə hakimlərinin təyin edilməsi birbaşa Prezidentin səlahiyyətindədir. Yuxarı məhkəmələrin hakimlərini isə Prezidentin təklifi ilə parlament təyin edir. Lakin «Məhkəmə-Hüquq Şurası haqqında» Qanun bu qaydalara bir az fərqli tənzimləmələr gətirib.

125 Adı çəkilən fərmanın verilməsi müsbət hal olmaqla bərabər, həyata keçirilməsi, geriyə şamil edildiyi üçün, hüquqların və Konstitusiyanın pozuntusu kimi ortaya çıxıb. Konstitusiyaya görə, hakimlər vəzifədən ancaq parlamentin qərarıyla çıxarıla bilər. Bu imtahanla Azərbaycanda bütün hakimlər yenidən imtahana girmək məcburiyyətində qaldılar, müəyyən bir hissəsi də vəzifədən uzaqlaşdırıldı. Hüquqi dövlət prinsipinə görə, bu imtahan ancaq hakimlərin konstitusiyada göstərildiyi kimi 5 illik və 10 illik vəzifə müddətinin axırında keçirilməliydi. Ortaya çıxacaq etirazların çox böyüməsini əngəlləmək üçün adı çəkilən fərmanın 2-ci bəndində bütün yuxarı məhkəmələrin sədrləri imtahan və müsabiqədən azad olunmuşdu.

126 Cəfərov Ramiz, *Heydər Əliyev və Azərbaycanda Hüquqi Islahatlar*, Dirçəliş Jurnalı, Sy. 62, Azərbaycan Dövlət Quruculuğu və Beynelxalq Münasibətlər İnstitutu Yayımı, Bakı, Aprel 2003, s.95.

verir. Vəzifə yerininin dəyişdirilməsi qərarını isə Prezident qəbul edir. [127] Yenə eyni səlahiyyətə əsaslanaraq Prezident məhkəmə sədrlərini təyin edir, təklifi isə Məhkəmə-Hüquq Şurası irəli sürür.

Konstitusiya hakimlərin başqa heç bir seçkili və ya təyinatlı vəzifə tuta bilmələrini, elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətindən başqa hər hansı kommersiya, başqa ödənişli və siyasi fəaliyyətlə məşqul olmalarını qadağan edir. Hakimlər siyasi partiyaya üzv ola bilməzlər, vəzifə maaşından başqa ancaq elmi, pedaqoji və yaradıcılıq fəaliyyətinə görə gəlir əldə edə bilərlər. Əlaqədar qanun da hakimlərin vəzifəyə təyin edilmələrindən əvvəl siyasi partiya üzvü olduqları halda, partiya ilə münasibətlərini kəsmələrinin şərt olduğunu müəyyən edib.[128] Beləliklə, hakimlərin vəzifə müddəti xaricində partiya üzvü olmaq imkanı tanınıb. Lakin rəsmi olaraq hakimin partiya ilə münasibəti kəsilsə də, o, partiyanın təəssübkeşi olaraq qalır. Hakimlərin isə siyasi görüşlərin əsiri olması uğursuz haldır. Obyektiv və tərəfsiz hakim siyasətdən uzaq duran hakimdir. Ona görə də Konstitusiyanın nəzərdə tutduğu hakimlərin siyasi fikirlərə və motivlərə bağlı olmamaları niyyəti praktikada təsirsiz qala bilər. Bu müddəanın təsiriz qalmasına hakimlərin təyin olunması mexanizmi də səbəb ola bilər. Hakimləri Prezidentin təyin etdiyi ölkədə, əlbəttə ki, onların seçiminin tərəfsiz olmaması imkanı və ehtimalı var. Bu halda hakimlərin icra hakimiyyətinə sadiq partiyadan və ya ona yaxın olan, ya da onu dəstəkləyən şəxslər arasından seçilməsi ehtimalı böyükdür. Ona görə də hakimliyə namizədlərin imtahandan qabaqkı 5 ildə siyasi fəaliyyətlə məşqul olmaması tələbinin qanunvericiliyə daxil edilməsi yaxşı olardı.

Hakimlərin vəzifə müddəti əvvəlcə məhdud idi; yuxarı məhkəmə hakimləri üçün 10 il, aşağı məhkəmə hakimləri üçün isə 5 il nəzərdə tutulurdu.[129]. Sonradan «Məhkəmələr və hakimlər haqqında» Qanunun 96-cı maddəsi dəyişdirildi; ilkin vəzifə müddəti ərzində peşəkar çatışmazlıq aşkar olunmazsa, hakimlərin vəzifə müddəti 65 yaşınadək uzadılır. Peşəkar çatışmazlığın olub-olmadığını Məhkəmə-Hüquq Şurası təyin edir. Demək mümkündür ki, hakimin müstəqilliyi vəzifə müddətindən də asılıdır. Mövcud sistemdə mənfi hal bundan ibarətdir ki, ilk 5 illik təyinat müddətində, hakimlər yenidən təyin oluna bilmək üçün, özlərini tam müstəqil hiss edə bilməyəcəklər.

Rusiyada 1993-cü il tarixli «Hakimlərin statusu haqqında» Qanunun 11-ci

[127] Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 32-ci bəndi dövlət başçısının səlahiyyətlərini xeyli genişləndirir: “Bu Konstitusiya ilə Parlament və məhkəmə orqanlarının səlahiyyətlərinə aid edilməyən məsələlər dövlət başçısı tərəfindən icra qaydasında həll edilir”.

[128] "Məhkəmələr və hakimlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu m.105.

[129] "Məhkəmələr və hakimlər haqqında" Qanun, 96-cı maddə.

maddəsinə görə, aşağı məhkəmələrin hakimlərini xalq 5 illik müddət üçün seçdikləri halda, 6-cı maddəyə görə federal hakimləri Ali Məhkəmə sədrinin təqdimatı ilə Prezident təyin edir, lakin vəzifə müddətləri pensiya yaşlarına qədərdir.[130]

AR Konstitusiyasının 127-ci maddəsi hər hansı səbəbdən birbaşa və ya dolaylı yollarla məhkəmə fəaliyyətinin məhdudlaşdırılmasını, qanuna zidd şəkildə təsir göstərmə, hədələmə və müdaxilə etməyi açıq şəkildə qadağan edib. Konstitusiya hakimlərə baxdıqları işə qərəzsiz, ədalətlə, tərəflərin hüquq bərabərliyinə, işin hallarına əsasən və qanuna uyğun şəkildə yanaşmağı tapşırır. Lakin faktiki olaraq ölkəmizdə hakimləri müstəqil saymaq imkansızdır. Beynəlxalq sənədlərdə də məhkəmə sistemimizin icra hakimiyyətinə tabe olduğu irəli sürülür. Bu hakimiyyət qolunda da korrupsiya halları var.[131] Zənnimcə, ölkəmizdə hakimin müstəqil olması üçün şərait yetişib; hakimin müstəqil olub-olmaması artıq onun şəxsi keyfiyyətləri ilə bağlı məsələdir. Ölkəmizdə aşağı instansiya məhkəmələrinin qərarları üzərində apellyasiya və kassasiya nəzarəti var, lakin bu qərarların qiymətləndirilməsində bal sistemi tətbiq olunmur. Bal sisteminin tətbiq olunmasına hakimlərin müstəqilliyinin məhdudlaşdırılması kimi baxılmamalıdır. Əksinə, bal sisteminin tətbiq olunması aşağı məhkəmə hakimlərinin daha məsuliyyətsiz və etinasız davranmasına səbəb olur.

Ədalət mühakiməsinin prinsipcə açıq olmasına baxmayaraq, açıq iclasın dövlət, peşə və ya kommersiya sirrinin yayılmasına səbəb olacağı təhlükəsi varsa, ya da vətəndaşın ailə və şəxsi həyatının gizliliyini qoruma məcburiyyəti olduğu hallarda, maraqlı tərəfin müraciəti üzrə məhkəmə işin qapalı aparılmasına icazə verə bilər. Konstitusion və müxtəlif qanuni tənzimləmələrin bu şəkildə olmasına baxmayaraq, bəzən bu prinsip dolayı olaraq pozulur. Məsələn, Ali Məhkəmə binasına giriş sərbəst deyildir, məhkəmə sədrinin çıxardığı qərara və faktiki hala görə, aşağıdakı hallarda şəxslər içəri buraxılır:

1) o gün məhkəmə iclasına gələn tərəf;
2) iclasa şahid, ekspert və ya mütəxəssis kimi qatılan başqa şəxslər;
3) müşahidəçilər;
4) hakimlə görüşü olan şəxslər;[132]
5) məhkəmə icraatı ilə bağlı prosessual hərəkətlər (məsələn, vəsatət

[130] http://www.hro.org/docs/rlex/statsud.htm#11 (22.06.2002).
[131] U.S. Department of State, **Azerbaijan Country Report on Human Rights Practices for 1997**, http://www.state.gov/www/global/human_rights/1997_hrp_report.
[132] "Məhkəmələr və hakimlər haqqında" Qanunun 99-cu maddəsinə görə, hakimlərin işin tərəfləri ilə məhkəmənin yekun qərarından əvvəl görüşməsi qadağandır.

vermək) irəli sürmək istəyən başqa şəxslər.

Bu halda, məsələn, hüquq fakültəsi tələbələrinin Ali Məhkəmə binasını gəzib hər hansı məhkəmə iclasına qatılmaq imkanı olmur. Qərb ölkələrində hüquqçu-tələbələrin ikinci universiteti məhkəmə binalarıdır. Lakin bəzi vətəndaşlarımızın bəyənmədiyi məhkəmə qərarlarına qarşı öz etirazını bildirmək tərzi (səs-küy, hədə-qorxu gəlmə) nəzərə alınsa, Ali Məhkəmənin rahat və sakit şəraitdə işləyə bilməsi üçün vətəndaşların məhkəməyə sərbəst girib-çıxmalarının məhdudlaşdırılmasına ehtiyac da hiss olunur.

C. İNSAN HÜQUQLARININ TƏMİNATI

Hüquqi dövlət prinsipi şəxsin bəzi əsas hüquqları ilə yanaşı, sosial və iqtisadi hüquqların da tanınmasını və təmin olunmasını, həyata keçirilməsini tələb edir.[133] İdarə olunanları dövlət orqanlarının qanunsuz hərəkətlərindən qoruyan hüquq və azadlıqlar - "qoruyucu hüquqlar", şəxslərin sosial rifah üçün dövlətdən istəyə biləcəkləri "istəmə hüquqları" və şəxsin siyasi gücdən istifadəyə qatılmasını təmin edən "qatılma hüquqları" kimi əsas hüquqları təmin olunmalıdır.[134] Əslində, insan hüquqlarının təmin olunması hüquqi dövlətin tələbi olduğu kimi, hüquqi dövlətin özü də insan hüquqlarının yaşanması üçün şərtdir. Başqa cür desək, hüquqi dövlət prinsipi insan hüquqları təminatının əsas prinsipidir.[135] Dövlətin tətbiq etdiyi hüquq, insan hüquq və azadlıqları qorumursa, orada demokratik sivil cəmiyyət qurula bilməz, hüquqi dövlət də reallaşa bilməz.[136]

Ümumi hüququn bəzi sahələrinin müasir xüsusiyyəti və əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, onlar insan hüquqları ilə sıx bağlıdır. Bunlara cinayət prosessual hüququ, cinayət hüququ və inzibati hüquq misal ola bilər. Bunun səbəbi ondan ibarətdir ki, bu hüquq sahələrinin tənzimlədiyi hüquq münasibət-ləri əsas azadlıqlara güclü təsir göstərir və müdaxilə edir. Hətta ölkədəki bu hüquq sahələrinin dəyərləndirilməsi ilə, o ölkənin siyasi sistemi və azadlıq rejimi haqqında ümumi qənaət əldə etmək mümkündür.

Hüquqi dövlətdə insan hüquqlarının sözdə yox, reallıqda həyata keçirilməsinin təminatı önəmli ünsürdür. Bu prinsipdən kənarda qalan prinsiplərin hamısı - hakimiyyətlər bölgüsü, demokratiya, idarəetmədə qanunçuluq və s. bir-

[133] Bilgen. **İdare hukuku..,** s.57.
[134] Henry Steiner, Philip Alston, **International Human Rights in Context**, Second Edition, Oxford University Press, 2002, s.136.
[135] Lawson, s.396.
[136] Selçuk Sami. **Zorba devletden hukukun üstünlüğüne,** Yeni Türkiye Yayınları, 4.Bası, Ankara, 1999, s.15.

likdə insan hüquqlarına təminat verilməsi məqsədinə xidmət edir. Onların məqsədi liberal sistemin təmin edilməsidir ki, bu da siyasi təşkilat deyilən dövlətin ən ali məqsədidir.[137]

Ölkədə hüquqi dövlətin varlığı üçün qanunvericiliyin müxtəlif tənzimləmələri, insan hüquqlarının tanınması ilə yanaşı, bunların faktiki olaraq yaşandığı şəraiti təmin edir (etməlidir). Bu səbəbdən də qoruyucu hüquqlar, qatılma hüquqları və istəmə hüquqları baxımından qanunvericilikdə tələb olunan tənzimləmələr fərqlidir.

Qoruyucu hüquqlar şəxsiyyətə sıx bağlı hüquqlardır. Bunlara "təbii hüquqlar/*natural rights*" da deyilir. Bu hüquqları şəxs və ya dövlətin tanımasına ehtiyac yoxdur. İnsan doğulduğu anda bu hüquqlarla bərabər doğulur və yaşayır. Bunlar şəxsi azadlıqlar və siyasi hüquqlar qrupuna da daxil edilir.[138] Bu hüquqlar vətəndaşı dövlətə və cəmiyyətə qarşı qoruyan, şəxsin dövlət tərəfindən aşıla bilməyən və toxunulmayan özəl sahəsinin həddlərini müəyyən edən hüquqlardır. Bunlar şəxsiyyətin toxunulmazlığı, təhlükəsizliyi, özəl (şəxsi) həyatın gizliliyi və qorunması, mənzil toxunulmazlığı, hərəkət və yaşayış yeri seçmək azaldığı, din və vicdan azadlığı, fikir və söz azadlığı, birləşmək hüquq və azadlıqları, mülkiyyət hüququ və ədalətli məhkəmə araşdırması kimi hüquqlardır.[139] Qanunvericilik dövlətə bu hüquqları pozmayan və həyata keçirilməsinə mane olmayan şərait təmin etməlidir.

Qatılma hüquqları şəxsin dövlətin idarəsinə və siyasi həyatına qatılmasını təmin edir, bunları siyasi hüquqlar adlandırmaq da olar. Bunlar vətəndaşlıq hüququ, seçmək və seçilmək hüququ, ictimai xidmətlərə və dövlət qulluğuna daxil olmaq hüququ, siyasi partiyalar yaratmaq, onlara daxil olmaq və siyasi partiyalar vasitəsilə fəaliyyət göstərmək kimi hüquqlardır. Bunlara xalqın dinc şəkildə iqtidarı dəyişdirmək hüququnu da əlavə etmək lazımdır.[140] Qatılma hüquqlarının qoruyucu hüquqlardan bir fərqi var: qoruyucu hüquqlar vətəndaşlığa bağlı deyil, ölkədə olan və yaşayan hər kəs üçün, qatılma/siyasi hüquqlar isə, bir qayda olaraq, sadəcə, o ölkənin vətəndaşları üçün tanınır.

İstəmə hüquqlarında durum bir az fərqlidir. Bunlara sosial-ekonomik hü-

---

[137] David P.Forsythe, **Human Rights in International Relations,** Cambridge University Press, 2005, s.3

[138] Kaboğlı İbrahim. **Özgürlükler Hukuku,** Afa Yayınları, İstanbul, 1993, s.137.

[139] Akyılmaz , Sezginer, s.50.

[140] Bununla belə, bu hüquq bütün siyasi rejimlərdə tanınmayıb. Konstitusiyada göstərilən yollar xaricində, məsələn, seçkilər yolu ilə, hansı qaydada xalqın bu haqqından istifadə edəcəyi mübahisəli məsələdir. Məsələn, ümumi tətil yolu ilə iqtidarı vaxtından əvvəl seçkilər keçirməyə məcbur etmə üsulu legitim görünsə də, bəzən qanuni tənzimləmələr buna imkan vermir (ictimai xidmətlərdə işləyən ictimai qulluqçular üçün nəzərdə tutulan tətil etmə qadağası).

quqlar deyilir və bunlar dövlətin aktiv müdaxiləsini tələb edir. Yuxarıda açıqlanan qoruyucu və qatılma hüquqları haqqında dövlətin qəbul etdiyi aktlar daha çox mühafizə sahəsinə aid olduğu halda, istəmə hüquqları baxımından dövlətin aparmalı olduğu fəaliyyət daha çox ictimai xidmət sahəsinə daxildir. İstəmə hüquqlarına ailənin qorunması, təhsil və sağlamlıq hüququ, əmək hüququ, mənzil hüququ kimi hüquqlar misal gətirilə bilər. İstəmə hüquqlarının zamanca artma tendensiyası var. Dövlətin gücü artdıqca, ölkədəki siyasi və ideoloji əsaslar dəyişdikcə, istəmə hüquqlarında da dəyişiklik, artım olur.

Müxtəlif vasitələrlə (konstitusional və ya qanuni) azadlıqların təmin olunmasının şərt olduğunu yuxarıda vurğulamışdıq. Bu vasitələrdən biri də inzibati aktlara qarşı qaldırılan iddiaların təmin edilmə mexanizmidir, başqa sözlə, inzibati aktın icrasının dayandırılmasıdır. Çünki inzibati aktların məcburi icra gücü olur və onlara qarşı məhkəmədə iddia qaldırmaq inzibati aktın icra gücünü dayandırmır. Məhkəmə işləri uzun çəkə bilər, vətəndaş ağır zərərə məruz qala bilər – məsələn, yaşadığı ev sökülə bilər. Əslində, inzibati orqanların bütün akt və hərəkətlərinin məhkəmə nəzarətinə açıq olması hüquqi dövlətin məcburi şərtidir. Amma bu, təkbaşına hüquqi dövlətin reallaşmasına imkan vermir, hüquq və azadlıqların qorunmasında da yetərsizdir.

İdarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyəti gücündən istifadə edərək tətbiq etdiyi səlahiyyətlərdən ən əhəmiyyətlisi birtərəfli qərarları ilə hüquqi (inzibati) aktlar verməsidir; bunlar maraqlı şəxslər üçün icrası məcburi olan göstərişlər xarakteri daşıyır. "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 2-ci maddəsi inzibati akt haqqında "şəxslər *üçün müəyyən hüquqi nəticələr yaradan*", 64-cü maddəsi "*hüquqi cəhətdən etibarlı sayılır*" və 76.1-ci maddəsi "*şikayətin verilməsi şikayət olunan inzibati aktın icrasını dayandırmır*" deyərək (İPM-nin 41.1-ci maddəsi də bənzər məzmundadır) bunu təsdiqləyir. İdarəetmə orqanlarının bu aktları hüquqa uyğunluq prezumpsiyasından faydalandığı üçün başqa hər hansı orqanın təsdiqinə ehtiyac olmadan fərdlər üçün məcburi xarakter alır. Bunlara qarşı məhkəməyə müraciət etmək mümkündür, lakin iddianın qaldırılması hüquqa uyğun sayılan inzibati hüquqi aktın icrasını dayandırmır. Məhkəmədə işə baxılması uzun çəkdikdə qərar çıxarılana qədər idarəetmə orqanlarının atkı icra etməsi və aktın hüquqi nəticələrinin davam etməsi mümkündür. Belə halda inzibati hüquqi aktla məhdudlaşdırılan və ya pozulan hüquq və azadlıqların pozulması riski və ya başlamış pozuntunun davam etdirilməsi ehtimalı vardır. İcranın dayandırılması "iddianın təmin edilməsi / icranın dayandırılması" yolu ilə mümkündür;[141] inzibati hüquqi aktın icrasının dayandırılması əsas hüquq və azadlıqların pozuntusuna təsirli şəkildə son verdiyindən vətəndaş hüquqlarının

[141] "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 77-ci maddəsi bu məqsədlə daha geniş imkanlar yaradan "müvəqqəti xarakterli müdafiə" tədbirini nəzərdə tutur.

qorunmasının əlavə təminatıdır. Bu imkan qanunvericiliyimizdə İİHQ-nun 77-ci maddəsində nəzərdə tutulub. Habelə İPM-nin 40-43-cü maddələri də, inzibati aktın icrasının dayandırılması və bənzər müvəqqəti xarakterli müdafiə tədbirlərini tənzimləyir.

Burada toxunulması vacib olan başqa məsələ, vətəndaş hüquq və azadlıqlarının məhdudlaşdırılmasında hüquqi dövlətin göstərdiyi hədləri müəyyən etməkdir. Azadlıqların varlığı və fərd üçün dəyər ifadə edə bilməsi onların sərhədlərinin müəyyən edilməsi, istifadə formalarının göstərilməsi, çərçivəsinin çəkilməsi və tənzimlənməsi ilə mümkündür.[142] Hər kəsin istədiyini etdiyi cəmiyyətdə anarxiya və xaos yaranır. Belə halda dövlətin və cəmiyyətin varlığını və daimiliyini təmin etmək üçün ən geniş azadlıq anlayışına sahib olan rejimlərdə də bəzən bu azadlıqları məhdudlaşdırmaq lazım gəlir. Düzdür, məhdudlaşdırılması mümkün olmayan hüquqlar da var.[143] Hüquq və azadlıqların tənzimlənməsi, onların müəyyən sərhədlərə salınması hər şeydən əvvəl "ictimai asayiş və qaydanı təmin etmək" baxımından lazımdır. Ümumi hüquqda bir qayda olaraq, məhdudlaşdırılmamış hüquq və ya azadlıq olmur.[144] Vətəndaş hüquq və azadlıqlarının məcburi həddi başqa vətəndaşların hüquqları və ictimai həyatdır. Bu səbəbdən ictimai həyatın lazım bildiyi bəzi hallarda əsas azadlıqların məhdudlaşdırılması normal qəbul olunur.

İnsan hüquq və azadlıqlarının pozulmazlığı əsas qayda olsa da, ondan istisnalar var. Hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılması müəyyən şərtlərlə mümkündür. Bu səbəblər hansılardır? İctimai həyat çətin duruma düşə bilər; yəni müharibə, təbii fəlakət, epidemiya və s. səbəblərdən təhlükə yarana bilər. Əslində, belə zamanlarda hüquq və azadlıqlar hardasa avtomatik, təbii olaraq məhdudlaşdırılır. Məsələn, təbii fəlakətlərin səbəb ola biləcəyi epidemiyalar insanı əsas hüququ olan yaşamaq hüququndan məhrum edə, üsətlik, bu, kütləvi hal ala bilər. Bunun qarşının alınması üçün, yəni yaşamaq hüququnun qorunması üçün hərəkət azadlığının məhdudlaşdırılması yolu ilə karantin tətbiq edilə bilər və beləliklə, vətəndaşların yaşamaq və sağlamlıq hüquqları qorunar. Hüquq məhdudlaşdırmasının bir məqsədi ola bilər - o da daha vacib, əsas hüququn qorunmasıdır. Yaşamaq haqqının qorunması üçün mülkiyyət hüququ da məhdudlaşdırıla bilər, lakin bunun tərsi ola bilməz. Bu məhdudlaşdırmada əsas meyar ölçülü olmaq, yəni məhdudlaşdırmanın uyğunluğu, zərurəti və nisbiliyi prinsipidir. Digər tərəfdən, bu məhdudlaşdırmalar məqsədəuyğun, müvəqqəti olmalıdır, ehtiyac aradan qalxan kimi məhdudiyyət də ləğv edilməlidir.

---

[142] Kaboğlu, s.54.
[143] Misal olaraq şəxsiyyət hüquqları, evlənmə hüququ məhdudlaşdırıla bilməz.
[144] Akyılmaz, Sezginer, s.58.

Bu məsələyə üç aspektdən baxmaq mümkündür: 1-) məhdudlaşdırmanın səbəbləri, 2-) məhdudlaşdırma dərəcəsi, 3-) məhdudlaşdırma üsulu necə olmalıdır? Bu mövzularda müxtəlif ölkələrin fərqli konstitusional tənzimləmələri olsa da, özəlliklə *supranational* insan hüquqları sənədlərində yuxarıdakı məsələlərə aid ümumi qəbul edilmiş prinsiplər var.

Məhdudlaşdırma səbəbləri baxımından ən geniş meyarlar iç hüququmuzun bir parçası olan Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyası ilə nəzərdə tutulur. Bunlar ictimai asayiş maraqları (m.6/1, 8/2, 10/2, 11/2), ictimai qayda maraqları (m.6/1), milli təhlükəsizlik maraqları (m.6/1, 8/2, 10/2, 11/2), ərazi bütövlüyü maraqları (m.10/2), sağlamlığın qorunması (m.8/2, 9/2, 10/2, 11/2), əxlaqın qorunması (m.8/2, 9/2, 10/2, 11/2), özəl/şəxsi həyatın qorunması (m.6/1), uşaqların və gənclərin mənafeyi (m.6/1), ədalət mühakiməsinin maraqları (m.6/1), ölkənin ekonomik rifahının maraqları (m.8/2), başqalarının hüquqlarının qorunması (m.10/2, 8/2, 9/2, 11/2), başqalarının nüfuzunun qorunması (m. 10/2), cinayətin və iğtişaşın qarşısının alınması (m.8/2, 10/2, 11/2), dövlət sirrinin və gizli məlumatın yayılmasının önlənməsi (m.10/2) kimi meyarlardır.

Məhdudlaşdırma üsulunu Konvensiyalar milli çərçivədə qanuni tənzimləməyə buraxmaqla bərabər, məhdudlaşdırma dərəcəsi baxımından gətirilən əsas meyar "demokratik cəmiyyət üçün zəruri olma"dır (m.6/1, 8/2, 9/2, 10/2, 11/2).[145]

Klassik demokratiyalar əsas hüquq və azadlıqların ən geniş ölçüdə təmin olunduğu rejimlərdir. İnsanların toxunulmaz, ayrılmaz əsas hüquq və azadlıqlarının özəyinə toxunan, onları tamamilə aradan qaldıran məhdudiyyətlər, əlbəttə ki, demokratik cəmiyyət ehtiyaclarına uyğun sayıla bilməz. Liberal olmaqla bərabər, bu rejimlər hüquqi dövlət olmalı, fərdi ön planda tutmalıdır. Bu anlayış içində azadlıqların yalnız nə ölçüdə məhdudlaşdırıldığı deyil, məhdudlaşdırmanın şərtləri, səbəbi, metodu, məhdudlaşdırmaya qarşı nəzərdə tutulan şikayət və etiraz yolları demokratik cəmiyyət qaydaları baxımından dəyərləndirilməlidir. Hüquqlar ancaq istisna olaraq, demokratik cəmiyyətin daimiliyi üçün məcburi və zəruri olduğu ölçüdə məhdudlaşdırıla bilər. Demokratik hüquqi dövlətdə məqsəd nə olursa-olsun, hüquqların məhdudlaşdırılması bu rejimlərə xas olmayan qaydalarla həyata keçirilməməlidir və müəyyən hüququn ümumiyyətlə istifadəsini aradan qaldıracaq səviyyəyə çatmamalıdır. [146]

Azərbaycanda əsas hüquq və azadlıqların təmin olunmasından danışmaq hələ ki, tezdir. Konstitusiya əsas hüquqların qorunması baxımından qüvvətli

[145] Gemalmaz Mehmet Semih. **Esas belgelerde insan hakları,** Kavram Yayınları, Ankara, 1996, s.315

[146] AYM, E. 85/8, K.86/27, T. 26 Noyabr 1986, RG. 14 Avgust 1987 – 19554.

mexanizm gətirməklə yanaşı, praktikada sistemin tam işləməməsindən, təəssüf ki, hüquqların bir hissəsi təmin edilmir. Bunda rifah səviyyəsinin də aşağı olmasının rolu vardır. Pozulan hüquqlar siyahısına gəldikdə, bunların arasında başda qatılma və qoruyucu hüquqlar olmaqla istəmə hüquqları da yer alır.

Azərbaycan Konstitusiyası əsas hüquqları açıqladıqdan sonra məhdudlaşdırma şərtləri və hüquqların qorunması baxımından əhəmiyyətli qaydalar qoyur. Bu məhdudlaşdırmalar əsasən fövqəladə hal / müharibə vəziyyəti rejimi ilə bağlıdır. Modern cəmiyyətlər cinayət təqibindən kənar, adi vaxtlarda hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılmasının mümkün olmadığını qəbul edir və istisna olaraq fövqəladə hal/hərbi vəziyyəti nəzərdə tuturlar. Buna görə də Azərbaycanın 1995-ci il Konstitusiyasının 71-ci maddəsində deyilir: "…müharibə, hərbi vəziyyət və fövqəladə hal, habelə səfərbərlik elan olunarkən insan hüquq və azadlıqlarının həyata keçirilməsi Azərbaycan Respublikasının beynəlxalq öhdəlikləri nəzərə alınmaq şərti ilə *qismən* və müvəqqəti olaraq məhdudlaşdırıla bilər. Məhdudlaşdırılan hüquq və azadlıqlar haqqında əhaliyə qabaqcadan xəbər verilir…" Ancaq bu hallarda hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırıla biləcəyi nəzərdə tutulub. 71-ci maddənin göstərdiyi ölçülər bunlardır:

1) müharibə, hərbi vəziyyət, fövqəladə hal və səfərbərlik (nə vaxt?);
2) beynəlxalq öhdəliklər nəzərə alınmaq şərti ilə (nələr nəzərə alınmalı?);
3) qismən və müvəqqəti olaraq məhdudlaşdırma (nə qədər məhdudlaşdırmalı?).

Müharibə, hərbi vəziyyət, fövqəladə hal və səfərbərliyin elan edilməsi administrasiyanın mülahizə səlahiyyətinə buraxılmayıb, qanunla müəyyən edilib və parlament təminatına bağlıdır. Digər tərəfdən, beynəlxalq öhdəliklərin nəzərə alınması Azərbaycanın tərəf olduğu insan hüquqları konvensiyalarına uyğun hərəkət edilməsini tələb edir. Yenə eyni maddədə Konstitusiya müddəalarını şərh etmək baxımından azadlıqların ləğvinə yol açan şərh qadağası qoyulub. Hüquqların qorunması baxımından isə əhəmiyyətli olan tənzimləmə budur ki, Konstitusiya müddəaları birbaşa qüvvədədir; bu, Konstitusiyada iki yerdə göstərilir. Bütün inzibati hüquqi aktlardan məhkəməyə şikayət etmə imkanının nəzərdə tutulması və məhkəmələrin insan hüquqlarının pozulması ilə bağlı hər cür iddialara baxa bilməsi müsbət haldır. Onu da qeyd etməliyik ki, Konstitusiyadakı bu tənzimləmə xeyli məhduddur. Məsələn, məhdudlaşdırma səbəbi kimi ancaq konkret hallar göstərilir - müharibə, hərbi vəziyyət, fövqəladə hal və səfərbərlik. Lakin faktiki olaraq insan hüquqları başqa səbəblərə görə də məhdudlaşdırıla bilər. Məsələn, pornoqrafik yayımların müsadirə olunması fikir və ifadə azadlığına müdaxilədir, amma Konstitusiyanın 71-ci maddəsi buna imkan vermir, çünki müsadirə müharibə və fövqəladə hala əsaslanmır. Lakin burada

AİHK-nın 10-cu maddəsinin 2-ci bəndini tətbiq edərək məhdudlaşdırmanı əsaslandırmaq mümkündür.

Konstitusion tənzimləmənin insan hüquqları lehinə olmasına baxmayaraq, nəyə görə Azərbaycanda insan hüquqları təmin olunmur? Bunun səbəbini iki boşluqda görmək mümkündür. Birincisi, bəzi qanuni tənzimləmələrin neqativ təsirləri, ikincisi isə sistemin işləməməsidir.

Qanuni tənzimləmə bəzən açıqca insan hüquqlarına zidd ola bilər – "Dini etiqad azadlığı haqqında" Qanunda dini icmaların qeydiyyatı şərti kimi. Bəzi hallarda isə, hüquq pozuntusunun qarşısını alan mexanizm yaratmır. Məsələn, Konstitusiyanın 49-cu maddəsi sərbəst toplaşmaq hüququnu tanıyır və ondan istifadəni "xəbər vermə"dən asılı edir. Lakin eyni sahəni tənzimləyən «Sərbəst toplaşmaq azadlığı haqqında» Qanun "xəbər vermə" yerinə faktiki icazə sistemini gətirir.[147] Məsələn, toplantının saatı müvafiq icra hakimiyyəti ilə razılaşdırılmalıdır, toplantılar üçün xüsusi yerlər ayrılmalıdır və bunların xaricində, bir qayda olaraq, toplantıya icazə verilməməlidir (9-cu maddə). Məsələn, ictimai xidmətə aid binaların 200 metrlik[148] məsafəsində küçə yürüyüşləri və mitinqlər qadağandır; Bakıda isə inzibati binaların olduğu yerlər az deyil. Dövlət əhəmiyyətli beynəlxalq tədbirlərə hazırlıq mərhələsində mitinq keçirmək qadağandır, bu hazırlıq mərhələsi bir neçə ay sürə bilər və s. Vaşinqtonda küçə nümayişi üçün ən populyar yer Ağ Evin, yəni hökumət binasının qarşısıdır. Parlamentin bu şəkildə tənzimləməsi siyasi yanaşmadır və insan hüquqlarına uyğun gəlmir. Lakin Konstitusiya Məhkəməsinə şikayət edilsə də, bu gün çətin ki, qanunun həmin müddəaları ləğv edilsin. Cinayət qanunvericiliyimiz böyük ölçüdə Rusiyanın qanunvericiliyindən götürülüb. Lakin ölkəmizdə qanunsuz mitinqlərdə iştirak etmə cinayət məsuliyyətinə yol açdığı halda,[149] Rusiyada tam tərsinədir; dövlət qulluqçuları vətəndaşların sərbəst toplaşmaq azadlığını qanunsuz olaraq məhdudlaşdırsalar, bənzər məsuliyyət məmurlar üçün nəzərdə tutulub.

Obyektivlik adına onu da qeyd etməliyik ki, AİHM mitinglərin keçirilməsini icazə sisteminə bağlanılmasını, AİHK-nın 11-ci maddəsinin pozuntusu kimi saymır. Dövlət mitinglərin keçirilməsini icazə sisteminə bağlaya bilər. Lakin orada qoyulan məhdudiyyətlər (icazənin verilib-verilməməsi), hər halda AİHK 11-ci maddənin 2-ci bəndinə uyğun olmalı,

[147] İcazə, yəni qanundakı ifadə ilə "razılaşdırma", müvafiq qanunun 5-ci maddəsində nəzərdə tutulur. Hərçənd qeyd olunmalıdır ki, AİHM presedent hüququna görə, sərbəst toplaşmalar üçün icazə sisteminin nəzərdə tutulması, başlı-başına Konvensiyanın 11-ci maddəsinin pozuntusu sayılmır.

[148] 2008-ci ilin May ayında bu qanuna dəyişiklik edildi, bundan əvvəl sözü edilən məsafə 300 metr idi.

[149] Müvafiq cinayət məsuliyyəti toplantıda iştirak nəticəsində mənafelərin əhəmiyyətli pozuntusu şərtinə bağlıdır.

əsasən də belə məhdudlaşdırmalar "demokratik cəmiyyətdə zərurət" ölçüsünə uyğun gəlməlidir.

Qoruyucu hüquqların pozuntusuna misal kimi "Əməliyyat-axtarış fəaliyyəti haqqında Qanun" göstərilə bilər. Bu Qanunun 10-cu maddəsinin 4-cü bəndi, preventiv qaydada istintaq orqanlarına adi şübhəyə əsaslanaraq məhkəmə qərarına ehtiyac olmadan axtarış, telefonları dinləmək, poçt göndərişlərini yoxlamaq və insanları güdmək səlahiyyəti verir.[150]

Bəzən qanuni tənzimləmə hüquq pozuntusu yaratmasa da, pozuntunun qarşını alma mexanizmi yaratmır, ya da bu mexanizm zəif və təsirsiz olur. Məsələn, Azərbaycanın ən böyük problemlərindən biri seçkilər zamanı yaşanır. Həqiqət budur ki, bu sahədəki sui-istifadələrin qarşını almaq mümkün olmamışdır. Bunun sübutu 2006-ci ildə bir neçə seçki dairəsində MM-ə təkrar seçkilərin keçirilməsidir. Seçki saxtakarlığının qarşısının alınması üçün ən yaxşısı seçki məntəqəsində müşahidəçilər üçün video çəkiliş imkanının tanınmasıdır. Bu metod mümkün qanun pozuntularını sübut etmək üçün faydalı ola bilər, lakin təkbaşına kifayət etməz. Bildiyimiz kimi də, bəzi seçki məntəqələrinə də video izləmə imkanı təmin edilmişdir. Saxtakarlığa qarşı seçki sistemimiz inkişaf etsə də, hələ ki, bu məsələdə arzu olunan səviyyəyə çatmamışıq.

Hüquq pozuntularının əsas səbəbi qanuni tənzimləmə olmaqdan çox sistemin fəaliyyəti ilə bağlı olan sosial və siyasi səbəblərdir. Sistemin fəaliyyətindəki qüsurlara idarə edənlər və idarə olunanlar baxımından yanaşmaq lazımdır.

Bir qayda olaraq, ictimai qulluqçular üçün maddi və s. şəxsi mənfəətlər təmin etmək məqsədini güdən korrupsiya insan hüquqları pozuntusunun başlıca səbəbidir. Rüşvət almaq və ya sair mənfəət təmin etmək istəyən dövlət məmuru qadağan edilmiş davranışı törətməkdən daha çox, qanuni vəzifələrini yerinə yetirmirlər. Cinayət qanunu bu cür hərəkətləri sansksiya qorxusu ilə qadağan etsə də, bu cinayətlərin tərkibində maddi nəticə (külli miqdarda ziyan və s.) məcburi tərkib hissəsini təşkil etdiyi üçün (rüşvət alma cinayəti istisna olunmaqla) bu cür davranışlar, bir qayda olaraq, cinayət məsuliyyətinə deyil, intizam məsuliyyətinə səbəb ola bilər.[151] Digər tərəfdən, «Korrupsiya ilə mübarizə haqqında» Qanun dövlət məmuruna verilə bilən hədiyyənin miqdarını ŞMV-nin

[150] Müvafiq qanun maddəsi: "AR qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş əsaslar olduğu hallarda əməliyyat –axtarış orqanları hakimin qərarı olmadan şəxslərə qarşı ağır cinayətlər və ya dövlətə qarşı xüsusilə ağır cinayətlərin qarşısının alınması üçün telefon danışıqlarını dinləyə, poçt, teleqraf və digər göndərişləri yoxlaya, texniki rabitə kanallarından və digər texniki vasitələrdən məlumat əldə edə bilər, insanları izləyə bilərlər"

[151] Cinayət Məcəlləsində bununla bağlı vəzifə cinayətlərində - vəzifədən sui-istifadə (m.308), səlahiyyətləri aşma (m.309), vəzifə səhlənkarlığı (m.314), təəssüf ki, "mühüm zərər" kimi bir cəzalandırma şərti nəzərdə tutulub.

50 misli qədər müəyyən etdiyindən və bu miqdarın ardıcıllığını, müddətini tənzimləmədiyindən, korrupsion davranışı bir növ leqallaşdırır.

İdarə olunanlarla bağlı amillər hüquqlarını bilməmək, hüquq pozuntusuna məruz qaldıqda isə buna qarşı mübarizə aparmamaq və qanunların bilərəkdən pozulmasıdır.[152] Əslində ölkəmizdə, prosessual təminat baxımından, diqqətəlayiq, əhəmiyyətli qanuni və normativ-hüquqi tənzimləmə mexanizmi vardır. Məsələn İİHQ, 10.07.1997-ci il tarixli «Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında» Qanun və 19.06.1998-ci il tarixli «Məlumat azadlığı haqqında» Qanun, «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət verilməsi haqqında» Qanun, Mülki Prosessual Məcəllənin 27-ci fəsli kimi. Habelə qanunlardan başqa inzibati normativ aktlar – 29 Dekabr 1998-ci il tarixli "İcra hakimiyyəti orqanlarında vətəndaşların təklif, ərizə və şikayətlərinin qeydiyyat və işlənməsi Qaydaları" və 6 Mart 2000-ci il tarixli "Yerli icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş barəsində və kargüzarlıq haqqında" Təlimat kimi.[153] Adı çəkilən qanunvericiliyin incələnməsindən belə qənaətə gəlmək olar ki, idarəetmə orqanlarının icraat pozuntularından qaçması üçün kifayət qədər şərtlər artıq yaranıb. Lakin bu qaydaları idarə olunanlar/vətəndaşların bilməməsi üzündən, administrativ orqanlar onları çox vaxt pozurlar. Məsələn, qanuni tənzimləmə vətəndaşların yazılı ərizə ilə müraciət etmələri zamanı ərizənin mütləq qeydə alınmasını, vətəndaşa istəyi üzrə qeydiyyat nömrəsi verilməsini, əlavə araşdırma tələb olunmayan hallarda ən geci 15 gün ərzində *əsaslandırılmış* cavab verilməsini və əksinə davranışın məsuliyyətə yol açacağını nəzərdə tutur.[154] Vətəndaş şifahi deyil, yazılı müraciət verdikdə məmurun istədiyi kimi davranmaq imkanı böyük ölçüdə aradan qalxır. Vətəndaşlarda belə bir qənaət hakimdir ki, onlar hüquqlarını tələb etsələr, ona nail ola bilməyəcəklər. Bu işdə qeyri-hökümət təşkilatlarının rolunu vurğulamaq lazımdır. Avropa Şurası və Qərb ölkələrinin dəstəklədiyi bəzi qeyri-hökümət təşkilatları insan hüquqları pozuntularını ictimai rəyə çatdırmağa və bunlarla zəif də olsa, mübarizə etməyə çalışırlar. Məsələn, Vətəndaşların Əmək Hüquqlarının Müdafiəsi Liqası kimi təşkilatlar bu sahədə konkret iş görürlər.

Qeyd etdiyimiz kimi, bəzi hallarda vətəndaşların özü də məmurları korrupsion davranışlara sövq edirlər. Dövlət torpaqlarının köhnə tarixli sənədlərlə alınıb-satılması arxasında dövlət qulluqçusu ilə yanışı vətəndaş da dayanır.

---

[152] Bu vəziyyətə, köhnə SSRİ məkanında rast gəlmək mümkündür. Bax ın: Баглай М.В. **Конституционное право Российской Федерации,** Издательство «Норма-Инфра», Москва, 1998, с. 116.

[153] Son iki normativ aktlar Dövlət Başçısının Fərmanı ilə qüvvəyə minib. Lakin qeyd etməliyik ki, İİHQ və İnzibati Prosessual Məcəllənin qüvvəyə minməsi ilə, bu sahədəki qanunvericilik xeyli dəyişəcəkdir.

[154] Bu tənzimləmə adı çəkilən qanunvericilikdə müxtəlif yerlərdə təkrarlanır.

Təəssüflə qeyd etməliyik ki, "növbəyə durma" adəti xalqımızda hələ formalaşmayıb. Əslində, sadə fakt kimi görünən bu hadisənin çox acınacaqlı səbəbləri və nəticələri var. "Nöbvəyə durma" sadə tələbat kimi düşünülsə də, cəmiyyət halında yaşama (daha doğru *yaşaya bilməmə*) mədəniyyətinin göstəricisidir və buna alışmayan xalqın da hüquqi dövlət qurması imkansızdır.

Mövcud qanunların tətbiq edilməməsi əsas azadlıqların pozuntusuna yol açan səbəblərdəndir. Qanunları təkcə idarəçilər deyil, vətəndaşlar da pozurlar. Bu halda qanunu tətbiq etmək istəyən hakimiyyət gücü yoxdursa, qanuni tənzimləmə təsirini itirir. Tətbiq edilməyən qanun isə qanun deyil dir. Bu, hüquqi dövlət anlayışının tələbidir. Çünki qanun tətbiq edilmirsə, deməli, o ölkədə hüququn hegemonluğundan deyil, şəxslərin hegemonluğundan danışmaq olar.[155]

Azərbaycanın Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyasına qoşulması və Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin yurisdiksiyasına daxil olması insan hüquqlarının qorunmasına müsbət təsir göstərəcək. Ölkə Prezidentinin 19 Yanvar 2006-cı il tarixli Fərmanında da tövsiyə olunur ki, ədalət mü hakiməsi həyata keçirilərkən Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin presedent hüququ nəzərə alınmalıdır. Olduqca proqressiv və əhəmiyyətli olan bu Fərman qanun gücünə sahib olmasa və məhkəmə hakimiyyəti baxımından tövsiyə xarakteri daşısa da, ölkəmizin hüquq sistemi üçün hədəf göstərici mahiyyətindədir. Bu, o deməkdir ki, hüququ tətbiq edən orqanlar - icra hakimiyyəti və məhkəmə orqanları Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin presedent hüququnu bilməli və nəzərə almalıdırlar.

D. DEMOKRATİYA

Ümumi hüquqda (public law) *hüquqi dövlət* prinsipi idarə olunanların azadlıqlarının təminatı vasitəsi kimi qəbul edilir. Bu məqsəd üçün demokratik idarəetmə də hüquqi dövlətin reallaşması şərtidir. Siyasət və ümumi hüquq tarixi göstərir ki, idarə olunanların dövlət idarəsində iştirak etmədikləri şəraitdə liberal rejimin qurulması mümkün olmayıb.[156] Xalqın birbaşa və ya dolayı qərar vermə prose-sinə qatılması, yəni iqtidarın demokratikləşməsi, azadlığın reallaşması üçün "*sine qua non*" mahiyyətini alıb.

"Demokratiya" anlayışının nəyi ifadə etdiyini müəyyən etmək lazımdır.

[155] Deutsch, Karl, **Politics and Government,** Houghton Mifflin Company, Third Edition, Boston, 1983, s.180.

[156] "İdarəetmədə demokratiya" ünsüru təkbaşına, liberal rejimin yaranması üçün kifayət eləmir.

Demokratiyanın qəti və dəqiq tərifi verilməyib.[157] Bir tərifə görə müasir siyasi demokratiya idarə olunanların (vətəndaşların) elə bir idarəetmə formasıdır ki, burada vətəndaşların seçilmiş nümayəndələri, rəqabət və işbirliyi yolu ilə dolayı olaraq ictimai sahədə iştirak edirlər.[158] Demokratiyanın tərifi mövzusunda bir çox rəy və fikir irəli sürülüb. Bunlar demokratiya barədə əsas fikir və düşüncələrin təhrif olunmasına səbəb olan fikir axımları olub.[159] Tərifi və ya üsulundan asılı olmayaraq, demokratiyanın məqsədi təkdir, o da azadlığın təmin olunmasıdır. Bunun əksini iddia etmək çətindir. Sartorinin də ifadə etdiyi kimi, demokratiya termininin təkcə açıqlayıcı deyil, normativ və inandırıcı funksiyası da var.[160] Demokratiyanı reallaşdırma vasitələri dəyişdikcə və inkişaf etdikcə demokratiyanın tərifi də dəyişəcək. Bu idarə formasının birbaşa xalq tərəfindən olmasa da, "xalq üçün" olması şərtdir.[161] Adi hallarda bəlkə xalq iqtidara qatılmır, qərar vermə prosesinə təsir göstərmir, lakin bu yola əl atmaq istədiyi vaxt əli qolu bağlıdırsa, demokratiyadan danışmaq yersizdir. Bunu reallaşdıracaq olan rejimlər həm qanunlarla, həm adətlərlə, həm də nəzarət mexanizmi ilə azadlıqlara təminat verməlidir. Digər tərəfdən, təmin edilməli olan azadlıq çoxluğun deyil, maksimum sayda şəxsin azadlığıdır. Yəni siyasi cəmiyyətin bütün təbəqələrinin könüllü şəkildə uzlaşdırılmasıdır. Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi azlıqların hüquqlarını qoruduğu kimi, ölkənin çoxluq təşkil edən əhalisinin bu azlıqlara, onların narahatedici istəklərinə dözməli olduğunu göstərib və bunu da (dözümlülük və tolerantlıq) demokratiyanın ayrılmaz xüsusiyyəti sayıb.[162] Avropa Məhkəməsi azlıqlar olaraq əsasən irqi, siyasi və dini azlıqları nəzərdə tutur, lakin bunlarla da məhdudlaşdırmır.

Demokratik adətlərə gəldikdə isə, onların olmadığı cəmiyyətdə qanunların təkbaşına təsirli olmayacağını qeyd etməliyik. Bu adətlərin necə bərqərar olacağı isə cəmiyyətin böyük və ya təsirli qisminin demokratiyaya olan inancına bağlıdır. Nəzarət mexanizmi də, sadəcə, idarəçi şəxslər üzərində deyil, idarə

---

157 Macpherson S.B. **Demokratiyanın gerçek dünyası**, çev: Danyal Eser, Akın Erkan, Kılıçbay M.Ali, Birey və Toplum Yayınları, Ankara, 1984, s.3.

158 Karl Terr Lynn, Schmitder Philippe C. "***Demokrasi nedir ... ne değildir",* in *D*emokratisinin Küresel Yükselişi,** hazırlayan: Diamond Larry və F.Plattner Marc, tərcümə edən: Levent Gönenç, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s.68.

159 Sartori, s.4.

160 Sartori, s.9.

161 Linkoln demokratiyaya belə tərif vermişdir: "Demokratiya xalqın xalqı xalq üçün idarə etməsidir". Xalq üçün aparılan idarəetmənin yenə xalq tərəfindən apanlması ən ideal olandır, sadəcə, nəzərə almaq lazımdır ki, ictimai xidmətlərin çoxalması, administrasiyanın texniklaşməsi, seçki səslərinin kompüterlə sayılması başlandığı yerdə, idarəetmədə "insan" ünsürünün geri çəkiləcəyi zamanlar gələ bilər.

162 Baxın: ECHR, Application No: 23885/94, ÖZDEP v. TURKEY, 8 December 1999.

edən çoxluğun nəzarətini də əhatə etməlidir. [163] Burada, sadəcə, inzibati hüquqi aktların qanunlara uyğunluğu deyil, eyni zamanda "çoxluğun" çıxardığı qanunlar üzərində konstitusional nəzarət də önəmlidir.

Robert Dahlın irəli sürdüyü fikrə görə, dövlətdə minimum standartlarla demokratiya ən az bu səkkiz təminatın olması ilə mümkündür:

1) təşkilat qurma və onlarda iştirak etmə azaldığı;
2) ifadə azadlığı;
3) səsvermə hüququ;
4) rəsmi vəzifələrə təyin olunma/ seçilmək hüququ;
5) siyasi liderlərin seçici səsini qazanmaq üçün yarışa bilmə imkanı;
6) müxtəlif informasiya mənbələrinin olması;
7) azad və ədalətli seçkilər;
8) hökumətin öz siyasətini seçici səsləri və ictimai rəyə əsaslanaraq həyata keçirməsi üçün lazımi qurumlarının olması. [164]

Bununla belə, hüquqi dövlət institutu demokratik rejimlərə də məhdudiyyətlər gətirir. [165] Çoxluğa dayanan iqtidarın məhdudlaşdırılmasının əhəmiyyəti, cəmiyyət üzvlərinin əsas azadlıqlarına təminat vermək, çoxluğun hegemonluğunun qarşısını almaq və azlıqda olanların qorunmasıdır. Bu, eyni zamanda *consensus* demokratiyasının tələbidir. [166] Müasir demokratik idarəetmə formalarında, hüquqi dövlət prinsipi onu tələb edir ki, idarə olunanların istəkləri nəzərə alınsın; bu zərurət də qərarvermə prosesinə məhdudlaşdırma gətirməlidir. Bu məhdudlaşdırma da, azlıqların hüquq və mənafelerinin qorunmasında, əsas hüquqlara və qazanılmış (əldə olunmuş, verilmiş) hüquqlara[167] hörmətlə yanaşmaqdan ibarətdir.

Demokratiya terminin hüquqi dövlət terminindən əvvəl gəldiyinə diqqət etməliyik. Demokratik idarəetmənin ünsürləri arasında hüquqi dövlət prinsipinə yer verilmir. Çünki hüquqi dövlət demokratik rejimlərin inkişaf etmiş mərhələsidir. Demokratiya isə hüquqi dövlətin vacib xüsusiyyətidir. Amma bu, bir həqiqətdir ki, həm demokratik rejim, həm də hüquqi dövlət institutları məqsəd

[163] Macpherson, s.26.
[164] Sørenson, Georg, **Democracy and Democratization**, Westview Press, Colorado 1993, s.12.
[165] Buradaki "demokratik rejim" dar mənada, yəni "çoxluğun idarəsi" mənasında götürülüb.
[166] Lijphart Arend, **Çağdaş Demokrasiler**, çev: Özbudun Ergun, Onulduran Ersin, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997, s.28
[167] İngiliz dilində buna "vested rights" deyilir. Konkret zamanda qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun olaraq əldə olunmuş hüquqları ifadə edir. Bunları daha sonrakı normativ aktlarla məhdudlaşdırmaq olmaz.

deyil, liberal rejimlərin reallaşması üçün vasitədir.

Demokratiya anlayışına başqa perspektivdən də baxmaq mümkündür – bu da *idarəetmədə demokratiyadır*. Burada demokratik idarəetmə ilə idarəetmədə demokratiyanı fərqləndirmək lazımdır.[168] Demokratik idarəetmə dar mənada qanunvericilik və icra hakimiyyətinin seçkilərlə işbaşına gəlməsini ifadə edir, burada "demokratiya" dərəcəsi daha azdır. Halbuki idarəetmədə demokratiya, icra hakimiyyəti və bütövlükdə idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə demokratik qaydaların tətbiq edilməsini (məsələn inzibati qərar vermə prosessinə vətəndaşın qatılması) ifadə edir. İdarəetmədə demokratiya həqiqi demokratiyanın bərqərar olması və yaşana bilməsi üçün indi vacib sayılır. Hətta siyasət elmində *yeni elitçiler* adlandırılan bəzi alimlərə görə, demokratik adlandırılan sistemlərdə Linkolnun ifadəsilə "xalq idarəetməsinin" təmin edilmədiyi, kiçik azlığın dövlət idarəsini xalqın adından həyata keçirdiyi iddia edilir.[169] Bu fikirdə həqiqət var və xalqın siyasətə qatılma imkanlarının təmin edilməsi həqiqi demokratiyanı reallaşdırmaq üçün şərtdir.[170]

Azərbaycanda demokratiyanın adaptasiya məsələsi dəyərləndirildiyi zaman bəzi xüsusiyyətlər diqqət çəkir. Bugünkü Azərbaycanda demokratiyanın vəziyyətini böyük ölçüdə köhnə sovet keçmişi müəyyən edir. Yuxarıda Robert Dahlın göstərdiyi təminatlardan Azərbaycanda hamısının olmadığını təəsüflə etiraf etməliyik. Beynəlxalq qurumlar getdikçə artan dozada söz azadlığının təmin edilmədiyini irəli sürürlər. Bununla belə *müxtəlif* informasiya mənbələrinin varlığından danışmaq olar. Təşkilat yaratmaq hüququna gəldikdə, hüquqi şəxs statusunun əldə edilməsi/davam etməsi üçün Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyatdan keçmə tələb olunur. Avropa Konvensiyasının 11-ci maddəsi ilə təminat verilmiş bu hüququn, bəzi məmurların yubadması üzündən konkret hallarda məhdudlaşdırılmasına şahid oluruq. Səsvermə hüququnun reallaşmasında, müxtəlif səbəblərdən dolayı mənfi hallar var. İctimai qulluğa qəbul baxımından da şəffaflıq hələ ki, tam təmin edilməyib.[171] Məmurların təyin edilməsində bütün idarələrdə sınaq sisteminin tətbiq edilmədiyi və vəzifəyə təyin edilmənin birbaşa qurum rəhbərinin apardığı şəraitdə bu hallar *inzibati orqanın qanuniliyi* prinsipinə uyğun gəlmir. Liberal cəmiyyətdə seçki prosesi

[168] Özay, s.1.

[169] Kanlıgöz Cihan, *"Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Yasası hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine"*, Ankara Üniversitesi Hüquq Fakültesi Dergisi, Ankara, 1998, s.171.

[170] İdarəetmədə demokratiyanın vasitələri bu gün üçün əsasən idarəçilərin (məmurların) xalq tərəfindən seçilməsi, administrasiyanın şəffaflığı və inzibati aktın qəbul edilməsi prosessində vətəndaşın iştirak etməsidir.

[171] Dövlət qulluğuna qəbul məsələsində keçmişlə müqayisədə xeyli irəliləmənin olduğu da danılmazdır. Hər halda dövlət qulluğuna mərkəzi imtahan sisteminin tətbiqinin başlaması ilə müsbət nəticələr əldə olunacaqdır.

çox pul tələb edir, QHT-lər inkişaf etməlidir, maliyyə vəziyyəti çətin olan siyasi partiyaların seçici səslərini qazanmaları üçün tələb olunan təşviqat şəraiti yaradılmalıdır. Azadlıqların qorunması məqsədini güdən demokratik idarəetmə orqanlarının vəsaitləri yetərli olmadığından, hüquqi dövlət Azərbaycan baxımından hələ ki, hədəf olaraq qalır. Lakin ölkəmiz bu məsələdə irəliləyir, Avropa Şurasının "dürtmələri" ilə, demokratik avropa standartlarına doğru "Azərbaycan sayaqı" və analoqu olmayan şəkildə addım-addım gedirik.

Demokratiyanın Azərbaycanda indiki inkişafı müəyyən dərəcədə qərb demokratiyalarının təsiri altındadır. Düzdür, hökümətin də bu sahədə müəyyən cəhdləri var. Məsələn, yuxarıda tənqid etdiyimiz "Sərbəst toplaşmaq azadlığı haqqında" Qanunu 2006-cı ilin birinci rübündə hökümət Venesiya Komissiyasına düzəlişlər üçün göndərmişdi, Venesiya Komissiyası bəzi iradlar bildirərək düzəlişləri müsbət addım saymış, nəticədə May 2008 tarixində Qanun dəyişmişdi. Bir daha qeyd etməliyik ki, demokratiyanın bərqərar olması birinci növbədə xalqın demokratiyaya olan inamına və demokratiya şəraitində yaşamaq istəklərinə bağlıdır. Xalqın demokratiya şəraitində yaşamaq istəməsi azad yaşamaq istəməsi ilə eyni mənaya gəlir. Ölkənin siyasi mədəniyyəti böyük ölçüdə o ölkədə aparılan siyasətə birbaşa təsir göstərir və onun əsasını təşkil edir. [172]

Azadlıq istəyən insan onun üçün mübarizə etməlidir. Çağdaş liberal–demokratik dövlətlərdə insanlar azadlıq uğrunda mübarizə aparırlar. Vətəndaşların çoxu hüquqları pozulanda onları tələb edirlərsə, fərdi planda olsa da, geniş yayılmış bu hal mübarizəni cəmiyyətin mübarizəsinə çevirir. Bunun ən gözəl misalı Əmək Məcəlləsində işçilərin əleyhinə edilən bəzi dəyişikliklərə qarşı həmkarlar ittifaqları və tələbə təşkilatlarının Fransada 2006-cı ilin martında keçirdiyi tətillərdir. 2009-cu ildə də dünyada hökm sürən global maliyyə böhranı ilə bağlı olaraq hökümətlərin siyasətinə etiraz kimi bəzi dövlətlərdə tətillər keçirilirdi.

Avropa Şurasının demokratiya ixrac etməsi barədə ittihamlar irəli sürülsə də, ixrac edilmiş ənənələrin əsaslı şəkildə cəmiyyətlərdə bərqərar olması fikrinə qatılmaq səhv olardı. İxrac edən qüvvənin təsiri azaldığı vaxt, "idxal" demokratiyanın taleyi də şübhəli olacaq. SSRİ-nin parçalanması prosesində xalqlara verilən məhdud demokratiya və azadlıq xalqların mübarizəsi ilə əldə edilməyib. Siyasi şərait dəyişdiyi vaxt, xalqlar da buna boyun əyəcəkdir. Azərbaycan xalqının müstəqilliyini özünün əldə edib-etmədiyi məsələsinə müxtəlif aspektlərdən yanaşmaq olar. SSRİ-nin zəifləməsi və dağılması bu müstəqilliyin əsas amilidir.

[172] Deutsch, **Politics..,** s.212.

Azərbaycan xalqı azadlıq və demokratiya şəraitində yaşamaq istəyirsə, buna can atmalıdır. Məsələn seçkilərdə aktiv iştirak etməlidir. Xalq seçki zamanı istədiyi namizədin lehinə bu və ya başqa səbəbdən səs verməyə çəkinirsə, bu mənfi hala görə birinci növbədə özü məsuliyyət daşıyır.[173] Siyasətə aktiv qatılma olmadan demokratiya ənənələrinin və qurumların inkişafı imkansızdır. İqtidarın öz hüquqlarından sui-istifadə etməsi hər zaman, hər bir cəmiyyətdə özünü göstərir. Çünki iqtidar robotlar deyil, müxtəlif ambisiyaları olan *insanlardır*. İqtidarı məhdudlaşdırmaq xalqın vəzifəsi və təminatıdır. Digər tərəfdən, bu, xalqın siyasi savadını artırmaq, onu demokratiya şəraitində yaşatmaq üçün ilk şərtdir. Demokratik ənənələrə sahib olmayan cəmiyyəti qısa müddətdə buna hazırlamaq çox çətindir. Öncə bu ənənələrə sahib siyasi lider olmalıdır; ölkədə daxili sabitlik olmalıdır; bu lider demokratik qurumların qüvvətlənməsi üçün səy göstərməlidir; uyğun kadrlara sahib olmalıdır; normal səlahiyyət müddətindən daha çox iqtidarda qalmalı və ya özündən sonra eyni düşüncəyə sahib olanı gətirməli, ya da effektiv nəzarət mexanizmlərini əlində tutmalıdır. Cəmiyyət birinə etibar edərək ona idarəetmə səlahiyyəti verdikdə, etibarı nə qədər çox olursa-olsun, ona nəzarət qurumu da yaratmalıdır. Avtoritar dövlət başçısının müxalifətin namizədi ilə əvəz olunması ilə hər şeyin düzələcəyini fikirləşmək sadəlövhlük olardı. Başçının avtoritar olmasının səbəbi təkcə onun şəxsi xüsusiyyətləri deyil, səlahiyyətlərinin və sistemin buna imkan verməsidir. Tarixi təcrübə göstərir ki, xalq birini xilasgar sayıb hakimiyyətə gətirə bilər, bu xilaskar isə tirana çevrilə bilər. Demokratiyalarda icra hakimiyyətinə nəzarət edəcək bir quruma ehtiyac var. Bunu da məhkəmə hakimiyyəti qanun çərçivəsində həyata keçirməlidir.

E. İCRA HAKİMİYYƏTİ ÜZƏRİNDƏ MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİ

Hüquqi dövlət hüququn hegemonluğunu, yəni idarə edənlərin də hüquqa tabe olmasını ifadə edən dövlətdir. İdarəçilərin hüquqa əməl edib-etmədiklərini müəyyən etməyin ən təsirli yolu da məhkəmə nəzarətidir. Məhkəmə nəzarəti idarəetmə orqanlarının hüquqa uyğun davranmasını təmin edəcək tək və ən təsirli yoldur.[174] Bunun səbəbi təkcə məhkəmə qərarlarının məcburiliyindən

[173] Onu da qeyd etməliyik ki, xalqın seçkilərə qatılmasında passivliyi Avropa ölkələrində də müşahidə edilir. Misal olaraq, 2005-ci ildə Almanyada parlament seçkilərində seçicilərin iştirak payı ortalama 30%-ə yaxın idi.

[174] Burada məhkəmə nəzarəti xaricində hansı nəzarət növlərinin ola biləcəyinə gəldikdə, bunlardan biri administrativ nəzarətdir, yəni yuxarı və ya xüsusi administrativ instansiyaların apardığı nəzarətdir. Başqası isə parlament nəzarətidir, parlament bu nəzarəti Ombudsman və s. qurumlara həvalə edə biləcəyi kimi, deputatlar vasitəsilə də apara bilər. Məsələn, SSRİ-də deputatlar seçicilərin şikayəti və ya tələbi ilə administrativ vahidlərdən açıqlama istəyə bilər və hüquqa ziddiyyətin aradan qaldırılmasını tələb edə bilərdilər.

irəli gəlmir. Çünki bu şəkildə həyata keçirilən nəzarət yalnız hüquq qaydalarına dayandığından, siyasi motivlərin təsirinə ən az düşən nəzarət yoludur. Burada diqqət yetirilməlidir ki, yoxlama inzibati orqanların həm hüququ tətbiq etmə həm də faktları müəyyən etmə aktları üzərində aparılmalıdır.[175] Əlbətdə ki bu təminat ancaq müstəqil məhkəmə sisteminin olduğu ölkələrdə işləyə bilər.

Vətəndaşların hüquqlarını özbaşına və hüquqa zidd administrativ davranış-lardan qorumaq üçün müəyyən edilmiş bu prinsip, administrasiyanı haqsız şəkildə və ictimai marağı əks etdirməyən davranışlardan çəkinməyə, hüquqa uyğun qaydada hərəkət etməyə məcbur edir. İnzibati orqanların qərar və hərəkətləri nəticəsində haqsızlığa məruz qalan şəxs və qurumlar aidiyyəti üzrə məhkəməyə müraciət edərək, bu haqsızlığın aradan qaldırılmasını tələb edə bilər. Bu baxımdan inzibati fəaliyyətin yoxlanmasının hansı növ məhkəmələrə verilməsindən asılı olaraq, administrativ (inzibati) ədliyyə və ümumi ədliyyə rejimi fərqləndi-rilir. İnzibati akt və hərəkətlərin ümumi məhkəmələrdən ayrı bir məhkəmə instansiyasında və özünəməxsus rejim/üsulla yoxlanmasını təmin edən inzibati ədliyyə məhkəmələri rejimi ixtisaslaşmış inzibati məhkəmələr sistemini yaradır. Bu da eyni zamanda bu ölkələrdə daha inkişaf etmiş inzibati idarəetmə hüququnun formalaşmasına səbəb olur. Bu xüsusiyyət, inzibati hüququnun bir *case-law* olduğu xatırlandığı zaman daha yaxşı başa düşülür. İnzibati ədliyyə rejimində inzibati (ümumi) hüququ tətbiq edən inzibati məhkəmələr, bir qayda olaraq, xüsusi/özəl hüquq qaydalarını tətbiq etmirlər. Bununla belə, lazımi hallarda inzibati məhkəmələrin xüsusi/özəl hüquq müddəalarına əsaslandıqları hallar da olur. İnzibati ədliyyə rejimini hüquqi dövlətin məcburi ünsürü kimi qəbul edənlər də var.[176]

Ümumi ədliyyə rejimini mənimsəyən ölkələrdə inzibati fəaliyyətin hüquqa uyğunluğunun yoxlanması ümumi məhkəmələr sistemində həyata keçirilir. Bu metodun ən məşhur müdafiəçisi ingilis alimi Dicey[177] sayılır: Diceyə görə, işin tərəfləri kim olursa-olsun, dövlət, yaxud fərdin eyni məhkəmə instansiyasında, eyni hüquq qaydalarına tabe olmaları lazımdır. Bu səbəbdən də Fransada tətbiq olunan inzibati ədliyyə rejimini Dicey hüququn üstünlüyünə zidd sayırdı, onun fikrincə, bu halda administrativ məhkəmələr həmişə administrasiyanı (dövləti) daha üstün tutacaq və dövlətlə məmuru qoruyacaq.[178] Bu da Diceyə görə, qanun

[175] Richard Levy, Sidney Shapiro, *Government Benefits and the Rule of Law: Toward a Standards-Based Theory of Judicial Review,* in Administrative Law Review, Volume 58, Number 3, Summer 2006, s.545

[176] Старилов Ю.Н. **Административная юстиция**, Издательство ВГУ, Воронеж, 1998, с. 31., Özay, s.118.

[177] "Daysi" kimi oxunur.

[178] Selçuk, s.233.

qarşısında bərabərlik və hüququn üstünlüyü prinsipini pozur. İkili hüquq sistemi ola bilməz, hüquq unitar sistemdir.[179]

Onu da qeyd etməliyik ki, Fransada tətbiq edilən inzibati ədliyyə rejimi eynisi ilə nadir ölkələrdə tətbiq olunur. Digər dövlətlərdə bu model biraz fərqlidir. Çünki Fransa Dövlət Şurasının tərkibinə daxil olan "administrativ tribunal"lar əslində orqanik olaraq icra hakimiyyəti qanadında yer alır, bunlar məhkəmə hakimiyyətinə daxil deyildir. "İnzibati orqanlar üzərində nəzarət inzibati fəaliyyətin tərkib hissəsidir" anlayışı Fransada bu məsələdə də tətbiq olunur. Lakin fransız sistemini model kimi qəbul edən bir çox ölkələr inzibati məhkəmələri icra hakmiyyətindən müstəqil orqan kimi yaradıblar. Avropa ölkələrinin çoxunda inzibati məhkəmələr əsasən ixtisaslaşmış məhkəmələr kimi fəaliyyət göstərir. Bununla belə, Fransada inzibati məhkəmələr icra hakimiyyəti daxilində yer alsalar da, idarəçilərdən müstəqildirlər. Habelə qeyd olunmalıdır ki, Avropa Birliyinin əsas məhkəməsi olan Ədalət Məhkəməsi, böyük ölçüdə fransız sistemindən bəhrələnir, hətta icraat dili belə fransız dilidir. Bu da, Avropa Birliyinin digər dövlətlərində də müvafiq fransız institutlarının təsirinə səbəb olur.

Ümumi məhkəmə sistemi tətbiq edilən rejimlərdə administrativ mübahisələrin məhkəmədə həll edilməsi zamanı xüsusi inzibati proses qaydaları tətbiq olunmur.[180] Keçmiş SSRİ respublikalarında, şərqi Avropa ölkələrində olduğu kimi, inzibati hüquqi akt və hərəkətlər üzərində məhkəmə nəzarətini ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələr həyata keçirirdi, prosessual qaydalar da Mülki Prosessual Məcəllənin ayrı-ayrı bölmələrində tənzimlənmişdi. Ümumi məhkəmələr rejimi üçün misal gətirilən İngiltərədə 1960-cı illərdən bu yana xüsusi administrativ məhkəmələr olan "Administrativ Tribunal"lar qurulub, bu gün onların sayı 2000-ə çatır.[181] Tribunallar inzibati orqanların immigrasiya ilə əlaqədar qərarları, sosial sığorta və uşaqlar üzərində qəyyumluq aktları, pensiya, gəlir vergisi ilə əlaqədar aktlar, torpaq/ərazi məsələləri, sərnişin nəqliyyatı ilə əlaqədar qərarların hüquqa uyğunluğunu yoxlayır. Bunların xaricindəki inzibati aktlara ümumi məhkəmə sayılan *High Court'un Queen's Bench Division-da* baxılır.[182] Onların qərarlarından apellyasiya şikayəti ümumi

[179] Örücü, Ersin, *Büyük Britanya'da İdarenin Yargısal Denetimi*, **İdari yargının dünyada bugünkü yeri**, 10-14 Mayıs 1993 II.Ulusal İdare Hüququ Kongresi Bildiri Özetleri, Ankara, 1993, s.254

[180] Bununla belə sübutetmə öhdəliyi, aidiyyət və müddət məsələlərində xüsusi qaydaların nəzərdə tutulduğunu görmək mümkündür.

[181] «*Administrative Tribunals*»lar 1958-ci ildə qüvvəyə minən *«Tribunals and Inquiries Act»*la qurulub. Hər Tribunalın tək məsələ ilə məhdud olan aidiyyəti nəzərdə tutulur: köçkünlük, sosial sığortalar, əmək qəzaları və s.

[182] Queen's Bench Division'un alt bölmələri vardır: Commercial Court, Admiralty Court və Crown Office List bölməsi. Administrativ müraciətlər bunların sonuncusunda baxılır.

məhkəmə olan *Court of Appeal'in Civil Division* (mülki işlər) bölməsinə verilir.[183] Məhkəməyə müraciətlər əsasən iki üsulla – "*statutory appeal*" və belə imkan qanunla tanınmayıbsa – "*application for judical review*" yolu ilə həyata keçirilir.[184]

Ümumi məhkəmələr rejimini tətbiq edən ölkələrdən İngiltərədə inzibati hüquqi aktların rejimi də fransız idarəetmə hüququndakı inzibati hüquqi akt rejimindən fərqlidir. İngiltərədə inzibati hüquqi aktın "qəti olma", "məcburi icra" xüsusiyyəti ancaq o halda mövcud olur ki, o, normativ tənzimləmədə açıq şəkildə nəzərdə tutulsun. Bizim hüququmuzda isə «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 81-ci maddəsinə görə, inzibati aktlar həm qətidir, həm də məcburi icra edilmə qüvvəsi var. Başqa cür desək, fransız sistemini bizim qanunvericilik də mənimsəyib.

İnzibati orqanlar üzərində məhkəmə nəzarətinin ümumi yurisdiksiyalı məhkəmələrdə aparıldığı Azərbaycanda, son illərdə böyük irəliləyiş əldə edilib. Burada vurğulamaq lazımdır ki, SSRİ-də administrasiya üzərində məhkəmə nəzarəti imkanları baxımından 1964-cü ilə qədər İngiltərədə olan sistemə bənzəyən bir sistem vardı. İnzibati hüquqi aktdan məhkəməyə şikayət etmək üçün bu növ aktdan məhkəməyə şikayət verməyə imkan tanıyan bir qanuni tənzimləmə olmalıydı.[185] 2.11.1989-cu il tarixli «Dövlət idarəetmə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin vətəndaşların hüquqlarını pozan hüquqa zidd hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət verilməsi haqqında» Qanunun 3-cü maddəsi bu imkanı genişlətsə də, eyni prinsipi gözləyirdi: inzibati hüquqi akt və hərəkətdən məhkəməyə müraciət etmək üçün o, ya bu Qanunda, ya da SSRİ və ya respublikaların daxili qanunlarında nəzərdə tutulmalı idi. Artıq qüvvədən düşən AR-in köhnə Mülki Prosessual Məcəlləsinin 243-cü maddəsində də eyni tənzimləməyə rast gəlmək mümkün idi.

1995-ci il tarixli AR Konstitusiyada vacib bir müddəa nəzərdə tutulur: heç bir inzibati akta məhkəmə immuniteti tanımadan, vətəndaşlığından asılı olmayaraq hər kəs bütün İO-ın, müəssisələrin, təşkilatların, ictimai birliklərin

---

[183] «Court of Appeal»in bir də «Criminal Division»u mövcuddur. «Criminal Division», «Crown Court»lardan gələn cinayət işləri üçün apellyasiya məhkəməsidir.

[184] Emery Carl, **Administrative Law: Legal Challenges to Official Action,** Sweet & Maxwell, London, 1999, s.8.

[185] İngilis hüququnda inzibati aktdan məhkəməyə şikayət verilməsi hüququnun (remedy) tanınması imkanına "*statutory appeal*" deyilir. Ancaq 1964-cü il tarixli Ridge v.Baldwin qərarında Lordlar Palatası "Məhkəmələr hər hansı səlahiyyətli orqanın bütün qərarlarını yoxlaya bilər və hər hansı məhkəmə qərarını ləğv edə bilərlər" demişdi. Qərar üçün baxın: http://www.paclii.org/sb/cases/SBHC/1999/34.html, http://zamlii.zamnet.zm/comment/zlj/cssums/s95scz14.htm (12.02.2003)

qərar və hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət verə bilər.[186] Konstitusiyanın 60-cı maddəsinin 2-ci bəndindəki bu müddəanın başqa bir xüsusiyyəti hər hansı maddi zərər və ya hüquq pozuntusu şərtini qoyma-masıdır. Konstitusiyanın başqa bir müddəası insan hüquqlarının qorunması ilə bağlı 71-ci maddənin 7-ci hissəsidir: insan hüquqlarının pozuntusu ilə əlaqədar bütün mübahisələrə baxılması səlahiyyəti məhkəmələrə məxsusdur. Bir neçə xüsusi qanun, Mülki Prosessual Məcəllə də bu tənzimləmələri təkrarlayır.

İnzibati orqanların fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarəti məsələsini Azərbaycan baxımından dəyərləndirsək, görərik ki, hüquqi dövlətin bu ünsürü qanuni çərçivədə müəyyən dərəcədə həyata keçib. Vurğulamaq lazımdır ki, bu prinsipin təsirinin azalması hüquqi dövlətin başqa ünsürlərindəki zəiflik və çatışmazlıqlara, xüsusən hakimlərin müstəqil olmamaları ilə bağlıdır.

F. QANUNVERİCİLİK ORQANI ÜZƏRİNDƏ MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİ

Bildiyimiz kimi, icra hakimiyyəti orqanlarının qərarları üzərində məhkəmə nəzarəti idarə olunanları idarə edənlərin özbaşınalığı və hüquqa zidd aktların-dan qorumaq məqsədi daşıyır. Bununla yanaşı, parlament çoxluğunun qəbul edəcəyi qanunların Konstitusiyaya uyğunluğunu təmin edən bir mexanizm vardır. Bu da qanunvericilik fəaliyyəti üzərində hüquqi nəzarət, ya da, başqa cür desək, qanunlar üzərində konstitusiya nəzarətidir. Müəyyən şəraitdə yaranan siyasi atmosferin təsiri ilə parlamentin konstitusiyaya zidd qanunlar qəbul etməsi və ya hər hansı qanun normasının Konstitusiyaya zidd olması mümkündür. Bu ziddiyyət müxtəlif məsələlərdə ola bilər. Məsələn, qəbul edilən dövlətləşdirmə qanunu şəxslərin mülkiyyət hüququna hədsiz şəkildə və ya ictimai mənafeyə zidd müdaxiləyə imkan verə bilər, qanun qarşısında bərabərlik prinsipini poza bilər, ya da ierarxiya münasibətini aradan qaldıran və bəzi aşağı administrativ orqanlara müstəqillik verən qanun qəbul edə bilər ki, bu da ictimai idarəetməyə mənfi təsir göstərə bilər. Konstitusiya ali qanundur. O, siyasi sistemi müəyyənləşdirən, dövlətin sabit işləməsini təmin edən, əsas hüquq və azadlıqlara təminat verən çərçivədir.

Qanunların konstitusiyaya uyğunluğunu yoxlamaq üçün indi bir çox ölkədə xüsusi qurulmuş orqan – Konstitusiya Məhkəməsi var. Konstitusiya məhkəmə-

[186] Maraqlıdır ki, inzibati hüquqi aktlar xaricində həmkarlar ittifaqı, partiya və ictimai birliklərin aktlarından da məhkəməyə müraciət edilə biləcəyi haqqında tənzimləmə qoymağa ehtiyac var idimi? Köhnə SSRİ-dən qalmış rəsmən, bəzən isə felən "ictimai qurum" statusunda olan təşkilatların, məsələn, Vəkillər Kollegiyası və ya əvvəllər dövlətə və kommunist partiyasına bağlı Həmkarlar İttifaqı kimi qurumların olması belə bir tənzimləməyə səbəb olmuşdu.

ləri ümumi məhkəmə sistemindən ayrı, müstəqil ali məhkəmə kimi qurulur. Düzdür, ABŞ-da - qanunların konstitusiyaya uyğunluğunun həyata keçirildiyi ilk ölkədə bu məqsədlə qurulmuş özəl məhkəmə yoxdur və Ali Məhkəmə (ABŞ-da bütün məhkəmə sistemi üzərində federal yuxarı məhkəmədir[187]) eyni zamanda qanunların Konstitusiyaya uyğunluğuna da nəzarət edir. İngiltərədə konstitusiya olmadığından Konstitusiya Məhkəməsi də yoxdur və bu fəaliyyəti Lordlar Palatası həyata keçirir. Türkiyədə bu məqsədlə ilk dəfə 1961-ci il Konstitusiyasında konstitusiya nəzarətini həyata keçirmək üçün Konstitusiya Məhkəməsi nəzərdə tutulub; 1982-ci il Konstitusiyası da eyni prinsipi davam etdirib. Konstitusiya Məhkəməsi qərarları ilə təkcə parlamentin Konstitusiyaya uyğun fəaliyyət göstərməsini təmin etməklə qalmır, bir çox qərarlarla hüquqi dövlətin bərqərar olmasına da təsir göstərir. [188]

Digər tərəfdən, qanunlar üzərində konstitusiya nəzarəti onların təkcə Konstitusiyaya deyil, eyni zamanda hüququn ümumi və əsas prinsiplərinə uyğunluğunun da yoxlanmasını təmin edir.

Azərbaycanda parlament üzərində məhkəmə nəzarətinin əsası 1995-ci il Konstitusiyasında qoyulub. Konstitusion qurum kimi nəzərdə tutulan Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi Konstitusiyaya uyğunluğu təmin etmək vəzifəsi daşıyır. KM AR Prezidentinin, Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin, Ali Məhkəmənin, Baş Prokurorluğun, Ombudsmanın (Konstitusiyanın 130-cu maddəsinə görə), Naxçıvan MR Ali Məclisinin müraciəti ilə aşağıdakı məsələləri həll edir:

1) qanunların, AR Prezidentinin fərman və sərəncamlarının, AR Milli Məclisinin qərarlarının, AR NK-nın qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi qərarlarının AR Konstitusiyasına uyğunluğu;
2) AR Prezidentinin fərmanlarının, AR NK-nın qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının AR qanunlarına uyğunluğu;
3) AR NK-nın qərarlarının, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının AR Prezidentinin fərmanlarına uyğunluğu;
4) AR Ali Məhkəməsi qərarlarının qanunda nəzərdə tutulmuş hallarda AR Konstitusiya və qanunlarına uyğunluğu;

[187] Bununla belə qeyd etməliyik ki, Supreme Court əyalət məhkəmələri üzərində bir kassasiya məhkəməsi deyildir. Hər əyalətin öz Ali Məhkəməsi var, federal Supeme Court'a isə ancaq Konstitusiyon səviyyədə olan mübahisələrlə bağlı olaraq müraciət oluna bilər.
[188] Gözübüyük, Tan, **1 Cild,** s.35.

5) Bələdiyyə qərarlarının AR Konstitusiyasına, AR qanunlarına, AR Prezidentinin fərmanlarına, AR Nazirlər Kabinetinin qərarlarına (Naxçıvan MR-də isə Naxçıvan MR Konstitusiyasına, qanunlarına və Naxçıvan MR NK-nın qərarlarına da) uyğunluğu;
6) Azərbaycan Respublikasının qüvvəyə minməmiş dövlətlərarası müqavilələrinin AR Konstitusiyasına uyğunluğu; Azərbaycan Respublikasının hökumətlərarası müqavilələrinin AR Konstitusiyasına və qanunlarına uyğunluğu;
7) Naxçıvan MR Konstitusiyasının, qanunlarının, Naxçıvan MR NK qərarlarının AR Konstitusiyasına və qanunlarına uyğunluğu; Naxçıvan MR NK-nın qərarlarının AR Prezidentinin fərmanlarına və AR NK-nın qərarlarına uyğunluğu;
8) 24 Avgust 2002-ci il tarixli dəyişiklikdən sonra vətəndaşlar da Konstitusiya Məhkəməsinə (KM) müraciət etmək imkanı əldə ediblər. Konkret məsələlər üzrə yaranan hüquqi ixtlaflarda KM-ə müraciət etmək mümkün olduğu kimi, normativ aktların üstün qüvvəli aktlara uygunluğunun yoxlanması üçün də KM-ə müraciət etmək mümkündür.
9) Qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyətləri arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı ixtilaflar.

Siyasi partiyaların və başqa ictimai birliklərin ləğv edilməsi səlahiyyəti isə 2002-ci il tarixli Konstitusiya dəyişikliyi ilə Konstitusiya Məhkəməsindən alınıb birinci instansiya məhkəmələrinə verilib.

KM, sadəcə, konstitusiya nəzarətini deyil, eyni zamanda üstün qüvvəli normalara uyğunluq nəzarətini də, yəni fərmanlara və NK qərarlarına uyğunluğu da yoxlayır. Üstəlik, faktiki olaraq KM-in "dördüncü instansiya" səlahiyyəti var. Beləliklə, Konstitusiya Məhkəməsi, bir qayda olaraq, bütün qanunvericiliyə uyğunluq nəzarətini həyata keçirir. Bundan başqa, diqqət yetirilməlidir ki, MM-in müxalifət fraksiyası Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət etmək imkanından məhrumdur; bu imkan nəzərdə tutulmayıb. Milli Məclis Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət etməsi üçün ən azı 63 səs toplamalıdır. Bu səs çoxluğunu da məclisdə yalnız çoxluğa sahib olan partiya toplaya bilər. Müxalifət blokunun Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət edə bilməməsi, məhkəmənin yaradılması məqsədinə uyğun gəlmir. Çünki demokratiyanın başqa bir tələbi də azlıqların hüquqlarının qorunmasıdır; belə olan halda azlıq təşkil edən müxalifət partiyasına KM-ə müraciət imkanının verilməməsi hüquqi dövlət prinsiplərinə ziddir. Lakin icra hakimiyyəti üçün bu tənzimləmə daha əlverişlidir: həm dövlət başçısı, həm də Nazirlər Kabineti parlamentin çıxardığı aktlarla bağlı Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət edə bilər.

Konstitusiya Məhkəməsinin qanunları və konstitusiyanı şərh etmə səlahiyyəti[189] təbii olmaqla bərabər, hakimlərin müstəqilliyinin təmin olunmadığı şəraitdə, hüquqi dövlətin bərqərar olmasında mənfi nəticələrə səbəb ola bilər. Çünki qanunvericiliyin şərhi, hakimiyyət sahiblərinin lehinə ola bilər; məsələn, müəyyən siyasətçi, partiya, ya da 4-cü hakimiyyət sayılan KİV maqnatlarının xeyrinə şərhlər verilə bilər.

Bununla belə AR Konstitusiya Məhkəməsi əhəmiyyətli işlər görüb. Amma bəzi qərarlarında Konstitusiya Məhkəməsinin çəkingən davrandığı, hüquqi dövlətin bərqərar olması üçün lazımi qədər cəhd etmədiyi hiss olunur. AR Konstitusiyasının 60-cı maddəsinin 2-ci hissəsi hüquq və azadlıqların pozulması zamanı immunitet tanımadan hər cür rəsmi aktlardan məhkəməyə müraciət etmək imkanı verir. İndi qüvvədə olan 2000-ci il tarixli Cinayət-Prosessual Məcəlləsindən əvvəl qüvədə olan eyni qanuna görə, həbsə alma qərarını prokuror da verə bilərdi və bu qərardan məhkəməyə müraciət etmək imkanı tanınmırdı. Lakin Konstitusiyanın adı çəkilən maddəsi buna açıq şəkildə icazə verir.[190] Məsələn, prokurorluğun həbs qəti imkan tədbiri qərarını vermək səlahiyyətinin hüquqa uyğunluğuna dair şərh verilməsi haqqında Ali Məhkəmənin Konstitusiya Məhkəməsinə müraciəti üzrə Konstitusiya Məhkəməsi çox maraqlı qərar verdi. Qərar KM-in ehtiyatlı olduğunu və bu məsələdə müstəqil davranmadığını ortaya qoydu. Konstitusiya Məhkəməsi 12 May 1999-cu il tarixli qərarında yazır: "Həbsə alma qətimkan tədbirini tətbiq etmə qaydası Azərbaycan Respublikası Cinayət - Prosessual Məcəlləsinin 11, 83 və 89-cu maddələri ilə tənzimlənir ...qətimkan tədbiri olaraq həbsə alma yalnız məhkəmə qərardadı və ya prokurorun sanksiyası ilə tətbiq edilir. AR CPM-in 231-ci maddəsində prokurorun hərəkətlərindən və qərarlarından yuxarı prokurora şikayət verilməsi nəzərdə tutulmuşdur. Bu qərara qarşı isə məhkəməyə müraciət etmə imkanı nəzərdə tutulmayıb. Bu isə hər kəsin hüquq və azadlıqlarının məhkəmədə müdafiəsinə tə'minat verilməsini, ... əlaqədar mübahisələrin məhkəmələr tərəfindən həll edilməsini nəzərdə tutan AR Konstitusiyasının 60-cı maddəsinə və 71-ci maddəsinin VII hissəsinə uyğun deyildir.... Həbsə almadan məhkəməyə şikayət vermə hüququnun mümkünlüyü beynəlxalq hüquqi sənədlərdə də nəzərdə tutulmuşdur. Azərbaycanın 21 İyul 1992-ci ildə tərəfdar çıxdığı «Mülki və siyasi hüquqlar haqqında Pakt»ın 9-cu maddəsində də tutulmuş və ya həbsə alınmış şəxsin dərhal hakim qarşısına çıxarılmalı olması nəzərdə tutulub... AR

[189] AR Konstitusiya Məhkəməsi AR prezidentinin, Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin, Ali Məhkəmənin, AR Prokurorluğunun, Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin müraciəti əsasında AR Konstitusiya və qanunlarını şərh edir.

[190] AR Konstitusiyasının 147-ci maddəsinə görə, konstitusiyanın bütün müddəaları birbaşa qüvvədədir və bütün digər qanuni tənzimləmələrdən üstündür.

Konstitusiyasının 147-ci maddəsinə görə Konstitusiyanın bütün müddəaları birbaşa qüvvədə olduğundan, Konstitusiyanın 60-cı və 71-ci maddələri məhkəmələr tərəfindən birbaşa tətbiq edilməlidir...

"Dövlət idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin vətəndaşların hüquqlarına toxunan qeyri-hüquqi hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət qaydası haqqında" SSRİ-nin 1989-cu il 2 noyabr tarixli Qanunu Azərbaycan Respublikasının ərazisində öz qüvvəsini saxlayır. Lakin həbsə alınanın tətbiq edilməsindən şikayətlərə məhkəmələr tərəfindən göstərilən Qanunda nəzərdə tutulan qaydada baxıla bilməz. Həmin Qanunun 3-cü maddəsinə əsasən SSRİ və müttəfiq respublikaların qanunlarında dövlət idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin hərəkətlərindən şikayət verilməsinin başqa qaydası nəzərdə tutulmuşdursa, onların hərəkətlərindən məhkəməyə bu Qanuna uyğun surətdə şikayət verilə bilməz. Eyni normanı Azərbaycan Respublikasının Mülki Prosessual Məcəlləsi də nəzərdə tutmuşdur (maddə 243-3). Yuxarıda göstərildiyi kimi, Azərbaycan Respublikası Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 231-ci maddəsində prokurorun hərəkətlərindən şikayət verilməsinin xüsusi qaydası nəzərdə tutulmuşdur. Məhz buna görə də adı çəkilən keçmiş SSRİ-nin Qanunu və Azərbaycan Respublikası Mülki-Prosessual Məcəlləsinin müvafiq maddələrində nəzərdə tutulan qaydada məhkəmələrdə həbsə alınanın tətbiqindən şikayətlərə baxıla bilməz. Bundan başqa, cinayət-prosessual hərəkətlər mülki-prosessual qanunericiliyi ilə tənzimlənə bilməz.

AR Konstitusiyasının 94-cü maddəsinin I hissəsinin 1-ci və 6-cı bəndlərinə əsasən... Konstitusiyada təsbit edilmiş insan hüquqlarından istifadə, bu hüquqların dövlət təminatına, məhkəmə icraatı və məhkəmə qərarlarının icrasına dair ümumi qaydaları AR Milli Məclisi müəyyən edir.

Həmin məsələ həll olunarkən onun vacibliyi və aktuallığı, AR Konstitusiyası və beynəlxalq hüquqi sənədlər əsas götürülməklə şikayətlərə təcili surətdə baxılması, həbsə alma tədbirinin tətbiq edilməsinin qanuniliyi və əsaslılığı yoxlanılarkən məhkəmələrin həbsə alınan şəxsin təqsirlilik məsələsini müzakirə etməsi... nəzərə alınmalıdır".[191]

Konstitusiya Məhkəməsinin konstitusion tənzimləmənin birbaşa qüvvədə olmasını nəzərə alması ilə bərabər, köhnə qanuni tənzimləməyə görə qərar verməsinin səbəbi anlaşılmır. Başqa qərarlarında Konstitusiya Məhkəməsi konstitusional tənzimləmənin birbaşa qüvvədə olduğuna əsaslanaraq çox düzgün

[191] Yuxarıda mətn ixtisarla verilib. Tam mətn üçün baxın: http://www.constitutional-court-az.org/index.php?j=5&nw=286 (27.05.2006)

qərarlar verib. Hər halda "qanunlara ümumi nəzarəti həyata keçirən"[192] prokurorluq orqanının əhəmiyyəti Konstitusiya Məhkəməsini ehtiyatlı davranmağa sövq etmişdi.

G. İDARƏETMƏDƏ QANUNÇULUQ PRİNSİPİ

İdarəetmədə qanunçuluq prinsipi, yəni idarəetmə səlahiyyətinin qanuni əsasla müəyyən olunması hüquqi dövlət prinsiplərindən biridir. Bu prinsipi Feyerbax, Didye və Monteskye 16-cı əsrdən bəri müdafiə edirlər.[193] Sovet hüququndan günümüzə gələn "inzibati xətalarda qanunçuluq prinsipindən" danışmırıq, burada sohbət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılmasından gedir. Qanunçuluq prinsipi inzibati orqanlara və onların fəaliyyətinə qanunun hakim olması, idarəetmə orqanlarının qanunlara hörmət bəsləməsi, beləliklə də idarə olunanların idarəetmə orqanlarının özbaşına hərəkət və qərarlarından qorunması deməkdir.[194] Dövlətdə idarəçi sinfin səlahiyyətləri müəyyən hədlərə tabe olmasa, bu, dövlət idarəsində özbaşınalığa yol açacaqdır. Bu səbəbdən dövlət səlahiyyətindən istifadə edən hər bir orqan və vəzifəli şəxsin bu səlahiyyətini qanuni zəminə əsaslandırması hüquqi dövlətin əhəmiyyətli şərtlərindən biridir. Ən üstün səlahiyyət və güc mənasına gələn "hegemonluq/hakimiyyət" anlayışı, müasir dövlətdə ictmai qayda və cəmiyyət həyatında "səlahiyyət" olaraq ortaya çıxır.[195] Hegemonluqdan məhkəmələr və parlamentlə yanaşı icra hakimiyyəti orqanlarının da istifadə etdiyi nəzərə alınsa, administrativ səlahiyyətin məhdudlaşdırılmasının əhəmiyyəti açıq şəkildə ortaya çıxar.

1. İnzibati orqanların yaradılmasında qanunçuluq prinsipi

İnzibati orqanların əksəriyyətinin icra hakimiyyəti orqanları olduğunu bilirik. Desentralizasiya prinsipinin olmadığı dövrdə inzibati orqan ilə icra hakimiyyəti orqanı eyni məna kəsb edirdi. İcra hakimiyyəti orqanı dövlət hakimiyyəti orqanı olduğuna görə, hakimiyyət səlahiyyətlərindən istifadə edən vahid kimi, statusunu parlament aktından almalı idi. Bu anlayış 1789-cu il tarixli Böyük Fransız İnqilabı ilə Avropa qitəsinə hakim olmuşdu.[196] Yaradılan hər hansı inzibati orqan dövlət hegemonluğu səlahiyyətlərini tətbiq edəcəyindən onun yaradılması üçün də qanuna ehtiyac hiss edilirdi.

---

[192] KM bu qərarını verdiyi illərdə prokurorluq, sadəcə, cinayətlərin istintaqı sahəsində deyil, həm də müxtəlif sahələrdəki qanunların icrasına ümumi nəzarəti icra edirdi.

[193] http://en.wikipedia.org/wiki/Legality

[194] Akyılmaz, Sezginer, s.69.

[195] Sarıca Recep, İHDN, s.78.

[196] Anthony Makrydemetres, *Dealing with ethical dilemmas in public administration: the 'ALIR' imperatives of ethical reasoning,*
baxın: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN009319.pdf

Lakin inzibati orqanların yaradılmasına hakim olan bütövlük prinsipi, digər tərəfdən, icra hakimiyyətinin daxili strukturunu müəyyənləşdirmənin hakimiyyətdaxili/idarədaxili, bəzən də siyasi məsələ olması zamanla inzibati orqanların quruluşunda qanunçuluq prinsipinin yumşalmasına və dəyişməsinə gətirib çıxardı. Lakin bu dəyişmə qanunçuluq prinsipinin məqsədlərinə uyğun şəkildə aparılmışdı.

Hakimiyyətlər bölgüsü prinsipinə görə, qanunvericilik hakimiyyəti icra hakimiyyəti funksiyasına girişməməlidir. Parlamentin qanunla verdiyi tapşırığın necə və hansı orqanlar vasitəsilə yerinə yetirilməsi isə icra məsələsi kimi qəbul edildi. Bu anlayışa əsasən, məsələn, nazirliklərin yaradılması üçün formal qanun tələb olunmur. Nazirliyə tabe qurumların yaranmasında da eyni qayda var.

İcra hakimiyyəti daxilində qanuna əsaslanmadan qurulan inzibati vahidlər, səlahiyyətlərin ötürülməsi əsasında qurulur. Hökümət formal qanuna əsasən icrası özünə tapşırılmış səlahiyyətlərin bir hissəsini həyata keçirmək üçün ayrıca orqan yaradır.

Beləliklə, inzibati orqanların qurulmasında qanunçuluq prinsipi bu şəkildə anlaşılmağa başlandı: inzibati orqanlar ya qanunla, ya da qanunun açıq şəkildə verdiyi səlahiyyət əsasında qurulmalıdır. Buna görə, inzibati orqanların quruluşunda təsis aktının maddi qanun şəklində (fərman, qərar) olması mümkündür. Lakin inzibati orqan qanunla ona verilməyən səlahiyyətin icrası üçün başqa inzibati orqan yarada bilməz.

21.10.2005-ci il tarixli «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 2.0.1-ci maddəsinə görə də, inzibati orqan qanuna əsasən inzibati akt qəbul etmək səlahiyyəti verilmiş fiziki və ya hüquqi şəxsləri ifadə edir. Burada inzibati orqanların quruluşunda qanunçuluq prinsipi əksini tapır.

Lakin inzibati orqanların quruluşunda formal qanuna əsaslanma anlayışı əhəmiyyətini itirməyib. Bəzi hallarda idarəetmədə qanunçuluq prinsipi inzibati orqanın formal qanuna əsasən qurulmasını tələb edir. Əgər:

mərkəzi administrasiyadan tam müstəqil olması arzulanan (subordinasiya bağı olmadan) inzibati orqan yaradılacaqsa;

yaradılacaq inzibati orqanın nəzərdə tutulan səlahiyyətlərini, ümumiyyətlə, icra hakimiyyəti orqanı icra etməkdə haqlı de yilsə;

bələdiyyələr, peşə qurumları, ictimai birliklər kimi inzibati orqanlar yaradılacaqsa, bu halda onlar formal qanuna əsaslanaraq yaradılmalıdır.

Yekun olaraq qeyd etməliyik ki, inzibati orqanın yaradılmasında formal qanunun şərt olub-olmaması 2 meyarla təyin edilir: birincisi, yaradılacaq inzibati

orqanın mərkəzi administrasiyadan müstəqil olub-olmaması; ikincisi, həmin orqanın tətbiq edəcəyi səlahiyyətlərin mahiyyəti. Bu səlahiyyətlər orqanın daxil olacağı hakimiyyət qoluna ümumiyyətlə aid deyilsə və ya formal qanun təmi-natı ilə məhdudlaşdırılıbsa (yəni vətəndaşların hüquqlarına müdaxiləni nəzərdə tutan səlahiyyətlər veriləcəksə), formal qanun tələb olunacaq.

2. İnzibati orqanların səlahiyyətində qanunçuluq prinsipi

İcra hakimiyyəti və inzibati orqanların bir xüsusiyyəti də budur ki, qanun-ları tətbiq etmə səlahiyyəti/vəzifəsi daşıdıqlarından onların fərdlər barədə qərar vermək və bu qərarlar icra edilmədikdə, məcbur etmə vasitələrindən istifadə etmək səlahiyyəti var. Gündəlik həyatda dövlət hegemonluğunu bəzən bir şəxs - nazir, icra başçısı, bələdiyyə sədri, polis məmuru icra edir. İdarəetmədə qanunçuluq prinsipinin bu baxımdan böyük önəmi var. İnzibati hüquqi aktların qüvvəyə minməsi üçün maraqlı şəxsin razılığına ehtiyac olmaması (təktərəfli olması) və hüquqa uyğunluq prezumpsiyasından faydalanması da, bu prinsipin vacibliyini ortaya qoyur.

İnzibati orqanlar xüsusən əsas hüquq və azadlıqlara toxuna bilən, şəxslər üçün öhdəlik yaradan akt və hərəkətləri qanuni tənzimləmə buna icazə verdiyi hallarda qəbul edə bilərlər.[197] Nəzəriyyədə hüquqi dövlətin şərti sayılan bu tezisi «İnzibati icraat haqqında» Qanun da təsdiqləyib. «İnzibati icraat haq-qında» Qanunun 11-ci maddəsi qanunvericiliyin ehtiyac duyduğu tənzimləməni nəzərdə tutur. Adı çəkilən maddənin 2-ci bəndində şəxsin hüquq və azad-lıqlarına ancaq formal qanunla nəzərdə tutulmuş hallarda müdaxilə oluna bilə-cəyi açıq şəkildə ifadə olunur.

İnzibati orqanın və ya vəzifəli şəxsin səlahiyyətləri necə müəyyən edilir? Məsələn, Səhiyyə nazirininin səlahiyyətləri nədir? Vəzifəli şəxslərin səlahiyyət-ləri müvafiq normativ aktda göstərilməlidir. Səhiyyə nazirinin səlahiyyətləri «Səhiyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamə»də göstərilir. Bununla yanaşı, 13 Fevral 2006-cı il tarixli Fərmanla təsdiq olunmuş, «Mərkəzi İcra Haklimiyyəti orqanlarının nümunəvi Əsasnaməsi»nə baxmaq da faydalıdır. Digər tərəfdən, vurğulanmalıdır ki, inzibati orqanlara səlahiyyət bəzən geniş şəkildə tanınır. Başqa cür desək, müəyyən sahədə tənzimləmə səlahiyyəti verilir, bu səlahiy-yətlər xüsusi olaraq sadalanmır. Bunun ən əhəmiyyətli səbəbi odur ki, bəzən bu səlahiyyətlərin hamısının qabaqcadan nəzərə alınması mümkün olmur. Məsə-lən, fərz edək ki, qanun bələdiyyəyə bölgənin ekoloji təmizliyini təmin etmək səlahiyyəti və vəzifəsini verir, amma bu sahədə hansı səlahiyyətləri tətbiq edə biləcəyini göstərmir. İnzibati orqan bu məsələdə çox vaxt tənzimləməni norma-tiv aktlarda göstərmək yolu ilə özü həyata keçirir. Belə hallarda, inzibati orqana geniş

[197] Gözübüyük, Tan, **1 Cild,** s.33.

səlahiyyət tanımaq məcburi olsa da, qanunla göstərilməlidir ki, bu tənzimləmə səlahiyyəti tətbiq edilərkən hansı prinsipial qaydalar nəzərə alınmalıdır. Bu da tənzimləmə səlahiyyəti həyata keçirilərkən özbaşınalığın qarşısını almaq üçün faydalıdır. Digər tərəfdən, səlahiyyət verən qanunda bu çərçivə qaydalarının göstərilməməsi bunların olmadığı mənasına gəlmir . "Qanuni idarəetmə" prinsipinə görə, inzibati orqan səlahiyyətlərindən istifadə edərkən Konstitusiya, qanunlar, beynəlxalq müqavilələr, özünün qəbul etdiyi normativ aktlar və xüsusən **hüququn ümumiliklə qəbul olunmuş prinsiplərinə**[198] əməl etməlidir. İnzibati orqanlar bütün qanunvericilik sistemini nəzərə alaraq hərəkət etməlidir. Bu, özəlliklə idarəetmə orqanlarının mülahizə/diskresion səlahiyyətlərdən istifadə edilərkən böyük əhəmiyyət kəsb edir.

İnzibati orqanın istifadə etdiyi səlahiyyətlərdə sərbəstlik dərəcəsinə görə, bağlı (qapalı)[199] səlahiyyət – mülahizə səlahiyyətindən danışmaq olar. İkincisinin (mülahizə səlahiyyətinin) nisbətən sərbəstlik daşıması ilə yanaşı, qapalı səlahiyyətdə verilən qərarın məzmunu əvvəlcədən bəlli olduğuna görə, *səlahiyyət olmaqdan çıxıb, vəzifəyə çevrilir*. Müəyyən səbəblərlə bağlı yazılı normativ tənzimləmə idarəetmə orqanlarının hansı qərarı qəbul etməsini xüsusi gösəribsə, bu halda qapalı səlahiyyətdən danışmaq olar. Başqa cür desək, ünsürlərinin əvvəlcədən qanunvericiliklə tənzimləndiyi, üstünlük və seçmə imkanı verilməyən səlahiyyət bağlı (qapalı) səlahiyyətdir. [200]

İnzibati orqanlara mülahizə səlahiyyətinin tanınması yuxarıdakı paragrafda göstərilən ehtiyaclara və səbəblərə əsasən, şərt olaraq qarşımıza çıxır. [201] Mülahizə səlahiyyəti, çərçivəsi qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş, lakin məzmunu bəzi imkansızlıqlar səbəbindən dəqiq müəyyən edilməmiş inzibati proseduru ifadə edir; administrasiya bu inzibati üsulun tamamlanması məsələsində müəyyən qərarı qəbul edib-etməmək, müxtəlif həll yolları arasında seçim, yəni səlahiyyəti necə istifadə edəcəyini müəyyən edə bilər.[202] Müəyyən səbəblərdən hansı qərarın qəti olaraq veriləcəyi normativ tənzimləmə ilə nəzərdə tutulmursa, deməli, inzibati orqanın mülahizə səlahiyyəti tanınıb. Avropa Şurası Nazirlər Kabinetinin 1980-ci il

---

198 Bu anlayış bizim hüquq sistemimizə yaddır. Lakin İİHQ-nun 10-cu maddəsi ilə Avropada hakim olan anlayış bizim hüquq sistemimizə də daxil oldu.

199 Düzgün olan, *qapalı* səlahiyyət yox, *bağlı* səlahiyyət terminidir. Lakin hüquq ədəbiyyatımızda rus dilindən *закрытые полномочия*, ya da *закрытый перечень полномочий* ifadəsi tərcümə edilərək *bağlı səlahiyyət* terminindən istifadə olunur. İngilis dilində bu növ səlahiyyətə *bounded powers* deyilir ki, *şərtlərlə bağlı* səlahiyyəti ifadə edir. Rus dilində də связянные полномочия ifadəsi daha düzgün olardı.

200 Onar Sıddık Sami. **İdare hüququnun ümumi əsasları, I.Cilt,** 3.Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, .s.42.

201 Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении, «Правоведение», - 1992, № 3, с. 6

202 Akyılmaz, Sezginer, s.69.

tarixli "İnzibati mülahizə səlahiyyətinin istifadəsi haq-qında" R(80) saylı tövsiyəsinə görə, mülahizə səlahiyyəti, "inzibati orqana qəbul ediləcək qərarlarda müəyyən ölçüdə sərbəstlik tanıyan, qanuni olaraq qəbul oluna bilən qərarlar arasından uyğun gördüyünü seçmə imkanı verən səlahiyyətdir". [203] Bununla belə, mülahizə səlahiyyəti, mütləq bir səbəbə əsaslanmalı olan inzibati aktın, səbəb ünsüründə və ya həm səbəb ünsüründə, həm də nəticə (məzmun) ünsüründə nəzərdə tutula bilər.[204] Səbəb ünsüründə inzibati orqana mülahizə səlahiyyətinin tanınmasındakı motivə görə, məzmun ünsüründə mülahizə səlahiyyətinin tanınması arasında fərq mövcud olmaqla bərabər, hər ikisi baxımından "ictimai marağın" çox əhəmiyyətli yeri var və "ictimai marağın" əvvəlcədən müəyyən edilməsinin çətinliyi ilə bağlıdır.

Oxucular üçün məsələnin daha aydın olması üçün bir misal çəkək. Bələdiyələr qanunvericiliyə görə, yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirə bilərlər. Fərz edək ki, bələdiyyə ərazisində müxtəlif ictimai ehtiyaclar var – yaşıllandırma, uşaq bağçası və ictimai kitabxana çatışmır. Bələdiyyə əlində olan vəsaitlə bunlardan ancaq birini edə bilər; belə halda hansını seçməlidir və bu seçim yerli əhalini təmin etməsə, onlar buna etiraz edə bilərlərmi?

Bağlı (qapalı) səlahiyyətin tətbiqində də vətəndaş – inzibati orqan qarşıdurmasının yaranması ehtimalı nəzərə alınsa, mülahizə səlahiyyətinin istifadəsində bu problem yaranacaqdır.[205] Mülahizə səlahiyyətinin tətbiqi inzibati idarəetmə hüququnun ən problemli sahələrindən biridir.[206] Çünki qapalı səlahiyyətin tətbiqi nəticəsində yaranan hüquqi statusun hüquqa uyğunluğunu dəyərləndirilmək daha asandır. Mülahizə səlahiyyətinin istifadəsində isə məhkəmə nəzarətinin bəzi xüsusiyyətləri, hətta çətinlikləri var. Nəzarət edən məhkəmələr inzibati orqanın əvəzinə qərar verməməli,[207] sadəcə, hüquqa uyğunluq araşdırmasını aparmalı və inzibati hüquqi akt baxımından məqsədəuyğunluq nəzarətinə girişməməlidir.[208] Lakin bəzi hallarda hüquqauyğunluq/ məqsədəuyğunluq nəzarəti arasında sərhəd o qədər qeyri-müəyyən olur ki, məhkəmənin məqsədəuy-

---

[203] Karahanoğulları Onur, *"İnzibati Mülahizə Səlahiyyətinin İstifadəsne İlişkin R(80) Sayılı Avropa Konseyi Bakanlar Kurulunun Tavsiye Kararı"*, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:45, Sayı:1-4, Ankara,1996, s.327.

[204] Özay, s.358.

[205] Bağlı səlahiyyətin istifadəsi, hüquqa uyğun şəkildə olsa da, mümkündür ki, ictimai maraq ilə şəxsin marağı toqquşsun, beləliklə, əlverişsiz vəziyyətə düşən şəxs ilə administrasiya arasında ixtilaf yaransın.

[206] Naomi Sidebotham**,** *Judicial Review: Is There Still a Role for Unreasonableness?* **Murdoch University Electronic Journal of Law,** Volume 8, Number 1 (March 2001) http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v8n1/sidebotham81.html

[207] Çünki bu hal hakimiyyətlər bölgüsü prinsipinə ziddir.

[208] Məhkəmə nəzarət edərkən inzibati hüquqi aktın qanunvericiliyə zidd olub-olmamasını yoxlamaqla kifayətlənməli, inzibati hüquqi aktın əvəzinə məhkəmə qərarı qəbul etməməlidir. Əks halda, hakimiyyətlər bölgüsü prinsipi pozular.

ğunluq nəzarətinə girdiyi şübhəsi yaranır. Məhz buna görə hüquqi dövlətin bir məqsədi də, mülahizə səlahiyyəti ilə alınan inzibati aktlar üzərində məhkəmə nəzarəti aparıldıqda, inzibati orqanın mülahizə səlahiyyətini aradan qaldır-mamaqdır. Məhkəmə inzibati funksiya həyata keçirməməlidir.

Avropa Şurası Nazirlər Komitəsinin 1980-ci il tarixli "İnzibati mülahizə səlahiyyətinin istifadəsi haqqında" R(80) saylı tövsiyəsinə görə mülahizə səla-hiyyətinin istifadəsində administrasiya aşağıdakı əsas prinsiplərə əməl etməlidir:

1) səlahiyyətin verilməsi məqsədindən başqa məqsəd güdülməməli;
2) müəyyən hadisəylə bağlı məlumatlara əsaslanaraq obyektiv və tərəfsiz davranılmalı;
3) qanun qarşısında bərabərlik prinsipinə əməl edilməli və haqq-ədalətə uyğun davranılmalı;
4) aktın məqsədi ilə şəxsin hüquqları arasında balans təmin edilməli;
5) akt ağlabatan (uyğun) müddətdə çıxarılmalı;
6) inzibati icraat/üsul qaydalarına və daxili fəaliyyət qaydalarına əməl olun-malı;
7) maraqlı şəxs haqqında qərarın çıxarılmasındaki inzibati üsul qaydaları açıq deyilsə, onun tələbi ilə açıqlanmalıdır;
8) mülahizə səlahiyyəti məhkəmə və ya başqa müstəqil orqanların hüquqi nəzarətinə tabe olmalıdır.[209]

Yuxarıda adını çəkdiyimiz İnzibati icraat haqqında AR Qanunu da, həm AŞ Nazirlər Kabinetinin 1980 tarixli "İnzibati Mülahizə Səlahiyyətinin İstifadəsi Haqqında" R(80) sayılı qərarında olan şərtləri ehtiva edir, həm də bunlara əlavə olaraq bəzi əlavə prinsipləri nəzərdə tutur. Demək olar ki, mülahizə səlahiyyətinin tətbiqində inzibati orqanların qanunçuluq prinsipindən ayrılmamaları üçün İnzibati icraat haqqında Qanun, çox səmərəli və praktik ölçülər gətirib. Bunları belə sadalaya bilərik:

a) qəbul olunan inzibati akt, səlahiyyətin veriliş məqsədinə uyğun olmalıdır (İİHQ 14.2);
b) mülahizə səlahiyyəti qanunda göstərilən həddin xaricinə çıxmamalı (İİHQ 14.1)
c) qanun qarşısında bərabərlik prinsipinə riayət edilməli (İİHQ 12.1);
d) eyni mühüm faktiki hallarla bağlı, eyni qərar alınmalıdır (İİHQ 12.2);
e) müəyyən hadisəylə bağlı konkret məlumata əsaslanmalı (İİHQ 61.3)
f) obyektiv, qərəzsiz və tərəfsiz davranılmalı (İİHQ 22);

[209] Karahanoğulları, s.327-328. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 14, 17 və 61.3-cü maddələrində bu meyarların bir çoxu təkrarlanıb, əlavə meyarlar da nəzərdə tutulub.

g) aktın məqsədi ilə şəxsin hüquqları arasında balans təmin edilməli (İİHQ 17);
h) aktın yaratdığı nəticə, məqsədi baxımdan məntiqli, yararlı olmalı (İİHQ 17);
i) akt ilə alınan məhdudlaşdırıcı tədbirlər, mümkün olduqça minimum dərəcədə (zəruri) olmalı (İİHQ 17) ;
j) inzibati icraat qaydalarına və daxili işləyiş qaydalarına riayət olunmalı (İİHQ 67.1);
k) diskresion səlahiyyətin tətbiqində vətəndaşa yekun qərar alınmadan xəbər verilməli və onun haqlı istəkləri nəzərə alınmalı (İİHQ 16.2, 21 və 51);

H. MÜƏYYƏNLİK PRİNSİPLƏRİ

Bunlar hüquqi müəyyənlik, hüquqi sabitlik, hüquqa etibar prinsiplərindən törəyir və məhdud sayıda da deyildir. Hüquqi dövlətdə insan hüquqlarının qorunması hüquqa etibarla bağlıdır. Hüquqa etibar olunmayan cəmiyyətdə, təbii olaraq, hüquqi dövlətdən danışmaq imkansızdır. Müəyyənlik prinsipləri qüvvədə olan hüquq qaydalarına olan etibarı ifadə edir. Müəyyən zamandakı hüquq qaydasının bir zaman etibarsız hala gələrək meydana gətirdiyi statusun təsirsiz qala biləcəyi və ya heç kimin gözləmədiyi ədalətsiz hüquqi aktın çıxarıldığı hüquq qaydasına heç kim hörmət göstərməz. Hörmət görməyən hüquq qaydası isə, şübhəsiz ki, hüququn hegemonluğunu təmin edə bilməz. Müəyyənlik prinsipləri hüquqi dövlətin *sine qua non* şərtlərindən biridir. Bunlar pozitiv hüquqda "qanunsuz cinayət və cəza olmaz", "qanunların geriyə şamil olunmazlığı", "qazanılmış hüquqlara hörmət", "təbii hakim", "idarəetmənin şəffaflığı" kimi prinsiplərlə ortaya çıxır. Bu siyahını genişləndirmək də mümkündür.

«Qanunsuz cinayət və cəza olmaz» prinsipi (*non crimen et poena sine lege*) günümüzdə hamılıqla qəbul edilmiş prinsipdir; cinayət və cəzanın ancaq parlamentin qəbul etdiyi qanunla tənzimlənə biləcəyini ifadə edir. Eyni şərt məcburiyyət tədbirlərinə də aiddir.[210] Qanunların geriyə şamil olunmazlığı prinsipi bu prinsiplə sıx bağlıdır və onu tamamlayır. Lakin onun əhatə dairəsi təkcə cinayət təşkil edən əməllərlə qapanmır. Qanunların geriyə şamil olunmazlığı prinsipi, törədildiyi zaman cinayət sayılmayan əməli daha sonradan qanun çıxarıb cinayət saymanın mümkün olmadığını və geriyə şamil edərək cəza həddlərini artırmanın mümkün olmadığını, geriyə qüvvəsi olan normativ qaydalar çıxararaq şəxsin öhdəliklərini artırmağın qadağan olunduğunu da ifadə edir.[211] Qanunların geriyə

[210] Akyılmaz ,Sezginer, s.64.
[211] Qanunların geriyə şamil olunmazlığı prinsipi, sadəcə, qanunlar baxımından deyil, bütün hüquqi normativ aktlar baxımından etibarlıdır. Şübhəsiz ki, burada xüsusilə idarəetmə orqanlarının normativ aktları da nəzərdə tutulur.

şamil edilməməsi qaydası ilə yanaşı, cinayət və cəzanı (cəza rejimini) aradan qaldıran və ya yüngülləşdirən qanunlar da geriyə şamil edilir.[212]

Geriyə qüvvəli, kimisə öhdəlik yaradan qanunların qəbul edilməsi yolverilməzdir. Bu prinsip Konstitusiyamızın 149-cu maddəsində əks olunsa da, praktikada buna əməl edilmir. Buna ən son misallarından biri Mülki Məcəllənin 228.5-ci maddəsinin 2005-ci ilin oktyabrında dəyişdirilməsi və qanunun mətnində bu dəyişikliyin 2000-ci ildən bu yana tətbiq ediləcəyinin göstərilməsidir. Mülki Məcəllənin 228.5-ci maddəsi mənzil mülkiyyətçisinin hüquqlarını əhəmiyyətli dərəcədə məhdudlaşdırır; belə olan halda həmin dəyişiklik həm hüququn ümumi prinsiplərinə, həm də qanunvericiliyimizə ziddir. Hər nə qədər adını çəkdiyimiz maddə bəndi 2008-ci ilin ortalarında Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən ləğv edilsə də, Parlamentdə bu şərt (hüquq əleyhinə retroaktivliq qadağası) hələ anlaşılmayıb və Milli Məclisin üzvləri belə bir tənzimləməyə yenə də girişə bilərlər.

Qazanılmış (əldə edilmiş) hüquqlara hörmət prinsipi də qanunların geriyə şamil olunmazlığı prinsipi ilə sıx bağlı olduğu kimi, onun təbii nəticəsidir. Bu da eyni zamanda hüququn hamılıqla qəbul edilmiş prinsiplərindən birisidir, ingiliz dilində buna "vested rights" deyilir.[213] Bu prinsipə görə, qüvvədə olan normativ aktla yaradılan hüquqi status sonradan qanunvericiliyə edilən dəyişiklik lə statusun yarandığı zamandakı qaydaların şərtlərinə zidd olaraq aradan qaldırıla və ya dəyişdirilə bilməz. Bu məsələdə oxucular "qazanılmış hüquq"la "gözlənilən hüquq" arasındakı fərqi unutmamalıdır. Hüquq hələ ki, əldə olunmayıbsa, və ya hüquq münasibəti davam edirsə, yeni qanun norması bu münasibətə şamil olunacaq. Məsələn, 27 yaşınız olmadan hərbi xidmətə çağırışın son yaş həddi 35 yaş müəyyənləşdirilibsə, yeni qanun sizə də şamil olunacaq və siz 35 yaşına qədər hərbi çağırışçı statusunda olacaqsınız. 27 yaşınız tamam olan kimi adınızı çağırışçılar siyahısından çıxarmadınızsa və ehtiyata buraxılmamısınızsa, qazanılmış hüququnuz hələ ki, yoxdur. Ancaq 27 yaşınız olubsa və sizi də ehtiyata buraxıblarsa, yeni qanun hərbi çağırışın son həddini 35 olaraq müəyyən etsə də, bu qanun geriyə şamil olunaraq artıq ehtiyata buraxılmış şəxslərə aid oluna bilməz.

"Qanuni hakim" və ya "təbii hakim" prinsipinə görə, dar mənada cinayət-prosessual hüququnun qaydalarına görə heç kəs qanunda nəzərdə tutulmayan məhkəmə və ya mühakimə səlahiyyəti olmayan şəxs tərəfindən mühakimə edilə bilməz. Düzdür, prosessual hüquq qaydalarının "dərhal" tətbiq edilməsi prinsipi

[212] Cinayət və cəzanı ləğv edən qanunların geriyə qüvvəsi, əlbəttə təbiidir, çünki dövlətin bu əməli cəzalandırmaqda marağı olmadığı qəbul edilir.

[213] Routledge – Cavendish, **European Union Law,** Six Edition, NY 2009, s.16.

bu prinsipə ziddir. Pozitiv hüquqda bu prinsipə görə, hakimlər baxdıqları işlərdən qərar verilənə qədər uzaqlaşdırıla bilməzlər. Yəni bir işə hansı hakimlər baxmağa başlayıblarsa, eyni hakimlər də qərar verilməlidir.[214] Bu prinsipin məqsədi həm məhkəmələrin qanun əsasında yaradılmasını təmin etmək, həm də hadisədən sonra çıxarılacaq yeni qanunla işin yeni yaradılan məhkəmədə baxılmasının qarşısını almaqdır. Bu prinsiplər məhkə-mə təminatının ilkin şərtlərindəndir.

"İdarəetmədə açıqlıq/şəffaflıq" prinsipi də inzibati idarəetmə hüququ prinsip-lərindən biridir və nisbətən yenidir. ABŞ-da 1974-1976-cı illərdə həyata keçirilən dəyişikliklərlə "*Government in the Sunshine Act*" adlandırılan Administrativ Pro-sessual Qanun qəbul edilib. Bununla ABŞ-da əvvəlcədən müəyyən edilmiş üsulla məlumat və sənədləri əldə etmə imkanı yaradıldığı kimi, məclis, şura, heyət və oxşar kollegial qərar orqanlarının müzakirə və iclaslarını izləmə, iştirak edib ora-da fikirlərini şərh etmək yolu ilə idarəetmənin qapalı olması aradan qaldırılıb və aktın qəbul olunmasında şəxslərin iştirakı təmin edilib.[215] Belə qanunlarla ortaya çıxan şəffaflıq prinsipi onu tələb edir ki, idarəetmə orqanlarının qərarvermə pro-sesi akt qəbul edilənədək maraqlı şəxslərə açıq olsun. Açıqlığın əsl əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, ehtimal olunan hüquqa ziddiyyəti və hüquq pozuntusunun akt qəbul edilənədək qarşısını almaq mümkündür; yəni inzibati akt qəbul edilənə, qüvvəyə minənədək vətəndaş müvəqqəti xarakterli məhkəmə müdafiəsindən istifadə edə bilər. Dolayısıyla, bu prinsipin tam reallaşması üçün şəxslərə inzibati aktlara səbəb olan sənədlərlə tanış olmaq hüququ, qərarın çıxarılma mərhələsinə qatılabilmə hüququ və bu mərhələyə etiraz/müdaxilə etmə imkanı verilməlidir. Demokratik hüquqi cəmiyyətdə ictimai idarəetmə aşkar olmalıdır.[216]

Azərbaycanda "idarəetmənin şəffaflığı" ilə bağlı önəmli qanunlar qəbul edil-mişdir. Bunlardan biri 1997-ci il tarixli «Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydaları haqqında» Qanun, 1998-ci il tarixli «Məlumat azadlığı haqqında» Qanun və «İnformasiya əldə olunması haqqında» Qanundur. 1998-ci il tarixli qanun konkret və effektiv mexanizmlər gətirmədiyi üçün, məlumat azadlığı və şəffaf idarəetmə baxımından müsbət təsiri olmadı.[217] Bu çatışmazlığı aradan qaldırmaq üçün 30 Sentyabr 2005-ci ildə «İnformasiya əldə etmək haqqında» Qanun (İƏHQ) qəbul edildi və ictimai idarəetmə ilə bağlı məlumatların əldə edilməsini asanlaşdırmaq üçün imkan yarandı. IIHQ-da şəffaflıqla bağlı xeyli

[214] Bu prinsipə görə, "eyni məhkəmə işi" termini apellyasiya instansiyasındakı müraciətə aid edilməməlidir. Bir işə birinci instansiya məhkəməsində baxan hakim, apellyasiya instansiyasında onun baxılmasında iştirak etməməlidir. Bu qayda müqayisəli prosessual hüquqda istisnasız olaraq qəbul edilir. Etirazla hakim işə baxmaqdan uzaqlaşdırıla bilər.

[215] Özay, s.5.

[216] Məmmədli Zeynal, Hacılı Rəşid, Əliyev İntiqam. **Media hüququ,** Hüquq Ədəbiyyatı Nəşriyyatı, Bakı, 2006, s.65

[217] Məmmədli, Hacılı, Əliyev, s.63.

müddəa mövcuddur.

1997-ci il tarixli qanuna görə, şəxslər bütün inzibati orqanlara yazılı şəkildə müraciət edə bilər, müraciət səhvən başqa ünvana göndərilərsə, administrasiya 5 gün ərzində ərizəni lazımi yerə göndərməlidir, vətəndaşa ən geci 30 gün ərzində əsaslandırılmış cavab verilməlidir, əlavə araşdırma tələb olunmursa, bu müddət 15 gündür; ən əhəmiyyətlisi budur ki, vətəndaşın ərizə/şikayət/təklifi üzrə verilən cavabdan vətəndaş məhkəməyə şikayət verə bilər.[218] Başqa önəmli cəhət vətəndaşın müraciəti üzrə verilən inzibati qərarın "icra oluna bilmə" xüsusiyyətinin qanunda axtarıl-mamasıdır. Adı çəkilən ikinci qanun bir çox yerdə birinci qanuna istinad etsə də, "məlumat" sözünün geniş tərifini verərək, şəxslərin məlumat almaq üçün dövlət orqanlarına müraciət edə biləcəyini qəbul edib. Qanunda məlumatın verilməməsinə görə maraqlı şəxsin məhkəməyə müraciət edə bilməsi nəzərdə tutulub, ancaq dövlət, ailə və peşə sirri baxımından istisnalar qoyulub.

İƏHQ-də isə daha müfəssəl tənzimləmə müəyyən olunur və məlumatların əldə olunmasının konkret mexanizmləri göstərilir. İctimai idarəetmə ilə bağlı məlumatların internet şəbəkəsinə qoyulması (inzibati orqanlar üçün) öhdəlik kimi nəzərdə tutulur. Bu qanuna görə, şəxsin müraciəti üzrə məlumatın açıqlanması müddəti artıq 15 gün deyil, ən geci 7 gün müəyyən olunub. Qanunun 15-ci maddəsinə görə, məlumat əldə etmək üçün sorğu göndərən şəxs məlumatın ona hansı yolla çatdırılmasını da (faxla, e-maillə, məktubla) göstərə bilər.[219]

Göründüyü kimi, Azərbaycanda qanuni tənzimləmə inkişaf etsə də, praktikada bu qanunların təsirli şəkildə işlədiyini söyləmək mümkün deyil. Bu halın başlıca səbəbi məhkəmə nəzarətinin zəifliyidir.[220] Nəhayət, 29 Oktyabr 2005-ci il tarixli «İnzibati icraat haqqında» Qanun "şəffaf idarəetməyə" doğru yeni addımdır. Bu qanunla inzibati aktın qəbul edilmə mərhələsi də artıq "aydınlanır"; qərar qəbul edilməzdən əvvəl, 21-ci və 51-ci maddələrə görə maraqlı şəxslər qərarın məzmunu və faktiki halları haqqında xəbərdar edilməli, onların mülahizələri dinlənilməlidir. Demək olar ki, Azərbaycanda "şəffaf idarəetmə" artıq xəyal olmaqdan çıxıb.

İ. DÖVLƏTİN MADDİ MƏSULİYYƏTİ

Hüquqi dövlətin başqa prinsipi, eyni zamanda başqa prinsiplərinin də təmi-

[218] "Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydaları haqqında" Qanunun 1, 4, 7, 9, 10-cu maddələri. Qanunun adında "vətəndaş"dan bəhs edilsə də, bu qanundan xarici vətəndaşlar və vətəndaşlığı olmayan şəxslər də faydalana bilərlər.

[219] Müəllif İƏHQ əsasında bir neçə informasiya sorğusu göndərmiş, bəzilərinə gec ikmə ilə cavab aldığı halda, bəzi sorğulara heç bir cavab almayıb. Hər halda vətəndaşlar bu məsələdə daha israrlı davranmalıdır, sorğuya cavab verilməmə halında məlumat məhkəmə vasitəsilə tələb olunmalıdır.

[220] Bunun səbəbi bu əsərin "Məhkəmə müstəqilliyi" adlı bölməsində göstərilmişdir.

natı dövlətin maddi məsuliyyətidir. Müasir dövlətlər öz hüquq sistemlərinə uyğun olaraq dövlət (hakimiyyət) mənşəli bütün akt və hərəkətlərdən yaranan zərərə görə dövlətin maddi məsuliyyətini qəbul ediblər. Demək olar ki, müasir dövrdə dövlətlərin maddi məsuliyyətinin əsasları getdikcə inkişaf edir və geniş -lənir.[221] Burada onu qeyd etmək yerinə düşər ki, Avropa İnsan Hüquqları Ko-missiyası hələ 1993-cü ildə, İngiltərə kimi ölkədə dövlətin maddi məsuliyyə-tinin daraldılmış şəkildə tətbiq olunduğuna görə öz nar ahatçılığını bildirmişdi.[222]

Dövlət[223] hüquq pozuntusuna yol verdiyi halda hüququ pozulmuş şəxsi təmin edən ən təsirli vasitə bir çox halda pul kompensasiyasıdır. Bununla yanaşı, üzr istəmə,[224] əvvəlki vəziyyətin bərpası kimi sanksiyalar da düşünülə bilər, laki n bu sanksiyalar bir çox hüquq pozuntusundan sonra mümkün olma-dığı kimi, bir çox halda da zərərçəkmiş üçün faydasız olur. Buna görə də, maddi və mənəvi ziyanın ödənilməsi yolu dövlətin məsuliyyətə cəlb edilmə-sinin ən mümkün və rasional yoludur. Təqsirli dövlət qulluqçularının intizam, inzibati, cinayət və maddi məsuliyyəti aradan qalxmır, amma bunlar dövlətlə məmur arasında tətbiq ediləcək vasitələrdir; zərərə məruz qalan vətəndaşa isə bir şey çatacaqsa, o da kompensasiyadır.

Burada bir məqama diqqət yetirilməlidir. Dövlətin maddi məsuliyyətə cəlb edilməsi mexanizmin məqsədi, təqsirli davranan dövlət qulluqçusunu cəzalan-dırmaq deyil. Məqsəd təqsiri olmadan ziyana məruz qalan vətəndaşın ziyanını aradan qaldırmaqdır. Hüquqi dövlət vətəndaşların hüquqlarına təminat verən dövlətdir, bu hüquqlar yenə də pozulsa, dövlət ziyan yarandıqda kompensasiya ödəməklə pozuntunu aradan qaldırmağa çalışır. Bunu ona görə qeyd etməliyik ki, təqsirli məsuliyyət (dövlət məmurlarının təqsiri) bu prinsipin nə motividir, nə də əsası. Ona görə təqsirli məsuliyyətlə yanaşı təqsirsiz məsuliyyət halları da bu prinsipin yerinə yetirilməsi üçün mütləq nəzərdə tutulmalıdır.

1. Fransada dövlətin maddi məsuliyyətinin rejimi

Dövlətin maddi məsuliyyətinin bugünkü əsaslara dayanması ilk dəfə Fran-sada ortaya çıxıb. XIX əsrin ikinci yarısından etibarən Fransada Dövlət Şurası inzibati fəaliyyətdən yaranan zərərə görə də administrasiyanı (dövləti) məsul saymağa başladı. Fransada o zamanlar inzibati fəaliyyət üzərində nəzarətin bir hissəsi ümumi məhkəmələrə, bir hissəsi isə administrativ (inzibati) məhkəmə-lərə

[221] Ralph Surma, *A Comparative Study of the English and German Judicial Approach to the Liability of Public Bodies in Negligence*, http://ouclf.iuscomp.org/articles/surma.htm

[222] Law Commission, *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals* (Law Com Consultation Paper No 126, 1993) para 1.5., op cit: R.Surma, e.ə.

[223] Dövlət adından fəaliyyət göstərən məmurlar nəzərdə tutulur.

[224] Belə bir sanksiya növü dövlət üçün nəzərdə tutulmur.

verilmişdi. XIX əsrin sonlarına qədər inzibati və ümumi məhkəmə instansiyalarının ayrılması üçün istifadə olunan, Laferrierenin irəli sürdüyü ikili bölgü-yə görə, hakimiyyət aktları (*actes d'autorite*) dövlətin ümumi hüquq şəxsi kimi və inzibati orqanların dövlət gücünə əsaslanaraq verdiyi qərarlar və hərəkətlərlə bağlı ortaya çıxan mübahisələr inzibati məhkəmələrə aid idi. İcra aktları (*actes de gestion*) isə dövlətin xüsusi hüquq şəxsi kimi bağladığı hüquqi əqdlərdir. Xüsusi hüquqa tabe hüquqi şəxslərin müqavilə bağlama, alqı-satqı və əmlak ida-rəçiliyi kimi işləri ilə bağlı mübahisələrin həlli də ümumi məhkəmə instansiya-larına aiddir. Dövlət Şurası 6.12.1855-ci il tarixli *Rostchild* Qərarı (poçt ofisinin Rotstschild soyadlı şəxsin brilliant hədiyyəli paketini itirməsi ilə əlaqədar qaldırılan iddiada) və bunun ardınca Mübahisə Məhkəməsinin 8.2.1873-cü il tarixli *Blanco* Qərarı ilə dövlətin maddi məsuliyyəti məsələsinin ancaq inzibati idarəetmə hüququ qaydaları çərçivəsində və inzibati məhkəmə instansiyalarında həll oluna biləcəyi nəticəsinə gəldi. *Blanco* qərarında Fransa Dövlət Şurası ictimai xidmət məmurlarının davranışları ilə fərdlərə vurduqları zərərin ödənilməsinin fərdlər arası tətbiq olunan Mülki Məcəlləyə görə həll edilməsinin imkansız olduğunu qərara aldı. Dövlət Şurası xidmət-dövlət-fərd hüquqlarının uzlaşması ehtiyacına əsaslanaraq, bu məsuliyyətin *sui generis* (özünə məxsus) qaydalara tabe olduğunu vurğuladı.[225] Bu qərarlardan sonra Fransada döv-lətin məsuliyyəti prinsipi ümumi hüquq sahəsində qanuni tənzimləməyə bağlı olmadan administrativ məhkəmələrin qərarları ilə formalaşdı.[226]

Əslində dövlətin maddi məsuliyyəti, sadəcə, inzibati orqanların məsuliyyətini deyil, qanunvericilik, icra və məhkəmə orqanlarının fəaliyyətindən yaranan məsuliyyəti də əhatə edir. Dövlət hegemonluğundan istifadə edən orqanların fəaliyyəti nəticəsində vətəndaşların zərərə məruz qalmaları mümkündür. Lakin bu vəziyyət bütün hallarda o zərərləri dövlətin ödəməsini tələb etmir. Bu cür zərərlərin ödənilməsi üçün, bir qayda olaraq, zərərverici davranış hüquqa zidd olmalıdır. Qanunvericilik fəaliyyəti zamanı parlamentin də qəbul etdiyi qanunlarla bəzi şəxslərin zərər çəkməsi mümkündür, lakin belə halda hüquqa ziddiyətdən danışmaq çətin olacaq. Belə hallarda parlament qanun qəbul edərkən vurulan özəl və fövqəladə zərərləri dövlətin ödəməsini nəzərdə tutmalıdır.[227]

İnzibati orqanların vurduğu zərər əsasən hüquqa zidd akt və hərəkətlərlə bağlı olur.

Bununla belə, inzibati idarəetmə hüququnda dövlət mənşəli zərərverici akt və

[225] Brown Neville, Garner J.F., Questiaux Nicole. **French Administrative Law,** Butderworths, London, 1967, s.93
[226] Akyılmaz, Sezginer, s.71.
[227] Özkan, s.31.

hərəkətlərdən yaranan məsuliyyət iki əsasa söykənir:

1) hüquqa zidd akt və hərəkətlərdən yaranan təqsirli məsuliyyət və;

2) hüquqa zidd olmadan meydana gələn, yəni təqsirsiz məsuliyyətə.[228]

İnzibati orqanların təqsirli məsuliyyətinin özünü də iki yerə ayırmaq olar: bunlardan birincisi, ictimai xidmətin icrası metodu ilə bağlı xidməti təqsirin olmasıdır. İkincisi isə inzibati məmurların vəzifələrinin icrası ilə bağlı törətdikləri şəxsi təqsirin olmasıdır. Hər iki halda inzibati orqanların maddi məsuliyyəti yaranmalıdır. *Xidməti təqsir* termini hüquqa zidd davranışın geniş şərhidir. Hüquqa açıq ziddiyyətin olmadığı hallarda da, xidməti təqsir yarana bilər.

İnzibati orqanların xidməti təqsirinə görə yaranan təqsirli məsuliyyəti müqayisəli hüquqdan Türk Danıştayının (inzibati işlərə baxan kassasiya məhkəməsi) bir qərarı ilə izah etmək yerinə düşər: "...administrasiya icrası ona həvalə edilmiş ictimai xidmətlərin lazımi qaydada işləməsini təmin etmək məqsədi ilə lazımi təşkilatı yaratmaq və bu təşkilatın tələb etdiyi şəxsi və maliyyə imkanları və vasitələrini hər an xidmətə hazır tutmağa borcludur. Bunların lazımi və yerində şəkildə təmin edilməməsindəki təqsir nəticəsində xidmətin işləməməsinə, ləng işləməsi və pis işləməsi hallarında administrasiya təqsirli sayılır." [229] İctimai qulluqçuların (məmurların) şəxsi təqsiri xidməti fəaliyyət və inzibati təşkilatla bağlı olmayan təqsirdir; burada məmurlann rəsmi vəzifələrinin icrası zamanı vəzifələrinə daxil olan fəaliyyət prosesində yol verdikləri təqsir mövcud olur. Belə halda da inzibati orqanın məsuliyyəti yaranır, lakin dövlət qulluqçusunun da öz növbəsində inzibati orqan qarşısında məsuliyyəti yaranır, başqa sözlə, İO məmura qarşı reqress hüququ əldə edir. [230]

Təqsirsiz məsuliyyət isə administrasiyanın fəaliyyəti ilə bağlı qüsurlu fəaliyyətin olmasını tələb etmir. Burada idarəetmə orqanlarının davranışı ilə vurulan zərər arasında səbəbli əlaqənin olduğunu sübut etmək yetərlidir. [231] Bu məsuliyyət formasının qəbul edilməsindəki zərurət, ictimai öhdəliklərdə bərabərlik – haqq-ədalət - sosial risk kimi prinsiplərdən irəli gəlir. Dövlətin maddi məsuliyyətinin iki növü – təqsirli və təqsirsiz məsuliyyət bütün ölkələrdə qəbul edilmir. Dövlət məsuliyyətinin xüsusi hüquq müddəalarına görə tənzimləndiyi və

[228] Qazanılmış hüquqlara hörmət hüquq dövlətində nəzərə alınmalı prinsipdir. Əvvəlcə qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun şəkildə yaranan hüquqi vəziyyətə dövlət qanunvericilik dəyişdikdən sonra da hörmət göstərməlidir, yeni qəbul edilən qanun bu qətiləşmiş hala/statusa toxunmamalıdır, ictimai mənafe naminə toxunulması mümkün olsa da, şəxsə zərər vurularsa, bu zərər mütləq ödənilməlidir.

[229] D.12.D. 13.04.1970, E. 69/345 – K.70/754. DD, Sy. 1, s.375.

[230] Akyılmaz, Sezginer, s.73.

[231] Gözübüyük, Tan, **1 Cild,** s.538.

administrativ/inzibati ədliyyə rejimini tətbiq etməyən ölkələrdə təqsirsiz məsuliyyət ümumi prinsip deyil. Məsələn, İngiltərədə 1947-ci il tarixli *Crown Proceeding Act*'a əsasən, Taxt-tacın maddi məsuliyyətinə şəxsin müraciət etməsi üçün məruz qaldığı zərər ictmai qulluqçuların deliktlərindən və ya müqavilə pozuntularından irəli gəlməlidir.[232] Fransa Dövlət Şurasının əsasını qoyduğu təqsirsiz məsuliyyətin şərt və halları inkişaf etmiş inzibati hüquq olan ölkələrdə qə-bul olunub. Fransız hüququnda dövlətin təqsirsiz məsuliyyəti, bir qayda olaraq, ictimai mükəlləfiyyətlər qarşısında bərabərlik prinsipinə əsaslanır və ifadəsini 1789-cu il tarixli "İnsan və vətəndaş hüquqları Bəyannaməsinin" 13-cü maddəsində tapır: "Dövlət gücünün ehtiyacları ilə idarəetmə orqanlarının xərclərini hər kəsin bərabər ödəməsi qaçılmazdır. Bu yük bütün vətəndaşlar arasında güc-lərinə görə və bərabər şəkildə paylanmalıdır." Həqiqətən, hüquqa uyğun olsa da, ictimai xidmətin yalnız məhdud sayda konkret şəxslərə zərər vurması əda-lətli sayıla bilməz. Bu cür özəl zərərlər yarandıqda dövlət onu ödəməlidir. [233]

Fransız hüququnda təqsirsiz məsuliyyətin başqa bir əsası "risk nəzəriyyəsi"dir. Risk nəzəriyyəsinə görə, bütün cəmiyyətin marağı üçün həyata keçirilən dövlətin fəaliyyəti təqsir olmadan bəzi hallarda risk yarada bilər. Zərər riski meydana gəlsə və fərdlər zərər çəksələr, dövlət bu zərəri ödəməlidir.[234] Fran-sada risk nəzəriyyəsinə əsaslanan məsuliyyət bəzi hallarda qanunla tanındığı kimi, bəzi hallar üçün Dövlət Şurasının qərarı ilə qəbul edilib. 1799-cu il tarixli qanun ictimai xidmətlərin yerinə yetirilməsi nəticəsində zərərə məruz qalan şəxslərə kompensasiya ödənilməsini nəzərdə tutur. Qanuni tənzimləmələrə misal olaraq, 1921-ci il tarixli «Partlayışların yaratdığı təsadüfi qəzaların vurdu-ğu zərər haqqında» Qanunun 1-ci maddəsi, 1964-cü il tarixli «Məcburi peyvənd haqqında» Qanununun 10-cu maddəsi, «Odlu silahdan istifadə haqqında» Qanununun 28-ci maddəsini göstərmək mümkündür.[235]

[232] Brown, Garner, Questiaux, s.93.
[233] Delcros, Delcros, s.41.
[234] Brown ,Garner, Questiaux, s.100.
[235] Delcros – Delcros, s.34.

2. Almaniyada dövlətin maddi məsuliyyətinin rejimi*

Almaniyada ictimai qulluqçuların və dövlətin maddi məsuliyyəti institutları Fransadan fərqli olaraq məhkəmə praktikası ilə deyil, qanunvericilik aktları ilə yaradılıb və inkişaf edib. Almaniyada xidmət təqsiri – şəxsi təqsir kimi təsnifat yoxdur və xidmət təqsiri sayıla bilən bir çox hal dövlətin təqsirsiz məsuliyyətinə daxil olaraq həm ictimai mükəlləfiyyətlər qarşısında bərabərlik, başqa cür desək, fədakarlığın tarazlaşdırılması prinsipi (*Aufopferungsprinzip*), həm də təhlükə məsuliyyəti (*Gefaehrdungshaftung*) ilə dövlətin maddi məsuliyyətini yaradır. Vəzifə səlahiyyətlərini pozmağa görə (*Amtspflichtverletzung*) məmurun şəxsi təqsirindən yaranan məsuliyyət məsələsində də "vəzifə məsuliyyəti" (*Amtshaftung*) institutu gətirilib və bu məsələdə alman qanunvericiliyində müxtəlif tənzimləmələr var[236]. Beləliklə, dövlətin təqsirsiz məsuliyyəti kostruksiyasına daxil olmayan, ictimai qulluqçuların təqsiri ilə vurulan zərər, bir qayda olaraq, "vəzifə məsuliyyəti"nə görə məmurun şəxsi məsuliyyətini yaradır. Daha sonra, həm 1919-cu il Veymar Konstitusiyasında, həm də 1949-cu il Bonn Konstitusiyasındakı tənzimləmələrlə ödəmə gücü zəif olan məmurun bu məsu-liyyətini dövlət üzərinə götürdü.

XIX əsrin əvvəlinə qədər bir çox ölkədə olduğu kimi, Almaniyada da administrativ fəaliyyətdən yaranan zərərə görə dövlətin məsuliyyət daşımadığı fikri hakim idi. Yenə həmin vaxtlarda administrativ fəaliyyətin icraçısı olan ictimai qulluqçuların (məmurların) bu fəaliyyətin icrası zamanı vurduqları zərəri də dövlət ödəməli idi.[237] Məmurun heç bir təqsiri olmazdısa, zərər məmura ödətdirilə bilməzdisə, məsuliyyət də yaranmırdı.[238]

XVIII əsrdə kökünü Roma hüququndan alan və məmurla dövlət[239] arasın-

---

[236] *Amtshaftung* institutuna Almaniyadan başqa İsveçrə və Avstriyada da rast gəlmək olar. Bu dövlətlərdə dövlətin administrativ təqsiri Fransadan fərqli olaraq anonim təqsir kimi deyil, məmurun şəxsiləşdirilən təqsiri kimi görülür. Dövlətin müsuliyyətinə səbəb olan bu təqsir hüquqa ziddiyyət ilə eyni şey deyildir; riskə görə məsuliyyətdən də çox fərqlidir. Fransadan başqa bir fərqi isə *amtshaftung* institutunun qanunvericilikdə nəzərdə tutulmasıdır. Hətta Avstriyada məsələ ilə bağlı 18.12.1948-ci il tarixli *Amtshaftungsgesetz* qanunu qəbul olunub. Bu qanun və Konstitusiyanın 23-cü maddəsi çərçivəsində məsuliyyət ilə əlaqədar daha geniş məlumat üçün baxın. ADAMOVICH Ludwig, Handbuch des Osterreichischen Verwaltungsrecht, Wien, 1954. s. 285 vd.; SPANNER Hans, "Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe Österreich", Haftung des Staates für rechtswidriges Verhalten seiner Organe, Köln, 1967, s. 506–542.

[237] HEIDENHAIN Martin, Amtshaftung und Entschaedigung aus enteignungsgleichen Eingriff, Berlin, 1965, s. 19–20.

[238] BAŞGİL, s. 568.

[239] ədəbiyyatda hökmdar (Landesherr) və dövlət xidmətləri (Staatsdiener) arasındakı tapşırıq müqaviləsindən bəhs olunur. Ancaq burada ümumi ifadə ilə və rahat başa düşülməsi üçün dövlət və məmur anlayışlarını istifadə etməyi üstün tutduq.

dakı münasibəti xüsusi hüquqdakı "tapşırıq müqaviləsi" münasibəti kimi qəbul edən fikrə görə[240], dövlətin fəaliyyətlərindən yaranan zərərdən ancaq hüquqa zidd (təqsirli) davranışıyla zərərə səbəb olan məmurun məsuliyyət daşıyacağı qəbul olunurdu. Almanların "*Mandatstheorie*" dedikləri «*mandatum*» və ya «tapşırıq nəzəriyyəsi»nə görə, məmurların davranışları, sadəcə, hüquqa uyğun olduqda dövlətə aid edilə bilərdi[241]. "*Si excessit privatus est*" prinsipinə[242] görə də hüquqa zidd davranan məmur dövləti deyil, ancaq özünü təmsil edir və şəxsən məsuliyyət daşıyırdı. Qısası, bu nəzəriyyə dövlətlə məmurlar arasındakı münasibətə xüsusi hüququn tapşırıq müqaviləsi (*mandatskontrakt*) münasibəti kimi baxırdı və dövlət fəaliyyətinin icrasında məmurun (*Mandatar*) hüquqa zidd (*contra mandatum*) davranışı ilə şəxslərə zərər vurulduqda dövlətin (*Mandant*) deyil, xüsusi hüquq müddəalarına görə birbaşa məmurun məsuliyyət daşıyacağı qəbul olunurdu[243].

Məmurun administrativ fəaliyyətlə bağlı icra etdiyi hüquqa uyğun fəaliyyəti dövlətin fəaliyyəti sayan, məmurun hüquqa zidd fəaliyyətini isə müqaviləyə zidd, sıradan bir vətəndaşın fəaliyyəti hesab edən və məmurun şəxsən məsuliyyət daşımalı olması fikrini irəli sürən bu nəzəriyyəni ZOEPFL tənqid etmiş[244], onu "həqiqətən biabırçı nəzəriyyə" (*wahrhaft skandallöse Theorie*) adlandırmışdı[245]. Buna baxmayaraq, bu nəzəriyyə XIX əsrdə də məmurun məsuliyyəti ilə bağlı bir çox hüquq qaydasında əksini tapmışdı.

Almaniyada məmurun məsuliyyəti dövlətin məsuliyyətindən ayrı və ondan əvvəl inkişaf etməyə başladı. «Mandatum nəzəriyyəsi»nə görə, dövlət fəaliyyətlərinin yerinə yetirilməsində hüquqa zidd olaraq üçüncü şəxsə zərər vuran məmur bu zərərlə bağlı xüsusi hüquq müddəalarına görə şəxsi məsuliyyət daşıyırdı. Çünki o dövrdə hüquqa zidd və bu səbəbdən "dövlətin ali iradəsi"nə zidd olan davranışın dövlətin davranışı sayılması ağlabatan deyildi[246]. Bu fikiri XVIII və XIX əsr Almaniyasında bir çox hüquqçu-alim müdafiə edirdi. Bun-

---

240 OSSENBÜHL Fritz, Staatshaftungsrecht, München 1978, s. 2; ACHTERBERG Norbert, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2 Aufl., Heıdelberg 1986, rdn. 75; HEIDENHAIN, Folgen, s. 488; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 19; BENDER, rdn. 127; DAGTOGLOU, rdn. 12.

241 HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 20.

242 PAPIER Hans Jurgen, Art 839 BGB ın: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, B. III, 2. Aufl, München 1986, rdn. 6; PAPIER Hans Jurgen, Die Forderungsverletzung im Öffentlichen Recht, Berlin 1970, s. 35; MEYER Wolfgang, Art 34 in Grundgesetz–Kommentar, Herausg. MUNCH Ingo von, B. 2, München 1978, rdn 5; BENDER, rdn. 127; MAUNZ–DURIG, rdn. 3.

243 Mövzu ilə bağlı daha müfəssəl məlumat üçün baxın: HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 19 və d.

244 ZOEPFL Heinrich, Grundsatze des allgemeinen und des constitutionellmonarchischen Staatsrecht, 3. Aufl., Heidelberg 1946, Anm 6, s. 370.

245 MAUNZ–DURIG, rdn. 5; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 21; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 3.

246 OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 2.

ların ən məşhurlarından MEISTERLIN'a görə[247], məmur dövlətin verdiyi səlahiyyətləri aşarsa, bu davranışın dövlətin davranışı sayılması mümkün deyil. Bu davranışın bütün nəticələrinə görə ancaq məmur məsuliyyət daşımalıdır.

«Mandatum nəzəriyyəsi»nin təsiri ilə hüquqa zidd (öhdəliklərə zidd) davranan məmurun bu davranışı nəticəsində vurulan zərərdən yaranan məsuliyyətin pozitiv hüquqda ilk dəfə 1794-cü il tarixli ALR (Prusya Dövləti Ümumi Ölkə Qanunu) Qanununun 89–91-ci maddələrində nəzərdə tutuldu[248]. 28 Mart 1849-cu il tarixli Alman İmperatorluğu Konstitusiyası dövlətin məsuliyyət daşımaması qaydasını qoydu və 160-cı maddədə administrativ fəaliyyətlə bağlı dövlət qulluqçularına qarşı məhkəmədə iddia qaldırmaq üçün inzibati orqanın icazəsinə ehtiyac olmadığını bəyan edərək[249], məmurun şəxsi məsuliyyəti qaydasını qəbul etdi. 160-cı maddədəki müddəa 31.1.1850-ci il tarixli Prussiya Dövləti Konstitusiya Qanunu ilə Art 97 S. 2-yə də daxil edildi[250].

XIX əsrin ortalarından bəri «mandatum nəzəriyyəsi»nin təsiri azaldı. Fransız hüququndan - *Code Civil* 1382–1384-cü maddələrdən ilham alaraq xüsusi hüquq qaydalarına görə dövlətin məsuliyyəti alman qanunvericiliyinə də daxil olmağa başladı[251]. Bundan sonra isə məsuliyyət baxımından Fransız hüququndakı qanunvericilik fəaliyyətindən yaranan məsuliyyətlə sırf inzibati fəaliyyətdən yaranan məsuliyyətin fərqli qaydalara tabe olmasına bənzər qaydalar alman hüququnda da təsbit edildi. Almaniya qanunvericiliyi idarəetmə orqanlarının xüsusi hüquq qaydalarına tabe fəaliyyət sahəsi (*fiskalische bereich*) və ümumi hüquq qaydalarına tabe fəaliyyət sahəsini (*hoheitliche bereich*) ayırmağa başladı[252]. Buna görə bu sahələrdəki məsuliyyətlə bağlı qaydalar da fərqli olma-

---

247 MEISTERLIN F., Die Verhaeltnisse der Staatsdiener nach rechtlichen Grundsaetzen entwickelt, Kassel 1838, s. 85'den nakleden HAIDENHAIN, Amtshaftung, s. 16; BENDER, rdn 127 a.

248 RÜFNER Wolfgang, Das Recht der öffentlichrechtlichen Schadenersatz und Entschaedingungsleistungen in: Allgemeines Verwaltungsrecht BADURA–ERICHSEN–MARTENS–MÜNCH–OSSENBÜHL–RUDOLF–RÜFNER–SALZVEDENL, New York 1975, s. 359; PAPIER, Kommentar, rdn. 5; MAUNZ–DURIG, rdn. 3; DAGTOGLOU, rdn. 12; HEIDENHAIN, Folgen, ACHTERBERG, s. 488 rdn.75.

249 Bu müddəa 1831-ci il tarixli Belgiya Konstitusiyasının 24-cü maddəsi əmsal götürülərək hazırlanmışdı. DAGTOGLOU, rdn. 13.

250 DAGTOGLOU, rdn.13; MAUNZ–DURIG, rdn. 4; JAENICKE, dn. 12, s. 75.

251 DAGTOGLOU, rdn. 14; BENDER, rdn. 131.

252 Əslində "*Hoheitliche*"–"*Fiskalische*" sahə ayırımını qanunvericilik – icra fəaliyyəti kimi ayırımla izah etməyə çalışmaq doğru deyil. Ancaq o dövrdə ortaya çıxardığı nəticələrin bənzərliyi də inkar edilə bilməz. Bu gün *Hoheitliche bereich - Fiskalische bereich* ayırımı inzibati orqanların ümumi (*public*) hüququna tabe fəaliyyət sahəsi və (administrativ fəaliyyət ilə bağlı olmayan) xüsusi hüquqa tabe fəaliyyət sahəsi baxımından dövlətin məsuliyyəti qaydalarının müəyyən edilməsi üçün hələ də istifadə olunur. KÖBLER Gerhard, Schuldrecht, München 1975, s. 283; ESSER Josef, Schuldrecht, B. II, Besonderer Teil, 4 Aufl., Karlsruhe 1971, s. 438; ROSEN Harry von–HOEWEL Harry von, Verwaltungsrecht, Stuttgart 1952, s. 102–103.

lıydı. Bu mərhələdə hakimiyyət gücü istifadə edilmədiyi "*fiskalische bereich*"-də məsuliyyətin yenə xüsusi hüquq qaydalarına tabe olacağı, bunun əksinə, hakimiyyət gücünün tətbiq edildiyi "*hohestliche bereich*"a daxil fəaliyyətlərdən dövlətin artıq xüsusi hüquq qaydaları xaricində, ümumi hüquq qaydalarına görə və bilavasitə məsul tutulması *de lega ferenda* kimi irəli sürüldü[253].

Bu fikirlərlə maddi məsuliyyət hüququ baxımından ümumi hüquq qaydalarının tətbiq edilməyə başlandığını və məmurun məsuliyyətindən ayrı dövlətin məsuliyyətinə dair qaydaların inkişaf etdiyini görürük. Ancaq bunu da qeyd etməliyik ki, dövlətin bu məsuliyyəti birbaşa və birinci dərəcəli məsuliyyət deyil, dolayı məsuliyyət kimi meydana çıxır. Yəni zərərçəkmiş şəxs məruz qaldığı zərəri məmurdan ala bilməsə, ancaq bu halda dövlət məsuliyyət daşıyacaq[254]. Dövlətin bu məsuliyyəti isə, bir qayda olaraq, «qarantiya nəzəriyyəsi» - tabeçilik və təmsilçilik kimi izah edilib[255].

Dövlət qulluqçularının üçüncü şəxslərə vurduğu zərərə görə ödəmə gücü zəif olan məmurların deyil, dövlətin məsul tutulmasının məqsədəuyğun olduğunu ilk dəfə SUNDHEIM irəli sürüb[256]. Ona görə də dövlətlə məmur arasında təmsilçilik (*repraesentation*) münasibəti var. Dövlətin təmsilçiləri/nümayəndələri vəziyyətində olan məmurların davranışları sanki dövlətin davranışı kimi dövlətə bağlanmalı və dövlət onların (məmurların) vurduğu zərəri ödəmək öhdəliyi daşımalıdır[257]. Alman hüququnda "*Hoheitliche – Fiskalische bereich*" fərqləndirməsini[258] ilk olaraq PFEIFFER ortaya qoyub; məmurları dövlətin funksiyalarını icra edən orqanlar sayaraq, onlar (məmurlar) vasitəsilə hakimiyyət gücünün hüquqa zidd tətbiq edilməsindən yaranan məsuliyyətin dövlətə aid olduğunu irəli sürüb[259]. Bu dövrdə, hər halda üzərində ən çox durulacaq ad ZACHARIAE'dir. Dövlətlə məmur arasındakı münasibətin tapşırıq münasibəti olmadığı və məmurun hüquqa zidd davranışlarından dövlətin məsul tutulacağını deyən ZACHARIAE[260], dövləti fiziki şəxslər olan məmurların təmsil etdiyini və dövlətin öz hərəkətlərini bu fiziki şəxslər vasitəsilə həyata keçirdiyini irəli

253 MAUNZ–DURIG, rdn. 5; PAPIER, Kommentar, rdn. 6; HEIDENHAIN, Folgen, s. 489; BENDER, rdn. 129; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 3.
254 DAGTOGLOU, rdn. 15; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 3.
255 BENDER, rdn. 129; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 23.
256 SUNDHAIM Carl, Über Schadensschriftung durch Staatsbeamte und Haftverbindlichkeiten des Staates dafür, Gieben 1827.
257 Nəql edən HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 23.
258 PFEIFFER Burkhard Wilhelm, Practische Ausführungen aus allen theilen der Rechtswissenschaft B.II, Hannover 1828, s. 361, 368'den nəql edən HEIDENHAIN, Folgen, s. 489.
259 HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 24.
260 ZACHARIAE Heinrich Albert, "Die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten", Zgesstw, B. 19, 1863, s. 582.

sürürdü. Onun fikrincə, məmurun vəzifəsinin icrası ilə bağlı hüquqa uyğun və ya zidd bütün davranışlarına görə dövlət məsuliyyət daşımalıdır. Bunun əksinə, vəzifəsi ilə bağlı olmayan davranışlardan isə – sanki bir xüsusi şəxs kimi – birbaşa məmurun özü məsul tutulacaq, dövlətin məsuliyyəti yaranmayacaq[261].

Doktrinada olan bu inkişafa baxmayaraq, XIX əsrdə bəzi müəlliflər yenə də («mandatum nəzəriyyəsinin təsiri ilə) məmurun davranışlarına görə dövlətin əsla məsul tutulmaycağını müdafiə etməkdə davam etdilər. "Hüquqa zidd davranan məmurun bu davranışına əsla dövlətin davranışı kimi baxıla bilməz" deyən LOENING[262], bununla yanaşı iddia edirdi ki, dövlət öz məmurlarının hüquqa zidd davranışlarından yaranan məsuliyyəti haqq-ədalətə əsasən öhdəsinə götürməlidir; lakin belə bir məsuliyyətin pozitiv hüquqda mövcud olmadığı iddia edilirdi[263]. BLUNTSCHLI [264] də, *de lege lata* bir yanaşma ilə LOENING kimi dövlətin belə məsuliyyəti olmasının imkansızlığını müdafiə edirdi və delikt törədən şəxsin bunun nəticələrindən birbaşa özünün məsuliyyət daşıyacağını iddia edirdi[265].

Beləliklə, «mandatum nəzəriyyəsi» təkrar təsirini göstərməyə başladı və bunun nəticəsində günümüzə qədər gələn 18.9.1896-cı il tarixli AMQ[266] (BGB - *Bürgerliches Gesetzbuch*) 839-cu maddədə məmurun şəxsi məsuliyyəti ilə bağlı qayda pozitiv hüquqda əksini tapdı[267]. Bu maddənin birinci bəndinə görə: "Məmur üçüncü şəxs qarşısında daşıdığı vəzifəsini qəsd və ya ehtiyatsızlıqla pozarsa, üçüncü şəxsin buna görə məruz qaldığı zərəri ödəməlidir. Zərər məmurun ehtiyatsızlığından (səhlənkarlığından) yaranıbsa, zərərçəkmiş zərəri başqa yolla tələb edə bilməzsə, məmur məsuliyyət daşıyır". Bu müddəaya əsasən, istər xüsusi hüquqa, istərsə ümumi hüquqa tabe fəaliyyət olsun, məmurun[268] vəzifəsi ilə bağlı hüquqa zidd (qüsurlu) hərəkətlərinin şəxsi məsuliyyətə səbəb olması fikri qəbul edilmişdir. Burada dövlətin məsuliyyətinə yer verilmir. Bununla yanaşı, BGB-nin 31 və 89-cu maddələri dövlət və başqa ümumi hüquq şəxslərinin Konstitusiyaya uyğun olaraq səlahiyyət verilən orqanlarının icra hakimiyyətinin tətbiqi ilə bağlı olmayan sahələrdəki (*nicht hoheitliche bereich*)

---

261 HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 26–27; DAGTOGLOU, rdn. 15; JAENICKE, s. 75.

262 LOENING Edgar, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat und Staatsrecht, Frankfurt 1879, s. 107'den nəql edən HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 30.

263 DAGTOGLOU, rdn. 18; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 30.

264 BLUNTSCHLI Johann Caspar, Gutachten für den 6. Deutschen Juristentages, B.I, 1865.

265 DAGTOGLOU, rdn. 18; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 31.

266 BGB, Almaniya Mülki Məcəlləsinin qısaldılmış adıdır.

267 DAGTOGLOU, rdn,19; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 3; PAPIER, Forderung, s. 35.

268 Buradaki "məmur" anlayışı "vəzifəli şəxsləri", yəni inzibati dövlət qulluqçularını nəzərdə tutur, köməkçi təsnifatda olan ictimai qulluqçuları – texnik, mühəndis və s. əhatə eləmir.

akt və hərəkətlərinə görə dövlət xəzinəsinin məsuliyyət daşıyacağını nəzərdə tutur[269].

Məmurun hüquqa zidd hərəkətləri ilə 3-cü şəxslərə zərər vurulduqda məmurun deyil, birbaşa (*unmittelbar*) dövlətin məsuliyyət daşıyacağı fikri ilk olaraq 1.9.1909-cu il tarixli Prussiya qanununda[270] və 22.5.1910-cu il tarixli imperatorluq qanununda[271] pozitiv ifadəsini tapmışdı[272]. Hər iki qanunun 1-ci maddələrinə görə, "məmur ona tapşırılan hakimiyyət gücünün icrasında qəsdən və ya ehtiyatsızlıqla üçüncü şəxslər qarşısında vəzifə öhdəliklərini pozarsa, dövlət, AMQ-nin 839-cu paraqrafında da tənzimlənən məsuliyyəti daşıyır".

Bu inkişaf qısa zamanda məmurun ümumi hüquqa aid vəzifələrini icra edərkən vurduğu zərərə görə dövlətin birbaşa məsul olacağı fikrinin konstitusiya müddəasına çevrilməsinə zəmin yaratdı. 11.9.1919-cu il tarixli Almaniya İmperatorluq (Veymar) Konstitusiyasının (WRV) 131-ci maddəsinə görə: "Məmur ona tapşırılan hakimiyyət gücünün icrasında üçüncü şəxslərə qarşı vəzifə öhdəliklərini pozarsa, bundan yaranan məsuliyyət əsas etibarilə dövlətə və ya məmurun çalışdığı inzibati orqana aiddir. Məmura qarşı reqrees hüququ mümkündür. Ədalət mühakiməsinə müraciət imkanı məhdudlaşdırıla bilməz". Beləliklə, məmurun WRV-in 131-ci maddəsi ilə, BGB-nin 839-cu paraqrafında nəzərdə tutulan məsuliyyəti, məmurun hakimiyyət gücünün icrası zamanı təqsirli davranışlarına görə dövlətin üzərinə qoyulur[273].

---

269 TUREGG Kurt Egon von, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, Berlin 1954, s. 110; FLEINER Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht, Tubingen 1963, s. 275; ROSEN–HOEWEL, s. 102; DAGTOGLOU, rdn. 19; HEIDENHAIN, Folgen, s. 490.

270 Das preussische Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbaende für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der Öffentlichen Gewalt metin için bkz. WEIMAR Wilhelm, Die Öffentlich rechtlichen Entschaedigungen, München 1962, s. 21vd; HUBER Ernst Rudolf, Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, B.II, Stuttgart 1964, s. 379–380.

271 Gesetz über die Haftung des Reiches für seine Beamte. Mətn üçün baxın: WEIMAR, s. 19–20; HUBER, s. 380–381.

272 SCHMIDT Bruno–KLEIN Bleıbtreu, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Bonn 1973, s. 409–410; BACHOF Otto, Die Verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, Tübingen 1968, s. 116; RÜFNER, s. 360; HEIDENHAIN, Amtshaftung, s. 35. BENDER, rdn 133; JAENICKE, s. 76; DAGTOGLOU, rdn. 21; MAUNZ–DURIG, rdn. 7; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 4.

273 KOELREUTTER Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin 1938, s. 171 və d.; ERMAN Walter, Hand Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, B.I, Aschendorf 1967, s. 1805; KREFT Friedrich. Art 839 BGB in: FISCHER R.–HAAGER K.–KREFT F.–SCHEFFLER G.–KUH G., Das Bürgerliches Gesetzbuch, Berlin, 1960, Anm. 7; GUGLER Heinrich, Schaden ersatzansprüche auf Grund nicht genehmigter Notverordnungen, 1931, s. 28vd.; SCHAEFFER, "Bürgerliches Recht", Recht der SchuldverhAeltnisse, Düsseldorf 1967, s. 161; WILD Kuno, Die Haftung des Staates für die vom Gerichtvolizieher gepfaendeten und bei einem Dritten untergestelLten Gegenstaende,

WRV 131-ci maddədəki müddəa II Dünya Müharibəsindən sonra da demək olar ki, eyni şəkildə, 22.5.1949-cu il tarixli Almaniya Federal (Bonn) Konstitusiyasında (GG) nəzərdə tutulur: "Şəxs ona tapşırılan rəsmi vəzifənin icrasında üçüncü şəxslərə qarşı vəzifə öhdəliklərini pozarsa, bundan yaranan məsuliyyət, əsas etibarilə dövlətə və ya məmurun çalışdığı inzibati orqana aiddir. Qəsd və ya kobud ehtiyatsızlıq halında reqress hüququ saxlanır. İddia və təzminat tələbi üçün ədalət mühakiməsinə müraciət imkanı aradan qaldırıla bilməz."[274]. Göründüyü kimi, GG. m. 34, WRV m. 131-ci maddədən fərqli olaraq maddənin əhatəsini genişləndirib; bundan əvvəl məhkəmə praktikası ilə dövlət adından iş icra edən "hər kəs" məsuliyyət baxımından məmur sayılırdı və onların davranışına görə dövlət birbaşa məsuliyyət daşıyırdı; bu da konstitusion tənzimləmənin predmeti oldu[275]. Maddədə ayrıca "dövlət hakimiyyəti gücü" (*öffentliche Gewalt*) yerinə "dövlət/rəsmi vəzifə" (*öffentliches Amt*) terminindən istifadə olunub və məmura qarşı reqress imkanı da qəsd və kobud ehtiyatsızlıqla məhdudlaşdırılıb[276].

GG m.34 ilə dövlət məmurun AMQ-nin 839-cu paraqrafındakı şəxsi məsuliyyətini üzərinə götürür; dövlət məsuliyyəti məsələsində "*fiskalische bereich–hoheitliche bereich*" bölgüsünə görə dövlətin məsuliyyəti fərqli qaydalara tabe edilir[277].

Düsseldorf 1936, s. 3vd.; OSSENBÜHL, Staatshaftung, s. 4; MAUNZ–DURIG, rdn. 10; DAGTOGLOU, rdn. 22; BENDER, rdn. 134.

274 ROELLECKE Gerd, Grundbegriffe des Verwaltungsrecht, Köln 1972, s. 125, 126; MONGOLD–KLEIN, s. 819 vd.; SCHMIDT–KLEIN, s. 409vd.; MEYER, s. 331vd.

275 MUSSGNUG Von Reinhard, "Die Haftung des Staates für das rechtswidrige Handeln seiner Organs, Bericht über die Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland", AÜHF 50.Yıl Armağanı, 1977, s. 228vd.

276 GEIGER Willi, "Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Grundgesetz", JÖR, B. 11, Tubingen 1962, s. 162–163; PFENNIG Gerhard, Der Begriff des Öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen, Berlin 1960; FORSTHOFF, s. 319–320.

277 Bu mövzuda baxın: MÜNCH Ingo von, Öffentlicher Dients in: BADURA–FRIAUF–HOFFMAN–KIMMINICH–MÜNCH–OPPERMAN–RANSCHNING–ROUDOLF–S ALZWEDENL–UNRUCH–WERTENBRUCH, Besonders Verwaltungsrechts, Berlin–Zürich 1969, s. 58; GAEDKE Jürgen, Handbuch des Friedhofs und Bestettungsrechts, München 1970, s. 81; MAYER Franz, Allgemeines Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, Stuttgart 1949, s. 323; FIKENTSCHER Wolfgang, Schuldrecht, 6. Aufl., Berlin 1976, s. 665; MERK Wılhelm, Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin 1970, s. 1734vd; TUREGG, s. 110; FORSTHOFF, s. 322; ESSER, s. 438; KÖBLER, s. 489; ROSEN–HOEWEL, s. 102–103.

"Dövlət mənəm". XIV-cü Ludovik

§ 5. İNZİBATİ STRUKTUR VƏ TƏŞKİLATLANMANIN PRİNSİPLƏRİ

İnzibati hüququn bir məqsədi də idarəetmə orqanlarının fəaliyyətini hüquqi qaydalara əsaslandırmaqdır. Bu əsaslandırma ilə yanaşı, eyni zamanda səmərəli və təsirli idarəetməni əngəlləməmək və təmin etmək üçün inzibati orqanların təşkilatlanmasına da bəzi prinsiplər gətirilib. İnzibati orqanların quruluş və vəzifələri, əslində, hər dövlətdə müəyyən əsaslara söykənsə də, müqayisəli hüquqda sıx rast gəlinən ortaq prinsiplər də var.[278] Bunları belə sadalamaq mümkündür - mərkəzdən idarəetmə, ierarxiya, yerli idarəetmə (desentralizasiya), səlahiyyətlərin aşağı orqanlara verilməsi/yayılması (dekonsentrasiya). Mərkəzdən idarəetmə və yerli idarəetmə prinsipləri idarəetmə orqanlarının həm orqanik, həm də funksional cəhətlərinə təsir göstərən əsas konstitusional prinsiplər olaraq qarşımıza çıxır.

I. MƏRKƏZİ İDARƏETMƏ (İCRA HAKİMİYYƏTİ) ORQANLARI

A. TƏRİFİ

Unitar dövlətdə yerli idarəetmənin olması *zəruri* olmadığı halda, mərkəzdən idarəetmə mexanizminin olması şərtdir (onsuz olmaz).

Mərkəzdən idarəetmə cəmiyyətə təqdim olunan xidmətlərin paytaxt deyilən dövlət mərkəzindən və təkbaşına icrasını ifadə edir. Mərkəzdən idarəetmə prinsipinin tətbiq edildiyi ölkələrdə[279] administrativ xidmətləri mərkəzdə yerləşən və sayları müəyyən və məhdud olan bir və ya bir neçə vəzifəli şəxs planlaşdırır, tənzimləyir və icra edir. Ancaq dövlət mərkəzində olan, sayları müəyyən və məhdud olan bu məmurların bütün ölkə səviyyəsində administrativ xidmətləri icra etmələri mümkün olmadığından, mərkəzdəki vəzifəli şəxslərlə yanaşı, bütün ölkəyə yayılmış yerli təşkilatlara, strukturaya da ehtiyac var. Belə halda mərkəzi inzibati orqanların paytaxtdakı məmurlardan ibarət təşkilatına paytaxt təşkilatı, paytaxt xaricindəki bütün ölkəyə yayılmış təşkilata isə əyalət təşkilatı deyilir. Bununla belə, mərkəzi idarənin əyalət təşkilatında olan məmurları administrativ xidmətlərin icrasında özlərinə aid hər hansı səlahiyyətə sahib deyillər. Bu vəzifəli şəxsləri paytaxtdakı məmurlar təyin edir. Əyalət təşkilatının vəzifəli şəxsləri onların əmr və təlimatlarına əsasən hərəkət edirlər və ierarxiya qaydasında onlara tabedirlər.

[278] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 32.
[279] Bir qayda olaraq, unitar ölkələrdə yayqındır.

Mərkəzi administrasiya, bir qayda olaraq, xidmətlərə görə yaradılan nazirliklər şəklində təşkilatlanır. Bununla belə, kontinental hüquqda bu nazirliklərin ayrıca hüquqi şəxs statusu olmur, onlar dövlətin hüquqi şəxsiyyətini təmsil edirlər və ondan istifadə edirlər.[280]

Mərkəzi idarəetmə orqanları, sadəcə nazirlikləri ifadə etmir. Qurumun adı "nazirlik" deyil "komitə, komissiya" ola bilər. Qeyd etdiyimiz kimi, nazirlik və komitələrin yerli strukturları da mərkəzi idarəetmə orqanlarının toplusuna daxildir.

Ölkəmiz baxımından "mərkəzi idarəetmə orqanları" ilə "icra hakimiyyəti orqanları" anlayışını eyniləşdirmək olar. Lakin inzibati orqanlar anlayışı ilə icra hakimiyyəti orqanları anlayışını eyniləşdirmək mümkün deyil, inzibati orqanlar anlayışı daha böyük orqanlar məcmusunu ifadə edir.

B. XÜSUSİYYƏTLƏRİ

Bu açıqlamalardan sonra mərkəzdən idarəetmənin əsas xüsusiyyətlərini bu şəkildə sıralamaq olar:

1 - Bütün administrativ xidmətlər mərkəzdə toplanır

Vətəndaşlara təqdim ediləcək bütün administrativ xidmətlərə dair qərar vermə mexanizmi mərkəzdə toplanır. Bu xidmətlərlə bağlı bütün qərarları qəbul etmək və tətbiq etmək səlahiyyəti mərkəzdəki sayları müəyyən və məhdud vəzifəli şəxslərə aiddir; bu xidmətlərin icrasından yarana biləcək məsuliyyət də mərkəzə aiddir.

2 - Bir əyalət təşkilatı var

Mərkəzdə toplanan administrativ xidmətlərin bütün ölkə səviyyəsində icra edilə bilməsi üçün mərkəzin paytaxtdankənar yerli orqanı olan əyalət təşkilatı yaradılır. Bu əyalət təşkilatında işləyən dövlət qulluqçuları mərkəzdəki vəzifəli şəxslərin əmr və təlimatları əsasında hərəkət edir və mərkəzdəki vəzifəli şəxslərə aşağıdan yuxarıya doğru ierarxiya bağı ilə bağlıdırlar. Əyalət təşkilatları müxtəlif adlarda ola bilər. Ölkəmizdə bunlar əsasən rayon icra hakimiyyətləridir. Əyalət təşkilatlarına misal kimi, müxtəlif nazirliklərin şöbələrini, kəndlərdə icra nümayəndəliklərini və s. göstərmək olar.

3 - Bütün maliyyə mənbələri də mərkəzdə toplanır

Administrativ xidmətlərin icrası üçün lazım olan bütün maliyyə mənbələri də mərkəzdə toplanır. Daha doğrusu, bu mənbələr və vasitələr mərkəzin idarəçiliyi altındadır. Xidmətin xərcləri, bir qayda olaraq, büdcədən ayrılır.

[280] Gözübüyük, Tan, I Cild, s.124.

C. MƏRKƏZDƏN İDARƏETMƏNİN ÜSTÜNLÜKLƏRİ

Mərkəzdən idarəetmənin müxtəlif üstünlükləri var. Bunları belə sıralamaq olar:

1 - Güclü dövlət idarəçiliyini və birliyi təmin edir

Mərkəzdən idarəetmə bütün ölkənin bir güc altında toplanmasına və xeyli güclü dövlət idarəetməsinin qurulmasına imkan yaradır. Tarixi inkişaf müasir və güclü dövlətlərin mərkəzdən idarəetmə sisteminin tətbiq edilməsi nəticəsində qurulduğunu göstərir. Eyni zamanda o, siyasi hakimiyyətin hərbi hakimiyyətdən üstünlüyünə gətirib çıxarır.

2 - Xidmətlər daha az xərclə və rasional şəkildə icra edilir

Mərkəzdən idarəetmə administrativ xidmətlərin göstərilməsində hərc-mərcliyi əngəllədiyi kimi, bu xidmətlərin daha rasional şəkildə icrasını da mümkün edir. Bu sistemdə ölkədəki bütün bəşəri və maliyyə mənbələri mərkəzdə birləşdiyi üçün bu mənbələr ən məhsuldar şəkildə cəmiyyətin xeyrinə istifadə edilir.

3 - Xidmətlər sistematik və müntəzəm icra edilir

Mərkəzdən idarəetmə bütün ölkəni bir hakimiyyət altında topladığından, administrativ xidmətlərin bütün ölkədə bərabər şəkildə icrasını təmin edir. Bu idarəetmə forması administrativ xidmətlərin icrası baxımından bölgələr və vətəndaşlar arasında birlik və bərabərliyi mümkün edir. Administrativ xidmətlərin icrası üçün lazım olan bütün maliyyə mənbələri və vasitələri mərkəzdə toplanır. Buna görə mərkəzdən idarəetmə sistemində administrativ xidmətlərin müxtəlif bölgələrdə icrası, bölgələrin maliyyə imkanları nəzərə alınmadan eyni şəkildə aparılır. Başqa sözlə, mərkəzdən idarəetmə sistemində ölkənin müxtəlif bölgələrində administrativ xidmətlərin icrası bölgələrin mərkəzi büdcəyə verdikləri yığımlar nisbətində olmur. Beləliklə, mərkəzdən idarəetmə prinsipinin tətbiqi ilə ölkənin müxtəlif bölgələri arasındakı fərqlərin aradan qaldırılması və ölkənin az inkişaf etmiş bölgələrinin inkişaf etməsi imkanı yaranır.

D. MƏRKƏZDƏN İDARƏETMƏNİN MƏNFİ TƏRƏFLƏRİ

Mərkəzdən idarəetmənin yuxarıda göstərilən üstünlükləri ilə yanaşı bəzi mənfi tərəfləri və ləngimələri də vardır. Bunları belə sıralamaq olar:

1 - Bürokratiya və kargüzarlığın artmasına səbəb olur

Mərkəzdən idarəetmənin ən pis cəhəti lazımsız yerə bürokratiya və kargüzarlığı artırmasıdır. Mərkəzdən idarəetmədə bütün səlahiyyət və məsuliyyət mərkəzdə toplandığı üçün mərkəzi idarəetmə orqanlarının əyalət təşkilatında

işləyən məmurlar özbaşına qərar vermir və icra etmirlər. Əyalət təşkilatında vəzifəli məmurlar səlahiyyətli olmadıqlarından və məsuliyyət altına girmək istəmədiklərindən hər məsələdə mərkəzlə məsləhətləşir və mərkəzin fikrini öyrənərək hərəkət edirlər. Bu isə uzun yazışmalara yol açır. Nəticədə administrativ xidmətlərin göstərilməsində ləngliklər yaranır.[281]

2 - Xidmətlər yerli ehtiyaclara cavab vermir

Mərkəzdən idarəetmə sistemində administrativ xidmətlərin icra ediləcəyi yerli ehtiyacların müəyyən edilməsində və xidmətlərin bu ehtiyaclara uyğun icrasında da bəzi çətinliklər yaranır.[282] Düzdür, mərkəzi idarənin vəzifəli şəxsləri vasitəsilə yerli ehtiyaclar müəyyən edilə və xidmətlər bu ehtiyaclara uyğun icra oluna bilər. Ancaq əyalət təşkilatındakı məmurlar mərkəzdən təyin olunduqlarına görə onlar mərkəzə xoş gəlmək üçün çalışdıqları bölgənin ehtiyaclarına və o yerdə yaşayan insanların istəklərinə əhəmiyyət verməyə bilərlər. Nəticədə xidmətlər yerli ehtiyaclara görə deyil, daha çox mərkəzdəki vəzifəli şəxslərin istək və həvəslərinə uyğun təşkil edilə bilər .

3 - Demokratik prinsiplərə uyğun gəlmir

Mərkəzdən idarəetmənin demokratik prinsiplərə daha çox uyğun gəldiyini söyləmək mümkün deyil. Çünki bu idarəetmə formasında yerli işləri birbaşa mərkəzin kontrolu altında və mərkəzə tabe məmurlar icra etdiyi üçün xalq birbaşa maraqlı olduğu işlərdən kənarda qalır. Bu vəziyyət xalqın böyük siyasətdən uzaq durmasına, siyasi vəzifələrinə etinasız yanaşmasına səbəb olur .

E. SƏLAHİYYƏTLƏRİN YAYILMASI, AŞAĞIYA VERİLMƏSİ (DEKONSENTRASİYA) PRİNSİPİ

Yuxarıda göstərilən mənfi cəhətlərə görə, bağlı mərkəzdən idarəetmə sisteminin saf şəkildə tətbiq edilməsi məqsədəuyğun sayılmayıb. Mərkəzdən idarəetmənin problemlərini aradan qaldırmaq və özəlliklə bu idarəetmə şəklinin səbəb olduğu kargüzarlığı azaltmaq, xidmətlərin əyalətdə operativ icrasını təmin etmək məqsədi ilə "səlahiyyətlərin yayılması" (dekonsentrasiya) mexanizmi tətbiq edilir. Lakin bu halda da xidmətin icrasından dolayı yaranan məsuliyyət yenə mərkəzin üzərində qalır.[283] Pozitiv hüququmuzda bu prinsip özünü belə formada büruzə verir ki, nazirliyin yerlərdəki fəaliyyətinə görə də nazir məsuliyyət daşıyır. Yerlərdəki məmurların apardıqları sərişəsiz idarəetməyə görə bu məmurların tabe olduğu naziri prezident vəzifədən kənarlaşdıra bilər.

Səlahiyyətlərin aşağı orqanlara verilməsini tələb edən başqa səbəb müəyyən

[281] Günday, s.111.
[282] Gözübüyük, Tan, I Cild, s.124
[283] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 34

məsələlərdə mülahizə səlahiyyətinin tətbiqinin şərt olmasıdır. Yerlərdə olan orqanlar mərkəzi orqanlara nisbətən yerli ehtiyacları daha yaxşı bilirlər.

Mərkəzdən idarəetmə sistemində səlahiyyətlərin yayılması, yaxud aşağı orqanlara verilməsi ictimai xidmətlərin əyalətdə ləngimədən icra edilməsi üçün düşünülmüş tədbirdir. Mərkəzdən idarəetmə prinsipi sırf, saf şəkildə tətbiq edilsə, həm səlahiyyət, həm də məsuliyyətin mərkəzdə toplanmasına səbəb olacaq; səlahiyyətlərin aşağıya verilməsi prinsipi əyalət təşkilatındakı vəzifəli şəxslərə müəyyən mövzularda mərkəzlə məsləhətləşmədən mərkəz adından qərar qəbul etmək imkanı verir.

Beləliklə, əyalətdə müəyyən mövzularda qərarların vaxtında çıxarılması mümkün olur və bürokratik yazışmaların azaldılması, ictimai xidmətlərin icrasında ortaya çıxa biləcək gecikmələri aradan qaldırır. Azərbaycanda da yerli icra hakimiyyətləri mexanizminin qurulmasının səbəbi məhz mərkəzdə olan səlahiyyətləri yerlərə yaymaq, xidmətlərin icrasını sürətləndirməkdir.

Səlahiyyətlərin aşağı orqanlara yayılmasının aşağıdakı *xüsusiyyətləri* var: mərkəzə aid səlahiyyəti mərkəzi administrasiyanın əyalət təşkilatlarının başçıları tətbiq edir. Səlahiyyəti mərkəzi hökumət adından istifadə edən vəzifəli şəxs mərkəzi idarəetmə orqanlarının ierarxiyasına daxildir. Vəzifəli şəxsin mərkəz adından icra etdiyi bu səlahiyyət mərkəzi administrasiyanın yerinə yetirməli olduğu milli ictimai xidmətə aiddir. [284]

Dekonsentrasiyada səlahiyyətin istifadəsi ilə icra edilən xidmətin xərcləri mərkəzi idarəetmə orqanlarının büdcəsindən ödənilir. İcra edilən xidmətlə bağlı əldə olunan gəlirlər də mərkəzi administrasiyanın büdcəsinə daxil olur. Nəhayət, səlahiyyətin istifadəsi ilə icra edilən xidmətə ayrılan mallar da ya mərkəzi idarəetmə orqanlarının mülkiyyətindədir, ya da onun sərəncamında olur.

F. ÖLKƏMİZDƏ MƏRKƏZİ İDARƏETMƏ TƏŞKİLATI

Azərbaycanda mərkəzi administrasiya dedikdə, əsasən Konstitusiyanın "İcra hakimiyyəti" başlıqlı 6-cı fəsli yada düşür. Həqiqətən də orada Prezident, Baş nazir və Nazirlər Kabineti kimi mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları haqqında əhəmiyyətli normalar var. Başqa sözlə, mərkəzi administrasiyanın quruluşu və funksional əsasları Konstitusiyada göstərilib.

Konstitusiyadan da başa düşürük ki, Azərbaycanda icra hakimiyyətinə Prezident (m. 99), Baş nazir (m. 118), Nazirlər Kabineti, nazirliklər, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları (m. 115), yerli icra hakimiyyəti orqanları (m. 124), daxildir. Lakin Konstitusiyadan anlaşılmasa da, müxtəlif komitələr (Dövlət Gömrük

[284] Özay, s.159

Komitəsi kimi) və təsisedici akta görə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı sayılan qurumlar da mərkəzi administrasiyaya daxil olacaqlar. Mərkəzi administrasiya daxilində *tabeçilik qaydasında* yaradılan hər hansı inzibati vahid də mərkəzi administrasiyaya daxildir. Lakin müstəqil hüquqi şəxs olub mərkəzi administrasiya ierarxiyasına (tabeçiliyinə) daxil olmayan idarəetmə orqanları AR Prezidentinin fərmanı ilə yaradılsa da, qeyri -mərkəzi administrasiya sayılacaq.

Ayrıca qeyd olunmalıdır ki, Azərbaycan praktikasında nazirliklərə və başqa mərkəzi administrasiya qurumlarına bəzən hüquqi şəxs statusu verilir. Lakin bu praktika inzibati idarəetmə hüququ prinsiplərinə tamamilə ziddir. Mərkəzi idarəetmə orqanları dövlətin hüquqi şəxsiyyətini təmsil edirlər və ayrıca hüquqi şəxs olmamalıdırlar. Çünki müstəqil hüquqi şəxs statusu inzibati və maliyyə müstəqilliyinə yol açır ki, həqiqətdə mərkəzi administrasiya vahidlərinin belə müstəqilləkləri yoxdur və olmamalıdır. Məsələni izah etmək üçün bunu qeyd edək ki, həmin orqanlar prezidentə tabedirlər, müstəqil büdcələri yoxdur, onların vurduğu ziyana görə də dövlət büdcəsini təmsil edən Maliyyə Nazirliyi məsuliyyət daşıyır.

Başqa bir misal. Hamımızın yaxşı tanıdığı «Barmek» şirkəti Bakı şəhərində 25 illiyə elektrik şəbəkəsinin işlədilməsi ilə bağlı İqtisadi İnkişaf Nazirliyi ilə bəzi müqavilələr imzalamışdı[285]. Daha sonra, bu məsələdəki dövlət səlahiyyətləri yeni yaradılan Sənaye və Energetika Nazirliyinə verildi. "Barmek" müqaviləni yeniləməlidirmi? Məntiq, ədalət və hüquqi araşdırma “xeyr” cavabını verir. Lakin nazirliklərin ayrı-ayrı hüquqi şəxslər olduğunu düşündükdə, bəzi tərəddüdlər yaranır.[286] Nazirliklər müstəqil hüquqi şəxs olmasa, müqavilə dövlət adından bağlandığından hər hansı problem yaşanmaz.

1. AR Prezidenti və Prezident Administrasiyası

AR Prezidenti Konstitusiyamızın 109-cu maddəsində göstərilmiş səlahiyyətləri icra edir. Konstitusiya bunları 31 bənddə saymaqla bərabər 32-ci bənd əlavə edib və bu bəndlə də Prezidentin səlahiyyətlərini xeyli artırıb. Ona görə də bu kitabda həmin 31 bənddəki səlahiyyətləri saymadıq və izah da etmədik. Çünki icra qaydasında prezident parlamentin və məhkəmələrin səlahiyyətinə aid edilməyən bütün məsələləri həll etməyə qadirdir. Bununla belə, 109-cu maddənin ilk 31 bəndində səlahiyyətlərin sayılması düzgün və yerindədir, çünki hansı səlahiyyətdən kimin istifadə edəcəyini açıqlayır və buna səlahiyyətlərin ötürülməsi, dekonsentrasiyası baxımından məhdudiyyətlər qoyur. Məsələn, başa

[285] Məlum səbəblərə görə Avqust 2006-cı il tarixindən sonra "BARMEK" şirkəti Azərbaycandakı fəaliyyətinə son qoydu.

[286] Xoşbəxtlikdən hər iki nazirlik ayrıca hüquqi şəxs deyildir.

düşürük ki, vətəndaşlıq məsələlərinin həlli və siyasi sığınacaq vermək səlahiyyətləri onun müstəsna səlahiyyəti olduğundan bu səlahiyyət aşağı orqanlara verilə bilməz. Burada açıqlanmayan səlahiyyətlər baxımından oxucular AR Konstitusiyasının 109-cu maddəsinə nəzər sala bilərlər.

Prezidentə bağlı Prezident Administrasiyası ölkənin idarə olunmasında önəmli yer tutur. Bu qurumu, sadəcə, bir katiblik saymaq böyük səhvdir; ölkənin siyasi həyatında vacib rol oynadığı kimi, adminstrativ quruluş və fəaliyyətdə də onun mühüm rolu var. Qanun layihələrinin hazırlanması, administrasiya üzərində nəzarət, Prezidentin və Baş nazirin imzaladığı bir çox aktın hazırlanması və ona təqdim edilməsini Prezident Administrasiyası həyata keçirir. Prezidentin icra aparatı aşağıdakı bölmələrdən ibarətdir:

- İşlər İdarəsi;
- Katiblik;
- Mətbuat xidməti;
- Ümumi Şöbə;
- Xarici siyasət üzrə Müşavirlik;
- Milli Siyasət üzrə Müşavirlik;
- İqtisadi Siyasət üzrə Müşavirlik;
- Hərbi işlər üzrə Müşavirlik;
- Qanunvericilik və Hüquq Problemləri Şöbəsi;
- İnformasiya mənbələri və texnologiyası Mərkəzi;
- Yerli icra hakimiyyətləri orqanları ilə İş Şöbəsi;
- İctimai-siyasi Şöbə;
- Dövlət Nəzarəti Şöbəsi;
- İqtisadi Siyasət Şöbəsi;
- Xarici Əlaqələr Şöbəsi;
- Hüquq Mühafizə orqanları ilə İş Şöbəsi;
- Nəşr və Tərcümə Şöbəsi ;
- Humanitar Siyasət Şöbəsi.
- Regional idarəetmə və yerli özünüidarəetmələr ilə İş Şöbəsi

2. Nazirlər Kabineti və nazirliklər

Nazirlər Kabineti bir çox ölkədə vacib inzibati orqanlar birisidir və onun geniş tənzimləmə və iyerarxiya səlahiyyətləri olur. Ölkəmizdə, NK öz konstitusion statusuna görə Prezidentin təşkil etdiyi və onun səlahiyyətlərinin icrasına kömək edən orqandır, eyni zamanda ən yuxarı icra orqanıdır (m. 114). Konstitusiyanın müvafiq maddələrinə görə :

Maddə 114. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin statusu

I. AR Prezidenti icra səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili məqsədi ilə AR Nazirlər Kabinetini yaradır.

II. AR Nazirlər Kabineti, AR Prezidentinin yuxarı icra orqanıdır.

III. AR Nazirlər Kabineti, AR Prezidentinə tabedir və onun qarşısında cavabdehdir.

IV. AR Nazirlər Kabinetinin iş qaydasını Prezident müəyyənləşdirir.

Maddə 115. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin tərkibi

AR Nazirlər Kabinetinin tərkibinə AR Baş naziri, onun müavinləri, nazirlər və başqa mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri daxildirlər.

NK-nin iş qaydasını prezident təyin etsə də, Konstitusiyanın 119-cu maddəsi bu quruma əhəmiyyətli ictimai idarəetmə səlahiyyətləri verib. Bunlar büdcəni hazırlamaq və icra etmək, sosial, iqtisadi və s. proqramları həyata keçirmək[287], nazirliklərə və sair mərkəzi administrasiyaya rəhbərlik etmək, onların aktlarını ləğv etmək kimi geniş icra və qərar qəbul etmə səla-hiyyətləridir. Bu səlahiyyətlər genişdir, vergi mahiyyətində olan rüsum və xərc-lərin müəyyən edilməsini də Nazirlər Kabineti həyata keçirir.[288] Demək olar ki, ölkənin iqtisadi siyasətini Nazirlər Kabineti birbaşa hazırlayır və icra edir, prezidentin vəzifəsi isə ona nəzarət etməkdən ibarətdir. Ayrı-ayrı nazirliklər fəaliyyət/xidmət sahələrində müxtəlif "əsasnamə"lər təsdiq etməklə geniş normayaratma və tənzimləmə səlahiyyətini icra edirz. NK-nə ayrıca fərqli Komitələr də (məsələn, Dövlət Gömrük Komitəsi) daxildir, bunlar nazirlik statusunda olmayan mərkəzi icra hakimiyyətləri orqanlarıdır. Qeyd etməliyik ki, əslində, Konstitusiya NK-nı başqa nazirliklər üzərində ierarxiya instansiyası olaraq nəzərdə tutur. Çünki NK-nın nazirliklərin qərarlarını ləğv etmək səlahiyyəti var (m. 119). Lakin praktikada nazirliklər və başqa MİH orqanları prezident qarşısında məsuldurlar.

---

[287] Konstitusiya iqtisadi və sosial proqramlar baxımından sadəcə "həyata keçirməkdən" bəhs etsə də, şübhəsiz ki, bu tənzimləmə həmin proqramların hazırlanmasını da nəzərdə tutur.

[288] Məsələn, alkoqollu içkilər və tütün məhsulları ilə bağlı rüsumları Nazirlər Kabineti müəyyən edir. Parlamentdə bəzi millət vəkilləri bu halı bir neçə dəfə tənqid etmişlər, lakin parlamentdə çoxluqda olan millət vəkilləri bu məsələdə lazımi mövqe göstərməyiblər. 1997-ci ildə qüvvəyə minən Torpaq Məcəlləsinə görə, əlaqədar vergilərin miqdarını müəyyən etmək səlahiyyəti Nazirlər Kabinetinə verilib.

Yerli icra hakimiyyətləri üzərində Nazirlər Kabinetinin ierarxiya səlahiyyətləri tanınıbmı? Konstitusiyada bunun cavabını tapmaq çətindir, Nazirlər Kabinetinə konstitusional tənzimləmədə YİH-lərinə təsir göstərəcək mexanizm göstərilməyib. Lakin yerli icra hakimiyyətlərinə tabe nazirliklərin bəzi struktur şöbələrinin ikili tabeçilikdə olduqları nəzərə alınsa, NK-nın yerli icra hakimiyyətləri üzərində, birbaşa olmasa da, ayrı-ayrı nazirliklər baxımından dolayı təsir mexanizmlərinin olduğu aydın olacaq. Bununla belə, Aprel 2006-cı ildə YİH-lərindəki təhsil və səhiyyə şöbələrinin ləğv edilməsi bu mexanizmi xeyli zəiflətmişdir.

Nazirlər Kabinetinin özünün ayrıca administrativ təşkilatı da var. "Nazirlər Kabineti" terminində Baş nazirlə bərabər başqa nazirliklər və komitələr daxil olsa da, dar mənada "Nazirlər Kabineti" Baş nazirlikdə birləşən, Baş naziri, onun müavinlərini və NK-ya tabe əlaqədar orqanları və komitələri ifadə edir. Nazirlər Kabinetinin ölkə idarəsində əhəmiyyətli rol almasının tarixi əsası və keçmişi var. Aşağıda Nazirlər Kabineti başda olmaqla bəzı nazirliklərin quruluşu göstərilib.

Baş Nazirliyə bağlı Komitələr və Komissiyalar:

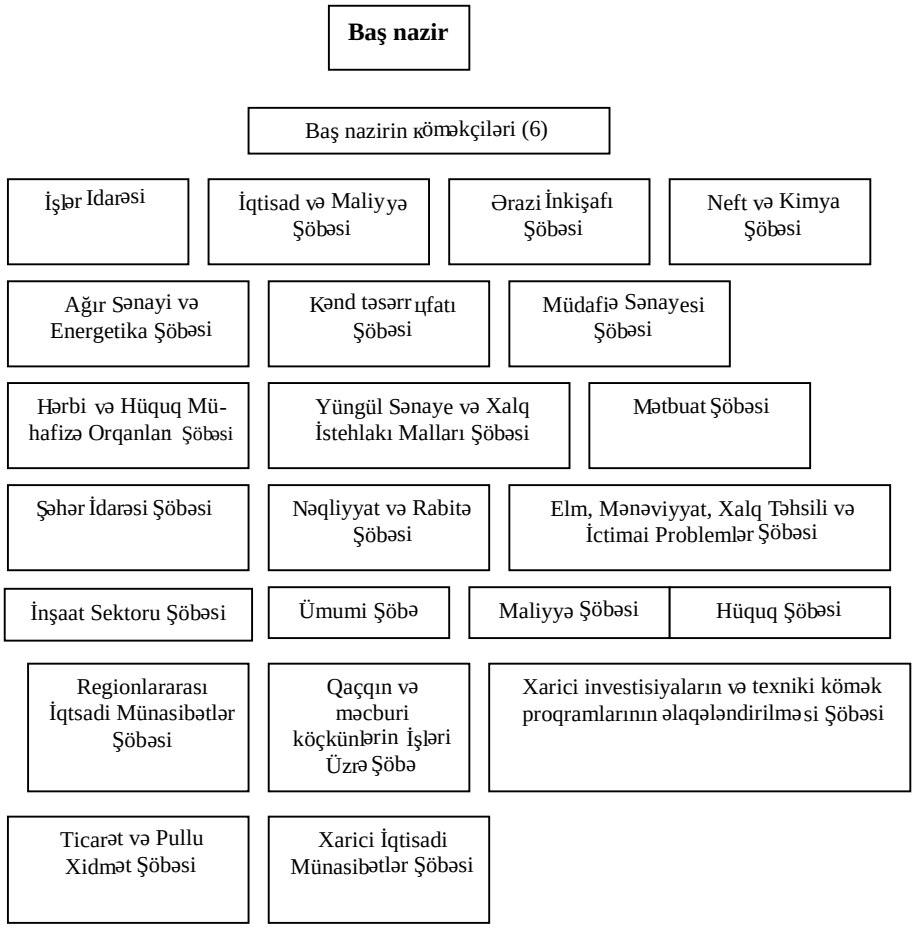
1. Millətlərarası Münasibətlər üzrə Dövlət Komitəsi;
2. NK yanında Yetkinlik Yaşına Çatmayanların İşləri üzrə Komissiya;
3. Dövlət Dilinin Tətbiqi üzrə Dövlət Komissiyası;
4. NK yanında ədəbiyyat, incəsənət və arxitektura sahəsində dövlət təltifləri Komitəsi;
5. Narkotik Maddələrin Qanunsuz Dövriyyəsinə Qarşı Mübarizə üzrə Dövlət Komissiyası;
6. Dövlət İnşaat və Arxitektura Komitəsi (Mart 2005-ci ildən ləğv edilib); [289]
7. Fövqəladə Hallar üzrə Dövlət Komissiyası;
8. Yol Hərəkətinin Təhlükəsizliyi üzrə Komissiya;
9. Ali Ekspert Komissiyası;
10. Şəhid Adlarının Əbədiləşdirilməsi Üzrə Komissiya;
11. NK yanında Dövlət Təbii Ehtiyatlar Komitəsi;
12. NK yanında Dövlət Baytarlıq Komitəsi;
13. NK yanında Suvarma və Su Sənayesi Komitəsi;

[289] Dövlət Tikinti və Arxitektura Komitəsinin bəzi səlahiyyətləri müvəqqəti olaraq Fövqəladə Hallar Nazirliyinə verilmişdir.

14. NK yanında Tarix və Mədəniyət Abidələrinin Mühafizəsi və Restavrasiyası Komitəsi;
15. NK yanında Dövlət Sığorta Nəzarəti;
16. NK yanında Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyi;
17. NK yanında Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestri Xidməti;[290]

[290] Nazirlər Kabinetinin tabeçiliyindən çıxarılıb, birbaşa Prezidentə tabe qurumdur.

Nazirlər Kabineti Aparatının Strukturu:

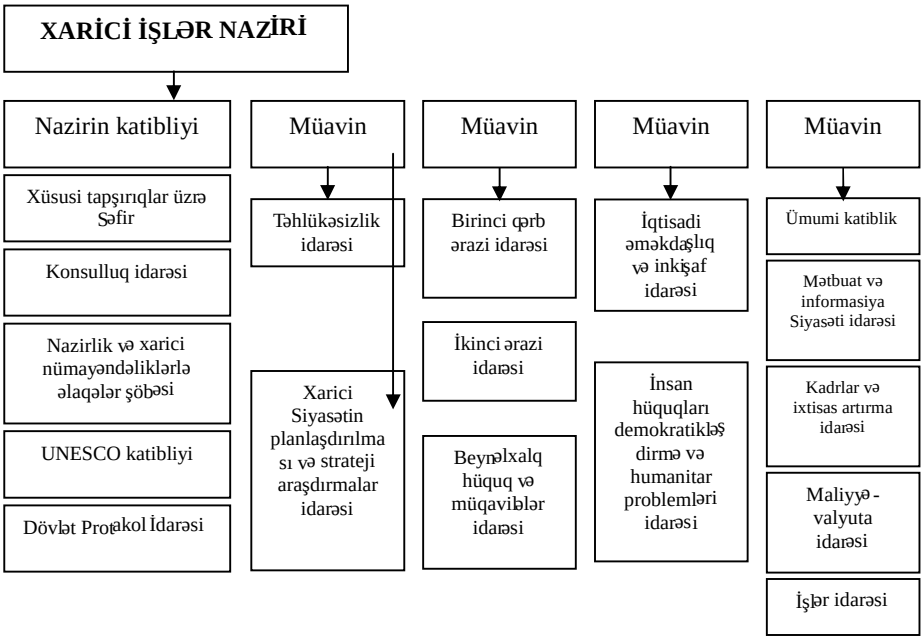


Daxili İşlər Nazirliyinin Strukturu[291]:

- Katiblik (baş idarə səlahiyyətli)
- Baş Təşkilati-İnspektor İdarəsi
- Növbətçi hissələri idarəetmə xidməti (idarə səlahiyyətli)
- Baş Cinayət-Axtarış İdarəsi
- Baş İstintaq və Təhqiqat İdarəsi
- Baş Mütəşəkkil Cinayətkarlıqla Mübarizə İdarəsi
- Baş Narkotiklərlə Mübarizə İdarəsi
- Daxili Təhlükəsizlik İdarəsi
- Kriminalistik Tədqiqatlar İdarəsi
- Baş Əməliyyat və Statistik İnformasiya İdarəsi
- Baş İctimai Təhlükəsizlik İdarəsi
- Daxili Qoşunların Baş İdarəsi
- Nəqliyyatda Baş Polis İdarəsi
- Baş Dövlət Yol Polisi İdarəsi
- Baş Dövlət Yanğın Təhlükəsizliyi İdarəsi
- Baş Mühafizə İdarəsi
- Pasport, Qeydiyyat İdarəsi
- İnterpolun Milli Mərkəzi Bürosu (baş idarə səlahiyyətli)
- Baş Kadrlar İdarəsi
- Daxili Təhqiqatlar İdarəsi
- Şəxsi Heyətlə İş İdarəsi
- Beynəlxalq Əməkdaşlıq İdarəsi
- Əməliyyat-Rabitə İdarəsi
- Mətbuat Xidməti (idarə səlahiyyətli)
- Maliyyə-Plan İdarəsi
- Təchizat İdarəsi
- Tibb İdarəsi
- Komendant Xidməti (idarə səlahiyyətli)
- Əsaslı Tikinti İdarəsi
- İdman cəmiyyəti (idarə səlahiyyətli)
- Səfərbərlik işləri və mülki müdafiə Şöbəsi

[291] Daxili İşlər Nazirliyinin aşağı strukturalarının nə iş gördüyünü daha müfəssəl olaraq internet saytından www.mia.gov.az ünvanından öyrənə bilərsiniz.

Xarici İşlər Nazirliyinin Strukturu:

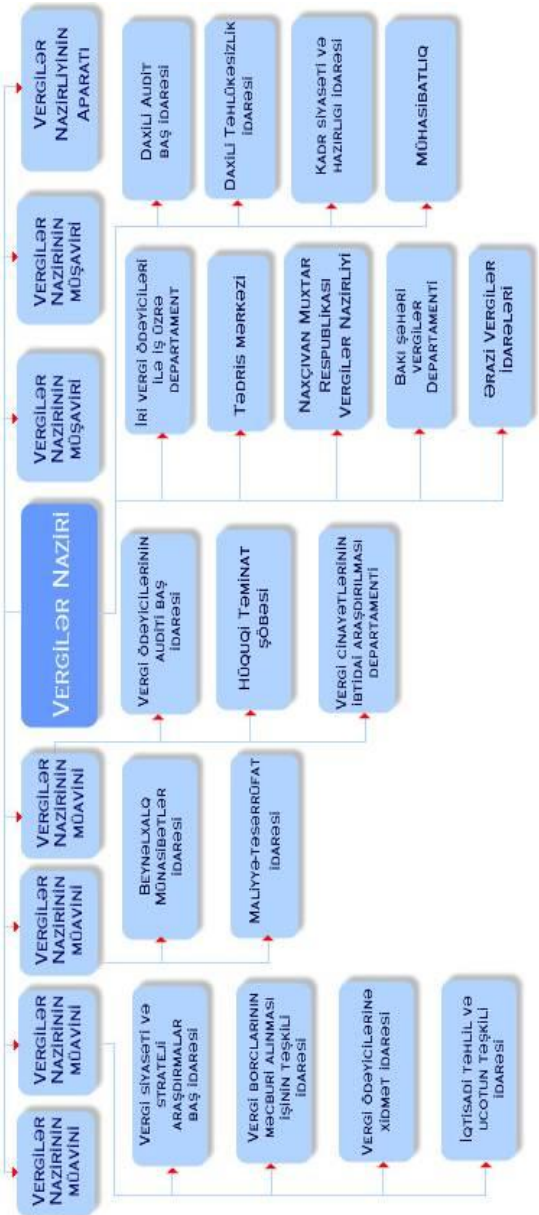


Sənaye və Energetika Nazirliyinin Strukturu

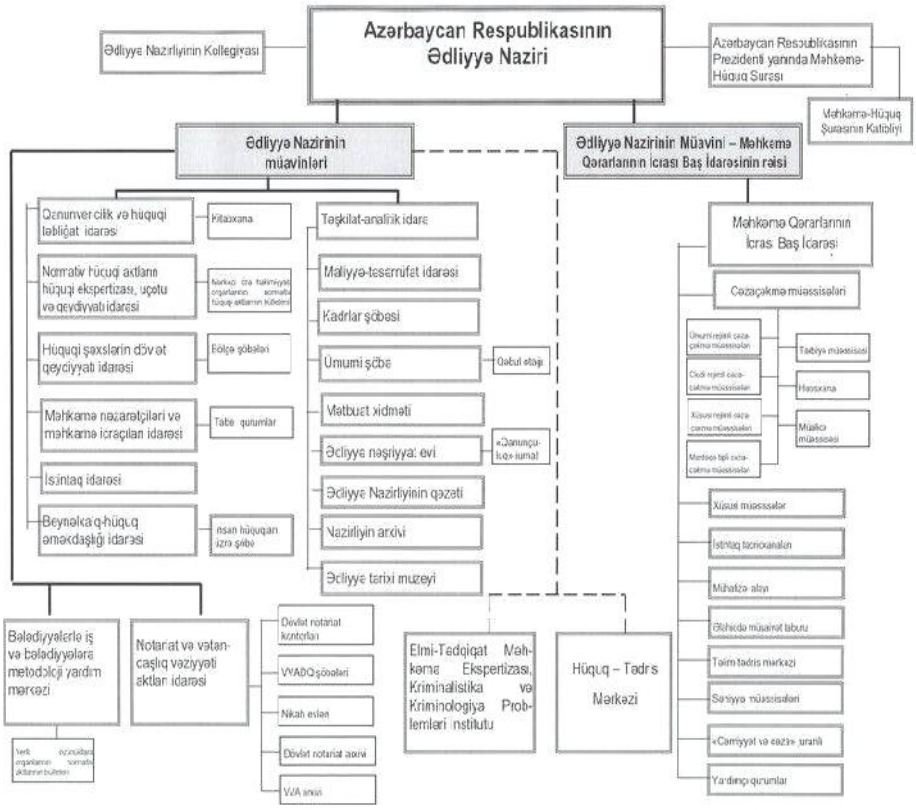
1. Azərbaycan Respublikasının Sənaye və Energetika Nazirliyinin Aparatı.
2. Nazirliyin strukturuna daxil olan qurumlar:
   - "Dövlət Enerjinəzarət" İdarəsi;
   - Dövlət Qaz Nəzarəti İdarəsi.[292]

[292] "Azəriqaz" və "Azerenerji" QSC-ləri Nazirliyin strukturuna daxil deyildir. "Azerenerji" müstəqil hüquqi şəxslərdir, lakin təbii inhisarçı mövqeyində olduqlarından, inzibati orqan kimi çıxış etməsi mümkündür. "Azeriqaz" QSC isə 2010-cu ildən etibarən ARDNŞ tabeçiliyinə verilmişdir.

Vergilər Nazirliyinin Strukturu



Ədliyyə Nazirliyinin Strukturu



Təhsil Nazirliyinin Strukturu:

- Ümumi Təhsil və İbtidai Tərbiyə Baş İdarəsi;
- Ali və Orta İxtisas Təhsili İdarəsi;
- Elm İdarəsi;
- Tərbiyə və hazırlıq İdarəsi;
- Xarici münasibətlər, informasiya və Koordinasiya İdarəsi;
- Ümumi Şöbə;
- Kadrlar Şöbəsi;
- Mətbuat Xidməti.

Maliyyə Nazirliyinin Strukturu

- Büdcə şöbəsi;
- Vergi Siyasəti və Gəlirlər şöbəsi;
- Xarici İqtisadi Əlaqələr şöbəsi;
- Dövlət Maliyyə Nəzarəti şöbəsi;
- Dövlət Aparatının Maliyyəsi şöbəsi;
- Dövlət Sığorta Nəzarəti şöbəsi;
- Sosial Sahələrin Maliyyəsi şöbəsi;
- Milli İqtisadiyyatın Maliyyəsi şöbəsi;
- Xəzinə Əməliyyatları şöbəsi;
- Dövlət Büdcəsinin Uçotu və Hesabatı şöbəsi;
- Uçot Siyasəti şöbəsi;
- Hüquq-Mühafizə Orqanlarının Maliyyəsi şöbəsi (məxfi rejim);
- Daxili Borclar şöbəsi;
- Hüquq şöbəsi;
- Kadrlar şöbəsi;
- Maliyyə-inzibati şöbə.

Maliyyə Nazirliyi yanında olan təşkilatlar (tabeçilik qaydasında ona bağlıdır):

- Dövlət Əyar Palatası;
- Maliyyə Elm-Tədris Mərkəzi;
- Məlumat Hesablama Mərkəzi;
- Mərkəzi Orqanlar üzrə Xəzinə şöbəsi.

İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin Strukturu

- Ümumi Şöbə;
- Dövlət əmlakının özəlləşdirilməsi Departamenti (2005 -ci ildə ləğv edilib);[293]
- İqtisadi siyasət və prognozlaşdırma Departamenti;
- İnvestisiyalar və Beynəlxalq İqtisadi Əməkdaşlıq Departamenti;
- Sahibkarlığın inkişafı üzrə Departament;
- Antiinhisar Siyasət Üzrə Departament;
- Hüquq Departamenti;
- İqtisadi İslahatlar Mərkəzi.

[293] Bu Departament əvəzinə Dövlət Əmlakının İdarə Olunması Üzərində Nəzarət Dövlət Komitəsi yaradılıb

II. QEYRİ-MƏRKƏZİ IDARƏETMƏ (YERLƏRDƏ İDARƏETMƏ) - DESENTRALİZASİYA PRİNSİPİ

A. TƏRİF

Burada məqsəd, mərkəzdən idarəetmənin əksinə idarəetməni aşağılara yaymaqdır; cəmiyyətə göstəriləcək bəzi xidmətlərin dövlət mərkəzindən və tək əldən deyil, mərkəzi administrasiya təşkilatına və mərkəzi administrasiya ierarxiyasına daxil olmayan başqa ümumi hüquq şəxslərinin təqdim etdiyi xidmətlərin icra edilməsidir.

Bu sistem siyasi desentralizasiyadan fərqlidir: siyasi desentralizasiya federalizm mənasına gəlir, federal dövləti təşkil edən hər bir əyalətin administrativ müstəqillikləri ilə bərabər, müəyyən ölçüdə qanunvericilik səlahiyyətinə də sahib olmaları mənasına gəlir. Bununla yanaşı, inzibati desentralizasiyada mərkəzi administrasiya təşkilatına, mərkəzi idarənin ierarxiyasına daxil olmayan ümumi hüquq şəxslərinin administrativ səlahiyyətləri xaricində qanunvericilik və məhkəmə səlahiyyətləri olmur (siyasi desentralizasiyada, yəni federalizmdə isə bunlar var). Əksinə, ümumi hüquq şəxslərinin qanunyaratma səlahiyyəti olmadığına görə hüquqi statuslarını müəyyən edə bilmirlər, onların məhkəmə səlahiyyətləri də olmur. Beləliklə, onlar federal əyalətdən fərqlənirlər.[294]

B. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏ PRİNSİPİNİN TƏTBİQİ FORMALARI

Mərkəzə bağlı olmadan (yerli) idarəetmə prinsipi ya müəyyən yer/bölgə baxımından, ya da xidmət baxımından kimi iki formada həyata keçirilir. Yerli idarəetmə prinsipinin müəyyən yer kimi tətbiq edilməsi, yerli özünüidarəetmələr (bələdiyyələr) formasında qarşımıza çıxır; müəyyən xidmət kimi tətbiq edilməsinə isə xidməti (funksional) qeyri-mərkəzi idarəetmə deyilir.

1. Yerli/coğrafi özünüidarəetmələr (bələdiyyələr)

Yerli idarəetmənin yer baxımından tətbiq edilməsi bu sistemin ən köhnə tətbiq formasıdır. Bu praktika insanların cəmiyyət halında yaşamağa başlamaları ilə ortaya çıxan ortaq ehtiyacların ödənilməsi tələbindən yaranıb. Özəlliklə böyük yaşayış mərkəzlərindən kənarda yaşayan insanlar, başda təhlükəsizlik

[294] Bununla belə, "müstəqil administrativ vahidlər" növlü administrasiyalarda öz statusları və səlahiyyətləri ilə bağlı normayaratma səlahiyyəti olmasa da, fəaliyyət sahələri ilə bağlı normayaratma səlahiyyətləri vardır. Azərbaycanda buna misal kimi Milli Televiziya və Radio Şurasını göstərmək olar.

olmaqla, birgə yaşamaqdan yaranan ehtiyaclarını aradan qaldırmaq üçün təşkilatlanıblar və bu ehtiyaclarını birbaşa özləri təmin ediblər. Artıq orta əsrlərdə Avropada mərkəzi hökumətin zəifləməsi ilə böyük şəhərlərdə yaşayan insanların ortaq ehtiyaclarını ödəmək üçün müəyyən təşkilatların yaradıldığını görmək mümkündür. Daha sonra isə ekonomik əhəmiyyət daşıyan bəzi şəhərlərdə hökmdar fərmanları ilə orada yaşayan insanlara müəyyən sahələrdə özünüidarə hüququ verilib. İlk bələdiyyələr belə yaranıb.[295] "Burq" sözündən törəyən "burjuaziya" sözünün yaranması da bununla bağlıdır.

Müasir dövrdə də müəyyən bölgələrdə yaşayan insanların regional (yerli) ehtiyaclarını mərkəzi administrasiyanın bütün ölkə səviyyəsində icra ediləcək ictimai xidmətlərlə təmin etməsi həm çox çətin, həm də lazımsızdır. Düzdür, yerli ehtiyacların bəziləri o qədər əhəmiyyətlidir ki, onları mərkəzi administrasiya milli ictimai xidmət kimi icra etməlidir. Məsələn, asayişin təmin edilməsi, sağlamlığın qorunması, ədalətin təmin edilməsi, təhsil və s.[296] Ancaq bunlardan kənar yerli ehtiyacları mərkəzi administrasiyanın təmin etməsi zamanı yaranacaq ləngimələri aradan qaldırmaq və xidmətlərin yerli ehtiyaclara uyğunluğunu təmin etmək məqsədi ilə bu ehtiyacları ödəmək üzrə yerlərdə fəaliyyət göstərən ümumi hüquq şəxsləri təşkil olunur.

Hansı növ ictimai ehtiyacların milli, hansılarının yerli ictimai xidmətlərlə ödənilməli olması məsələsi müxtəlif faktorlara (məsələn, dövlətin siyasi tipinə, güclü mərkəzi hökumətə olan ehtiyaclara, bölgələrin ekonomik və sosial quruluşuna) bağlıdır. Hətta eyni xidmət (məsələn, hüquq mühafizə, ədalət mühakiməsi kimi) həm milli, həm də yerli platformada aparıla bilər. Bəzən də uzun zamandan bəri yerli ictimai xidmətlərlə ödənilən bəzi ehtiyaclar şərtlər dəyişdiyi üçün milli ictimai xidmət formasında ödənilir və bunun əksi də mümkündür.

Yerli idarəetmənin xüsusiyyətlərini bu şəkildə sıralamaq mümkündür :

- Yerli idarəetmə qurumları mərkəzi idarəetmə orqanlarının, yəni dövlətin hüquqi şəxsiyyəti xaricində fəaliyyət göstərən ümumi hüquq şəxsləridir. Bu qurumlar ümumi hüquq şəxsləri olduqlarından özlərinə xas səlahiyyətləri, ayrıca əmlakları və büdcələri var. Bu qurumlarda işləyən məmurlar mərkəzi idarənin ierarxiyasına daxil deyillər.
- Yerli idarəetmələrin qurucuları, bu qurumların xidmət etdikləri yerin seçiciləridir. Çünki yerli özünüidarə müəyyən bir bölgədə yaşayanlara ümumi ehtiyaclarını ödəmək məqsədi ilə tanınan muxtariyyəti ifadə edir. Bu səbəbdən də yerli idarəetmə orqanlarını xidmət etdikləri bölgənin seçiciləri

[295] Özay, s. 39.

[296] İngiltərədə təhsil sisteminin idarə edilməsi də artıq yerli özünüidarələrə verilib. London kimi şəhərdə isə polis təşkilatı belə London şəhər bələdiyyəsinin tabeçiliyindədir.

təşkil edir.

2. Funksional (xidməti) qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları

Qeyri-mərkəzi idarəetmə sitemi orta əsrlərdən tətbiq edilməyə başlanıb, bu sistemin *xidməti yöndən* tətbiqi son zamanlarda meydana gəlib. Bu ikinci tətbiq forması dövlətin icra etdiyi ictimai xidmətlərin son dərəcə artdığı, bölündüyü, mürəkkəbləşdiyi dövrə təsadüf edir. Bunların sayı və növü də get-gedə artır. Bunların yayılma dövrü isə XX əsrin əvvəli sayılır.[297]

Funksional qeyri-mərkəzi idarəetmə əvəzinə bəzən funksional yerli idarəetmə deyilir. Bu termindəki "yerli" sözü "mərkəzdən ayrı olma" mənasına gəlir. Bunu ona görə qeyd edirik ki, bu qurumların ictimai xidməti bütün ölkə ərazisini də əhatə edə bilər. Məsələn, Vəkillər Kollegiyasının funksiyası bütün respublikanı əhatə edir.[298] Buradakı "yerli" sözü idarəetmənin mərkəz ierarxiyasına bağlı olmadan yerlərdə aparıldığı mənasını daşıyır. Buna görə də oxucularda anlaşılmazlıq yaranmaması üçün "yerli" əvəzinə, "qeyri-mərkəzi" termininin işlədilməsi daha düzgündür. Məsələn, rus dilində istifadə olunan *«децентрализация»*, *«децентрализированный»* sözləri heç bir qarışıqlıq yaratmır.

Bu muxtar idarələrin əsas yaranma səbəbini alimlər siyasi təsirlərdən uzaq ictimai-mədəni xidmətlərin təmin edilməsi, təsərrüfat münasibətlərinin siyasi olmayan yollarla həll edilməsinin məqsədəuyğunluğu, əhaliyə texniki xidmətlərin göstərilməsi, peşə sahiblərinin fəaliyyətini özlərinin tənzimləməsində görürlər.[299]

Klassik liberal dövlətin üzərinə götürdüyü ictimai xidmətlər az idi. O zamanlar dövlət belə az sayda xidmətləri icra edəcək texniki məlumat və peşəkarlığa sahib idi. Ancaq sosial dövlət prinsipinin mənimsənməsi ilə dövlətin üzərinə düşən xidmətlər artdı. Dövlətin bu yeni xidmətləri xüsusi texniki bacarıq və ixtisas tələb edirdi. Xüsusən dövlətin ekonomik və sosial həyata müdaxilə etməsi nəticəsində ortaya çıxan yeni ictimai xidmətlər özəl texniki bacarıq və ixtisas tələb edir. Beləliklə, dövlətin üzərinə düşən bu yeni xidmətləri mərkəzi administrasiya təşkilatının icra etməsi mümkün olmadı. Çünki mərkəzi administrasiyanın bu yeni ictimai xidmətlərin tələb etdiyi texniki məlumat və peşəkarlığı yox idi. Buna görə də yerli administrasiya sisteminin tətbiq edilməsi ilə müəyyən ictimai xidmətlər göstərmək səlahiyyəti mərkəzi administrasiya

[297] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 59

[298] Aşağıda da göstəriləcəyi kimi, Vəkillər Kollegiyası tam müstəqil qeyri-mərkəzi administrasiya olduğuna görə, "müstəqil administrativ vahidlər" qrupu içində incələnməlidir.

[299] Günday, s.47

təşkilatından kənar yaradılan ümumi hüquq şəxslərinə verilməyə başladı. Misal olaraq ictimai televiziyanı göstərmək mümkündür.

Qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin *xidmət yönündən* tətbiq edilməsi nəticəsində dövlətin hüquqi şəxsiyyətindən kənarda qalan, dövlətdən ayrı iradəyə, əmlaka və büdcəyə sahib olan, məmurları mərkəzi idarəetmə orqanlarının ierarxiyasına daxil olmayan ümumi hüquq şəxsləri ortaya çıxır. Dolayısıyla, qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin yer baxımından tətbiqi ilə xidmət baxımından tətbiqi forması bu hallarda bir-birinə oxşayır. Ancaq qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin hər iki tətbiq forması arasında bəzi əhəmiyyətli fərqlər var.

Xidməti qeyri-mərkəzi idarəetmələr müəyyən *xidmətə* muxtariyyətin tanınmasını tələb edir. Yerli özünüidarələr isə müəyyən bölgədə yaşayan *insanlar* üçün muxtariyyəti ifadə edir. Buna görə də xidməti qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları seçicilərin iradəsi ilə yarana bilməz. Lakin bələdiyyələr bu qurumların xidmət göstərdikləri yerin seçicilərinin iradələri ilə təyin olunur.

Yerli qeyri-mərkəzi özünüidarəetmə qurumları şəxslər toplusu olsa da, xidməti qeyri-mərkəzi administrasiyalarda bu xususiyyət həlledici deyil, onlar hətta daha çox əmlak birliyi formasında ola bilər. Həqiqətən də xidməti qeyri-mərkəzi administrasiyalar əmlak birliyinin müəyyən xidmətə ayrılması yolu ilə hüquq subyekti statusu qazanır.

3. Müstəqil administrativ vahidlər (independent agencies)

Yaranma tarixi 1887-ci ilə gedib çıxan bu administrasiyalar ilk olaraq İnter State Commerce Comitee kimi ABŞ-da meydana gəlib.[300] Əslində, bunlar da funksional qeyri-mərkəzi administrasiyaya daxildir. Lakin onlar üzərində maliyyə nəzarətindən başqa heç bir inzibati nəzarət mexanizmi olmur. Avropada bunlar əsasən telekommunikasiya sahəsindəki tənzimləməni və siyasəti həyata keçirmək üçün qurulur, ABŞ-da isə daha çox sahələrə yayılıblar.[301] İqtisadi rəqabət, bank fəaliyyəti və maliyyə sektorunu tənzimləmək üçün də bu qurumlar yaradılır.[302] Bu qurumlar yuxarıda açıqlanan funksional qeyri-mərkəzi administrasiyalardan onunla fərqlənir ki, bunlar üzərində inzibati qəyyumluq nəzarəti olmur. Sərmayə sahiblərinin siyasi iqtidar üzərində təsiri olur, belə təsir isə administrativ aparat üzərində yayıla bilər. Məhz bunun qarşısını almaq üçün bəzi qurumlara mərkəzi administrasiyadan tam müstəqillik verilir.

---

300 Özay, s.387

301 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 67

302 Özansoy Ali, *Regülasyon Kurumları Hakkında Genel bir Değerlendirme*, in **Günışığında yönetim**, s.139.

Bunların qurulmasında da əsas səbəb ixtisaslaşma və siyasi təsirlərdən uzaq qalma kimi faktorlardır.[303]

Fransada bu qurumlar qanunla yaradılır. Bunlara Fransa Rəqabət Komissiyası, Məlumat və Azadlıqar Milli Komissiyası, Mediatoru misal göstərmək olar.

Ölkəmizdə də artıq belə qurumlar yaradılıb. Bunlara ən gözəl misal kimi Milli Televiziya və Radio Şurasını göstərmək olar. AR Prezidentinin 795 nömrəli 05.10.2002-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş Əsasnamədən məlum olur ki, Şura tam müstəqildir (bənd 4), heç bir vəzifəli şəxs Şuraya tapşırıq və göstəriş verə bilməz (bənd 16), Şura qərarl arından ancaq məhkəməyə şikayət mexanizmi nəzərdə tutulub (bənd 10). Milli Televiziya və Radio Şurası dövlət qurumudur, lakin müstəqil hüquqi şəxs deyil, buna ehtiyac da yoxdur, çünki Əsasnamə düzgün olaraq Şuraya hüquqi şəxs statusu vermədən ona məhkəmədə tərəf olmaq və bank hesabları açmaq hüququ verib. Bununla belə Şura formal olaraq müstəqil deyildir, çünki qanun əsasında yaradılmayıb və Prezidentin müvafiq fərmanı ilə onun statusu hər zaman dəyişdirilə bilər.

«Vəkillər və vəkillik fəaliyyəti haqqında» Qanun da Vəkillər Kollegiyasını tamamilə müstəqil qurum kimi nəzərdə tutur. Bu qurum üzərində mərkəzi administrasiyanın heç bir nəzarət səlahiyyəti yoxdur. Qurum başçısının təyinində də mərkəzi idarəetmə orqanlarının hər hansı səlahiyyəti yoxdur (Qanunun 9-11-ci maddələri). Vəkillər Kollegiyasının da dövlət hegemonluğundan istifadə edən ictimai qurum olduğuna şübhə yoxdur; o, vəkillik fəaliyyətini tənzimlədiyi kimi, sanksiya da tətbiq edə bilər.

Bu müstəqil vahidlər inzibati hüquqda mübahisəyə səbəb olub. Çünki bu cür qurumların yaradılması və bunlar üzərində mərkəzi administrasiyaya heç bir nəzarət səlahiyyətinin verilməməsi idarəetmədə bütövlük prinsipinə ziddir. Üstəlik, bu qurumların normayaratma, qərarvermə, tənzimləmə, nəzarət, hətta inzibati məsuliyyətə cəlb etmə səlahiyyətləri də olur.[304] Bununla belə, mərkəzi hökumət normativ tənzimləmə yolu ilə onların işinə təsir göstərə bilər. Lakin ABŞ-da müstəqil administrativ vahidlər Konqresin qərarı ilə yarandıqları üçün, mərkəzi hökümət onlara normativ tənzimləmə ilə də müdaxilə edə bilmir. İngiltərədə də vəziyyət eynidir.

Müstəqil administrativ vahidlərin fəaliyyətinin hüquqa uyğunluğuna nəzarəti məhkəmələr həyata keçirir.

[303] Özay, s.387.
[304] Özansoy, s.141

C. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏNİN MÜSBƏT CƏHƏTLƏRİ

Mərkəzdən idarəetmənin mənfi cəhətləri qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin faydalarını təşkil edir.[305] Qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin müsbət cəhətlərini bu şəkildə sıralamaq mümkündür:

1. Qeyri-mərkəzi idarəetmənin demokratik prinsiplərə uyğunluğu

Qeyri-mərkəzi idarəetmə demokratik əsaslara daha çox uyğundur. Çünki qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin coğrafi baxımdan tətbiqi ilə müəyyən bölgədə yaşayan insanlar orada yaşadıqları müddətdə yaranan ortaq ehtiyaclarını ödəmək üçün xidmətlərin icrası formalarını özləri seçirlər. Beləliklə, vətəndaşlar bir yandan yerli idarəetməyə qatılırlar, digər tərəfdən isə bütün ölkə səviyyəsində göstərilən xidmətlərin əhəmiyyətini, bu xidmətlərin icrasındakı problemləri daha yaxşı dərk edirlər. Dolayı olaraq onlar milli problem və ehtiyacların həllində təcrübə qazanırlar, mərkəzi hakimiyyət (hökümət və parlament fəaliyyəti) üçün yaxşı hazırlıq və praktika keçirlər.

2. Kargüzarlıq və bürokratiyanın azalması

Mərkəzdən idarəetmə sisteminin tətbiq edilməsi nəticəsində yaranan bürokratiya, xidmətin icrasındakı ləngimələr qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminə keçilməsi ilə böyük ölçüdə aradan qalxır.

3. Xidmətlərin ehtiyaclara uyğun şəkildə icrası

Coğrafi qeyri-mərkəzi özünüidarə praktikasının tətbiqi ictimai xidmətin bölgənin ehtiyaclarına uyğun formada göstərilməsini təmin edir. Xidməti qeyri-mərkəzi idarəetmənin tətbiqi ilə xidmət texniki məlumat və ixtisaslaşmaya əsaslanır, daha rasional, peşəkar, ehtiyaclara uyğun şəkildə icra edilir.

D. QEYRİ-MƏRKƏZİ İDARƏETMƏNİN MƏNFİ CƏHƏTLƏRİ

Mərkəzdən idarəetmənin müsbət cəhətləri yerli idarəetmə sisteminin mənfi cəhətlərini təşkil edir. Bu mənfi cəhətlər əsasən coğrafi baxımdan qeyri-mərkəzi administrasiyaya aiddir. Bunları belə sıralamaq mümkündür:

1. Ölkənin bütövlüyü və milli birliyin sarsılması təhlükəsi

Yerli özünüidarəetmə sisteminin tətbiqi nəticəsində ortaya çıxan ən əhəmiyyətli problem ölkənin bütövlüyü və milli birliyin sarsılması təhlükəsidir.

[305] Günday, s.49

2. Siyasi motivli davranışlara yol açması

Yerli özünüidarə demokratik prinsiplərə daha uyğun olmaqla bərabər, siyasi və ideoloji davranışlara və çəkişmələrə səbəb ola bilər. Müəyyən müddət üçün seçilən yerli özünüidarə orqanları konkret uğurlu icraat müddəti üzərinə fokuslaşır; uzun müddətli investisayalardan qaçır və bunların yerinə qısa müddətli işlərlə məşğul olurlar ki, yeni seçkilərdə daha çox uğur qazansınlar. Lakin uzun müddətli investisiya proqramları tezliklə bəhrə verməsə də, çətin problemləri həll etdiyi üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Yenə bu səbəbə görə, bu inzibati orqanlar əllərindəki mənbələri (bu mənbələr əsasən yetərsizdir) səs toplayacaq xərclərə ayıra və xərcləyə bilərlər. Nəhayət, yerli administrasiya orqanları ilə bağlı partiya mənafeləri vətəndaşlar arasında ayrı-seçkiliyin yaranmasına, qeyri-bərabər aktların qəbul edilməsinə yol aça bilər.

3. Xidmətlərin fərqli səviyyələrdə təqdim edilməsi

Yerli özünüidarəetmə bəzi xidmətlərin mərkəzi administrasiyaya daxil olmayan müəyyən bölgədəki administrativ qurumlar vasitəsilə icrasını ifadə edir; belə halda eyni administrativ xidmətlər müxtəlif bölgələrdə fərqli icra oluna bilər. Buna görə, ölkənin inkişaf etməmiş bölgələrinin inkişaf şərtləri azala biləcəyi kimi, bu bölgələr arasındakı balans da pozula bilər.

4. Maliyyə nəzarətindəki çətinliklər

Xidməti yerli idarəetmə qurumları dövlətin büdcə və mühasibat üsullarından ayrı olduğundan onlara maliyyə nəzarətində də çətinliklər yaranır. Bu vəziyyət isə qurumlarda maliyyə özbaşınalıqlarına və sui-istifadəyə yol aça bilər. Burada xüsusən bələdiyyələr üzərində zəruri olan maliyyə nəzarəti mexanizmi bəzi hallarda onların müstəqilliklərinə müdaxilə kimi qiymətləndirilir, lakin hüquqi dövlətdə prokurorluq kimi orqanların bələdiyyələrin maliyyə əməliyyatlarını yoxlaması həm lazımlı, həm də məqsədəuyğundur.

III. İDARƏETMƏDƏ BÜTÖVLÜK PRİNSİPİ

Bu prinsip unitar dövlətlərdə idarəetmə orqanlarının quruluşu və fəaliyyətinə aid prinsipdir. Yuxarıda göstərildiyi kimi, mərkəzdən idarəetmə prinsipinin tətbiqi mərkəzi administrasiya təşkilatının yaranmasına səbəb olur. Mərkəzi administrasiya təşkilatı isə müəyyən sa yda məmurların təşkil etdiyi paytaxt təşkilatı ilə xidmətlərin bütün ölkədə icrasını təmin etmək üçün qurulan əyalət təşkilatından yaranır. Digər tərəfdən, qeyri-mərkəzi idarəetmə prinsipinin həm coğrafi, həm də xidmət baxımından tətbiqi dövlətin hüquq şəxsiyyəti ilə yanaşı bir çox ümumi hüquq şəxslərinin (bələdiyyələr, ictimai qurumlar) meydana

çıxmasına səbəb olur.

Administrasiyanı təşkil edən bütün bu qurumlar ilk baxışda bir-birindən ayrı və parçalanmış görünsələr də, həm quruluş, həm də vəzifələri baxımından tam müstəqil sayıla bilməzlər. Administrasiyaya bütövlük hakimdir. Ölkəmiz baxımından administrasiyanın bu bütövlüyünü AR Prezidenti təcəssüm etdirir.[306] İdarəetmədə bütövlük inzibati orqanların vahid mexanizm olmasını ifadə edir və inzibati fəaliyyətin saz işləməsi məqsədi güdür. Unitar dövlətlərdə bütövlük prinsipi vacibdir.

Birincisi, administrasiyanı təşkil edən bütün təşkilatlar öz-özünə yaranmır. Hər bir təşkilat qanundan yaranmalıdır. Administrasiyanı təşkil edən hər bir təşkilat qanuni idarəetmə prinsipinə görə, ya birbaşa qanunla və ya qanunun açıq şəkildə verdiyi səlahiyyətə əsasən yaradılır. Ölkəmizdə inzibati orqanların quruluşuna dair qanunçuluq prinsipinə əməl olunmamasının səbəbi bu barədə məlumatın yetərli olmamasından irəli gəlir. « İnzibati icraat haqqında» Qanunun tanıdılması ilə bağlı keçirilən rəsmi tədbirlərdə bu prinsipin əhəmiyyəti dəfələrlə qeyd olunub. Bu mənada idarəetmə orqanlarının bütövlüyü prinsipi unitar dövlət və qanuni idarəetmə prinsipi ilə sıx bağlıdır.

Digər tərəfdən, administrasiyanı təşkil edən inzibati orqanlar vəzifələri baxımından da bütöv olmalıdırlar. Bu təşkilatlar vəzifələrini bir-birlərindən təcrid olunmuş şəkildə yox, bir-birləri ilə müəyyən konsensusla icra etməlidirlər.

Ölkəmizdə inzibati orqanların bütövlüyü prinsipi konstitusion prinsip deyil. Avropanın müəyyən unitar dövlətlərində, Fransa, İtalya və Türkiyədə idarəetmə orqanlarının bütövlüyü Konstitusiyada əksini tapıb. Lakin bütövlük prinsipi ölkəmizin qanunvericiliyinə də daxil olur. Məsələn, 13.02.2006-cı il tarixli Fərmanla təsdiq edilmiş «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının Nümunəvi Əsasnaməsi»nin 7 və 10-cu bəndlərində "vahid dövlət siyasəti" və "orqanların vahid sistemi" məhz bütövlük prinsipini nəzərdə tutur.

İnzibati orqanların həm quruluş, həm də funksiyası baxımından bütövlüyü ierarxiya və inzibati qəyyumluq (nəzarət) adlandırılan iki hüquqi vasitə ilə həyata keçirilir. Bunlardan ierarxiya mərkəzi administrasiya qurumları arasında bütövlüyü saxladığı kimi, eyni ümumi hüquq şəxslərinə daxil olan müxtəlif təşkilat və vahidlər arasında da bütövlüyü təmin edir. İnzibati qəyyumluq isə mərkəzi administrasiya qurumları ilə qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları (başqa ümumi hüquq şəxsləri) arasındakı bütövlüyü təmin edən başqa bir hüquqi vasitədir.

[306] Bunu Konstitusiyanın 7-ci maddəsində "İcra hakimiyyəti AR Prezidentinə mənsubdur" ifadəsində görürük.

A. İERARXİYA

1. Anlayış

Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, mərkəzdən idarəetmə sistemində bütün xidmətlərin toplandığı, tənzimləndiyi və planlaşdırıldığı paytaxt təşkilatı ilə yanaşı, bu xidmətlərin bütün ölkə səviyyəsində icrasını təmin edəcək bir əyalət təşkilatı da olmalıdır. Belə olan halda, bu sistemin işləyə bilməsi üçün paytaxt təşkilatı ilə əyalətlərin idarəçiliyində bütövlüyün təmin edilməsi vacibdir. Əslində, eyni məcburiyyət müxtəlif idarəetmə vahidlərindən yaranan qeyri-mərkəzi inzibati orqanlar üçün də lazımdır, məsələn, həm paytaxtda, həm də əyalətdə şöbələri olan xidməti qeyri-mərkəzi idarəetmələrdə də fəaliyyətdəki bütövlük önəmlidir. Buna görə, mərkəzi idarəetmə orqanlarının paytaxtla əyalət təşkilatları arasında və hər təşkilatın öz içində "ierarxiya" deyilən hüquqi bağ var.

İerarxiya üst-üstə sıralanan və aşağını yuxarıya tabe edən pillə və ya dərəcələnmə mənasına gəlir. İnzibati orqanlar içində ierarxiya isə bu təşkilatın pillələr şəklində qurulmasını, bu təşkilatın məmurlarının aşağıdan yuxarıya, pillə-pillə bir-birinə bağlı olub, lap başdakı vəzifəli şəxsə qədər tabeçilik münasibətini ifadə edir. Bu münasibətdə yuxarı orqanın alt pillədə olan məmurlar üzərindəki gücə *ierarxiya gücü*, səlahiyyətlərinə isə *ierarxiya səlahiyyətləri* deyilir.[307] İerarxiyaya tabeçilik və ya subordinasiya da deyilir.

2. İerarxiya mövqeyində olan orqanlar/səxslər

Mərkəzdən idarəetmə sistemində, ölkə çapında icra olunacaq hər administrativ xidmət, "nazirliklər" şəklində təşkil edilir və mərkəzdə toplanır. [308] Dolayısıyla, mərkəzi idarəetmə təşkilatında ierarxiya pilləsinin ən yuxarısında nazir dayanır.[309] Azərbaycan Konstitusiyasında bu orqan AR Prezidentidir. Konstitusiyanın 7, 8 və 99-cu maddələrindən bunu anlamaq olar.

Bununla bərabər, ierarxiya səlahiyyətlərindən sadəcə nazir/komitə sədri və ya Prezident yararlanmır. İerarxiya pilləsində duran hər bir orqan/şəxs aşağıdakı üzərində bu səlahiyyətləri, yaxud bu səlahiyyətlərin bir hissəsini tətbiq edə bilər.

Əyalət idarəsində ən yuxarı ierarxik vəzifəli şəxs yerli icra hakimiyyətinin başçısıdır. Bələdiyyələrdə bələdiyyə sədri ilə onun icra aparatı arasında ierarxiya münasibəti var. Qanunvericiliyə görə, xidməti yerli idarələrdə ən son ierarxiya o təşkilatın rəisi/başçısıdır.

---

[307] Günday, s.54.

[308] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 43.

[309] Bu xüsusiyyət ölkənin idarəetmə rejiminə görə fərqli ola bilər. Prezident idarəçiliyində ən yuxarı ierarxiya orqanı Prezidentdir.

3. İerarxiya gücünün əhatəsi

İerarxiya, yəni aşağı-yuxarı münasibəti hər bir administrativ quruluşda mövcud olduğundan ierarxiya gücündən yaranan ierarxiya səlahiyyətləri adi və ümumi xarakterlidir, bunları tətbiq etmək üçün əslində qanuni əsasa da ehtiyac yoxdur. Bununla belə, ölkəmizin qanunvericiliyində buna dair tənzimləmə var. "Dövlət qulluğu haqqında" Qanunun 18-ci maddəsinə görə, "dövlət qulluqçusu rəhbərlərin səlahiyyətləri hüdudunda verdikləri əmrləri, sərəncamları və göstərişləri yerinə yetirməli; dövlət orqanında müəyyən edilmiş qulluq reqlamentinə əməl etməli, lazım gəldikdə öz ixtisasları hüdudunda rəhbərin göstərişləri ilə əlavə iş görməlidirlər".

Xidmətin icrasına görə, bir qayda olaraq, "rəis" məsuliyyət daşıyır, bu məsuliyyət də ona ierarxiya səlahiyyətlərini tətbiq etməyə imkan verir. Bu səlahiyyətlər maraqlı şəxslərin müraciəti ilə tətbiq edilə biləcəyi kimi, belə bir müraciət olmadan onları birbaşa ierarxiya rəisi də tətbiq edə bilər.[310]

İerarxiyanın hər bir cəmiyyətdə, qrupda avtomatik yarandığı, bunun hüquqi deyil, sosioloji hadisə olması fikri də irəli sürülür. İerarxiya gücündən yaranan səlahiyyətləri bu şəkildə göstərmək mümkündür:

a) "Aşağı"nın məmur statusu ilə bağlı qərarlar verilməsi

İerarxiya rəhbəri, bir qayda olaraq, "aşağı"ların məmurluq karyerasına təsir göstərən qərarlar verə bilər. "Aşağı"nın karyera yüksəlişi onların xidmət yerlərinin dəyişdirilməsi, yaxud inzibati cəza, hətta işdən çıxarılmasına qədər ierarxiya rəhbərinin səlahiyyətindədir.

b) "Aşağı"ya əmr vermə səlahiyyəti

İerarxiya rəhbəri aşağı məmurlara əmr və sərəncam vermək yolu ilə, yaxud normativ tənzimləmə (təlimat) yolu ilə qanunvericiliyin necə tətbiq edilməsi və ya vəzifənin necə icra edilməli olması barədə göstəriş verə bilər. Beləliklə, "aşağı" vəzifəli məmur vəzifələri ilə bağlı qərarları öz fikir və anlayışlarına görə deyil, ierarxiya rəhbərinin istədiyi şəkildə və yöndə icra etməlidir. "Aşağı"lar bununla bağlı rəisə/rəhbərə etiraz edə bilməz. Yalnız "yuxarı"nın ona verdiyi əmri qanunvericiliyə zidd saydıqda şifahi verilmiş əmri icra etməyə bilər və bu ziddiyyəti əmri verən "yuxarı"ya bildirə bilər. Lakin "yuxarı" əmrində israr edərsə və bu əmri yazılı şəkildə təkrarlayarsa, «aşağı» məmur artıq bu əmri yerinə yetirməlidir. «Dövlət Qulluğu haqqında» Qanunun 26.2-ci maddəsinə görə, "Rəhbər işçinin göstərişini qanunsuz sayan dövlət qulluqçusunun etirazına baxmayaraq, həmin rəhbər işçi göstərişini qüvvədə saxlayırsa və ondan yuxarı

[310] Günday, s.55

vəzifəli rəhbər işçi həmin göstərişi ləğv etmirsə", rəhbərin göstərişi icra edilmə - lidir, bu zaman icraçı məmur məsuliyyət daşımır.

Açıq-aşkar hüquqa zidd olan əmrləri yerinə yetirənlər rəisləri ilə birlikdə məsuliyyətə cəlb edilə bilərlər.[311] Cinayət xarakterli əmrlər də cinayət məsuliyyətinə səbəb olduğu üçün icra edilməməlidir.

c) "Aşağı"nın aktlarını yoxlamaq səlahiyyəti

İerarxiya rəisi "aşağı"nın aktlarını aldıqdan sonra bu aktları yoxlamaq və bu nəzarət nəticəsində aşağıdakı məmurun qərarlarını təsdiq edə, dəyişdirə, ləğv edə, təxirə sala və ya dayandıra bilər. İerarxiya rəisi "aşağı"nın qərarlarını həm hüquq qaydaları, həm də zərurilik və məqsədəuyğunluq baxımından yoxlaya bilər. Başqa sözlə, ierarxik nəzarət həm hüquqilik, həm də məqsədəuyğunluq nəzarətidir. Qanunvericiliyimizdə ierarxiya "yuxarı"ların bu səlahiyyətlərini ən açıq şəkildə «İnzibati icraat haqqında» Qanun əks etdirir.

B. İNZİBATİ QƏYYUMLUQ (İNZİBATİ NƏZARƏT)[312]

1. Tərif

Yuxarıda göstərildiyi kimi, inzibati qəyyumluq mərkəzi administrasiya ilə qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları arasında bütövlüyü təmin edən hüquqi vasitədir. Bəlli olduğu kimi, qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin həm coğrafi, həm də xidmət baxımdan tətbiqi dövlətdənkənar (mərkəzi administrasiya xaricində) ümumi hüquq şəxslərinin də meydana gəlməsinə gətirib çıxarır. Bu ümumi hüquq şəxsləri qanunvericilik aktı ilə yaradılsa, dolayısıyla hüquqi statuslarını özləri təyin edə bilməsələr də, müəyyən dərəcədə mərkəzi administrasiyadan müstəqil olurlar. Qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin tətbiqi nəticəsində bu ümumi hüquq şəxsləri qərar və hərəkətləri ilə dövlət fəaliyyətinin bütövlüyünü təhlükə altına ala bilər və ictimai xidmətlərin bütün ölkə ərazisində sistematik icrasını əngəlləyə bilər. O halda qeyri-mərkəzi idarəetmə sisteminin tətbiqi nəticəsində ortaya çıxan bu mənfiliyi aradan qaldırmaq üçün dövləti təmsil edən mərkəzi administrasiyaya yerli idarəetmə qurumlarını müəyyən dərəcədə yoxlama səlahiyyəti verilməlidir. Hətta mərkəzi administrasiyadan tam müstəqil olan «*independent agencies*»in vətəni olan ABŞ-ın Federal Ali Məhkəməsinin 1990-cı illərdə qəbul etdiyi qərarlarında da qeyd edilir ki, Konqres mərkəzi icra hakimiyyətinin rəyini almadan və ondan tam müstəqil olan administrativ vahidlər

[311] Cinayət və inzibati məsuliyyət nəzərdə tutulur.

[312] İnzibati nəzarət, inzibati qəyyumluğa görə daha geniş bir anlayışdır. İnzibati qəyyumluq, inzibati nəzarətin sadəcə bir növüdür. Ölkəmizdə isə, ortaq qəbul olunmuş bir təsnifat olmadığına görə, inzibati nəzarət anlayışı, bunların hamısının əvəzinə istifadə olunur. Lakin unudulur ki, ierarxiya nəzarətinin özü bir inzibati nəzarət məxanizmidir.

yaratmamalıdır.[313] Başqa sözlə, ABŞ Ali Məhkəməsi idarəetmə orqanlarının bütövlüyü prinsipinə Konqresin də əməl etməsini tələb edib.[314]

Dövlətin bütövlüyünü və ictimai xidmətlərin bütün ölkə ərazisində mütənasib icrasını təmin etmək üçün müqayisəli hüquqda mərkəzi administrasiyanın yerli idarəetmə qurumları üzərində nəzarət səlahiyyətinə inzibati qəyyumluq deyilir.[315] Bəzi ölkələrdə "xarici inzibati nəzarət", bəzən də, Almaniyada olduğu kimi, "*Staatsaufsicht*" adlandırılan və "dövlət nəzarəti" mənasına gələn anlayışdan istifadə olunur.[316]

Əvvəlcə mərkəzi idarəetmə orqanlarının yerli özünüidarə qurumları üzərindəki nəzarəti kimi ortaya çıxan inzibati qəyyumluq, sonradan ictimai qurumun başqa ictimai qurum üzərindəki nəzarət səlahiyyətlərini də əhatə edən mənada işlənməyə başlanıb. Buna görə də, inzibati qəyyumluq əvəzinə "xarici inzibati nəzarət" deyilməsi də təklif olunur.[317] İki ayrı ümumi hüquq şəxsindən biri mərkəz kimi götürülür və ona başqa ümumi hüquq şəxsi üzərində nəzarət mexanizmləri verilir. Amma "inzibati qəyyumluq" terminindən bu gün də əsas etibarı ilə mərkəzi administrasiyanın qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları üzərindəki nəzarət səlahiyyətlərini ifadə etmək üçün istifadə olunur. Bu kitabda da aşağıdakı açıqlamalara qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları ilə mərkəzi administrasiya arasındakı qəyyumluq münasibətini nəzərə alaraq davam edəcəyik. Qanunvericiliyimizdə bələdiyyələr üzərində nəzarət səlahiyyətinə "inzibati nəzarət" deyilir, lakin bu anlayışın belə işlədilməsi aparılan nəzarət mexanizminin mahiyyətini tam izah etmir.[318]

İnzibati qəyyumluq səlahiyyəti dövləti təmsil edən mərkəzi administrasiyanın müstəqil hüquqi şəxs kimi mərkəzi administrasiyadan müstəqil olaraq akt və qərarlar verən qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları üzərində həyata keçirilir. Bu səbəbdən də inzibati qəyyumluq səlahiyyəti qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumlarına tanınan müstəqillikdən istisnadır. Başqa sözlə, qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumlarının müəyyən dərəcədə müstəqilliyi inzibati qəyyumluğa tabe olmalarına səbəb olur. Bununla belə, tam müstəqil olan administrativ vahidlər var

[313] Özay, s.391

[314] Heç bir inzibati nəzarət mexanizminə tabe olmayan müstəqil administrativ vahidlər ABŞ-da Konqresin qərarı ilə qurulur.

[315] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 165

[316] Almaniyada "*Bundesaufsicht*" növündə də nəzarət var, lakin bu növü federal nəzarət ifadə edir.

[317] Rus hüquq ədəbiyyatında "*надведомственный / вневедомственный / межведомственный контроль*" kimi terminlardan də istifadə olunduğunu görmək mümkündür. Bu məsələdə terminoloji vahidlik yoxdur.

[318] Bu şəkildə ifadə bu baxımdan nöqsan sayılır: inzibati nəzarət institutunun təsnifatı aparılsa, daxili və xarici nəzarət kimi kateqoriyalarla rastlaşmaq mümkündür. Belə olan halda, bələdiyyələr üzərindəki nəzarət "xarici inzibati nəzarət"kateqoriyasına daxil edilməlidir.

ki, bunlar əvvəlcə ABŞ-da "*independent public authority*", ya da "*independent agencies*" adıyla ortaya çıxıb, oradan da Avropaya yayılıb. Bunlar üzərində inzibati qəyyumluq da mümkün olmur. Azərbaycanda bunun nümunələri var. Yuxarıda göstərdiyimiz kimi, Azərbaycan Milli Televiziya və Radio Şurası belə bir nümunədir. Bu cür müstəqil administrativ vahidlərin sayı getdikcə artır. Dediyimiz kimi, bunlar üzərində mərkəzi idarəetmə orqanlarının nə ierarxiya, nə də ki, inzibati qəyyumluq səlahiyyətləri olur. Belə olan halda, bunlar klassik administrativ hüquqda atipik qurumlar olaraq yenə də qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları sırasına daxil edilir. Bununla belə, bu müstəqil administrativ vahidlər üzərində maliyyə nəzarəti var. Bu da, əslində, ən əsas və ən təsirli nəzarət metodlarından biridir.[319]

İnzibati qəyyumluq səlahiyyətləri açıq şəkildə normativ yazılı əsasa söykənməlidir. İerarxiya nəzarəti ümumi və adi səlahiyyət olmasına baxmayaraq, inzibati qəyyumluq səlahiyyəti istisna səlahiyyətdir, yəni o, qanunvericilikdə açıq şəkildə nəzərdə tutulmayıbsa, tətbiq edilə bilməz.

2. İnzibati qəyyumluq və mülki hüquqdakı qəyyumluq

İnzibati qəyyumluğu termin bənzərliyi səbəbindən mülki hüquqdakı qəyyumluqdan fərqləndirmək lazımdır. Birincisi, inzibati qəyyumluq məqsəd baxımından mülki hüquqdakı qəyyumluqdan fərqlənir. Mülki qəyyumluq, qəyyumluq altına alınan şəxsin hüquq və mənafelərini qorumaq məqsədi güdür. Mülki hüquqda qəyyumluq altına alınan şəxs, məsələn, anlaqsız və ya fəaliyyət qabiliyyəti məhdudlaşdırılan şəxs, ümumiyyətlə, hüquqlarından özü istifadə edə bilmir, ona görə də bu şəxsə qəyyum təyin edilir. İnzibati qəyyumluğun məqsədi isə qəyyumluq nəzarətində olan yerli administrasiya təşkilatının hüquq və mənafelərini mərkəzi administrasiyanın qoruması deyil; burada məqsəd yerli idarələrin fəaliyyətində cəmiyyətin və şəxslərin maraqlarını qorumaq, inzibati orqanların sabit və ahəngdar fəaliyyətini təmin etməkdir.[320]

Digər tərəfdən, mülki qəyyumluqda qəyyum, qəyyumluq altına alınan şəxsi əvəz edərək onun adından iradəsini bildirir və onun adından əqdlər bağlayır. Yəni mülki qəyyumluqda qəyyumun iradəsi qəyyumluq altında olan şəxsin iradəsini əvəz edir. Mülki qəyyumluqda tam bir əvəz etmə var. İnzibati qəyyumluqda isə qeyri-mərkəzi idarələrin bütün fəaliyyətinə nəzarət edilmir. Ümumi hüquq şəxsinin hansı aktlarının qəyyumluğa tabe olduğu qanunda açıq şəkildə və məhdud sayda göstərilir. Digər tərəfdən, yerli administrasiya əvəzinə qərar vermək mümkün deyil. Qəyyumluq orqanı yerli idarəetmə orqanlarının öz iradəsi ilə çıxardığı qərarı, qanunda nəzərdə tutulubsa, yalnız hüquqa və məqsədə

[319] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 71
[320] Günday, s.58

uyğunluq baxımından yoxlaya bilər və ya qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanları qərar qəbul edənədək bəzi ilkin qərarlar verə bilər. Onlar qeyri-mərkəzi administrasiya əvəzinə iradə açıqlaya bilməz və onun əvəzindən akt qəbul edə bilməzlər.

Nəhayət, mülki qəyyumluqda qəyyumluq altında olan şəxsin bir qəyyumu olur. İnzibati qəyyumluqda isə yerli idarələrin aktları üzərində növünə görə mərkəzi idarədəki müxtəlif orqanlara inzibati qəyyumluq səlahiyyəti verilə bilər.

3. İnzibati qəyyumluq səlahiyyətlərinin həcmi

İnzibati qəyyumluq səlahiyyəti yerli idarə qurumlarının orqanları və aktları üzərində həyata keçirilir.

a) yerli özünüidarəetmə orqanları (bələdiyyələr) üzərində inzibati qəyyumluq (nəzarət) səlahiyyətləri

Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr yarandığı gündən qeyri-dövlət orqanı sayılmaqla bərabər, mərkəzi administrasiyadan tam müstəqil idi. Bələdiyyə qanunvericiliyinə görə, səlahiyyətinə daxil olan hər hansı məsələdə bələdiyyələr mərkəzi administrasiyaya tabe deyildi. Bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca az olduğuna görə, bu məsələ heç kimin etirazına səbəb olmurdu.

Lakin sonradan bu, müəyyən problemlər yaratdı. Xüsusən bələdiyyə torpaqlarının yersiz və istifadəyə uyğun olmayan şəkildə satıldığını vurğulamaq lazımdır. Məhz buna görə, daha sonra qəbul edilən bir sıra qanunlarla (məsələn, «Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» Qanun, «Bələdiyyə torpaqlarının ayrılması, satılması haqqında» Qanun) bələdiyyələrin torpaq satışında mərkəzi idarəetmə orqanlarının (Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinin) razılığını alması nəzərdə tutuldu.

«Bələdiyyənin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» Qanunun 6-cı maddəsinə görə:

- bələdiyyənin normativ aktları;
- dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə vəsaitinin istifadəsi barədə aktlar;
- bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlaka dair mülkiyyət hüququnun həyata keçirilməsi barədə aktlar;
- bir dəfəlik yerli vergilərin və rüsumların tətbiq edilməsi ilə bağlı aktlar;
- yerli rəy sorğusunun nəticələrini əks etdirən qərarlar;
- bələdiyyə üçün xərclər və maliyyə öhdəliklərini yaradan aktlar qəbul olunduqları gündən 15 gün ərzində inzibati nəzarət üçün Ədliyyə Nazirliyinə göndərilməlidir.

Yenə bu Qanunun 5.0.2-ci maddəsinə görə, fiziki və ya hüquqi şəxslər bələdiyyə aktlarının onların hüquqlarını pozmalarına dair şikayətlərlə inzibati nəzarət mexanizminə müraciət edə bilərlər.

Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması inzibati qəyyumluq dərəcəsinin daha da artmasına yol açacaq. Bunu haqlı olaraq «Bələdiyyə fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» Qanunun 4.3-cü maddəsi də qeyd edir. İnzibati orqanların bütövlüyü prinsipini təmin etmək üçün bu, şərtdir.

Aktlar üzərində həyata keçirilən inzibati qəyyumluq təsdiq, əvəz etmə, dəyişdirmə və ləğv etmə şəklində ola bilər. Bunlar qanunla nəzərdə tutul malıdır.[321] Ölkəmizdə bələdiyyələr üzərində ancaq 1 növ effektiv qəyyumluq nəzarəti mövcuddur - torpaq satışına dair mərkəzi idarəetmə orqanlarının razılığı alınma məsələsində. «Bələdiyyənin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında» Qanunun 6-cı maddəsindəki nəzarət isə effektiv nəzarət sayıla bilməz, çünki nəzarəti həyata keçirən Ədliyyə Nazirliyi bələdiyyə qərarında hüquqa ziddiyyət görsə, bələdiyyəyə xəbərdarlıq etməlidir. Bundan sonra bələdiyyə qərarını düzəltməzsə, Ədliyyə Nazirliyinin məhkəməyə müraciət etməkdən başqa çarəsi qalmır.

Yerli özünüidarəetmələr və ictimai qurum mahiyyətində olan peşə qurumlarının, orqanlarının, başqa qeyri-mərkəzi xidməti idarəetmə qurumlarının və onların vəzifəli şəxslərinin seçilməsi, təyin edilməsi, təsdiqlənməsi, vəzifələrinə xitam verilməsi məsələlərində mərkəzi inzibati orqanlara qanunla inzibati qəyyumluq səlahiyyəti verilə bilər.

b) Xidməti qeyri-mərkəzi administrasiyalar üzərində inzibati qəyyumluq səlahiyyətləri

Xidməti qeyri-mərkəzi qurumlar üzərində də, həm bunların aktları, həm də onların orqanlarının formalaşmasında inzibati qəyyumluq mümkündür. Azərbaycanda ən çox xidməti yerli administrasiyaların vəzifəli şəxslərinin təyin edilməsində mərkəzi idarəetmə orqanlarının qəyyumluq səlahiyyətindən istifadə olunur.

Aktların qəbul edilməsindən əvvəl olan inzibati qəyyumluq səlahiyyəti qəyyumluq orqanlarının bəzi qərarları ilə qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumlarının aktlarının qəbul edilməsi prosesində onlara yardım etmək şəklində ortaya çıxır. Bununla belə, burada qəyyumluq orqanı əmredici imperativ qərarlar verə bilməz. Qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumu müəyyən şəkildə qərar verməyə məcbur edilə bilməz.

Mərkəzi idarəetmə orqanlarının qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumlarının akt-

[321] Hal hazırda ölkəmizin qanunvericiliyində bunlardan ancaq "təsdiq" olanı tətbiq olunur. Amma gələcəkdə digər nəzarət növlərinin də qəbul olunması əlbəttə ki istisna olunmur.

ları üzərində qəyyumluq səlahiyyətindən, əslində, aktların qəbulundan sonra istifadə olunur. Ayrıca aktların qəbul edilməsindən sonra olan qəyyumluq səlahiyyətləri incələnərkən qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumlarının aktlarının iki kateqoriyaya bölünməsi yerinə düşür. Bunlardan birincisi təsdiq edilməyə ehtiyacı olan aktlar, ikincisi isə mərkəzi administrasiyanın təsdiqinə ehtiyac olmasa da, etiraz olunduqda qətiləşməyən aktlar kateqoriyasıdır. Belə sual yarana bilər ki, birinci kateqoriya aktlarda mərkəzi administrasyanın təsdiq aktının mahiyyəti nədir – bu, qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanının aktının bir parçası və şərtidir, yoxsa ondan ayrı, sadəcə, qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanının aktının qüvvəyə minməsini təmin edən faktordur? Nəzərə alsaq ki, qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanı qərarı öz adından verir, mərkəzi administrasiyaya daxil olmur və qərarı ayrıca hüquqi şəxs statusu, iradəsi və səlahiyyətləri olduğu üçün qəbul edir, anlaşılar ki, təsdiqetmə ayrıca aktdır və sadəcə, qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanının aktının qüvvəyə minməsini təmin edir.[322]

İkinci kateqoriya aktlarda isə göstərilmiş müddət ərzində akta etiraz olunmazsa, akt qüvvəyə minir. Hər hansı hüquq subyektinin etirazı olarsa, qeyri-mərkəzi idarəetmə orqanının aktını qanunla müəyyən edilmiş mərkəzi administrasiya orqanı yoxlayır və qərar verir. Qanunla aktı dəyişdirmə, ləğv edib geri qaytarma, yeni akt qəbul etmə kimi variantlar nəzərdə tutula bilər.

Yenə də qeyd etməliyik ki, ölkəmizdə bu cür mexanizmlər hələ ki, nəzərdə tutulmayıb. İnzibati qəyyumluq mexanizmləri, qanunla nəzərdə tutulmalıdır. Bu mexanizmlər qanunda nəzərdə tutulduğundan "müstəqilliyə müdaxilə" qayğısından başqa heç bir problemə yol açmır.

[322] Günday, s.61

§ 6. İDARƏETMƏ ORQANLARININ FƏALİYYƏTİ (İnzibati fəaliyyətin növləri)

I. ÜMUMİ QEYDLƏR

Yuxarıda da qeyd etdiyimiz kimi, idarəetmə fəaliyyətinin məqsədi cəmiyyətin gündəlik və ümumi ehtiyaclarını ödəyərək ictimai mənafeyin həyata keçməsini təmin etməkdir. İnzibati orqanlar funksiyalarını icra edərək bu məqsədi reallaşdırmaq üçün müxtəlif işlərə girişirlər. Beləliklə, bu fəaliyyətlərin cəmi (toplamı) idarəetmə orqanlarının vəzifələrini təşkil edir.

Bu halda administrasiyanın fəaliyyətinin nələrdən ibarət olduğu, inzibati vəzifələrin sayı və xüsusiyyətləri, bu fəaliyyət və vəzifələrlə ödəniləcək ictimai ehtiyacların nələr olduğuna bağlıdır. Demək lazımdır ki, administrativ fəaliyyətlə ödənilməli olan gündəlik və ümumi ictimai ehtiyacların nələr ola biləcəyi inzibati idarəetmə hüququnu deyil, siyasət elmini, xüsusilə idarəçilik elmini (*public administration*) maraqlandırır. Bu ehtiyacların müəyyən edilməsi də sərbəst deyil, ölkədə olan ekonomik, sosial və siyasi qaydanın xüsusiyyətləri ilə bağlıdır.[323]

Ölkədə sırf liberal yönümlü dövlət sistemi varsa, idarəetmə orqanlarının vəzifəsi və fəaliyyətləri əsas etibarı ilə, cəmiyyətin xarici və daxili təhlükəsizliyinin qorunması və təmin edilməsindən ibarətdir. Çünki liberalizm ictimai mənafeyin şəxslərin və birliklərin sərbəst rəqabət içində apardıqları fəaliyyətlə reallaşacağına inanır. Bu səbəbdən də, liberal dövlət şəxslərin fəaliyyətinin cəmiyyətin xarici və daxili təhlükəsizliyini pozmaması üçün tədbirlər görməklə kifayətlənir; o, daxili təhlükəsizlik pozulduqda və bununla məhdudlaşaraq ictimai həyata müdaxilə edir.[324] Nəticədə liberal dövlətin qanunverici orqanının administrasiya qarşısında qoyduğu vəzifələr də xarici və daxili təhlükəsizliyin qorunub saxlanmasından ibarətdir. Bunun əksinə, sosializm ictimai mənafeyi təmin etmək vəzifəsini şəxslərin deyil, birbaşa dövlətin üzərinə qoyurdu və hesab edirdi ki, bu vəzifəni ancaq dövlət icra edə və reallaşdıra bilər. Ona görə də sosialist dövlət idarəçiliyinin vəzifələri ictimai həyatın bir çox sahəsində həyata keçirilən sayısız müdaxilələrdən ibarət idi.

Bir-birinə zidd görünən liberal dövlətlə sosialist dövləti arasında isə *sosial dövlət* dayanır. Liberal ekonomik sistemin qaydaları istiqamətində özünə sərf edən şəkildə işləməyə imkan tapan inhisarçı kapitalizm, böyük ictimai bərabərsizliklər və ədalətsizliklərə yol açmış, sosial siniflərarası mübarizənin

[323] Duran, s,243

[324] S. Breyer, *Traditional Justification for Regulations*, 92 Harvard Law Review, s. 547 (1979).

gərginləşməsinə səbəb olmuşdu və beləliklə, ağır ictimai problemlər yaratmışdı. Məhz bu səbəbdən də, XX əsrin əvvəlindən bəri Qərb demokratiyalarında sosial ədalət və sosial barışı təmin etmək məqsədi ilə dövlətin ekonomik və sosial həyata müdaxiləsini vacib sayan fikir yayılmağa başladı. Sərbəst rəqabət, dövlətin ekonomik və sosial həyata qarışmaması əsasına dayanan liberalizm və onun ekonomik nizamı olan kapitalizm sosial dövlət prinsipi adlandırılan bu fikirlə inkar edilmir. Əksinə, sosial dövlət rəqabətçi kapitalizmi və liberal dövləti dəyişən şərtlərə uyğunlaşdıraraq daha müasir şəklə salmaq məqsədinə yönəlib. Sosial dövlət də, liberalizm kimi, sərbəst rəqabətlə aparılan bəzi fəaliyyətlərlə ictimai mənafeyin reallaşa biləcəyinə inanır. Ancaq sosial dövlət liberal döv-lətin əksinə, müəyyən sahələrdə ictimai mənafeyin reallaşmasını sosial barış və sosial ədalətin təmin edilməsi üçün bəzi fəaliyyətləri öz üzərinə götürərək icra etməsini və beləliklə, ictimai həyata müdaxilənin məcburi olduğunu qəbul edir. Bu səbəbdən də, sosial dövlətdə inzibati orqanların/administrasiyanın vəzifələri liberal dövlətdə olduğu kimi, sadəcə, cəmiyyətin xarici və daxili təhlükəsizliyini qorumaq, təmin etməklə kifayətlənmir, amma eyni zamanda sosialist dövləti kimi şəxslərin hər cür fəaliyyətinə də müdaxilə etmir.

Azərbaycan Respublikası da, Konstitusiyada göstərildiyi kimi, sosial hüquqi dövlətdir. Sosial rifahın təmin edilməsi dövlətin əsas məqsədlərindən biri sayılıb (maddə 15,16). Konstitusiyada liberal dövlətə xas olan müddəalar da var – hər kəsin sahibkarlıq hüququ tanınır (maddə 59). Konstitusiyanın bu müddəaları şəxslərin və qrupların rəqabət şəraitində apardıqları fəaliyyətlə ictimai mənafeyin reallaşa biləciyinin ifadəsidir. Ancaq Konstitusiyaya görə, belə fikir irəli sürmək mümkün deyil ki, AR dövlət idarəçiliyi, liberal dövlətin idarəsi kimi ancaq cəmiyyətin xarici və daxili təhlükəsizliyini qorumalı və təmin etməli; ayrı-ayrı şəxslərin fəaliyyətinə və ictimai həyata isə qarışmamalıdır. Belə düşüncə Konstitusiyanın 15 və 16-cı maddələrinə açıq şəkildə zidd olardı. Azərbaycan dövləti "xalqın rifahının yüksəldilməsi", "onun sosial müdafiəsi və layiqli həyat səviyyəsi" üçün fəaliyyət göstərir.

Xülasə, Konstitusiya hər kəsin insan ləyaqətinə yaraşan minimal standartlarla yaşaya bilmək imkanını təmin etmə öhdəliyini dövlətin boynuna qoyur. Görünür ki, dövlətimiz, liberal dövlətin əksinə, ictimai həyata müdaxilədən çəkinən dövlət deyil. Əksinə, sosial dövlət olmanın şərti olaraq, dövlət ictimai həyata müdaxilə edib ona istiqamət verməli, fərdlər və qrupların apardığı bir çox fəaliyyəti də üzərinə götürməli və başqa vəzifələri də yerinə yetirməlidir.

Ancaq dövlətimizin vəzifələri bunlarla bitmir. Sosial dövlət prinsipi, eyni zamanda, planlaşdırmanı da şərt qoyur. Sosial dövlət, ekonomik və ictimai həyata müdaxilə lazım olduğuna görə, bu müdaxilənin məntiqli və sistemli şə-

kildə aparılması, gələcəkdə ortaya çıxa biləcək ehtiyacların bu gündən müəyyən edilməsi və beləliklə, ölkə resurslarından rasional şəkildə istifadə deməkdir. Sadəcə, bu günkü ictimai ehtiyacların müəyyən edilməsi yetərli deyil, gələcəkdə yarana biləcək ehtiyacları da bu gündən görmək çox önəmlidir. Çünki ancaq bu yolla gələcəkdə ortaya çıxa biləcək ehtiyaclarla bağlı bu gündən tədbirlər görmək və ölkə mənbələrini rasional şəkildə istifadə etmək mümkün ola bilər. Məhz bu səbəbdən də, Konstitusiya, açıq şəkildə nəzərdə tutmasa da, *dolayı olaraq* gələcəyə aid sosial və mədəni inkişafı və buna dair planlaşdırmanı da dövlətin vəzifəsi sayır. Dövlət bu planlaşdırmanı aparmaq məqsədi ilə lazımi təşkilatı da qurmaq məcburiyətindədir .

Bu açıqlamalara görə, AR administrasiyası aşağıdakı fəaliyyətləri realaşdıraraq öz funksiyasını yerinə yetirir:

A. MİLLİ TƏHLÜKƏSİZLİYİN QORUNMASI

Birincisi, hər bir dövlətin icra hakimiyyətinin üzərinə düşən əsas vəzifələrdən biri dövlətin müstəqilliyini və hegemonluğunu qorumaqdır. Dövlət və millət tam olaraq qorumaq əzəldən bəri dövlətin birinci vəzifəsidir. Ola bilsin ki siz dövlət və millət olaraq müharibə əleyhdarı olasınız. Lakin bu demək deyildir ki, sizin qonşu dövlətləriniz belə bir siyasəti yoxdur. Başqa bir sözlə, "sülh istəyirənsə müharibəyə hazırlaş" deyimi həqiqətdir. Dövlətlər tarixən xaricə qarşı təhlükəsizliklərini milli müdafiə fəaliyyətləri və silahlı qüvvələr vasitəsi ilə qoruyublar. Ancaq bu gün dövlətin müstəqillik və bütövlüyünün təkcə silahlı qüvvələrin klassik fəaliyyəti ilə reallaşmayacağı anlaşılıb, milli müdafiə termini ilə yanaşı, dövlətin müstəqillik və bütövlüyünə yönəlmiş xarici və daxili təhlükələrdən qorunma mənasına gələn milli təhlükəsizlik termininə dəyər verilməyə başlanıb. Milli təhlükəsizliyin təmin edilməsi və silahlı qüvvələrin vətənin müdaifəsinə hazırlanmasına icra hakimiyyətinin başçısı kimi Prezident məsuldur. Bu istiqamətdə inzibati orqanların xüsusi xidmət qurumlarının yaradılması, fövqəladə və hərbi vəziyyət elan etməklə yanaşı, Müdafiə Nazirliyi, DİN və MTN fəaliyyətini tənzimləmək və icra etmək kimi səlahiyyətləri var.

Milli təhlükəsizliyin təminə yönələn fəaliyyət bir qayda olaraq inzibati fəaliyyət sayılmır. İnzibati fəaliyyət sayılmadığı üçün, ümumi hüquqa tabe olmayacaq və ümumiyyətlə hüquqi nəzarətin xaricində qalacaq. Lakin son illərdə "milli təhlükəsizlik" konsepsiyası gözlənilməyən dərəcədə genişlədi – artıq iqtisadi təhlükəsizlik, informasiya təhlükəsizliyi, qida təhlükəsizliyi kimi anlayışlar qanunvericiliyə daxil olmağa başlayıb. Buna görə, artıq klassik yanaşma tərk olunmalıdır və etiraf etməliyik ki, bəzi milli təhlükəsizlik fəaliyyətlərini inzibati fəaliyyət sayıb bunların üzərində hüquqi nəzarət aparmaq lazımdır. Əks halda İO-ın xeyli qərarları

hüquqi nəzarət xaricində olar, bu da idarəetmədə özbaşınalığa səbəb ola bilər.

B. MÜHAFİZƏ (POLİS) FƏALİYYƏTİ

Xarici ədəbiyyatda polis fəaliyyəti (police function) kimi adlanan fəaliyyət növü, DİN-ə bağlı polis orqan və əməkdaşlarını ifadə etmir. Başqa mənada istifadə olunur. Administrasiya dövlətin, millətin müstəqillik və bütövlüyünü xaricdən və daxildən gələ biləcək təhlükələrdən qoruyaraq milli təhlükəsizliyi təmin etmək vəzifəsi ilə yanaşı, cəmiyyətin gündəlik asayişini də qoruma lı, şəxslərin cəmiyyətdə təhlükəsiz yaşamalarını təmin etməlidir. İctimai mənafeyin reallaşmasında şəxslərin sərbəst fəaliyyətinin əhəmiyyətli yeri olduğu qəbul edilir;[325] lakin bunların hədsiz şəkildə tətbiq edilməsi yolverilməz sayılmalıdır. Cəmiyyətin nizam-intizamının pozulmasını önləmək üçün bu fəaliyyətlərə inzibati orqanlar kənardan nəzarət edir və tənzimlə yir. Qısası, administrasiya bu sahələrdə, sadəcə, cəmiyyətin maddi nizamını qorumaq üçün tədbirlər görür. Beləliklə, cəmiyyətin gündəlik nizamının pozulması təhlükəsi ortaya çıxanda dövlət bu sahələrə müdaxilə edir. Fransız, alman və amerikan hüququnda bu fəaliyyətə "*polis fəaliyyəti*" deyilir; lakin buradakı "polis" sözünü əvvəlcə qeyd etdiyimiz kimi, daha geniş mənada, "mühafizə" kimi ələ alsaq məqsədəuyğun olar. Mühafizə fəaliyyəti, bizim alışdığımız "hüquq-mühafizə" fəaliyyətindən daha genişdir, məsələn burada ekologiyanı qoruyucu fəaliyyət də daxildir.

C. İCTİMAİ XİDMƏTLƏR

Liberal ya da sosial hüquq dövlətində, dövlətin məqsədi insan olduğuna görə, vətəndaşların rifahını təmin etmək əlbətdə dövlətin əsas vəzifələrindən birisidir. İctimai xidmətləri də təqdim etmədən, bu rifahı təmin etmək imkansızdır. Elə hallar olur ki, sahibkarlar və iş adamları ictimai ehtiyaçları qarşılayan xidmətlər təqdim etmir, məsələn kəndlərə ictimai nəqliyyatın təşkili və ya rabitə xətlərinin çəkilməsi kimi. Belə hallarda inzibati orqanlar o işin icrasına girişir. Belə qəbul olunur ki, şəxslərin fəaliyyəti ilə ictimai mənafeyin bütün hallarda təmin edilməsi imkansızdır, buna görə də inzibati orqanlar bu sahələrə özləri birbaşa müdaxilə edir və bu sahədə ictimai marağın təmin olunmasını öhdələrinə götürürlər. İnzibati orqanlar ictimai xidmətləri ya təkbaşına, ya da şəxslərlə bərabər və müştərək aparırlar. Beləliklə, bu orqanlar ictimai xidmətlər deyilən fəaliyyəti icra edirlər.

[325] Bagheri Mahmood, *Market Economy, Private Law and Economic Regulation*, Brunel University, s.4

D. DƏSTƏKLƏMƏ VƏ HƏVƏSLƏNDİRMƏ FƏALİYYƏTİ

Administrasiya bəzi sahələrdə cəmiyyətlə yanaşı, özü birbaşa bu sahələrin işlədilməsinə girişmir. Bunun müxtəlif səbəbləri ola bilər: maliyyə imkansızlığı, məqsədəuyğunluq, sərbəst rəqabətin təmin edilməsi və s. Belə hallarda administrasiya bu sahələri özəl hüquq şəxslərinin işlətməsini dəstəkləyir və təşviq edir. Məsələn, sənaye və s. istehsalat sahələri, turizm, xarici ticarət kimi sahələrdə inkişaf, şübhəsiz ki, ictimai mənafeyin təmininə yönəlib. Administrasiya bunu kredit təminetmə, vergi endirimi kimi metodlarla həyata keçirir. Məsələn, regionların iqtisadi inkişafını təmin etmək üçün, paytaxt xaricində icra edilən sahibkarlıq fəaliyyəti üçün daha düşük mənfəət və gəlir vergisinin alınması nəzərdə tutula bilər.

E. DAXİLİ NİZAM-İNTİZAM VƏ DAXİLİ QURULUŞ/TƏŞKİLATLANMA FƏALİYYƏTİ

İnzibati orqanların yuxarıda sadalanan vəzifələri yerinə yetirmək üçün müəyyən təşkilatı, işçiləri, daşınar və daşınmaz əmlakı, pulu olmalıdır. Administrativ təşkilatın idarə edilməsi, personalın təmin edilməsi, yetişdirilməsi, lazımi yerlərdə və xidmətlərdə işlədilməsi, ehtiyac duyulan malların əldə edilməsi, maliyyə idarəçiliyi kimi fəaliyyətlər daxili fəaliyyəti təşkil edir. Bunlar birbaşa ictimai mənafeyi təmin etməyə yönəlmir (ancaq dolayı olaraq təsir göstərirlər), başqa administrativ fəaliyyətdən də bu cəhətdən fərqlənirlər.

F. PLANLASDIRMA FƏALİYYƏTİ

İnzibati idarəetmə orqanlarının öz funksiyasını yerinə yetirmək üçün apardıqları fəaliyyətlər əsasən yuxarıda gösərilənlərdən ibarətdir. Bunlar xaricində icra hakimiyyətinin qanunvericilik orqanı, başqa dövlətlərlə və ya beynəlxalq qurumlarla münasibətləri siyasi fəaliyyət sayıldığı və administrativ funksiyaya daxil olmadığı üçün, administrativ/inzibati vəzifələr kimi görülmür. Planlaşdır-ma isə, səmərəli idarəetmənin (xüsusən ictimai xidmətlərin icrası baxımından) zəruri şərtlərindən birisidir. Planlaşdırma ictimai idarəetmənin müxtəlif sahələrində aparılır – demografiya sahəsindən başlayaraq, iqtisadiyyat, torpaq islahatı, şəhərləşmə və bir çox digər sahədə. Planlaşdırma fəaliyyəti də hüquqi nəzarətə tabe olmadığı üçün, hardasa, siyasi fəaliyyət sayılır. Bununla belə, bir çox inzibati vahid planlaşdırma işinin təşkilində müəyyən rol oynayır, yuxarı orqanlara lazımi məlumatları və təklifləri verir. İdarəetmə orqanlarının "nəzərə alma və seçmə variantlarını müəyyən etmə" mahiyyətində olan bu fəaliyyətinin bir hissəsi müəyyən nazirlik və ya idarənin nəzdində bu nazirlik/idarənin vəzifələrinə uyğun icra edilir.

Digər tərəfdən, müasir dünyada administrativ qurumların fəaliyyəti ISO 9001 standartına uyğunlaşdırılır və buradan da planlaşdırmanın əhəmiyyəti öz-özünə ortaya çıxır. Çünki planlaşdırma ISO 9001 şərtlərindən biridir və o, belə ifadə edilir: Planlaşdır – tətbiq et – yoxla – tədbir gör.

II. MÜHAFİZƏ FƏALİYYƏTİNİN HÜQUQİ REJİMİ

A. İNZİBATİ MÜHAFİZƏ TERMİNİ VƏ ONUN MƏQSƏDİ

1. İnzibati mühafizə termini

Cəmiyyətin ortaq yaşamı davam etdirmək üçün müəyyən qayda və nizama ehtiyacı var. Bu səbəbdən də, ibtidaidən inkişaf etmişə qədər hər cəmiyyətdə inzibati orqanların ən birinci və ümdə vəzifəsi ictimai asayişi və qaydanı qorumaq, şəxslərin və qrupların təhlükəsiz və rahat yaşamalarını təmin etməkdir. İdarəetmə orqanlarının ictimai asayişi qorumaq və təmin etmək fəaliyyətinə mühafizə (polis) fəaliyyəti deyilir.

İstər Alman, istərsə də Fransız və İngilis hüquqlarında bu fəaliyyətə **polis** (*polizei, police*) **fəaliyyəti** deyilir. Biz də bu əsərdə *polizei* termininin *mühafizə* kimi tərcümə edilməsini daha uyğun saydıq.

İdarəetmə orqanları mühafizə fəaliyyəti ilə şəxslərin və müxtəlif qrupların *cəmiyyətdəki* davranışlarını, fəaliyyətlərini yoxlaya bilər və onların əsas hüquq və azadlıqlarını lazımi hallarda məhdudlaşdıra bilər. Başqa sözlə, administrasiya, ictimai asayiş və qaydanı vətəndaşlara yönəlik bəzi əmr və qadağalarla həyata keçirir. Bu səbəbdən də, inzibati mühafizə fəaliyyəti vətəndaşlarla administrasiyanı əsas hüquq və azadlıqlar məsələsində qarşı-qarşıya gətirən inzibati fəaliyyət növüdür.

Demokratik ölkələrdə şəxslərin əsas hüquq və azadlıqlarına konstitusiya təminat verir. Konstitusiyanın təmin etdiyi əsas hüquq və azadlıqlar ancaq vətəndaşların nümayəndələrindən ibarət olan qanunverici orqanın qanunları ilə məhdudlaşdırıla bilər. Əsas hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırma səbəblərindən biri də ictimai qaydanın qorunmasıdır, bunu Avropa insan hüquqları Konvensiyasında da açıq-aşkar görmək olar.[326] Məsələn, sərbəst toplaşmaq azaldığı, birləşmək hüququ, məlumat və vicdan azaldığının reallaşmasını tənzimləyən qanunlar var. Administrasiya bu qanunlarda ümumi və obyektiv şəkildə nəzərdə tutulan qaydaları inzibati hüquqi aktlarla müəyyən statusda olan şəxslərə tətbiq etməklə, mühafizə fəaliyyətini reallaşdırır (ictimai asayiş və qaydanı qoruyur).

2. İnzibati mühafizənin məqsədi - "İctimai Qayda"

İnzibati mühafizə fəaliyyətinin məqsədi, az öncə də göstərildiyi kimi, ictimai qayda və asayişin qorunması və təmin edilməsidir. İngilis dilində *public*

[326] baxın: 9/2, 10/2, 11/2-ci maddələr.

safety (order)[327], alman hüququnda isə "*öffentlichen Ordnung*"[328] adlanan, insan hüquqlarının məhdudlaşdırılmasında da bir meyar kimi istifadə olunan anlayışa Avropa Məhkəməsinin qərarlarında tez-tez rast gəlmək olar. Bu halda ictimai qayda/asayiş terminini açıqlamaq lazımdır.

İdarəetmə orqanlarının bütün fəaliyyətində olduğu kimi, mühafizə fəaliyyətinin də son məqsədi ictimai marağın gerçəkləşdirilməsidir. İctimai qaydanın pozulması ictimai marağa mənfi təsir göstərir və bunun qarşısını almaqla ictimai mənafe reallaşır. Bu mənada ictimai qayda/asayiş "... cəmiyyətə aiddir və müəyyən şəxslərə deyil, ümumi mənafeyin təmin edilməsinə əsaslanır..".[329] Bu səbəbdən də, şəxslərə aid olan və şəxsi/özəl mənafelərə əsaslanan davranış sisteminin ictimai asayiş ilə əlaqəsi yoxdur. Bu baxımdan ictimai qayda/asayiş - yollar, parklar, teatrlar, meydanlar, kinoteatrlar, sauna, mehmanxana, restoran, kazino, bar kimi hər kəsə açıq yerlərdə olan qaydanı ifadə edir; ictimai qayda / asayiş belə ümumi yerlərdə vətəndaşların təhlükəsizlik, əmin-amanlıq, sağlam şəraitdə yaşamalarının təmin edilməsi mənasına gəlir. Lakin şəxslərin mənzilində və ya iş yerlərindəki qaydanın, şəxslərin şəxsi həyatlarına və ya əxlaq anlayışlarına görə qurduqları nizamın qorunması və təmin edilməsi administrativ inzibatçılığın məqsədinə daxil deyil. Bu mənada şəxslərin ictimai həyata təsir göstərməyən və fərdi mənfəətə yönəlik, əxlaq anlayışlarına uyğun hərəkət və davranışlarına inzibati mühafizə müdaxilə edə bilməz. Ancaq totalitar rejimlərdə (məsələn, kommunist, faşist və teokratik rejimlərdə) inzibati mühafizə şəxslərin mənzillərinə, şəxsi həyatlarına müdaxilə edə bilər.

Məsələn, cəmiyyətdə ancaq 2-3 nəfərin hüquqlarını poza bilən davranışlar, ümumilik ərz etmədiyi üçün, ictimai qaydanı pozucu mahiyyət daşımır və mühafizə fəaliyyətinin predmeti ola bilməz.

28 Oktyabr 1999-cu il tarixli «Polis haqqında» Qanunun 3-cü maddəsi *"…polisin təyinatı insanların həyatını, sağlamlığını, hüquq və azadlıqlarını, dövlətin, fiziki və hüquqi şəxslərin qanuni mənafelərini və mülkiyyətini hüquqa zidd əməllərdən qorumaqdan ibarətdir"*, polisin vəzifələrini sadalayanda isə ilk sırada *"ictimai qaydanı qorumaq və ictimai təhlükəsizliyi təmin etmək"*, *"cinayətlərin və digər hüquqpozmaların qarşısının alınması üçün tədbir görmək"* deməklə administrativ mühafizə fəaliyyətinin əsl məqsədinin cəmiyyətin xarici və maddi nizamını qorumaq olduğunu ifadə edir.

---

[327] Əslində, *public order* sözünün mənası daha genişdir və yerinə görə, "ictimai quruluş", "sistemin əsas qaydaları" kimi mənalara gəlir. Belə halda o, konkret cəmiyyətin əsas qayda və prinsiplərini ifadə edir. Məsələn, milli məhkəmədə tətbiq edilən xarici dövlət qanunu tətbiq edən dövlətin hüquq sisteminə, əsas qayda və prinsiplərinə zidd olmamalıdır.

[328] baxın: http://www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/gersdorf/Faelle/AG_VerwR_II/loes7.html

[329] Onar, s.1479

Habelə «Polis haqqında» Qanunun 18-ci maddəsi ictimai yerdə sərxoş və-ziyyətdə müstəqil hərəkət edə bilməyən (onların ətraf üçün təhlükə yaratmaları şərt deyil) şəxsləri təcrid etmə səlahiyyətini tanıyır. Eyni zamanda İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 22-ci fəsli də ictimai qayda, təhlükəsizlik və mənəviyyat sahələrində polisə vəzifə və səlahiyyətlər verir. Məsələn, gecə saat 24.00-dan səhər saat 7.00-a qədər mənzildə ətrafda yaşayanları narahat edən səs-küy varsa, polis lazımi xəbərdarlıqdan sonra bu hadisəyə müdaxilə edə bilər,[330] yenə əxlaq məsələləri ilə əlaqədar yetkinlik yaşına çatmamış şəxsləri sərxoş hala gətirmək qadağan edildiyi kimi (İXM m.307), fahişəlik (m.308) və qumar oyunu (m. 309) da hüquqa zidd sayılıb; Cinayət Məcəlləsinin 27-ci fəsli ictimai mənəviyyat əleyhinə cinayətləri tənzimləyib (pornoqrafik materialları yaymaq kimi) və bunların qarşısının alınması inzibatçılığın məqsədləri arasındadır. Ayrıca xuliqanlıq şəklində olan əxlaqsız davranılşları da bu cümlədən saymaq lazımdır.

Şəxslərin əxlaqdankənar bəzi hərəkət və davranışları inzibati mühafizə fəaliyyətinin predmetinə daxildir. Ancaq burada diqqət yetiriləsi məqam odur ki, inzibati mühafizənin bəzi hərəkət və davranışlara müdaxilə etməsi üçün bu hərəkət və davranışlar cəmiyyətin nizamının pozulması və sarsılması üçün açıq-aşkar və real təhlükə yaratmalıdır. Başqa sözlə, belə hərəkətlər və davranışlar cəmiyyətin xarici və maddi nizamına dərhal və ya yaxın zamanda təsir edə bilərsə, administrativ inzibatçılığın müdaxiləsi mümkün olar. Belə açıq və yaxın təhlükə mövcud deyilsə, bu cür hərəkət və davranışlara idarəetmə orqan-larının müdaxiləsi yolverilməzdir və səlahiyyətin aşılması mənasına gəlir.

3. İctimai qaydanın *(Public Safety/Order)* ünsürləri

Yuxarıda da toxunduğumuz kimi, ictimai qayda şəxslərin ümumi və ya açıq yerlərdə təhlükəsizlik, nizam-intizamlı və sağlam şəraitdə yaşamalarını təmin edir. Bu halda, ictimai asayiş təhlükəsizlik, nizam-intizam və sağlamlıq ünsür-lərindən meydana gəlir.

a) Təhlükəsizlik

Təhlükəsizlik şəxslərin ümumi və ya açıq yerlərdə can və əmlakı üçün qorxu hiss etməmələrini ifadə edir. Başqa sözlə, təhlükəsizlik şəxslərin can və əmlakına zərər vura bilən hədə və təhlükələrin yoxluğu mənasına gəlir. Qısaca, təhlükəsizlik şəxslərin ümumi və ya açıq yerlərdə hücuma, zorakılığa, qəzalara məruz qalmadan can və əmlakı üçün narahat olmamaları və rahat dolaşmala-rının təmin edilməsidir. Məsələn, yol hərəkəti qaydaları, iş qəzalarının qarşısı-

[330] Bu müdaxilə polisin istəyi ilə və ya istənilən formada ola bilməz.

nın alınmasına yönəlik tədbirlər, şəxsi və mənzil toxunulmazlığının təmin edilməsi üçün nəzərdə tutulan tədbirlər və ya binaların yanma və uçma təhlükəsinə qarşı nəzərdə tutulan tədbirlər, şəxslərin canı və əmlakı üçün qorxu duymadan yaşamalarına yönəlir və ictimai qayda/asayiş termini ilə sıx bağlıdır.

b) Nizam – intizam

Nizam-intizam normal yaşayışa neqativ istiqamətdə təsir göstərə bilən hər cür pozuntunun və qarışıqlığın olmamasını ifadə edir. Bu mənada nizam-intizam şəxslərin sakit yaşamalarına mənfi təsir göstərən toz, səs-küy, duman, çirk və s. kimi hər cür qarışıqlıqdan uzaq rahat yaşamalarını ifadə edir. Xarici görkəmi pozan hallar da ictimai qaydanı pozma dərəcəsinə vardıqda, nizam-intizamı pozan hal sayılır.

İctimai həyatın tənzimlənməsində qoyulan qaydalara əməl olunub-olunmamasını yoxlamaq da cəmiyyətdə nizam-intizamın qorunmasına aiddir. Məsələn, sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olan şəxsin vergi ödəyib-ödəmədiyinin, iş yerində sanitariya qaydalarına əməl edib-etmədiyinin yoxlanması buna misal ola bilər.

c) Sağlamlıq

Səhhətin qorunması kimi ifadə oluna bilən sağlamlıq cəmiyyətin infeksiya və epidemik xəstəliklərdən mühafizə olunması, cəmiyyətin sağlam şəraitdə yaşamasının təmin edilməsi mənasına gəlir.

İctimai asayişin ünsürü kimi sağlamlıq konkret vətəndaşın hər hansı xəstəlikdən müalicə olunması demək deyil: belə xəstəliklərin müalicəsi ictimai səhiyyə xidmətinin predmetidir və bu işi, bir qayda olaraq, Səhiyyə Nazirliyi təşkil edir. İctimai asayiş termininin ünsürü olaraq sağlamlıq bütöv cəmiyyətin ümumi və epidemik xəstəliklərdən qorunması, bu cür xəstəlik təhlükəsinin olmaması mənasına gəlir. Məsələn, taun, xolera kimi xəstəliklər həm epidemikdir, həm də çox təhlükəlidir. Təhlükə yaratmayan xəstəliklər ictimai qaydanı pozmaz və inzibati orqanlar onlara qarşı birbaşa tədbir görə bilməz. Lakin quş qripi kimi təhlükəli və epidemik xəstəliklərə qarşı bütün ölkələrdə idarəetmə orqanları təxirə salınmayan tədbirlər görür. Başqa sözlə, ictimai asayişin ünsürü olan sağlamlıq, ümumi sağlamlıqdır. Məsələn, sular, hər cür qida maddələri üzərində nəzarət, epidemiyaların qarşısının alınması üçün tədbirlər ümumi sağlamlığın qorunması məqsədi güdür. Ümumi sağlamlığın qorunması üçün tətbiq olunan tədbirlər, insanlar və heyvanlar üzərində ola biləcəyi kimi, daşınar və daşınmaz əşya üzərində də tətbiq oluna bilər. Bir iki nəfərin qrip xəstəliyi tutması, dövləti çox maraqlandırmaz. Lakin qrip epidemiyasının yayılması, bir çox halda administrasiyanı hərəkərə keçirir, məsələn məktəblərdə və digər müəssisələrdə özləri peyvənd vurma kompaniyası təşkil edə bilərlər.

d) Ümumi əxlaqın qorunması

Hər nə qədər şəxslərin və cəmiyyətin əxlaq yaşantısına müdaxilə etmək, müasir liberal dövlətdə vətəndaş azadlığına ziddiyətli kimi görünsə də, bir çox qərb demokratiyası, hələ ki ümumi əxlaqın qorunmasını tələb edir. Düzdür, Avropa Şurasında cinsi azlıqların qorunması tendensiyası getdikçə artır. Bununla belə, hər kəsə açıq olan və hər kəsin gördüyü şəkildə, cəmiyyətin o gün üçün əxlaqsız saydığı halların göstərilməsi, mühafizə fəaliyyətlərinin predmetinə daxil olacaqdır. Məsələn, bir insanın xalqa açıq yerlərdə tamamilə çılpaq gəzməsi, qadağan edilə bilər. O şəxs öz evində ya da qapalı həyətində istədiyi libası geyə bilər. Lakin parkda ya da bulvarda geyinməsi, cəmiyyətin hüzurunu pozmamalıdır.

4. İnzibati mühafizə – cinayətkarlığa qarşı mübarizə - siyasi mühafizə (siyasi polis)

a) İnzibati mühafizə - cinayətkarlığa qarşı mühafizə

İnzibati mühafizənin cinayət istintaqı ilə bağlı polis fəaliyyətindən fərqini ortaya qoymaq lazımdır. Bu fərqləndirməyə ehtiyac varmı? Praktikada bunlar arasında fərq var. İnzibati mühafizə ictimai qaydanı qoruyan fəaliyyət olduğu üçün ona "preventiv mühafizə", "cinayətdən əvvəl mühafizə" də deyirlər.[331] Cinayət istintaqı fəaliyyəti isə cinayət törədilməsindən sonra icra edilən fəaliyyətdir və məqsədi də şəxsləri cinayət məsuliyyətinə cəlb etməkdir; bura cinayətin istintaqı, sübutların toplanması, qəti-imkan tədbirlərinin tətbiqi və s. Daxildir. İki mühafizə qollan arasındakı fərq, sadəcə, birincinin ictimai qaydanın pozulmasını önləyici, o birinin isə cinayət sayılan əməllərə görə cəzalandırıcı olmasından ibarət deyildir. Bu fəaliyyəti icra edən orqanlar baxımından da fərq yaranır, habelə tətbiq edilən qanunvericilik baxımından. Məsələn, rayon icra hakimiyyətləri inzibati mühafizəni həyata keçirdikləri halda, cinayət istintaqına yönəlik mühafizə/polis fəaliyyətini həyata keçirmirlər. Daxili İşlər Nazirliyi həm inzibati, həm də cinayət istintaqı fəaliyyətini icra edir. Prokurorluq orqanları cinayət istintaqını həyata keçirən, ona nəzarət edən orqandır. Bəzən bir nazirliyə daxil olan müxtəlif aşağı orqanlar ayrı-ayrı mühafizə sahələrində iş görürlər. Məsələn, Dövlət Yol Polisi ancaq inzibati mühafizə ilə məşğul olur, amma yol nəqliyyat hadisəsi nəticəsində kiminsə sağlamlığına ağır zərər vurularsa, DYP hadisəni protokollaşdırmalıdır, lakin CM-in 263-cü maddəsi üzrə icraatı DYP deyil, rayon polis idarəsi (RPİ) aparacaqdır; halbuki bunların ikisi də Daxili İşlər Nazirliyinin tabeçiliyində olan orqanlardır. Qısası, inzibati – cinayət-istintaq mühafizə fəaliyyəti, praktikada *səlahiyyət* baxımından da ortaya fərq qoyur.

[331] Gözübüyük, Tan, I Cild, s.476.

Vergilər Nazirliyi əsasən inzibati mühafizə fəaliyyətini həyata keçirir. Amma vergi cinayətlərinin törədilməsi halında cinayət istintaqını da həyata keç irir.

Hər iki mühafizə fəaliyyətinə tətbiq edilən qanunlarda da fərq var. İnzibati mühafizədə prosessual normalar «İnzibati icraat haqqında» Qanunla, İnzibati Prosessual Məcəllə və İnzibati Xətalar Məcəlləsi ilə tənzimləndiyi halda, cinayətlərin istintaqı Cinayət Prosessual Məcəlləsinə görə həyata keçirilir. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 3-cü maddəsinə görə, adı çəkilən qanun cinayət təqibi və inzibati xətalarla bağlı işlərdə tətbiq olunmur.

Başqa fərq ondan ibarətdir ki, inzibati məhkəmələr sistemi olan ölkələrdə inzibati mühafizə fəaliyyətindən yaranan mübahisələrə inzibati məhkəmələrədə baxılır.

Ölkəmizdə inzibati mühafizə, cinayət istintaqı ilə bağlı mühafizə xidmət - lərini təşkilat və vəzifəli şəxslər baxımından ayırmaq hər zaman mümkün olmur (Daxili İşlər Nazirliyi, Dövlət Gömrük Komitəsi misalında olduğu kimi). Bu iki mühafizə sahələrini ancaq fəaliyyətin xüsusiyyəti və məqsədlər baxımından qəti olaraq ayırmaq mümkündür.

b) İnzibati mühafizə - siyasi mühafizə (siyasi polis)[332]

Ölkəmizdə siyasi polis fəaliyyətini Milli Təhlükəsizlik Nazirliyi həyata ke - çirir. Siyasi polisə siyasi mühafizə fəaliyyəti də demək olar. Siyasi polis fəaliy - yəti etibarı ilə dövlətin təhlükəsizliyini qoruma məqsədini güddüyü üçün inzibati mühafizə fəaliyyətinə daha yaxındır.

MTN-in fəaliyyətinin bir hissəsi (cinayət istintaqı) Cinayət Prosessual Məcəlləsi ilə tənzimlənsə də, MTN-nin mühafizə fəaliyyətinin bir hissəsi də "Əməliyyat-axtarış fəaliyyəti haqqında" Qanunla tənzimlənir. MTN-in fəaliy - yətini tənzimləyən və dövlət sirri sayılan gizli normativ sənədlər də var ki, ictimaiyyətə açıqlanmır. MTN-nin gördüyü işlər arasında milli təhlükəsizlik siyasəti ilə bağlı planların hazırlanması üçün hərbi, siyasi, iqtisadi, ticarət, ma - liyyə, sənaye, elmi, texniki, bioqrafik və psixoloji məlumatları toplama, bu məlumatları müvafiq administrativ orqanlara çatdırmaq da var. Görünür, siyasi polisin funksiyası dövlətin və ölkənin müstəqilliyini və bütövlüyünü - millətin varlığını və birliyini təmin etməyə yönəlir və bu cəhətdən onun funksiyaları klassik mənada administrativ mühafizənin məqsədindən fərqlənir. Siyasi polisin fəaliyyətinin əhəmiyyətli hissəsinə inzibati idarəetmə hüququ qaydaları şamil olunmur. Lakin vətəndaşlarla əlaqədar icra etdikləri və hüquqi nəticə yaradan fəaliyyətləri məhkəmə nəzarətinə tabe olur və hüququn əhatə sahəsinə daxildir.

[332] "Siyasi polis" termini alman hüququndan gəlib.

5. Ümumi və xüsusi inzibati mühafizə

a) Ümumi inzibati mühafizə

Bəzi inzibati orqanlar mühafizə sahəsində hər cür, ya da xeyli geniş spektrdə qaydalara riayyət olunub olunmamasına nəzarət edir və pozuntulara qarşı mübarizə aparırlar. Məsələn, rayon polis bölmələri belədir. «Polis haqqında» Qanunun 3-cü maddəsinə görə, polis həm ictimai qaydanı qorumalı, həm də hər cür hüquqpozmaların qarşısını almalıdır. Eyni qanunun 14-cü maddəsinin 6-cı bəndinə görə, epidemiya və epizootiya zamanı polis karantin tədbirlərində də iştirak edir. Ayrıca polis inzibati xətaların icraatının bir qismini aparır. Göründüyü kimi, polis orqanları ictimai mühafizəni hər 3 sahədə aparmaq vəzifəsi daşıdığı üçün ümumi mühafizə orqanıdır və ümumi mühafizə fəaliyyətini aparır. Rayonlarda rayon icra hakimiyyətləri də ümumi mühafizə fəaliyyətini icra edir.

b) Xüsusi mühafizə sahələri

Xüsusi mühafizə dar sahədə icra edilən mühafizə xidmətini ifadə edir. Bu məsələ fəaliyyəti icra edən mühafizə orqanının *səlahiyyət* ünsürünə aiddir. Təhsil Nazirliyi ancaq təhsil sahəsində olan qaydalara əməl edilib-edilmədiyini yoxlaya bilər, yəni ictimai qaydanın ancaq nizam-intizam ünsürü ilə əlaqədar aktlar verə bilər; o, ictimai təhlükəsizliklə bağlı fəaliyyət icra etməməlidir.[333] Eyni qaydada Səhiyyə Nazirliyi xüsusi mühafizə orqanıdır.

Ola bilər ki, nazirlik ümumi mühafizə orqanı olduğu halda, onun tərkibində olan inzibati orqanların hər biri ayrılıqda xüsusi bir sahə ilə məşqul olsunlar. Məsələn, rayon icra hakimiyyəti ümumi mühafizə orqanı, rayon təhsil şöbəsi isə xüsusi mühafizə orqanıdır (eyni qaydada icra etdikləri fəaliyyət də belədir). Bu hal onların səlahiyyət məsələsinə təsir göstərir.

Yerli inzibati orqanların mühafizə fəaliyyətini də, bir qayda olaraq xüsusi administrativ fəaliyyət kimi səciyyələndirmək lazımdır.

Xüsusi mühafizə fəaliyyətlərinin bir hissəsi isə ümumi mühafizə fəaliyyətinin məqsədlərindən kənar, yəni təhlükəsizlik, nizam-intizam və sağlamlıq sahələri xaricində fəaliyyət göstərmək üçün qurulur. Məsələn, lotoreya oyunları, yaxud da at yarışları üzərində nəzarəti həyata keçirmək buna misal ola bilər. Bu şəkildə qurulan xüsusi inzibati mühafizə xidmətləri ilə qorunmaq və təmin edilmək ictimai asayişdən fərqli qaydadır. Belə xidməti mühafizə fəaliyyəti uyğun xidməti yerinə yetirən nazirlik və ya inzibati orqanın əmri və məsuliyyəti altında icra edilir.

---

[333] Bununla belə, qanunvericilik Təhsil Nazirliyinin məktəblərdəki təhlükəsizliyi təmin etmək üçün Daxili İşlər Nazirliyi ilə bərabər tədbirlər görə biləcəyini nəzərdə tuta bilər.

Məsələn, Nəqliyyatda Baş Polis İdarəsi dəmir yolu, hava və su nəqliyyatı obyektlərində cinayətkarlığa və başqa hüquqpozmalara, eləcə də Xəzər dənizi hövzəsində, respublikanın çaylarında, göllərində və başqa su tutarlarında ekolojı cinayətlərə qarşı mübarizəni, ictimai qaydanın qorunmasını və ictimai təhlükəsizliyi qoruyan, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada əməliyyat-axtarış fəaliyyətini həyata keçirən müstəqil strukturdur. 1918-ci il iyunun 25-də Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti (Azərbaycan Demokratik Respublikası) hökumətinin qərarı ilə ölkə ərazisindəki bütün dəmir yollarının mühafizəsi Daxili İşlər Nazirliyinin sərəncamına verilmiş və bu işin həyata keçirilməsi məqsədilə nəqliyyatda polis qurumları yaradılmışdır.

B. MÜHAFİZƏ AKTLARI, ÜSULLARI VƏ SANKSİYALARI

İnzibati orqanlar mühafizə vəzifəsini bəzi aktlar çıxararaq və xüsusi üsullar vasitəsilə bunlara əməl etməyənlər haqqında müxtəlif sanksiyalar tətbiq etməklə həyata keçirir.

1. Normativ və fərdi mühafizə aktları

Administrasiya mühafizə vəzifəsini, hər şeydən əvvəl, normativ aktlar qəbul etmək yolu ilə icra edir. Konstitusiyanın 148 və 149-cu maddələri mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarına və yerli icra hakimiyyətlərinə, 150-ci maddəsi isə bələdiyyələrə normativ aktlar qəbul etmək səlahiyyəti verir. İnsan hüquqlarının məhdudlaşdırılmasında əsas prinsip bunları qanun növlü parlament aktı ilə həyata keçirmək olsa da, qanunla bütün incəlikləri nəzərə almaq hər zaman mümkün olmadığı üçün bu incəliklərin nizamlanması vəzifəsi çox vaxt administrasiyanın üzərinə qoyulur. Buna görə parlament belə hallarda çox vaxt prinsip və əsasları müəyyən etməklə kifayətlənir. Dolayısıyla, ictimai asayişi təhlükə altında qoyan hal və davranışların incəlikləri inzibati orqanların normativ aktları ilə müəyyən olunur. Bu səbəbdən də, mühafizə sahəsində normativ aktlara çox rast gəlinir. Bununla belə, 21.10.2005-ci il tarixli «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 11-ci maddəsi fərdi yükləyici inzibati aktların ancaq formal qanuna dayana biləcəyinə əsaslanır. Bu tənzimləmə pozitiv hüququmuzda nisbətən yenidir və praktikaya indi-indi bəlli olur.

Ən geniş sahədə normativ mühafizə aktlarını Nazirlər Kabineti qəbul edir. Bu metod xüsusən unitar ölkələrdə tətbiq olunur.[334] Qanunçuluq prinsipinin pozulmaması üçün müvafiq qanun NK-ya bu səlahiyyəti verməlidir. Məsələn, «Sahibkarlıq fəaliyyəti haqqında» Qanun hansı növ sahibkarlıq fəaliyyətinin

[334] Gözübüyük, Tan, **I Cild**, s.488.

lisenziya əsasında həyata keçiriləcəyini müəyyən etmək səlahiyyətini icra hakimiyyəti orqanına (Prezident Fərmanına görə bu orqan Nazirlər Kabinetidir) tapşırır.

Fərdi mühafizə aktları konkret şəxsi/fərdi hadisələrə tətbiq etmək üçün verilən fərdi aktlardır; administrasiya qanunlardakı "mühafizə" funksiyasının necə tətbiq ediləcəyini göstərmək və qanunun nəzərdə tutduğu işləri müəyyən eləmək və icrasını təmin etmək üçün qəbul etdiyi əsasnamə və "qaydalara" əsaslanaraq belə aktlar verir.

2. Lisenziya və qeydiyyat üsulları

Administrasiya ictimai qaydanı qorumaq və təmin etmək məqsədi ilə şəxslərin, qrupların fəaliyyətini qadağan edə bilər, nəzarət edə və yoxlaya bilər, lazımi tədbirlər görə bilmək üçün bu fəaliyyətləri lisenziya və qeydiyyat üsullarına tabe edə bilər.

Konstitusion hüquqlar inzibati aktlarla məhdudlaşdırıla bilməz. Məsələn, Konstitusiyamızın 59-cu maddəsinə görə, hər kəsin azad sahibkarlıq hüququ var. Lakin bilirik ki, hansı sahibkarlıq fəaliyyətinin icrası üçün lisenziya alınıb-alınmaması məsələsini *müvafiq icra hakimiyyəti orqanı* normativ aktla müəyyən edir. Lisenziyanın verilməsində şəffaflıq və müəyyən prosedurlar olmalıdır, əks halda bu, sahibkarlıq hüququna müdaxilə kimi qiymətləndirilə bilər. Buna dair AR Prezidentinin Fərmanı ilə təsdiq edilmiş qaydalar var.[335]

İnzibati orqanlar istədiyi fəaliyyəti lisenziyaya tabe tutmaqda sərbəstdirmi? Şübhəsiz ki, yox. Burada meyar sahibkarlığın növü və ya başqa fəaliyyətin ictimai qaydanı pozma ehtimalının ciddiliyidir. Məsələn, tütün istehsalı lisenziyaya tabedir. Həqiqətən də, tütün sağlamlıq üçün zərərlidir, istehsalçılar üzərində ciddi nəzarət olmalıdır, bu sahədə lisenziya/icazəni tanınmış, etibarlı firmalara vermək daha düzgündür.

Şəxslərin və qrupların hüquqpozma sayılmayan fəaliyyətini administrasiya daimi olaraq qadağan edə bilməz. Qanunvericiliklə tanınmış hüquqlar baxımından bəzi məhdudiyyətlər qoyula bilər, bunlar Konstitusiyanın 71-ci maddəsinin müəyyən etdiyi məhdudlaşdırma meyarlarıdır - fövqəladə hallar, qismən məhdudlaşdırma, müvəqqətilik və beynəlxalq hüquq normalarına uyğunluq. Administrasiya bunun xaricində Konstitusiya və qanunlara əməl etmək şərti ilə pozitiv hüquqda tanınmış hüquq sayılmayan bəzi fəaliyyətləri nəzarət və yoxlama apara bilmək üçün icazə və qeydiyyat üsullarına tabe edə bilər. Lakin burda diqqət edilməlidir ki, xüsusən "icazə"nin tətbiq edilməsi, icra olunması istənən

[335] Bunlar 28.03.2000; 02.09.2002; 31.10.2005-ci il tarixli fərmanlardır.

fəaliyyətin məhdudlaşdırmasına yox, fəaliyyətin qanuna uyğun olaraq icra edilməsini təmin etməyə yönəlməlidir. Məsələn X şəxsi ya da şirkəti, un məmulatlarının bişirilməsi və satışı ilə bağlı fəaliyyət icra etmək istəyirsə, hər nə qədər belə fəaliyyət lisenziyaya tabe tutulmayıbsa, bu fəaliyyətə tətbiq edilən mühafizə aktları və üsulları, keyfiyyətli məhsulun hazırlanmasını təmin etməlidir. Bu cür sahibkarlıq fəaliyyətinə, sanitariya qaydlarına riayyət olunması, istifadə olunan xammalın lazımi keyfiyyət və sertifikatlara sahib olub olmadığını yoxlama kimi tədbirlər tətbiq edilə bilər.

a. Lisenziyalaşdırma

Lisenziya (icazə) üsulu idarəetmə orqanlarının bəzi fəaliyyətləri əvvəlcədən yoxlaması və lazım gələndə əngəlləyə bilməsi üçün nəzərdə tutulub. Bu üsulla administrasiya yoxlama nəticəsində müəyyən fəaliyyətə icazə və lisenziya vermək məsələsini həll edir. Lakin burada hüquqi dövlət və şəffaflıq prinsipləri əsasında lisenziyanın verilməsi üçün hansı şərtlərin tələb olunduğu qabağcadan bildirilməlidir. Lazımi şərtlərə əməl edənlərə rədd cavabının verilməsi ilə bağlı administrasiyaya mülahizə sərbəstliyinin (diskresyon səlahiyyətin) verilməsi mümkündür.[336] İcazə üsulunda mühafizə orqanının icazə vermə səlahiyyəti *bağlı səlahiyyət* ola biləcəyi kimi, sərbəst dəyərləndirməyə əsaslanan mülahizə səlahiyyəti də ola bilər. Birinci halda müəyyən və obyektiv şərtlərə cavab verənlərə və ya şərtləri yerinə yetirənlərə icazə verilməməsi hüquqa zidd olacağı kimi[337], ikinci halda da administrasiya bərabərlik prinsipinə əməl etməklə, mülahizə səlahiyyətindən hüquqi hədlər daxilində istifadə etməlidir. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 61.3-cü maddəsinə görə, inzibati akt diskresion səlahiyyətlər daxilində qəbul edildiyi halda, inzibati orqan mülahizələrini dəqiq və aydın şəkildə əsaslandırmalıdır.

b. Qeydiyyat

Qeydiyyata almada məqsəd nədir? İnzibati orqan müəyyən fəaliyyətlərin icrasından xəbərdar olsa, lazımi hallarda uyğun tədbirləri görmək imkanı qazanar. Qeydiyyatdan sonra da fəaliyyət mühafizə səlahiyyətlərinin predmeti olaraq qalır, fəaliyyət ictimai qaydanı pozma təhlükəsi yaradarsa, mühafizə orqanları hadisəyə müdaxilə edə bilərlər.[338] Məsələn, fiziki şəxs qismində sahibkarlıq

[336] Lisenziyalaşdırmada administrasiyaya mülahizə səlahiyyəti ancaq milli təhlükəsizlik ilə əlaqədar məsələlərdə və məhdud lisenziya üçün birdən çox iddiaçı olduqda (yarışma) hallarında tanına bilər. Əksinə tənzimləmə, idarəetmədə şəffaflıq və hüquqi müəyyənlik prinsiplərini poza bilər.

[337] Lisenziyanın verilməsində, diskresyon səlahiyyətin tanınmaması, lisenziyalaşdırmanın qeydiyyat şəklini alacağını irəli sürməyə imkan verirmi?

[338] Gözübüyük, Tan, I Cild, s.489.

fəaliyyəti ilə məşqul olmaq istəyən şəxs bu fəaliyyətlə məşğul olduğu ərazinin vergi idarəsində qeydiyyatdan keçməlidir. Qeydiyyata alınmanın başqa misalı hüquqi şəxslərin Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyata alınmasıdır. Beləliklə, administrasiya bu şəxslər üzərində müəyyən nəzarət fəaliyyətini həyata keçirə bilir. Qeydiyyat üsulu qeydiyyatdan sonra ona tabe fəaliyyətin mühafizə aktlarının predmeti ola bilməməsi demək deyil. Əksinə, qeydiyyata tabe fəaliyyət ictimai qaydanı pozma təhlükəsi yaradarsa, mühafizə xidmətləri bu fəaliyyətə müdaxilə edə bilər.

c. Yoxlama və nəzarət səlahiyyəti

İstər lisenziya, istərsə də qeydiyyata alma kimi mühafizə aktlarından sonra, əlbəttə, inzibati orqanlara bu fəaliyyətləri qanunda göstərilmiş prosedura uyğun yoxlamaq səlahiyyəti də verilməlidir. Əks halda, inzibati orqanlar şəxslərin qanunvericiliyə uyğun davranmalarına, lisenziya şərtlərinə əməl etmələrinə nəzarət edə bilməyəcək, ictimai qaydanı təmin edə bilməyəcəklər.

Burada yarana biləcək problemlər bu yoxlama və nəzarətin hansı sıxlıqla və hansı dərəcədə aparıla biləcəyi ilə bağlı ola bilər. Əslində, bu məsələlər qanunvericiliklə tənzimlənməlidir, amma etiraf etməliyik ki, bu məsələdə inzibati orqanların xeyli geniş mülahizə səlahiyyətləri var. Bununla belə, bəzi meyarlar olmalıdır. Yoxlamalar icra edilən fəaliyyətə maneçilik törətməməlidir, məsələn, sahibkarlıqla məşqul olan şəxsin fəaliyyəti yoxlanılırsa, yoxlama onun müştərilərini qaçırmamalı və müvəqqəti də olsa, iş yerinin bağlanmasına səbəb olmamalıdır. Əks halda, yoxlama *hüquqazidd* olacaq, vurulan ziyanı isə inzibati orqan ödənmək məcburiyyətində qalacaq. Belə halda yoxlama nəticəsində sahibkarın fəaliyyətində hüquq pozuntularının müəyyən edilməsi inzibati orqanın qanunsuz davanışlarını hüquqa uyğun hala gətirməməlidir.

3. Ümumi sanksiyalar

İdarəetmə orqanlarının mühafizə aktlarına tabe olmayanlar haqqında məhkəmələr xəbərdarlıq, müəyyən hüquqdan məhrum etmə, cərimə, inzibati həbs, fəaliyyətin qadağan edilməsi kimi[339] cəzalar tətbiq edə bilər. Bunlar İXM-də göstərilib və inzibati xətalar haqqında icraat nəticəsində təyin olunur. [340] Qanuni qüvvəyə minmiş məhkəmə qərarını da imkan oldugu halda qəsdən icra etməmək, CM-in 306-cı maddəsinə görə məsuliyyətə səbəb olur. Məhkəmə qərarı-

[339] Bu növ cəza İXM-də nəzərdə tutulmayıb. Lakin o, Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin 30.05.2001-ci il tarixli «Bakı şəhərində yerləşdirilmə və istismar tələblərinə əməl olunmadan fəaliyyət göstərən tijarət, ictimai iaşə və xidmət obyektlərinin fəaliyyətinin dayandırılması Qaydaları» ilə tənzimlən ir.

[340] İİHQ, «Anti-inhisar fəaliyyət haqqında» Qanun, «Haqsız rəqabət haqqında» Qanuna görə icraatın başlanması və cərimələrin tətbiq edilməsi mümkündür.

nın icrasına "zor göstərmə" şəklində əngəlləmə varsa, bu da CM-in 315-ci maddəsinə görə məsuliyyətə səbəb olur. Lakin burada vurğulamaq lazımdır ki, hər bir mühafizə aktına əməl edilməməsinə görə mütləq qaydada sanksiya tətbiq edilmir. Sanksiya varsa, bu, formal qanunda göstərilməlidir. Məsələn, İXM-in 23-cü Fəsli idarəçilik qaydaları əleyhinə olan inzibati xətaları nəzərdə tutur. Bu fəsildə göstərilmiş xətalar əsasən normativ sənəd şəklində olan mühafizə aktlarındakı tələb və standarların pozulmasından meydana gələn inzibati xətalardır – məsələn, İXM-in 316-cı maddəsi yanğın təhlükəsizliyi standartlarının, normalarının və ya qəbul edilmiş qərarın yerinə yetirilməməsi sanksiyalarını tənzimləyir.

Sanksiyalardan bəzilərini administrasiya da təyin edə bilər. Bunlar daha çox cərimə növlü sanksiyalardır. Məsələn, gecə saat 24.00 – 07.00 arası qonşuları narahat edəcək dərəcədə səs-küy salanlara əvvəlcə xəbərdarlıq edilə bilər. Lakin onlar səs-küy salmağa davam etsələr, cərimə olunurlar (İXM, m.306).

Faktiki olaraq inzibati hüquq pozuntularına qarşı nəzərdə tutulan sanksiyalar təkcə İXM-də göstərilməyib. Onların nəinki qanunda, hətta inzibati normativ aktlarda da nəzərdə tutulması mümkündür. Məsələn, 17.01.2000-ci il tarixli Bakı ŞİH-nin "Bakı şəhərində ticarət, ictimai iaşə və xidmət obyektlərinin yerləşdirilməsi tələbləri" adlı aktında belə qaydalar nəzərdə tutulub.

İnzibati orqanın təyin etdiyi sanksiyanı administrasiya icra edirsə, belə halda maraqlı şəxs onun qarşısını almaq üçün məhkəməyə müraciət etməlidir. Sanksiyanın icrası (məsələn, cərimənin ödənilməsi) idarə olunana aiddirsə, belə halda məsələ bir az mürəkkəbdir. Yol hərəkəti qaydalarının pozulmasına görə şəxs inzibati tənbeh kimi təyin edilən cəriməni ödəmirsə, onun sürücülük vəsiqəsi DYP (yeni adı ilə YPX) orqanında qalır. Sürücü avtomobili idarə etmək istəyirsə, bir ay ərzində cəriməni ödəməlidir. Digər tərəfdən, yenə DYP qulluqçusunun göstərişlərinə (məsələn, «saxla» əmrinə) əməl olunmalıdır, bu mühafizə atkının yerinə yetirilməməsi də inzibati xəta sayılır.[341] İctimai iaşə obyektləri cərimələri zamanında ödəmirlərsə, obyektin bağlanması mümkündür (Bakı şəhəri üçün).[342]

Mühafizə aktını maraqlı şəxsin icra etməməsinə görə sanksiya nəzərdə tutulmayıbsa, aktı idarəetmə orqanları özləri məcburi qaydada icra edə bilər. Nəzəriyyədə olan bu prinsip «İnzibati icraat haqqında» Qanunla təsdiqlənib. Bu, Qanunun 8-ci fəslində göstərilib.

[341] Qüvvədə olan «Yol hərəkəti haqqında» Qanun belə hallarda polisə maşını saxlamayan sürücünü təqib etmə hüququ vermir; sürücü cinayət törətdikdə təqib oluna bilər.

[342] Bunu nəzərdə tutan normativ sənədi BŞİH qəbul edib və başqa rayonlarda bənzər qanunvericilik aktı yoxdur.

Vergilərin və rüsumların ödənilməsi qaydalarının pozulmasına görə təyin olunan inzibati cərimələr ödənilməzsə, qərar qanuni qüvvəyə minənədək administrasiya onu icra etməyə haqlı deyil (İXM-in 34-cü fəsli). Şikayət müddəti ərzində, qərardan şikayət verildikdə isə bu şikayət üzrə qərar verilənədək inzibati tənbeh icra edilə bilməz.

İnzibati xəta olmadan başqa hallarda pul tələbləri ilə bağlı inzibati aktların məcburi qaydada icrasını "Məhkəmə qərarlarının icrası haqqında" Qanuna əsasən məhkəmə icraçıları həyata keçirir.

4. Birbaşa icra və məcburi icra

İctimai qaydanı təhlükə altına alan hərəkətlər olduqda inzibati mühafizə orqanı qanunun icazə verdiyi hallarda birbaşa icra səlahiyyətindən istifadə edərək ictimai asayişi qorumaq üçün dərhal tədbir görə bilər.

İnzibati mühafizə səlahiyyətlərini tənzimləyən «Polis haqqında» Qanun, yuxarıda göstərildiyi kimi, bəzi maddələrində polisin icra səlahiyyətini nəzərdə tutur.

İnzibatçı personal vəzifələrini yerinə yetirərkən son dərəcə vacib hallarda ictimai asayişin pozulmasının qarşısını almaq üçün silah da tətbiq edə bilər. İnzibatçı personalın silahdan istifadə etməsi zəruri müdafiə, silahlı münaqişəni kontrol altına almaq, qaçan/qaçmış cinayətkarları tutmaq məqsədi ilə mümkündür. Hüquq pozuntusu odlu silah işlətməklə törədilərkən və başqa cür nəticəyə çatmanın mümkün olmadığı hallarda polis lazımi xəbərdarlıqdan sonra silahdan istidfadə edə bilər. İnzibatçı personal zəruri müdafiə vəziyyətində «Polis haqqında» Qanunun 26-cı maddəsində göstərilmiş hallarda silah tətbiq edə bilər.[343] Açıq şəkildə cinayət xarakteri daşıyan əmrlər yerinə yetirilməməlidir. Bu şərtlərdən kənara çıxan və ya məqsədi aşan, prosedura açıq şəkildə zidd qaydada silahdan istifadə inzibati orqanın məsuliyyətinə səbəb olur.

Fransız hüquq doktrinasında və məhkəmə praktikasında bu hallarda inzibati orqanlara birbaşa icra səlahiyyəti verilir:[344]

1) qanunlar açıq şəkildə səlahiyyət veribsə (məsələn, 3 İyul 1877-ci il tarixli Qanun hərbi xidmətin ehtiyacları üçün güc istifadəsina imkan verir);
2) qanunlar müəyyən inzibati hüquqi akta qarşı çıxanlar haqqında cəza nəzərdə tutmursa;
3) fövqəladə hallarda, ictimai təhlükəsizliklə bağlı təcili hallarda və qəti zərurət varsa.

[343] Polisin fiziki güc tətbiq edə biləcəyi hallar da eyni maddədə tənzimlənib.
[344] Vedel, s.152.

Maraqlı şəxsin aktın icrasına qarşı çıxması, idarəetmə orqanlarının aktı başqa cür icra etmək imkanının olmaması, aktın istinad etdiyi qanuni tənzimləmənin şübhəyə yer qoymaması kimi əlavə şərtlər da lazımdır. Ümumi qayda aktın məcburi icrası üçün məhkəmə qərarının olmasıdır.[345] Türkıyə inzibati hüquq nəzəriyyəsində də buna yaxın bir fikir var.[346] Rusiya hüquq nəzəriyyəsində isə məsələ ətraflı şəkildə tədqiq edilməyib, hansı aktların zorla icra edilə bilməcəyi, hansılarının icrası üçün məhkəmə qərarı olmasının vacibliyinə toxunulmayıb.

Məsələ Azərbaycan hüquq nəzəriyyəsində də tədqiq edilməyib, lakin «İnzibati icraat haqqında» Qanun bu məsələyə də aydınlıq gətirdi. Aktın birbaşa icrası ya aktın mahiyyətindən irəli gələ bilər (aktı təbii olaraq inzibati orqan icra etməlidir – məsələn, universitetdən əmrlə xaric etməklə), ya da akt maraqlı şəxsi müəyyən hərəkətlər etməyə, müəyyən hərəkətlərə dözməyə və ya müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə məcbur etdiyi halda, şəxs bunları etmədiyi hallarda mümkündür. Məsələn, vətəndaş balkonunu hüquqa zidd şəkildə, ümumi istifadədə olan yeri zəbt etməklə artırır. Belə halda, Qanunun 83-86-cı maddələrinə görə, əvvəlcədən xəbərdarlıq edilməklə və müddət göstərilməklə, bu balkon onun hesabına sökülə bilər,[347] o, cərimə də oluna bilər. Bunlarla aktın icrası mümkün olmadıqda inzibati orqan maraqlı şəxsi müəyyən hərəkətləri etməyə və ya müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə bilavasitə məcbur edə və ya özü dərhal həmin hərəkəti hayata keçirə bilər.[348]

C. MÜHAFİZƏ SƏLAHİYYƏTİNİN TƏTBİQİNİN HƏDLƏRİ

1. Ümumi qeydlər

Administrasiya mühafizə fəaliyyəti ilə şəxslərin davranışlarını və fəaliyyətini yoxlayır, tənzimləyir və lazım olanda onlara müdaxilə edir. Bu nəzarət, tənzimləmə və müdaxilə hara qədər uzana bilər? İnzibati orqanın mühafizə (polis) səlahiyyətindən istifadə edərək aparacağı yoxlama, tənzimləmə və müdaxilənin hədləri necə olmalıdır?

---

345 Vedel, s.153.

346 Giritli İsmet, Akgüner Tayfun. **İdare Hukuku Dersleri,** Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.164, Duran, s.418.

347 Kərimov Səyyad, Vəliyeva Günəş, **İnzibati İcraat Haqqında AR Qanunu Kommentariyası,** Hüquq Ədəbiyyatı Nəşriyyatı, Bakı 2006, s.435.

348 İİHQ-nun 85-ci maddəsində göstərilib ki, cərimə qanunvericilikdə nəzərdə tutulduğu halda tətbiq edilə bilər və fiziki şəxslər üçün şərti maliyyə vahidinin 3 – 40 misli arası, hüquqi şəxslər üçün 3 – 300 misli arası təyin edilə bilər. Məsələ mürəkkəbdir, lakin buradaki cərimə inzibati cəza növündə cərimə kimi deyil, ancaq məcburetmə vasitəsi kimi nəzərdə tutulmuşdur. Məsələn, qanunvericilikdə bunun üçün müəyyən edilməmiş yerlərə zibil atılmasına görə inzibati cərimə növlü sanskiya nəzərdə tutulmayıb. Belə olan halda, ətrafı zibilləyən şəxsə əvvəlcə xəbərdarlıq edilir, müəyyən müddət ərzində o, zibilləməyə son qoymasa, cərimə olunacaq.

Şəxslərin bəzi davranışları və fəaliyyətləri qanunlarla cinayət və inzibati xəta sayılaraq qadağan edilib və onlara görə sanskiya müəyyən edilib. İnzibati mühafizə bu cür davranışa, fəaliyyətə müdaxilə edə bilər və onları qadağan edə bilər. Bu cür davranış və fəaliyyət baxımından hər hansı problem yoxdur.

Şəxslərin qadağan edilməmiş davranışlarına, fəaliyyətlərinə gəldikdə isə bunların yoxlanması, tənzimlənməsi və lazım olanda əngəllənməsi baxımından mühafizə səlahiyyətlərinə bəzi hədlər qoyulub, bunlar təbii ki olmalıdır, çünki əks halda liberal dövlət prinsipləri ağır şəkildə pozulmuş olardı. Mühafizə səlahiyyətlərinə qoyulan hədlər, müvafiq fəaliyyətin əsas hüquq və azadlıq olub-olmadığına görə dəyişir. Cinayət qanunu və başqa qanunlarla qadağan edilməmiş fəaliyyətlər Konstitusiyada əsas hüquq və azadlıq kimi nəzərdə tutulubsa, konstitusion təminat altına alınmış sayılır. Deməli, bunlar üzərindəki mühafizə səlahiyyətlərinə hər şeydən əvvəl konstitusion hədlər qoyulub. Ayrıca mühafizə səlahiyyətləri, mühafizə aktları ilə tətbiq ediləcəyinə görə bu konstitusion hədlərdən başqa mühafizə aktının inzibati akt kimi tabe olduğu başqa qaydalar/hədlər da var. Qanunvericilik ilə cinayət/inzibati xəta sayılmayan davranış və fəaliyyətlərin bir hissəsi isə hüquq və azadlıq olaraq nəzərdə tutulmayan davranış növləridir. Belə fəaliyyət olduqda mühafizə səlahiyyətlərinin konstitusion hədləri nəzərdə tutulmasa da, mühafizə aktlarının tabe olduğu başqa qayda və hədlər nəzərə alınmalıdır. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun müəyyən etdiyi *qanunçuluq prinsipi* də mühafizə səlahiyyətlərinin tətbiqində hakim meyar kimi nəzərə alınmalıdır.

2. Konstitusion məhdudiyyətlər

a. Ümumi hədlər

Konstitusiyanın 71-ci maddəsinə görə, hüquq və azadlıqlar bu maddədə nəzərdə tutulan səbəb və hallarda məhdudlaşdırıla bilər. Konstitusiyanın 71-ci maddəsində sadalanan səbəblər - müharibə, səfərbərlik, hərbi və fövqəladə vəziyyətdir. Diqqət yetirilməlidir ki, ictimai asayiş, ümumi asayiş, milli təhlükəsizik, ümümi əxlaq kimi səbəblərə əsaslanaraq Avropa Konvensiyası müəyyən hüquqların lazımi dərəcədə məhdudlaşdırılmasına icazə verir. Bizim Konstitusiyamızda bunlar məhdudlaşdırma səbəbi kimi nəzərdə tutulmur. Lakin Konstitusiyada nəzərdə tutulmayan bu məhdudlaşdırma şərtləri, normativ tənzimləmələrdə var.

Avropa Konvensiyası bütün hüquqları əhatə etmir. Hansı hüquqlar əhatə olunur? Bunlar yaşamaq hüququ, qeyri-insani rəftara məruz qalmamaq hüququ, azadlıq hüququ, ədalətli məhkəmə araşdırması hüququ, şəxsi həyatın toxunulmazlığı, din və vicdan azadlığı, fikir və söz azadlığı, sərbəst toplaşmaq və bir -

laşmək azadlığı, səmərəli hüqu q müdafiə vasitələri hüququ, bərabərlik və ayrı-seçkiliyə məruz qalmamaq hüququ, mülkiyyət hüququ, təhsil almaq hüququ, seçki hüququ kimi hüquqlardır. Konvensiyanın qoruma mexanizmi bu hüquqları əhatə edir. İnzibati orqanların bu hüquqlara müdaxiləsi zamanı Konvensiyadakı məhdudlaşdırma meyarları nəzərə alınmalıdır. Əfsuslar olsun ki, sosial hüquqlar Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyası ilə qorunmur. Lakin sosial hüquqların bir hissəsi, bəzi hallarda, mülkiyyət hüququnu əlaqələndirəbilər və belə hallarda Konvensiyanın qorunması altına düşər. Habelə təhsil almaq hüququ (təhsil vermək hüququ buna daxil deyildir) Konvensiyanın 1-ci Protokolu ilə qorunur.

AR Konstitusiyasının III-cü fəslində ki hüquq və azadlıqların sayı Avropa Konvensiyasında göstərilən hüquqlardan genişdir. Bəs Konvensiyada göstərilməyən konstitusion hüquqlar hansı qoruma mexanizmindən istifadə edəcəklər? Məsələn, əmək hüququ və ya sahibkarlıq hüququ üzərində mühafizə səlahiyyətləri həyata keçirilərkən inzibati orqanların bu səlahiyyətləri nə ilə məhdudlaşdırılacaq? Bəzi konstitusion hüquqlar baxımından Konstitusiyanın özü məhdudlaşdırma meyarı qoya bilər, amma bütün hüquqlar baxımından bu, nəzərdə tutulmur. Bu məsələdə qanuni tənzimləməyə hüquqi dövlət prinsipləri və mühafizə səlahiyyətlərinin tətbiqinin qayda və prinsipləri tətbiq edilməlidir.

İdarəetmə orqanlarının hüquq və azadlıqlara müdaxilə etmək səlahiyyəti məhz mühafizə (polis) səlahiyyətidir. Lakin administrasiya normativ aktla ona səlahiyyət verilmədən bunlara müdaxilə edərsə, əslində, parlamentə aid səlahiyyəti icra edir və qanunsuz olaraq başqa orqanın funksiya/hakimiyyətinə müdaxilə edir. Əslində, ictimai qayda, ümumi asayiş və ümumi sağlamlıq kimi məhdudlaşdırma səbəbləri bütün hüquq və azadlıqlar üçün tətbiq edilə bilər. Belə halda, parlament administrasiyaya bu səbəblərə dayanaraq bir çox hüquq və azadlıqlara müdaxilə etmə səlahiyyəti verə bilər. Ancaq Konstitusiya parlamentin hüquq və azadlıqları məhdudlaşdırmasına, yəni administrasiyaya mühafizə səlahiyyəti verməsinə hədd qoyub və bunlar Konstitusiyada göstərilib.

Lakin etiraf etmək lazımdır ki, Konstitusiyada göstərilən hədlər yetərli deyil. Bəli, hardasa demək olar ki, Konstitusiyamız çox liberaldır, hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılmasına yol vermir. Lakin Konstitusiyanın bu liberal sistemi faktiki olaraq pozulur və pozulmalıdır, çünki cəmiyyət həyatının gedişi bəzən bunu tələb edir. Nəticədə bir çox qanunumuz hüquq və azadlıqları Konstitusiyada göstərilən şərt və hədlər xaricində pozduğu üçün konstitusiyaya zidd olur. Bu da ehtiyacdan yaransa belə, normalar ierarxiyasına, hüquq texnikasına, hüquqi dövlət prinsipinə ziddir. Buna görə də, Avropa Konvensiyasında nəzərdə tutulan məhdudlaşdırma şərtləri Konstitusiyada əks etdirilməlidir. Pozitiv

hüquq norması, ehtiyaclara cavab vermirsə, o pozulmamalıdır, lakin dəyişdirilməlidir. Ölkəmizdə bu cür hüquq normaları həddindən artıq dərəcədədir.

Konstitusiyamızın 71-ci maddəsində, hüquqların məhdudlaşdırılmasında bir həd/meyar kimi, beynəlxalq öhdəliklərə uyğun (Avropa Şurasının sənədləri də daxil olmaqla) qismən və müvəqqəti məhdudlaşdırma olma şərtləri göstərilib.

Parlamentin əsas hüquq və azadlıqları məhdudlaşdırmasına və dolayısıyla inzibati orqanın mühafizə səlahiyyətlərinə bəzi qeyd-şərtlər qoyulub. Parlamentin hüquq və azadlıqları məhdudlaşdırma səlahiyyətinə və dolayısıyla idarəetmə orqanlarının mühafizə səlahiyyətlərinin bəzi cəhətlərinə Konstitusiyada olan xüsusi qeydlər baxımından toxunaq.

b) əlavə təminatlar

Birincisi, Konstitusiya bəzi hüquqlar üçün parlamentin belə toxuna bilmədiyi əlavə təminatlar müəyyən edib. Dolayısıyla, inzibati orqanlar da bu əlavə təminatları aradan qaldırmaq üçün heç nə edə bilməz.

Məsələn, Konstitusiyanın 50-ci maddəsinin II bəndinə görə, mətbuatda senzuranın tətbiqi qadağandır. Yenə 45-ci maddəyə görə, heş kəs ana dilindən istifadə etmə hüququndan məhrum edilə bilməz. 46-cı maddə insan şəxsiyyəti və ləyaqətinin alçaldılmasını qadağan edir. Bu məsələlərdə parlament və administrasiya hər hansı məhdudlaşdırma fəaliyyətinə girişə bilməz.

c) inzibati müdaxilənin əsasən qadağan olunduğu hüquq və azadlıqlar

Konstitusiya bəzi hüquq və azadlıqların Konstitusiyada nəzərdə tutulan səbəblərə əsaslanaraq qanunla məhdudlaşdırıla biləcəyini qəbul etməklə bərabər, bu hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılmasına məhkəmə təminatı verib. Ona görə də, idarəetmə orqanlarının bu mühafizə səlahiyyətlərindən təkbaşına istifadə etməsi, bir qayda olaraq, mümkün deyil. Bunlar əsasən cinayət mühakiməsi prosessində olan şəxsi toxunulmazlıq, mənzil toxunulmaz lığı ilə bağlı istintaq tədbirləridir. Hüquqi şəxsin ləğv edilməsi, mülkiyyət hüququndan məhrum etmə (müsadirə) kimi məsələlər də məhkəmələrin səlahiyyətindədir.

Göründüyü kimi, bu kateqoriyadaki hüquqların məhdudlaşdırma şərtləri qanunla tənzimlənib və onlara məhkəmə təminatı verilib. Bu cür hüquq və azadlıqları məhdudlaşdıran qanunları ancaq məhkəmələr tətbiq edə bilər. Administrasiya təkbaşına bu qanunları tətbiq edə bilməz, belə hallarda onun hüquq və azadlıqlara müdaxilə etmə səlahiyyəti, bir qayda olaraq, olmur. Bununla belə, inzibati orqanlara müstəsna və "təxirə salına bilməyən" hallarda bu kateqoriya hüquqlara müdaxilə imkanı tanınıb. Bu cür hallara, məsələn, Konstitusiyanın

özündə (fövqaladə vəziyyətin elan edilməsi), CPM-də, «Əməliyyat-axtarış fəaliyyəti haqqında» Qanunda rast gəlmək mümkündür.[349]

d) idarəetmə orqanlarının müdaxiləsi mümkün olan hüquq və azadlıqlar

Başqa hüquq və azadlıqlar - məsələn, azad sahibkarlıq hüququ (59-cu maddə), sosial təminat hüququ (38-ci maddə) qanunla məhdudlaşdırıla bilər və bu qanunların icrası məhkəmə qərarına bağlı deyil. Administrasiya bu cür hüquqları qanunlar çərçivəsində məhdudlaşdıra bilər. Məsələn, NK-nın lisenziyaya tabe olan sahibkarlıq fəaliyyətlərinin siyahısını müəyyənləşdirməsi. Bu məhdudlaşdırmada ölçü nə olmalıdır? *Əvvəlcə unutmamaq lazımdır ki, mühafizə səlahiyyətləri, ictimai qaydanı qorumaq üçün həyata keçirilir və ictimai qaydanı və nizam-intizamı pozma ehtimalı olmayan davranışlar məhdudlaşdırılmamalıdır.* Habelə burada "demokratik cəmiyyətdə zəruri olma" meyarını daim nəzərdə tutmaq lazımdır. Pozitiv hüququmuzda belə meyar birbaşa nəzərdə tutulmasa da, Avropa Məhkəməsinin tətbiq etdiyi bu meyarı nəzərdən qaçırmaq olmaz. İdarəetmə orqanlarının mühafizə səlahiyyətlərinə də bu çərçivədə baxılmalıdır. Bununla yanaşı, inzibati orqanın bu hüquqlarla bağlı icra edəcəyi mühafizə səlahiyyətinin aşağıda göstərəcəyimiz başqa hədləri də var.

Kitabın bu nəşrində ətraflı məlumat verə bilməsək də, Avropa Konvensiyasının məhdudlaşdırma şərtləri mütləq nəzərə alınmalıdır. Konvensiyanın müvafiq maddə və protokollarında konkret hüququn nə vaxt və hansı əsaslarla məhdudlaşdırıla biləcəyi göstərilib. Bu maddələrə 6, 8, 9, 10, 11-ci maddələr, əlavə protokollardakı tənzimləmələr (məsələn, 1-ci Protokol) aiddir. Avropa Məhkəməsi bu maddələrin tətbiqi ilə bağlı əhəmiyyətli presedent hüququ yaradıb. Məsələn, "ictimai qaydanın" tərifi, əhatəsi, "milli təhlükəsizliyin" hansı hallarda nəyi tələb etdiyi, "demokratik cəmiyyətdə zəruri olma" kimi ölçünün necə müəyyən ediləcəyi barədə konkret presedent hüququ yaranıb.[350] Oxucular üçün daha geniş məlumat əsərin sonraki çapında təqdim ediləcəkdir. Lakin Avropa Məhkəməsinin hüquqların məhdudlaşdırılması sahəsində ortaya qoyduğu standartlar mütləq oyrənilməli və həm inzibati orqanların, həm də milli məhkəmələrin praktikasında qətiyyətlə tətbiq edilməlidir.[351]

---

[349] Bununla belə, Konstitusiyada "təxirə salına bilməz hal" termini yoxdur. Lakin həm hərbi, həm də fövqəladə vəziyyətin tətbiq edilməsində, əslində, təxirə salına bilinməyən və təcili tədbirə ehtiyac olur, bu səbəbdən administrasiya hərbi/fövqaladə vəziyyət rejimində, sonradan nəzarət instansiyası məhkəməsində təsdiq etdirmək şərti ilə, bu cür hüquqlara daha geniş müdaxilə etmək imkanı olur.

[350] Avropa Məhkəməsinin presedent hüququ üçün baxın: Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi, Şərhlər, normativ aktlar və faktlar, Hüquq Maarifçiliyi Cəmiyyəti Nəşri, Bakı, 2002.

[351] AR Prezidentinin 19 Yanvar 2006-cı il tarixli Fərmanı da bunu açıq şəkildə nəzərdə tutur.

3. İnzibatçiliq səlahiyyətlərinin başqa hədləri

İnzibati mühafizə səlahiyyəti mühafizə aktları vasitəsilə həyata keçiriləcəyindən bu səlahiyyət inzibati aktların tabe olduğu başqa hədləri də nəzərə almalıdır.

a) Məqsəd

Mühafizə səlahiyyətlərinin məqsədi, bir qayda olaraq, təkcə ictimai marağı təmin etmək deyil, təhlükəsizlik, nizam-intizam və ümumi təhlükəsizlik ünsürlərindən ibarət olan ictimai qaydanı, asayişi qorumaq və təmin etməkdir. Yəni dar sahədə və mənada ictimai marağı qorumaqdır. Bu səbəbdən də administrasiya mühafizə (polis) səlahiyyətini *ictimai xidmətləri daha yaxşı icra etmək, ya da administrasiyaya maddi mənfəət təmin etmək məqsədi ilə tətbiq edə bilməz*. Administrasiya əks yöndə davranarsa, çıxarılan mühafizə aktı məqsəd baxımından hüquqa zidd olar.

Digər tərəfdən, inzibati orqanların ictimai əmlakdan ortaq və ümumi yararlanmanı təmin etmək məqsədilə girişdiyi fəaliyyətlər də ümumi inzibati mühafizənin məqsədinə daxildir. Bununla bərabər, *xidməti əmlakın* qorunması məqsədinə yönəlmiş fəaliyyətlər ümumi mühafizə tədbirlərinin məqsədindən kənardır və xüsusi mühafizə (xidməti mühafizə) fəaliyyətidir.

Xüsusi mühafizə səlahiyyətləri, xüsusən siyasi və dini məqsədlər/motivlər və özəl mənafe üçün də tətbiq edilə bilməz.

b) Səbəb və məzmun

İnzibati mühafizə ictimai qaydanı qoruyub təmin etmək məqsədi daşıdığı üçün ancaq ictimai qayda və asayişi həqiqətən təhlükə altına alan hərəkətlər və hadisələr ortaya çıxanda tətbiq oluna bilər. İctimai qaydanı pozan və ya ona təhlükə törədən davranış, yaxud da hadisə yoxdursa, mühafizə səlahiyyətlərinin tətbiqi, mühafizə aktını səbəb baxımından hüquqa zidd hala gətirər. Habelə AİHK göstərilən "başqalarının hüquqlarının qorunması" səbəbilə də, din, söz yaxud toplaşma azadlığı da məhdudlaşdırıla bilər. Lakin burda eyni zamanda "demokratik cəmiyyətdə zəruri (qaçılmaz) olma" meyarı da tətbiq olunmalıdır.

Digər tərəfdən, ictimai asayişi təhlükə altına alan hərəkət və halın ağırlığı da tətbiq olunacaq mühafizə səlahiyyətinin tərkibini və həcmini müəyyən edəcəkdir. Başqa sözlə, inzibati tədbir, bu tədbirə səbəb olan hərəkət və ya halın ağırlığına uyğun olmalı və həddi aşmamalıdır. Əsas hüquqları daha az məhdudlaşdıran mühafizə tədbiri ilə ictimai qayda təmin edilirsə, o, hüququ daha çox məhdudlaşdıran inzibati tədbirlə təmin edilə bilməz. Məsələn, küçə yürüşünün istiqamətinin dəyişdirilməsi ilə ictimai asayiş təmin olunacaqsa, o nümayişə icazə verilməməsi hüquqa zidd olar.

Xırda bir misal verək. Məsələn, fərz edək ki, inzibati orqan normativ akt çıxararaq, əczaxanalarda ətir, sabun və şampunların satışını qadağan edib. Belə bir akt hüquqa uyğun sayılarmı? Müdaxilə olan hüquq sahibkarlıq hüququdur. Sualın tam və düzgün cavabını vermək üçün, əvvəlcə sahibkarlıq hüququnu tənzimləyən normalarla tanış olmaq lazımdır. Qanuni tənzimləmə, buna dair bizə tətmin edici cavab verməyəcək. 2-ci addım olaraq, konkret davranışı və müdaxiləni ələ almalıyıq – davranış ictimai qaydanı pozucu elementə sahibdir ya yox? Görərik ki sabun və ətir satmaq heç cür nə təhlükəsizliyi, nə nizam intizamı nə də ümumi sağlamlığı poza bilmə mahiyyətini daşımır. Habelə onun dərman vasitələri ilə bir yerdə satılması onların keyfiyyətinə mənfi təsir göstərmir. Üstəlik, ətir, sabun və şampunların satılması üçün ümumiyyətlə hər hansı bir lisenziya almağa ehtiyac yoxdur. Bundan dolayı qəti şəkildə deyə bilərik ki belə müdaxilə hüquqa zidd sayılar.

c) Yer

İnzibati səlahiyyətlər tətbiq edildiyi yer və vaxt baxımından geniş və ya dar ola bilər.

İnzibati səlahiyyətlərin azdan çoxa genişləndiyi yerlər - mənzillər, iş yerləri, ümumi istifadədə olan yerlərdir. İnzibati səlahiyyətlərin ən geniş tətbiq olunduğu yerlər - yollar, meydanlar, parklar kimi ümumi istifadədə olan yerlərdir. Açıq yerlərdə bu yerlərin istifadə məqsədləri və şərtləri nəzərə alınmaqla və onlara əməl edilməklə bəzi fəaliyyətlərin qarşısı alına, əngəllənə, hətta qadağan edilə bilər. İnzibati mühafizə səlahiyyətləri kafelərdə, yeməkxanalarda, kinoteatrlarda, teatr, otel, bar və s. kimi hər kəsə açıq yerlərdə daha genişdir. Bu yerlərdən qanunlarda göstərilən həcmdə istifadə olunmalıdır. İş yerlərində mühafizə səlahiyyətləri ancaq bu yerlərin səlahiyyətli şəxslərinin icazəsi və ya çağırışı ilə, mənzillərdə isə daha məhdud dairə hərəkət və hallar törədildikdə tətbiq olunur.

Mühafizə səlahiyyətləri həm də bu səlahiyyətlərin tətbiq olunduğu yerlərdən asılı olaraq (paytaxt və ya əyalət, böyük şəhər və ya qəsəbə, kənd və ya çoxlu nəqliyyat olan yerlər, az keçilən yerlər) fərqli ağırlıq və sıxlıqda olur. Bu yerlərdə ictimai qaydanın eyni xüsusiyyət və formalı tədbirlərlə qorunub saxlanması mümkün olmadığından, mühafizə səlahiyyətləri şəraitdən asılı olaraq daha geniş və sərbəst ola bilər. Burada ağlınıza bir prinsip gəlməlidir – mütənasiblik prinsipi.

d) Zaman və vaxt

Nəhayət, mühafizə səlahiyyətlərindən zaman baxımından da fərqli qaydada istifadə olunur. Məsələn, mühafizə səlahiyyətləri bəzi yerlərdə gecə vaxtı (barlar, kazinolar) daha geniş tətbiq oluna bilər. Halbuki digər yerlərdə, iş

yerləri kimi, tam tərsinə daha məhdud şəkildə həyata keçirilməlidir. Burada əsas meyar konkret hadisədə gecə vaxtının ictimai qaydanın pozulmasına şərait yaradıb yaratmadığıdır.

Habelə mühafizə fəliyyətləri cəmiyyətin normal yaşaması üçün qiyam, təxribat vəziyyətində daha sıx tətbiq olunur. Məsələn şəxslərin üstünün və ya avtomobil vasitələrinin axtarılması kimi. Konstitusiya və qanunlar fəvqaladə hallarda idarəetmə orqanlarının mühafizə səlahiyyətlərini genişləndirir. Sadəcə belə fövqalədə hallar zamanında deyil, eyni zamanda qeyri-adi ictimai şəraitdə də, administrasiya mühafizə səlahiyyətlərindən daha geniş və sərbəst şəkildə istifadə edəcəkdir.

III. İCTİMAİ XİDMƏTLƏR
TƏRİFİ, MEYARLARI, QURULMASI, LƏĞVİ

A. TƏRİFİ VƏ MEYARLARI

İctimai xidmət termini idarəetmə hüququnda çox istifadə olunan terminlərdan biri olsa da, pozitiv hüquq "ictimai xidmət" terminə tərif vermir. Nəzəriyyə bu boşluğu doldurub və terminə müxtəlif cəhətlərdən tərif verib. İngilis dilində o, *public services* ya da *services of general interest*, alman hüququnda *die öffentliche Daseinsvorsorge*, fransız hüququnda *les services publics* kimi ifadə olunur. Lakin qeyd etməliyik ki, həm quruluş, həm də hüquqi tənzimləmə və status baxımından Avropa qitəsində dövlətin ictimai xidmətləri ən çox Fransada inkişaf edib. Avropa Birliyinin təsis müqaviləsində 16-cı maddədə ictimai xidmətlər anlayışı fransız anlayışına yaxın mənada işlədilir.

Oxucular üçün ictimai xidmətlərə misal çəkməli olsaq, su, kanalizasiya, yolların salınması, işıq, uşaq baxçalarının və məktəblərin tikilməsini göstərə bilərik.

Qeyd etməliyik ki, hüquqi anlayış kimi ictimai xidmətlər anlayışı, tərkibi və mahiyyəti baxımından hamının eyni şəkildə qəbul etdiyi anlayış deyil. Məsələn, alman və fransız hüququnda bu terminin fərqli rejimi və anlamı var. Bununla belə, bu anlayışın hamılıqla qəbul edilən cəhətləri də var. Belə ki Avropa Birliyi qurumları və qaydaları, ictimai xidmətləri də ortaq əsaslara görə tənzimləyir. Avropa Parlamenti Komissiyasının 2003-cü ildə ictimai xidmətlərin gələcəyi və hüquqi rejimi ilə bağlı hazırladığı lahiyəsi, bu tezisi açıq şəkildə sübut edir.

Alman hüququna Ernst Forsthoffun gətirdiyi bu institut inkişaf etməsə də, termin kimi alman konstitusiyalarında əksini tapıb. Lakin Almaniyada, ictimai xidmətlərin dövlət üçün öhdəlik olub-olmaması mübahisə predmetidir.[352]

Orqanik cəhətdən ictimai xidmət müəyyən vəzifəni icra etmək üçün ictimai qurum məmurlarının və vasitələrinin məcmusunu ifadə edir.[353] *Maddi, yaxud funksional cəhətdən* isə ictimai xidmət bu fəaliyyəti icra edən qurumu ifadə etmir. Burada yalnız fəaliyyətin mahiyyətinə baxılır, buna görə ona tərif verilir. Maddi/funksional cəhətə görə ictimai xidmət davamlı olan ictimai ehtiyacı ödəyən fəaliyyətdir.[354] *Forma cəhətdən* isə ictimai xidmət müəyyən proseduru, hüquqi rejimi ifadə edir. Ona görə də fəaliyyətin ictimai xidmət sayılması üçün o, ictimai xidmətlərin hüquqi rejiminə, yəni ümumi hüquq/ictimai idarəetmə

[352] Baxın: http://de.wikipedia.org/wiki/Daseinsvorsorge
[353] Günday, s.222.
[354] Özay, s.239.

üsullarına tabe etdirilməlidir.[355] Liberal dövrdə dövlətin (inzibati orqanların) fəaliyyət sahəsi milli müdafiə və mühafizə fəalliyyəti ilə yanaşı, sadəcə, şəxslərin gücü çatmadığı və ya sərfəli olmadığı üçün icra etmədikləri fəaliyyətləri də əhatə edirdi. Məsələn poçt kimi. Bu səbəbdən də inzibati orqanlar ictimai ehtiyacları ödəmək üçün birbaşa əmr və məsuliyyətləri ilə üstün və imtiyazlı üsullar tətbiq etməklə bu fəaliyyətləri icra edirdi. Dolayısıyla, liberal dövlət mərhələsində ictimai xidmətlərə orqanik, maddi və forma meyarlarından bəra-bər istifadə etməklə tərif vermək mümkün olurdu. Buna görə də ictimai xidmət-lər idarəetmə orqanlarının ictimai marağı təmin etmək üçün ictimai idarəetmə metodları ilə icra etdiyi fəaliyyətlərdir.

Sosial dövlət anlayışının mənimsənməsi ilə dövlət ekonomik və sosial hə-yata olduqça çox müdaxilə etməyə başladı. Dövlət əvvəllər xüsusi hüquq şəxs-lərinin apardığı fəaliyyətləri də icra etməyə başladı və bunun nəticəsində idarə-etmə orqanlarının fəaliyyət sahəsi xeyli genişləndi. Bunun nəticəsində liberal dövrdə ictimai xidmətin tərifində istifadə olunan maddi və forma meyarları ara-sındakı əlaqə də silinməyə başladı, getdikcə aradan qalxdı. Başqa sözlə, artıq bu üç meyara söykənərək ictimai xidmətə tərif vermək mümkün olmurdu.

Birincisi, orqanik meyar mütləq olmaqdan çıxdı, yəni fəaliyyətin ictimai xidmət sayıla bilməsi üçün onu mütləq klassik inzibati qurumların icra etməsi şərti artıq tələb olunmadı. Bu gün bütün ictimai xidmətlərin imtiyaz üsulu ilə xüsusi hüquq şəxslərinə tapşırıla biləcəyi qəbul edilir. Ayrıca ictimai xidmət-lərin, sadəcə, rəsmi qurumlar (mərkəzi administrasiya - yerli idarələr və başqa administrativ qurumlar) vasitəsilə deyil, eyni zamanda ictimai qurumlar, ictimai - xüsusi qarışıq qurumlar və ya xüsusi qurumlar vasitəsi ilə də icra edilə biləcə-yi qəbul olunur. Ancaq, klassik inzibati qurumların icra etməsi qaydası aradan qalxmaqla yanaşı, bu xidmətləri kimin və hansı metodla aparmasından asılı olmayaraq, bunlar üzərində daim inzibati orqanın nəzarət səlahiyyəti davam edəcək; ictimai mənafeyin təmin edəlməsinə məsul olan orqan bu nəzarəti icra etməlidir.

Digər tərəfdən, ictimai xidmətləri "ictimai ehtiyac" meyarına əsaslandırmaq da kifayət etmir. Çünki hansı ehtiyaçların "ictimai" olduğu bəzi hallarda mübahisəli olur. Çünki sırf mahiyyətinə görə mütləq mənada ictimai xidmət sayılan fəaliyyət azdır, məsələn içməli su tədarükü kimi. Lakin telekommunikasiyanın bir çox növünün belə mahiyyəti olduğu mübahisəlidir. Beləliklə insan fəaliyyətləri sırf xüsusiyyətlərinə görə deyil, müəyyən zamanda və yerdə cəmiyyətə hakim olan sosial, siyasi, ekonomik sistemə görə ictimai zərurəti əkd etdiridiyi müəyyən edilə bilər. Dolayısıyla, bir çox insani fəaliyyət,

[355] Giritli-Akgüner, s.127.

mahiyyəti nə olursa-olsun, ictimai xidmət ola bilər; yetər ki, siyasi orqanlar[356] o fəaliyyəti ictimai xidmət olaraq qəbul etsinlər. Cəmiyyətin ümumi ehtiyaçlarını müəyyən etmək və ictimai mənafeyi dəyərləndirmək o cəmiyyətin seçdiyi nümayəndələrin səlahiyyətlərinə aiddir. Fəaliyyətin ictimai ehtiyacları ödəməyə və beləliklə, ictimai mənafeyi reallaşdırmağa yönəlik olub-olmadığının təqdir edilməsi də əsas etibarı ilə parlamentin, sonra da başqa siyasi orqanların səlahiyyəti daxilindədir. Bu səbəbdən də ictimai ehtiyacı ödəməyə və ictimai marağı təmin etməyə yönəlmiş fəaliyyəti siyasi orqanlar ictimai xidmət kimi qəbul etməyibsə, ictimai xidmət sayılmır. Məsələn, taksi xidmətləri ictimai xidmət sayılmır. Başqa bir misal: ictimai xidmətlərin sayı müxtəlif Avropa ölkələrində eyni deyil. Almaniyada bunlar daha azdır və xüsusi hüquqa tabedir, Fransada isə ictimai xidmətlər həm sayca çoxdur, həm də daha çox ümumi hüququn tənzimləmə sahəsinə daxildir. Bu onunla bağlı ola bilər ki, 20-ci əsrin ikinci yarısında, 2-ci Dünya Müharibəsindən sonra sosialist hərəkət Fransada güclü olub; beləliklə iqtisadi və sosial hüquqlara Fransada daha çox diqqət yetirilib.

İctimai xidmətlərdə orqanik və maddi meyarların zəifləməyə başlaması, forma meyarının da zəifləməsinə və getdikcə silinməsinə səbəb olub. Sosial dövlət prinsipinin mənimsənilməsi nəticəsində dövlətin iqtisadi və sosial həyata müdaxiləsi ilə indiyədək özəl sektorun apardığı bəzi fəaliyyətlər ictimai xidmətə çevrilib və bunlar ayrı bir hüquqi rejimə tabe edilib; lakin bu xidmətlər özəl sektorla rəqabət içində icra edilməsi üçün özəl hüquq rejiminə tabe edilib. Xülasə, bu gün üçün mötəbər ola bilən bir ictimai xidmət tərifi vermək çətindir. Belə bir tərif vermək mümkündür: dövlət hakimiyyət orqanı və ya digər inzibati orqan tərəfindən, yaxud onların nəzarəti altında özəl sektor tərəfindən həyata keçirilən ictimai faydalı fəaliyyət ictimai xidmətdir. İctimai xidmət parlamentin qəbul etdiyi qanunla qurula biləcəyi kimi, mərkəzi administrasiya orqanı və ya bələdiyyə qərarı ilə də qurula bilər.

Deməli, fəaliyyətin ictimai xidmət sayıla bilməsi üçün, hər şeydən əvvəl, siyasi orqan olan qanunverici orqanın iradəsi tələb olunur. Məsələn, 22.06.1999-cu il tarixli qanunla milli arxiv fondunun yaradılması ictimai xidmət kimi nəzərdə tutulur. Normativ hüquqi aktla fəaliyyət ictimai xidmət kimi nəzərdə tutulubsa, xidmətin növünü müəyyən etmək çətinlik törətməyəcək. Ancaq qanundan belə açıq görünmürsə, bəzi meyarlara müraciət etmək yolu ilə qanunverici orqanın, ya da fəaliyyəti təşkil edən inzibati orqanın iradəsini müəyyən etmək olar. Bu meyarların başlıcası adı çəkilən fəaliyyətin icrası üçün dövlətləşdirmə (məcburi satın alma), cərimə kəsmə və ya inhisarçılıq kimi hakimiyyət səlahiyyətləri və üsulları ilə yanaşı, fəaliyyətin

[356] Burada "siyasi" sözü geniş mənada istifadə olunur, dövləti və cəmiyyəti mövcud ideologia və məqsədəuyğunluq mülahizəsinə görə idarə etməyi nəzərdə tutur.

icrası üzrə bağlanacaq müqavilələrdə özəl hüquqa aid qayda və şərtlərin olub-olmamasıdır. Bu meyarlardan bir və ya bir neçəsinin olması fəaliyyətin özəl sektor fəaliyyətindən fərqləndirilməsi və ictimai xidmət kimi qəbul edilməsi üçün kifayətdir.

B. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN QURULMASI VƏ LƏĞVİ

1. Qurulması

Əvvəlcə onu qeyd etməliyik ki, ictimai xidmətlərin qurulmasına idarəetmədə qanunçuluq prinsipi işığında baxılmalıdır. Çünki hər bir administrativ fəaliyyət, administrativ öhdəlik və səlahiyyətlər buketini də əks etdirir. Qanunçuluq prinsipinə əməl etmə, eyni zamanda, xidməti personalın və istifadə olunacaq malın/pulun zəruriliyi ilə də açıqlana bilər.[357] Lakin Azərbaycan praktikasında inzibati idarəetmə hüququndakı qanunçuluq prinsipi, daha çox administrativ qanunvericilik kimi tətbiq olunur. Çünki ölkəmizdə bir çox ictimai xidmətlər qanunla yanaşı Prezident fərmanı, ya da NK qərarı ilə qurulur. [358]

Bunun mexanizmi də, bir qayda olaraq, administrativ vahidin yaradılması və ona müəyyən funksiyalar verməklə reallaşdırılır. Məsələn, bir nazirliyin qurulması və təsis sənədi (Əsasnamə) ilə ona müəyyən vəzifələr, səlahiyyətlər tapşırılır. Səhiyyə Nazirliyinin əhəmiyyətli ictimai xidməti təqdim etdiyinə dair heç kəsdə şübhə yaranmır. Lakin ictimai xidmət qurumu təkcə nazirlik şəklində yaradılmır. Nazirliyə tabe idarə yaratmaqla da ictimai xidmətlər təşkil edilə bilər (məsələn, YİH-nin Mənzil-kommunal təsərrüfatı İdarəsi).

Misal: Azərbaycan Respublikasının «Azəriqaz» Dövlət Şirkətinin yaradılması haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanına görə:

> "Təbii qazın nəqli, emalı, saxlanılması və ondan istifadə edilməsi, habelə qaz təchizatı obyektlərinin istismarı və tikintisi ilə məşğul olan istehsal strukturlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək, yaşayış məntəqələrinin qazla təminatını yaxşılaşdırmaq, respublikanın qaz sənayesi müəssisələrinin modernləşdirilməsi üçün mövcud imkanlardan tam istifadə etmək məqsədi ilə və «Respublikanın iqtisadi və ictimai-siyasi həyatını sabitləşdirmək sahəsində əlavə tədbirlər haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununa müvafiq olaraq qərara alıram:
> 1. «Azərqaznəql» İstehsalat Birliyi bazasında «Azəriqaz» Dövlət Şirkəti yaradılsın."

Cəmiyyətin ortaq ehtiyacları var, bunların ictimai xidmət şəklində ödənilməsi necə olur? Ya ilk dəfə və birbaşa rəsmi qurum onun icrasına başlayır, ya

[357] Özay, s.233

[358] Məsələn, "Azərbaycan Televiziya və Radio Verilişləri Qapalı Səhmdar Cəmiyyəti"nin yaradılması haqqında 23.03.2005-ci il tarixli Fərmanla yeni bir qurum formalaşdırıldı.

da xidmət fəaliyyəti xüsusi sektorla birgə aparılır. Birinci halda monopoliya şəkilində icra edilən xidmət var. Bu halda, ictimai xidmət halına gətirilmiş fəaliyyətin icrası fərdlər və qruplara qadağan edilir. Bu vəziyyət şəxslərin və qrupların hüquqlarını, xüsusən sahibkarlıq hüquqlarını məhdudlaşdırır. İkinci halda isə ictimai xidmət statusu verilən fəaliyyət fərd və birliklərə qadağan edilmir, bu xidməti onlar da icra edə bilirlər. Ancaq bu halda administrasiya kimi güclü bir rəqib ortaya çıxdığından, qeyri-dövlət sektorunun fəaliyyət azadlığı yenə də müəyyən ölçüdə məhdudlaşa bilər.

Məhz buna görə ictimai xidmətin qurulması ilə bəzi hüquqlar məhdudlaşdırıldıqda müvafiq hüquqların məhdudlaşdırma qaydalarına əməl edilməlidir. Lakin burada qeyd olunmalıdır ki, ictimai xidmətin icrası dövlətin ümdə vəzifəsi olduğundan, xüsusi hüquq şəxsləri bu məsələdə qazanılmış hüquq iddiasını irəli sürə bilməzlər. Başqa cür desək, bəzən bunun üçün nazirliyin qərarı kifayət edə biləcəyi kimi, bəzən qanun tələb oluna bilər. Məsələn, dövlət sahibkarlıq qaydasında göstərilən xidməti inhisarçı ictimai xidmətə çevirmək istəsə və ya bunun üçün sahibkarların əllərində olan vasitələrdən istifadə etməyə məcbur olsa, bu barədə qanun qəbul etməlidir. Lakin ictimai xidmətlərdə inhisarçılıq həm müasir bazar iqtisadiyyatı, həm sahibkarlıq azadlığı, həm də sosial dövlət prinsiplərinə ziddir. Daha uyğun variant budur ki, hər hansı xidmətin icrasını sahibkarlara tam gadağan etmədən, xidmətin icrasında müəyyən keyfiyyət standartları və şərtlər müəyyən etməkdir. Lakin ictimai mənafe tələb etdiyi hallarda xidməti inhisara da almaq olar. Məsələn, şəhərdə avtomobillərin artması ilə bağlı yaranmış yol tıxaçlarının və havanın çirkləndirilməsinin qarşısını almaq məqsədi ilə ictimai nəqliyyatda xırda marşrut avtobuslarından istifadə qadağan edilə bilər. Lakin anti-inhisar qanunvericiliyi və dünyadaki inkişaf ictimai xidmətlərin icrasında *monopoliyanın* əleyhinədir.

İctimai xidmətin qurulması müəyyən təşkilatın qurulmasını tələb edir. Naziriklər bəzi ölkələrdə parlamentin, bəzi ölkələrdə isə icra hakimiyyəti başçısının qərarı ilə yaradılır. Azərbaycanda nazirliklər və aşağı instansiyalar, bir qayda olaraq, prezidentin fərmanı ilə qurulduğuna görə, ictimai xidməti icra edəcək administrativ vahidlər də idarəetmə orqanlarının aktı ilə yaradılır. Amma bu, o demək deyil ki, xidməti icra edəcək administrativ orqanın qurulması parlament aktı ilə mümkün deyil. Məsələn, Konstitusiyanın 94-cü maddəsinə görə, rabitə və nəqliyyat işi (bunlar da ictimai xidmətdir) ilə bağlı parlament ümümi qayda qəbul edə bilər, bu qaydada eyni zamanda həm xidmətin əsasları, həm də əlaqədar administrativ təşkilatın qurulması nəzərdə tutula bilər; lakin qanunlar konkret orqan göstərmir və "müvafiq icra hakimiyyəti orqanı" terminini işlədir; bu orqanın konkret hansı orqan olacağı isə Fərman ilə müəyyən edilir.

2. İctimai xidmətlərin maliyyələşdirilməsi

İctimai xidmətlərin maliyyələşdirilməsi məsələsi, müxtəlif ölkə və regionlarda fərqli xüsusiyyətlər ərz edir. Amerika Birləşmiş Ştatlarında, ictimai xidmətlər əsasən xidmət əvəzi alınan pullarla icra edilir. Dövlətin *sosial dövlət* olma xüsusiyyəti qabardıqça, ictimai xidmətlərin maliyyələşdirilməsi daha çox dövlət hesabına həyata keçir. Avropa ölkələrində, ictimai xidmətlərin dövlət yardımı ilə aparılması inancı və praktikası, hələ də aktualdır. Avropa Birliyinin Təsis müqaviləsi sisteminə görə (maddə 86.2), əgər dövlət yardımı olmadan, konkret ictimai xidmət öz funksiyasını yerinə yetirə bilməyəcəksə, o xidmət dövlət yardımları ilə və rəqabət qaydaları xaricində icra oluna bilər.

Avropa Birliyində müxtəlif maliyyələşmə metodları mövcuddur. Bunlar burbaşa dövlət büdcəsindən maliyyələşdirmə, xidmətdən yararlananlardan alınan xidmət haqqı, tarif müəyyənləşdirilməsi, xidmətin icrası xüsusi hüquq şəxsinə tapşırılanda icraçıya verilən imtiyazlar, ödənişlər ve vergi endirimləri kimi metodlardır.[359] Burada, sosial sigorta, vergi yığımları kimi fondlar da xidmətlərin maliyyələşdirilməsinə yönləndirilir.

Ölkəmiz baxımından vəziyyət fərqlənir. Nazirlər Kabinetinin müxtəlif iclaslarında, TV-də göstərildiyi kimi, bəzən belə fikirlər səslənir ki, qazın maliyyəti yuxarı olduğu halda, niyə biz onu daha ucuza satırıq. Bəzən də deyilir ki, benzinin qiyməti Avropada 1 litri 2 euro'ya yaxın olduğu halda niyə bizdə ucuz-dur? Eyni şey Respublikaya idxal olunan taxıl haqqında da eşitmək mümkün-dür. Əvvəlcə onu qeyd etmək lazımdır ki, əsaslı zəruri insan ehtiyaçları, mənfəət məqsədi güdülmədən icra olunmalı, digər tərəfdən bunların hər kəsə çatımlı olması da təmin edilməlidir. Buna görə, qaz, su və elektriyin əhaliyə mümkün olduğu qədər ucuza təqdim edilməlidir ki, əhalinin ən imkansız təbəqəsi də bundan istifadə edə bilsin. SSRİ illərində, sosialist dövlət quruluşu səbəbilə, ictimai xidmətlər dövlət maliyyələşməsi hesabına icra olunurdu və vətəndaşdan alınan pulun o xidməti qarşılayıb qarşılamadığı əhəmiyyət kəsb etmirdi.

Dövlətin bir xidməti pulsuz təqdim etməyə imkanı varsa, o xidmət pulsuz verilə bilərmi yaxud verilməlidirmi sualı ağla gələ bilər. Avropa ölkələrində yerləşən maliyyələşdirmə prinsiplərini nəzərdən qaçırmaq olmaz. Belə ki, bir xidmətə verilən dövlət yardımı, bazar rəqabətini pozucu və hakim mövqedən sui-istifadə mahiyyətini almamalıdır. Yəni bənzər xidmət sahibkarlar tərəfindən də icra olunursa, xidmətə verilən dövlət yardımı sahibkarları haqsız rəqabət səbəbilə bazardan çəkilmək məcburiyyətində buraxmamalıdır. Başqa bir sözlə,

[359] Punkt 62, Green Paper on Services of General İnterest, of European Comission. 2003/0270 Final.

ictimai xidmət bir qayda olaraq pulsuz verilməməli, xidmətin maliyətini, xidmətin müştərilərindən almaq daha müvafiqdir. Əlbəttə yaşlılardan, az gəlirli vətəndaşlardan və ehtiyac sahiblərindən xidmət haqqının alınmaması sosial dövlət anlayışına da uyğundur.

3. Ləgvetmə

İctimai xidmətə olan ehtiyacın aradan qalxması onun ləğvinə səbəb olur. Əslində belə bir ehtimal azdır, bunun əvəzinə ola bilər ki ehtiyacın qarşılanması forması artıq köhnələ bilər və tərk olunar. İnsanların yer dəyişmə metodu dəyişə bilər, lakin o və ya bu şəkildə nəqliyyata ehtiyac daim var olacaqdır. Aşağıda göstərəcəyimiz dəyişkənlik prinsipinə görə, ictimai xidmət, ümümuyyətlə, ləğv edilmir; ictimai xidmət, adətən, yeni şərtlərlə icra edilir.

Lakin bu məsələdə özəlləşdirməyə toxunmaq lazımdır. Belə halda dövlət o xidmətdən qismən ya da tamamilə əl çəkir. Qismən əl çəkdikdə, bir xidməti verən qurumlardan ancaq bəziləri özəlləşdirilir, digərləri isə xidməti verməyə davam edir. Məsələn avtobus nəqliyyatı özəlləşdirilir, lakin metro dövlət mülkiyyəti və idarəçiliyində qalır.

Burada xidmətlərin özəlləşdirməsi ilə bağlı belə suallar yarana bilər. Özəlləşdirmədən sonra, dövlət həmin xidmətlə bağlı necə siyasət yeritməli? Daha dəqiq desək; 1-) üst tarif qoyula bilərmi, 2-) özü də həmin xidməti icra edə bilər mi, icra edərsə hansı rəqabət qaydalarına görə, 3-) dövlət o xidmətə subsidiya ayıra bilərmi?

C. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN ƏSAS PRİNSİPLƏRİ

İctimai xidmətlər özünə məxsus qaydalara tabedir. Bununla belə, onların hamısına xas olan ortaq xüsusiyyətlər və prinsiplər var. Bu prinsiplər öz əksini Avropa Parlamenti və Komissiyasının 52003DC0270 sayılı 2003 tarixli Sənəddə[360] tam bir şəkildə tapır. Aşağıda bu ortaq prinsipləri tədqiq edəcəyik.

1. Davamlılıq və sabitlik

İctimai xidmətlər ictimai ehtiyacları ödəyən fəaliyyət olduğundan bu fəaliyyət davamlı olmalı və intizamlı şəkildə icra edilməlidir. Əks təqdirdə ictimai ehtiyac ödənilməyəcək və "xalqın ehtiyacının təmin edilməsi" də reallaşmayacaq. Sabit olmayan, intizamsız ictimai xidmət cəmiyyətdə və vətəndaşlarda

[360] Sənədin ingilis dilindəki adı "Green paper on services of general interest".

mənfi münasibət yaradacaq. Buna misal olaraq elektrik enerjisi verilməsi xidmətini göstərmək olar. Elektrik enerjisi elə verilməlidir ki, soyuducunuz 24 saat işləsin və içindəki qida məhsulları xarab olmasın. Digər tərəfdən, cərəyan sabit olmalı və elektrik avadanlığının sıradan çıxmasına səbəb olmamalıdır.

Daimilik və sabitlik şərtləri (continuity), Avropa Parlamentinin 13 Yanvar 2004 tarixli Rezolusiyasında da təkrarlanır. Habelə bu qərarda[361], aşağıda sadaladığımız ictimai xidmətlərin digər prinsipləri də təkrarlanır.

Burada bir məqama diqqət yetirmək lazımdır: ictimai xidmətlərin daimi, fasiləsiz icrası onların mütləq hər an, günün və gecənin hər saatında icrası mənasına gəlmir. Daimilik ehtiyacın növünə görə müəyyən edilməlidir. Ehtiyac zaman baxımından nə qədər çox olarsa, xidmətin daimilik dərəcəsi daha çox üzə çıxacaq (məsələn, səhiyyə, elektrik, su, nəqliyyat və s. kimi xidmətlərdə olduğu kimi). Bunların hər an, gecə-gündüz, həftənin 7 günü və hər saat icra edilməsinə ehtiyaç var. Əksinə, ancaq müəyyən zamanlarda icra edilən və bununla da kifayət qədər ödənilən ehtiyaclar - təhsil xidməti kimi xidmətlər vardır. Buna görə də xəstəxanaların daim açıq olması tələb olunduğu halda, məktəblərin və kitabxanaların bəzən bağlanması mümkündür.

Davamlılıq və sabitliyə təkcə xronolji cəhətdən baxılmamalıdır. Xidmət eyni zamanda mahiyyət və keyfiyyətcə də ehtiyaclara cavab verməlidir.[362] Başqa cür desək, xidmət müəyyən standarta cavab verməlidir. Bəlkə də buna intizam prinsipi demək yerində olar. Bu prinsip, əslində, inzibati idarəetmə hüququnun bir çox prinsip və qaydalarının əsasıdır. Məsələn, dövlət qulluğundan istefa verən məmurun bir ay yeni məmur və ya onu əvəz edəni gözləməsi, dövlət qulluqçusuna tətil etmənin qadağan edilməsi, ictimai xidmətin icrasına dair inzibati/administrativ müqavilələrdə istifadə edilən imprevizion (qabaqcadan nəzərə alına bilməyən) prinsipi, administrativ müqavilələrdə administrasiyaya verilən üstün səlahiyyətlər, ictimai mülkiyyətin özəlləşdirilməsi qaydalarının çətinliyi ictimai xidmətlərin daimi və intizamlı olma zərurətinin özəlliklərindir.

Mühim olan xüsusiyyət budur ki, ictimai xidmətin daimi və intizamlı olması prinsipinə uyğun olmayan inzibati hüquqi akt hüquqa zidd olacağından, məhkəmə instansiyaları onu ləğv edə bilər. Bu inzibati hüquqi akt və ya hərəkət nəticəsində zərər vurulubsa, administrasiyanı məsuliyyətə cəlb etmək də mümkündür. Sahibkarlar ayrı-ayrı ictimai xidmətləri lisenziya və ya tender üsulu ilə icra edirlərsə, onlar da daimilik və sabitlik prinsiplərinə əməl etməli, administrasiya isə buna nəzarət etməlidir.[363]

[361] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0374:FIN:EN:DOC
[362] Özay, s.236.
[363] Gözübüyük, Tan, I Cild, s. 446

2. Dəyişkənlik və keyfiyyət

Dəyişkənlik və keyfiyyət - təqdim edilən xidmətin elmi-texnoloji və sair imkanlardan maksimum yararlanaraq göstərilməsini və istehlakçıları qane edən keyfiyyətdə olmasını ifadə edir.[364] İctimai xidmətin qurulması, eyni zamanda bu məsələdəki ictimai ehtiyacın ən yaxşı formada ödənilməsi məqsədini də güddüyündən, ictimai xidmətlər dəyişkən və keyfiyyətli olmalıdır; yəni dəyişən və inkişaf edən şərtlərə və texniki səbəblərə uyğun olaraq xidmət də dəyişməlidir. Xidmətin təşkilatlanması, infrastrukturu, gerçəkləşməsində yeni metodlar, vasitə və alətlərdən istifadə ləngimədən tətbiq olunmalıdır. Xidmətlərin lazımi keyfiyyətdə olması, Avropa Birliyi hüququnda zəruri şərtlərdən biridir. Avropa Parlamenti daha əvvəl adını çəkdiyimiz 13.01.2004 tarixli qərarında, ictimai xidmətlərin lazımi keyfiyyətdə və hər kəsə çatımlı olmasının vacibliyini təkrarlayıb[365].

Məsələn, rabitənin inkişaf tempini nəzərə alsaq, Bakı şəhərinin küçələrində xaricə zənq edə biləcəyimiz taksofonların azlığı onu göstərir ki, ictimai xidmət nə daimilik, nə də ki dəyişkənlik prinsiplərinə uyğun şəkildə aparılır. Dəyişkən - lik prinsipinin pozulmasına başqa misal, hələ də bir çox inzibati vahidlərə müraciətlərin internet vasitəsilə mümkün olmamasıdır.[366] Bakı metrosunda isə elektron biletlərdən istifadə praktikası artıq başlayıb.

İctimai xidmətlərin dəyişkənliyi prinsipinə görə, xidmətdən yararlananlar xidmətin təşkili və fəaliyyətində edilən dəyişikliklərə etiraz edə bilməzlər; hər hansı iddia irəli sürə bilməzlər. Yəni vətəndaşlar xidmətin köhnə aparılma üsuluna öyrəşsələr və yeni üsul onlara çətin gəlsə belə, köhnə icra üsulunu tələb etmədə haqlı deyillər. Məsələn pensiyaların bankomatlarda verilməsi, bəzi vətəndaşlarımızı, məmnun etməmişdi. Əksinə, vətəndaşlar xidmətin yeni şərtlərlə verilməsini tələb edə bilərlər.[367]

Dəyişkənlik və keyfiyyət prinsipi idarəetmə hüququnun bir çox prinsip və qaydalarının, administrasiyaya verilən səlahiyyətlərin əsasıdır. İnzibati orqan- ların mülahizə səlahiyyətinin tanınması motivlərindən biri də onların icra etdiyi xidmətin dəyişkən və uyğunlaşdırma xüsusiyyətinin olmasıdır. Bu məsələdə administrasiyaya mülahizə səlahiyyəti tanınmasa, qanunvericilik orqanı ictimai

364 Yayla, İdare hukuku, s.66.

365 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:EN:HTML

366 Bunun nəticəsində də bəzi hallarda vətəndaşlar saatlarla növbə gözləməli olurlar. Lakin bəzi dövlət qurumlarında bu müsbət praktikaya artıq rast gəlmək mümkündür, məsələn, Tələbə Qəbulu Üzrə Dovlət Komissiyası fəaliyyətində internetdən səmərəli şəkildə istifadə edir. Habelə Vergilər Nazirliyi və Daxili İşlər Nazirliyinin müvafiq praktikasına rast tlamaq mümkündür.

367 Chevallier, **Service Public**, Paris, 1987, s.43. nəql edən: Gözübüyük, Tan, I Cild, s.447.

xidmətləri dəyişən və inkişaf edən şəraitə uyğunlaşdırmaq üçün tez-tez qanunları dəyişdirmək məcburiyyətində qalacaq. Qanunvericilik orqanının ləngliyi isə müəyyən gecikməyə yol açacaq. İnzibati orqanlara mülahizə səlahiyyəti verilməsi yolu ilə, xidməti dəyişən şəraitə uyğunlaşdırmaq imkanı verilir.[368] Beləliklə, administrasiyaya birtərəfli iradəsi ilə ictimai xidmətlərin qaydasını dəyişdirmək səlahiyyəti tanınır. İctimai xidmətin icrasına dair bağlanan müqavilələrdə inzibati orqanlara verilən birtərəfli dəyişiklik etmə səlahiyyəti dəyişkənlik və uyğunlaşdırma prinsipidir. Nəhayət, qanunvericilik orqanının dövlət qulluqçularının statuslarını sərbəstçə dəyişdirə bilmə səlahiyyəti də, ictimai xidmətlərin dəyişkən olma və uyğunlaşdırma özəlliyindən irəli gəlir.

3. Obyektivlik və bərabərlik

İctimai xidmətlər fərdi deyil, ictimai ehtiyacların təmini üçün icra edildiyinə görə, administrasiya bu xidmətləri icra edərkən obyektiv davranmalı və tərəfsiz olmalıdır. Bu səbəbdən də, şəxslər ictimai xidmətlər qarşısında bərabər olmalıdırlar. İctimai xidmətin tanıdığı imkanlar və şəxslərə qoyduğu öhdəliklər baxımından da, vətəndaşlar arasında fərq qoyula bilməz. Məsələn, varlı insanların yaşadığı kvartal ilə kasıb insanların yaşadığı kvartala verilən elektrik xidmətləri, eyni şərtlərlə verilməlidir.[369] İctimai xidmətlər də inzibati aktlarla həyata keçirilir; qanunvericiliyimiz də inzibati icraatda bərabərlik prinsipini nəzərdə tutur (İİHQ, m. 12).

Ancaq şəxslərin ictimai xidmətlər qarşısındakı bərabərliyi mütləq bərabərlik mənasına gəlmir. Bu bərabərlik qanunların və normativ aktların müəyyən etdiyi obyektiv bərabərlikdir, yəni *eyni şərt və xüsusiyyətlərləri olanlar* arasındakı bərabərlikdir. Başqa cür desək, eyni şərt və xüsusiyyətləri daşıyanlar ictimai xidmətlərdən eyni dərəcədə yararlana bilər və qatıla bilərlər.

4. Qazanc məqsədinin güdülməməsi

Burada məqsəd, ictimai xidmətləri hər kəsə çatımlı (affordable) hala gətirməkdir. Əvvəllər inzibati orqanlar məhdud sayda ictimai xidmətləri icra edirdi və bunun əvəzində xidmətdən yararlananlardan xərc almırdı. Bu gün də klassik xüsusiyyətli bəzi ictimai xidmətlər əvəzsiz icra edilir. Məsələn, hələ ki, ölkəmizdə maşın yollarından yararlananlardan pul alınmır.[370] İbtidai və orta təhsil də pulsuzdur. Ancaq bu gün idarəetmə orqanlarının üzərinə düşən ictimai

[368] Günday, s. 226.

[369] Bununla belə, imkansız insanlara bəzi müavinətlərin nəzərdə tutulması, sosial hüquq dövləti prinsipinə görə mümkündür.

[370] Avtomobillərin texniki baxışdan keçirilməsi sırasında alınan yol vergisi, ancaq sürücülərdən alınır və qeyrilərindən (piyadalardan, sərnişinlərdən) alınmadığı qeyd olunmalıdır.

xidmətlərin çoxalması və buna paralel olaraq xidmətdən yararlananların sayının artması nəticəsində əvəzsiz icra edilən xidmətlərin yükünü o xidmətdən yararlanmayanlara (vergi ödəyicilərinə) yükləməmək üçün müəyyən xidmətlərə görə "qatılma payı" alınır. İdarəetmə orqanlarının icra etdiyi ictimai xidmətlərdən qazanç əldə etmə məqsədinin güdülməsi yolverilməzdir. Çünkü ümumi mənada dövlət, xalqa xidmət etmək məqsədini daşımalıdır. Digər tərəfdən baxıldıqda, xidmətdən yararlananlardan alınan pullarla o xidmətə çəkilən xərcləri tamamilə ödəmək də mümkün deyil. Buna misal kimi, dövlət mülkiyyətində olan uşaq bağçalarının pulsuz bölmələrində alınan cuzi miqdarda pulları göstərmək olar. Unutmamalıyıq ki, xidmətin qarşılığında alınan pul, xidməti hər kəsə "çatımlı" olmaqdan çıxarmamalıdır.

Ümumiyyətlə, qeyd olunmalıdır ki, ictimai xidmətlərin maliyyələşdirilməsi üç mənbədən həyata keçirilir. Bunlardan birincisi sosial sığorta, ikincisi ümumi vergiqoyma, üçüncüsü də dövlətin qoyduğu başqa vəsaitlərdir. Bunların payı ölkədən ölkəyə dəyişir. Məsələn, Almaniyada səhiyyə xidmətlərinin maliyyələşdirilməsinin 69%-i sosial təminat sistemindən və ancaq 6%-i ümumi vergiyığmalardan irəli gəldiyi halda, İngiltərədə uyğun faizlər 10% (sosial təminat sistemi) və 74% (ümumi vergiyığmlar) təşkil edir. [371]

Bununla belə, *iqtisadi sahədə* göstərilən ictimai xidmətlər qazanç və məhsuldarlığa görə icra edilməlidir. Buna görə, bu xidmətlərin qarşılığında xidmətdən yararlananlardan alınan pulun qazanç əldə etmək məqsədinə yönəldiyi fikrini irəli sürmək mümkündür. Ancaq yenə də ictimai xidmətlərin obyektivlik və bərabərlik prinsiplərindən ayrılmadan və bu xidmətlərdən yararlananların ödəmə qabiliyyətini nəzərə alaraq bu ödəniş məbləği müəyyən edilməlidir. Çünki xidmətlərin qazanç və məhsuldarlığa görə icrası şərt olsa da, əsl məqsəd qazanç əldə etmək deyil, ictimai ehtiyacları ödəmək yolu ilə ictimai mənafeyi təmin etmək olmalıdır. Qazanç, olsa-olsa, əsas etibarı ilə ictimai mənafeyi reallaşdırmağa yönəlmiş fəaliyyətin motivi kimi yox, vasitəsi və nəticəsi kimi çıxış edə bilər. *Iqtisadi* ictimai xidmətlərin icrasında, əldə olunan gəliri başqa xidmətlərin icrasına yönəltmə kimi məqsədlərin olması mümkündür. Məsələn İO turizm fəaliyyəti ilə məşqul olursa, turizmdən əldə olunan gəlirlər digər xidmətlərin qurulmasında istifadə oluna bilər; bu fəaliyyətlərin (xidmətlərin) qiymətləndirilməsində də qazanc payı güdülə bilər. Amma içmə suyunun verilməsi kimi xidmətlərdə[372], xidmət haqqına qazanç payı əlavə edərək bunun başqa fondlara yönləndirilməsi mümkün olmamalıdır, ancaq içmə suyu

[371] Catherine Needham, Allasdair Murrey, *The Future of Public Service in Europe*, Catalyst Publications, p.7

[372] Bu xidmətlər ən əsas ehtiyacları qarşılayan xidmətlərdir, işıq, qaz, su, kanalızasiya kimi.

xidmətinin yaxşılaşdırılmasına sərf oluna bilər.

5. Digər prinsiplər

Son zamanlarda formalaşmış ictimai xidmətlərə hakim prinsiplər arasında, təhlükəsizlik, şəffaflıq, vətəndaşların ictimai xidmətlərin icrasına qatılmaları, ictimai xidmətlərin yoxsul insanlara da çatımlı olması, istehlakçıların qorunması, ətraf mühitin qorunması kimi əlavə prinsiplər mövcuddur. Bu prinsiplər sadəcə mücərrəd və deklarativ mahiyyət daşımırlar: müxtəlif qanunlarında öz əksini tapırlar və məhkəmə nəzarəti vasitəsilə bunları reallaşdırmaq mümkündür.

D. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN NÖVLƏRİ VƏ HÜQUQİ REJİMİ *ŞƏXSLƏRİN İCTİMAİ XİDMƏTLƏR QARŞISINDA VƏZİYYƏTİ*

1. İctimai xidmətlərin növləri

a) İnhisarçı - inhisarsız qaydada aparılan ictimai xidmətlər

Xüsusi sektora ictimai xidmət fəaliyyəti ilə məşğul olmağa icazə verilə biləcəyi kimi, bu fəaliyyət xüsusi sektora qadağan da edilə bilər. Buna görə də ictimai xidmətin predmetini təşkil edən fəaliyyət xüsusi sektora tam qadağan edilibsə, bu zaman ictimai xidmətlərin inhisarından danışmaq olar. Məsələn, poçt, teleqraf, elektrik, bəzi ölkələrdə telefon xidmətləri, dəmiryolları ilə nəqliyyat xidmətləri buna misal ola bilər. Əksinə, xüsusi sektora da ictimai xidmət fəaliyyəti ilə məşğul olmaq icazəsi verilibsə, yəni administrasiya ilə yanaşı xüsusi sektor da ictimai xidmət fəaliyyəti ilə məşğuldursa, inhisarsız ictimai xidmətlərdən danışmaq olar. Məsələn, təhsil, səhiyyə xidmətlərini misal kimi göstərə bilərik.

Bunu qeyd etmək istəyirəm ki, Avropa qitəsində ictimai xidmətlərin inhisarçı (monopoliya) şəklində verilməsi artıq tamamilə tərk edilib. Belə bir hal, GATS müqaviləsinə və AB Qurucu Müqaviləsinin 16, 81-87 maddələrinə ziddir. Bununla belə, səhiyyə, təhsil, mənzil tikintisi, kommunikasiya və mədəni çeşidliliyi təmin edən ictimai xidmətlərin, Avropa Parlamentinin müvafiq qərarına görə, bazardakı sərbəst rəqabət qaydalarına tabe olmadan aparmaq da mümkündür. Burada güdülən məqsəd, xidmətin çatımlılığını təmin etməkdir.

b) Coğrafi sahələr

İctimai xidmətlər icra edildiyi sahəyə görə, milli ictimai xidmətlər və yerli ictimai xidmətlər olaraq iki yerə ayrılır. Milli ictimai xidmətlər bütün ölkə səviyyəsində göstərilən və dolayısıyla, bütün vətəndaşların yararlanması mümkün olan xidmətlərdir. Məsələn, Azərbaycan Dəmir Yollarının nəqliyyat xidməti milli ictimai xidmətdir. Bunun əksinə, müəyyən bölgədə yaşayanların yararlanmasına yönələn xidmətlər isə yerli xarakterli xidmətlərdir, məsələn, "Abşeron Su" SC-nin təmin etdiyi içməli suyun paylanması kimi.

2. Yararlanma formaları

İctimai xidmətləri şəxslərin yararlanma formalarına görə də təsnifləşdirmək mümkündür. Bura aşağıdakı xidmətlər daxildir:

a) Birbaşa və fərdi yararlanma imkanını təmin edən ictimai xidmətlər

Şəxslər bəzi ictimai xidmətlərdən administrasiya ilə ayrı-ayrı münasibətlərə girmək yolu ilə birbaşa yararlanır, məsələn, təhsil, səhiyyə, poçt, elektrik və s. Məsələn müalicə olunmaq üçün xəstəxanaya müraciət etmək, yaxud məktub göndərmək üçün poçta getmək kimi.

b) Dolayı və bərabər yararlanma təmin edən ictimai xidmətlər

Şəxslər bəzi ictimai xidmətlərdən administrasiya ilə münasibətə girmədən, dolayı olaraq yararlanır. Məsələn, şəhərsalma və abadlaşdırma xidmətlərindən yararlanmaq üçün, vətəndaş bir qayda olaraq inzibati qaydada müraciət etmədiyi kimi, hər hansı konkret bir ödəniş də aparmır.

3. SAHƏLƏR

İctimai xidmətləri sahələrə görə də ayırmaq mümkündür. Buna görə ictimai xidmətləri administrativ, iqtisadi, sosial və elmi-texniki-mədəni xidmətlər kimi dörd qrupa bölmək olar. İctimai xidmətlərin sahələrinə görə aparılan bu təsnifat ictimai xidmətlərin tabe olduğu hüquqi rejimi müəyyən etmə baxımından da önəmlidir. Bu bölgü hər cür ictimai xidmətdə tətbiq edilən ictimai və xüsusi idarəetmə üsullarının yerini və həcmini də müəyyən edir.

a) İnzibati ictimai xidmətlər

İnzibati (administrativ) ictimai xidmətlər dövlətin göstərdiyi ənənəvi ictimai xidmətlərdir. Bunlara bəzən klassik ictimai xidmətlər də deyilir. Bunlar iqtisadi, sosial və elmi-texniki-mədəni xidmətlərə *daxil olmayan* ictimai xidmətlərdir. Səhiyyə, poçt, təhsil, əhalinin siyahıya alınması, reyestr xidmətləri buna

misal ola bilər.

Administrativ ictimai xidmətlər əsas etibarı ilə ümumi hüquq (public law) qaydalarına əsasən icra edilir. Bu xidmətlərin statusu, üsulları, personalı, əmlakı ümumi hüquq rejiminə tabedir. Bu xidmətlərə aid akt və hərəkətlərdən yaranan mübahisələr inzibati/administrativ məhkəmələrdə (belə orqanlar varsa) həll edilir. Ancaq müstəsna hallarda bu xidmətlər üçün özəl hüququn nəzərdə tutduğu metodlara da müraciət edilə bilər. Məsələn, bu xidmətlərin icrasını təmin etmək üçün lazımi vasitə-alət əldə etmək məqsədi ilə özəl hüquq müqavilələri bağlana bilər.[373]

b) İqtisadi ictimai xidmətlər

İqtisadi-ictimai xidmətlər iqtisadiyyat sahəsində və əsasən mal istehsalı və ya xidmət göstərilməsi şəklində olur. Məsələn, administrasiya yerli ehtiyacı ödəmək və bazarda hər kəsin nisbətən ucuz qiymətə maşın ala bilməsi üçün avtomobil zavodu tikə bilər. Lakin bu cür fəaliyyət çox vaxt sahibkarlıq fəaliyyəti ilə yanaşı aparıldığından, iqtisadi-ictimai xidmətlər bazar iqtisadiyyatının və ticarətin qaydalarına uyğun icra edilməlidir. Bu səbəbdən də iqtisadi-ictimai xidmətlər fəaliyyət və xarici münasibətlər baxımından əsasən özəl hüquq qaydalarına tabedir. Bununla belə, iqtisadi-ictimai xidmətlər bəzi ünsürləri və məqsədləri ilə xüsusi sahibkarlıq fəaliyyətindən fərqlidir. Birincisi, bu ictimai xidmətlər qanunla və ya qanunun açıq şəkildə verdiyi səlahiyyətə əsasən inzibati hüquqi aktla qurulur. Habelə bu xidmətin malvarlığını dövlət və ya ümumi hüquq şəxsləri verir və ictimai əmlak mahiyyətindədir. Onların personalının bir hissəsi də inzibati / administrativ qulluqçulardır. Dördüncü fərq ondan ibarətdir ki, bu xidmətlər qazanç və məhsuldarlıq əsaslarına görə aparılmalarına baxmayaraq, onların əsl məqsədi qazanç əldə etmək deyil, ictimai ehtiyacları ödəmək yolu ilə ictimai mənafeyi təmin etməkdir. Bütün bu səbəblərdən də fəaliyyət və xarici münasibətlər baxımından xüsusi hüquq qaydalarına tabe olan iqtisadi-ictimai xidmətlərə müəyyən dərəcədə ümu-mi hüquq qaydaları da tətbiq edilir.[374] Məsələn, ictimai xidmətlərə hakim olan daimilik, nizam-intizam, dəyişkənlik, obyektivlik və bərabərlik prinsipləri iqtisadi-ictimai xidmətlərə də tətbiq edildiyi kimi, bu xidmətlərin icrasında dövlətləşdirmə, cərimə kəsmə, administrativ müqavilə bağlama kimi hakimiyyət səlahiyyətləri və ümumi hüquq üsulları da tətbiq edilir.

Administrativ (klassik) ictimai xidmətləri, iqtisadi-ictimai xidmətlərdən fərqləndirən cəhətlər xidmətin mövzusu, maliyyələşdirmə forması, təşki-

[373] Gözübüyük, Tan, I Cild, s. 438
[374] Günday, s. 229

latlanma və iş qaydalarıdır.[375]

c) Sosial ictimai xidmətlər

Sosial ictimai xidmətlər dövlət və başqa ümumi hüquq şəxslərinin icra etdiyi, pensiya və ehtiyacı olanlara yardım kimi fəaliyyətlərlə yanaşı, xüsusən XX-ci əsrin ikinci yarısında inkişaf edən əmək/iş münasibətləri və sosial təminatla bağlı fəaliyyətlərdir.

Sosial-ictimai xidmətlərin bir hissəsi dövlətin inhisarındadır. Məsələn, iş və işçi tapma xidmətləri dövlətin monopoliyasında ola bilər.[376] Bunun əksinə, sosial-ictimai xidmətlərin bir hissəsi isə özəl sektorla bərabər icra edilir. Məsələn, işçilərin sosial təhlükəsizlik işləri ilə özəl sığorta şirkətlərinin etdikləri xəstəlik, qəza və ya həyat sığortaları arasında böyük bənzərlik var.

Məmurların pensiya işləri istisna olmaqla, sosial ictimai xidmətlər sırf praktik mülahizələrlə özəl hüquq rejiminə tabe tutulub. Bununla belə, sosial ictimai xidmətlər də iqtisadi-ictimai xidmətlər kimi, bəzi ünsürləri və məqsədləri ilə özəl sektorun fəaliyyətindən fərqli olduğundan, müəyyən ölçüdə ümümi hüquq qaydalarına da tabedir. Hətta sosial ictimai xidmətlərə ümumi hüquq qaydalarının tətbiq edilməsi iqtisadi-ictimai xidmətlərə nisbətən çoxdur. Çünki sosial ictimai xidmətlərdə ictimai mənafe məqsədi daha aşkar olduğu kimi, bu xidmətlərdə qazanç və məhsuldarlıq qayğısı da heç bir rol oynamır. Ayrıca sosial ictimai xidmətlərdə bəzi hallarda, məsələn, sosial sığorta kimi məsələlərdə şəxslər üçün hətta qatılma məcburiyyəti də nəzərdə tutulur.

Dövlət teatrları nəzərə alınsa, bunların verdiyi xidmət sosial mahiyyətdədir. Habelə kitabxanalar baxımından da vəziyyət eynidir. Teatrların işlədilməsi və satılan biletlərin qiymətini müəyyənləşdirmədə əlbəttə ki xüsusi hüquq prinsipləri tətbiq olunmur. Dövlət teatrları əsasən büdcə dəstəyi ilə fəaliyyət göstərirlər.

d) Elmi-texniki-mədəni ictimai xidmətlər

Elmi-texniki-mədəni ictimai xidmətlər inzibati orqanların nisbətən yaxın zamanlarda elmi fəaliyyətin mövzusu olan elmi və texniki tədqiqatlara, musiqi, rəsm, teatr, və s. kimi sənət və mədəni sahəyə girişməsi nəticəsində ortaya çıxan ictimai xidmətlərdir. ABŞ-da kosmik tədqiqatlar agentliyi olan NASA bunlara misaldır.

Cəmiyyət həyatında oynadıqları əhəmiyyətli rola görə ictimai xidmət kimi qəbul edilən bu fəaliyyətlər xüsusiyyətlərinə görə administrativ (klassik) ictimai

[375] Chapus, s. 545.
[376] Ölkəmizdə lisenziya əsasında bu fəaliyyətlə xüsusi hüquq şəxsləri də məşğul ola bilər.

xidmət-lərin təşkilatlanma, vəzifə və səlahiyyət qaydaları, üsulları və fəaliyyəti ilə çox da uyğunlaşmır. Bu ictimai xidmətlər ümumi hüququn sərt qaydaları ilə icra edilmir. Bu səbəbdən də belə ictimai xidmətlər üçün müstəqil qurumlar, müstəqil personal və daha sərbəst iş metodları tələb olunur. Bu ictimai xidmətlər üçün müstəqillik prinsipini əsas tutan və daha sərbəst hərəkət imkanlarına və metodlarına yer verən ictimai-xüsusi idarəetmə formalarının qarışığı sayıla bilən mürəkkəb hüquqi rejim nəzərdə tutulur.

4. İCTİMAİ XİDMƏTLƏRİN İCRA EDİLMƏSİ ÜSULU

İctimai xidmətlərin icra edilməsi üsulu (metodu), onun kim tərəfindən və necə icra olunacağı mənasına gəlir. Ağlınıza bir neçə variant gələ bilər, bunların başında da əlbəttə ki xidmətin müvafiq inzibati orqan tərəfindən icra edilməsidir. Əslində klassik icra üsulu də məhz budur. Lakin zamanla ictimai xidmətlərin icrasının 2 forması daha yaranıb. Bunlar da öz növbəsində, ictimai xidmətin xüsusi hüquq şəxsinə idarəetməyə verilməsi, digəri də *Public – Private Partnership* (PPP) yəni, dövlət – özəl sektor əməkdaşlığı şəklində xidmətin göstərilməsidir.

a) İctimai xidmətlərin inzibati orqan tərəfindən təqdim olunması

Bu hallarda xidmət İO-nın vasitələri, avadanlığı, personalı və maliyyələşdirilməsi ilə təqdim olunur. Hər cür risk və qazanc İO aid olur.

b) ictimai xidmətlərin xüsusi hüquq şəxsi tərəfindən təqdim olunması

Bu halda xidmət İO nəzarəti altında, lakin sahibkar tərəfindən icra edilir. İO inzibati müqavilə ilə xidmətin icrasını sahibkara tapşırır.

c) İctimai xidmətin İO ilə sahibkar tərəfindən bir yerdə təqdim olunması

İngilis dilində qısa formada PPP olaraq adlandırılan bu icra metodunda, xidmətin işlədilməsi sahibkarın üzərində olduğu halda, İO buna öz avadanlığını, personalını və vəsaitini verməklə iştirak edə bilər. Riks İO aid olur, gəlirin (varsa) necə bölüşdürüləcəyi inzibati müqavilə təyin olunur.

E. İCTİMAİ XİDMƏTLƏR QARŞISINDA ŞƏXSLƏRİN STATUSU

Şəxslər ictimai xidmətlər qarşısında ya xidmətdən yararlananlar, ya da xidmətdən yararlanmağa namizəd vəziyyətindədirlər. Daimilik, dəyişkənlik, bərabərlik, obyektivlik kimi prinsiplər bütün ictimai xidmətlərə xasdır; bu prinsiplər öz növbəsində xidmətdən yararlananlar, yararlanmağa namizəd olan şəxslərlə ictimai xidmətlər arasındakı münasibətə çox böyük təsir göstərir. Ancaq ictimai xidmətlər icrası eyni həmişə eyni üsulla aparılmadığı üçün (ictimai və ya xüsusi idarəetmə üsulları ola bilər), şəxslərin də ictimai xidmətlər qarşısındaki durumları da fərqlənə bilər.

1. İctimai idarəetmə üsullarına tabe xidmətlər qarşısında şəxslərin statusu

İctimai idarəetmə üsullarına görə (ümumi hüquq qaydalarına görə) aparılan ictimai xidmətlərdə, fərdlərin hüquqi statusu fərqlidir. Bu hüquqi vəziyyət xidməti quran və təşkil edən hüquq qaydaları ilə tənzimlənir.

Şəxslərin bu hüquqi vəziyyəti adı çəkilən xidmətlərin göstərilməsi üçün administrasiya ilə fərdlər arasında bağlanan anlaşma və ya sözləşməyə səbəb olmur. Bu səbəbdən də fərdlər namizəd statusundan xidmətdən yararlanlar statusuna müqavilə ilə keçmirlər.

Fərdlər yenə bu hüquqi vəziyyətin nəticəsi olaraq xidmətdən yararlanmayan statusunda olduqları halda, bu xidmətlərdən bərabərlik prinsipinə görə yararlanmağı tələb edə bilərlər. Eyni zamanda onlar xidmətdən yararlananlar statusu əldə etdikdən sonra da xidmətin nizam-intizamlı şəkildə göstərilməsini administrasiyadan tələb edə bilərlər. Fərdlər bu xidmətlərdən yararlanmalarına əngəl olan inzibati hüquqi aktların hüquqa zidd olduğunu irəli sürərək onların qanunsuz sayılması və ləğv edilməsi barədə iddia qaldıra bilərlər. Xidmətlə bağlı zərər vurulduqda da kompensasiya tələbi ilə administrasiya və məhkəməyə müraciət edə bilərlər.

2. Xüsusi idarəetmə üsullarına tabe xidmətlər qarşısında şəxslərin statusu

Şəxslərin xüsusi idarəetmə üsullarına tabe ictimai xidmətlər qarşısındakı statusu nədir? Başqa cür desək, bu xidmətlərdən yararlanmaqla bağlı şəxslər hansı hüquq və öhdəliklər daşıyırlar? Xüsusən iqtisadi-ictimai xidmətlər zamanı şəxslərin statusu ilk baxışda ticarət müəssisənin müştərisi ilə münasibətini xatırladır. Sanki onlar arasında müqavilə münasibətləri var. Ancaq bu xidmətlər

də müəyyən ölçüdə ümumi hüquq qaydalarına tabedir, buna görə də adı çəkilən münasibət adi müqavilə münasibəti/mülki hüquq münasibəti sayılmamalıdır.

Vətəndaşlar bu xidmətlərdən yararlanmağa namizəd olarkən, ictimai idarəetmə üsullarına görə icra edilən xidmətlərdə olduğu kimi, obyektiv ictimai hüquqi statusa sahib olurlar. Dolayısıyla, bərabərlik prinsipinə görə, xidmətdən yararlanmağı administrasiyadan tələb edə biləcəkləri kimi, xidmətdən yararlanmalarını əngəlləyən inzibati hüquqi aktların də hüquqa zidd olduğunu irəli sürərək bu aktların ləğv edilməsi üçün iddia qaldıra bilərlər. Bununla belə, fərdlər bu xidmətlərdən yararlananlar statusuna müqavilə ilə girirlər. Ancaq müştəri (abonement) müqaviləsi adlandırılan bu cür müqavilələr hər bir şəxs üçün fərqli müddəalar müəyyən etmir və standart olur (məsələn, elektrik enerjisindən faydalanma, yaxud rabitə xidmətləri üçün bağlanan müqavilələr). Bu müqavilələr də, şərtləri normativ aktla tənzimləndiyi üçün, əslində, qatılma müqaviləsidir. Onlar bütün şəxslər üçün eyni müddəa və şərtlər müəyyən edir. Buna görə fərdlər xüsusi idarəetmə üsulları ilə idarə olunan xidmətlər qarşısında yararlananlar olaraq qarışıq, yəni obyektiv-xüsusi hüquqi statusa sahib olurlar. Başqa bir sözlə, bundan yarana biləcək hüquqi mübahisələrə, xüsusən inhisarçı qaydada verilən xidmətin varlığında, ümumi hüquq qaydaları tətbiq oluna bilər.

3. Bazar iqtisadiyyatı, haqsız rəqabət qaydaları və ictimai xidmətlər

Xalqa xidmət və insan hüquqlarına hörmət heç şübhəsiz ki dövlətin ali məqsədləri arasındadır. Bu tezis, Konstitusiyalarda əks olunsa da olunmasa da mübahisəsiz olaraq aksioma olaraq qəbul olunmalıdır. Bu səbəblə, xalqın əsas və zəruri ehtiyaclarının ağla batan və bu ehtiyacı tətmin edici şəkildə ödəyən inzibati fəaliyyət dövlət üçün öhdəlik olaraq görülməlidir. Əlbəttə bu öhdəliyin həcminin müəyyən edilməsində dövlətin maliyyə resursları və imkanları nəzərə alınacaq. Lakin bazar iqtisadiyyatının liberallaşması, bazarda haqsız rəqabət və ayrı-seçkilik qadağası kimi prinsipləri qabardaraq, çatımlı və keyfiyyətli ictimai xidmətlərin verilməsində tənəzzülə gedilməməlidir. Əgər əhalinin ehtiyacı bazarın digər aktyorları tərəfindən konkret keyfiyyətdə və çatımlı olaraq təqdim edilmirsə, dövlət bu ehtiyacları özü qarşılamalıdır.

Haqsız rəqabət və inhisar qadağaları hansı məqsədə yönəldiyi unudulmamalıdır. Bu prinsiplərin məqsədi, təqdim edilən mal və xidmətlərdə müxtəlifliyi təmin etməklə, yarışma nəticəsində daha ucuz, daha keyfiyyətli, bol və çatımlı məhsulu təmin etməkdir. Bu səbəblə həmin prinsiplər irəli sürülərək ictimai xidmətlərin təminində çatımlılıq və keyfiyyətin pozulmasına səbəb olacaq tədbirlərin tətbiq olunmasını tələb etmək yolverilməz sayılmalıdır.

§ 7. İDARƏETMƏ (İNZİBATİ) FƏALİYYƏTİN HÜQÜQİ FORMALARI

I. ÜMUMİ QEYDLƏR

Hüquqi formalar dedikdə, inzibati fəaliyyət hansı şəkildə vətəndaşın qarşısına çıxır – bunu nəzərdə tuturuq. Oxucular üçün qeyd etmək istəyirik ki, kitabın bu bölməsi terminologiya baxımından ağırdır, oxunması da yüngül deyildir. Lakin "inzibati akt" institutunun qavranılması üçün, bu cəncəlli "hüquqi bataqlığı" keçmək məcburiyyətindəsiniz.

İnzibati hüquqi aktlar, inzibati fəaliyyətin yerinə yetirilməsi üçün çıxarılan ümumi hüquq (public law) əqdləridir. Hüquqi əqdin nə olduğunu bildiyinizi zənn edərək, onu bir daha izah etmirik. "Əqd" ilə "aktın" eyni şey olmadığını da diqqətinizə çatdırırıq, amma hadisəyə görə bunlar eyni şey kimi qarşınıza çıxa bilər. Qanunvericilik funksiyası qanunvericilik aktları ilə, məhkəmə funksiyası məhkəmə qərarları/aktları ilə yerinə yetirildiyi kimi, idarəetmə fəaliyyəti da inzibati aktlarla icra edilir. İnzibati aktlar da, başqa hakimiyyət orqanlarının aktları kimi, üstün səlahiyyət və imtiyazlardan istifadə olunaraq icra edilir.[377] İİHQ inzibati aktları, "inzibati orqanların...hakimiyyət tədbiri" adlandırır.

Burada oxucuların diqqətini bir xüsusiyyətə daha cəlb etmək istəyirik. Ölkəmiz-də hakim olan nəzəriyyəyə görə, inzibati hüquqi aktlar institutuna həm inzibati normativ aktlar, həm də fərdi inzibati aktlar daxil idi. Lakin alman sisteminə uyğun hazırlanmış «İnzibati icraat haqqında» Qanuna görə, "inzibati akt" termini ilə ancaq fərdi aktlar nəzərdə tutulur. Deməli, mövcud hüquq nəzəriyyəmiz inzibati akt institutunu pozitiv hüquqa uyğun formalaşdırmalıdır. Lakin inzibati akt institutu İnzibati Hüququnun ən geniş sahələrindən birini təşkil etdiyinə görə, başqa inzibati hüquq institutlarının bütövlüyünün pozulmaması üçün alman məktəbinin uyğun qurumları mütləq tətbiq edilməlidir.

Buna görə, həm inzibati normativ aktlar, həm də fərdi inzibati aktları ifadə etmək üçün, sadə və qısaldılmış şəkildə inzibati akt terminindan istifadə etmək mümkün olmayacaq. Çünki belə bir təsnifat pozitiv hüquqa zidd olacaq. Fransız və ingilis hüququnda "inzibati akt" həm normativ, həm də fərdi aktları nəzərdə tutan termindir. Biz isə hər ikisini nəzərdə tutan termin kimi Rusiya hüququnda olan *«административно-правовой акт»* sözünün tərcüməsi olan "inzibati hüquqi akt" sözündən istifadə etmək məcburiyyətindəyik. Bu əsərdə bəzən "in-

[377] Bununla bərabər, bunların hüquqi qüvvəsi digər hakimiyyət orqanların aktları kimi deyil.

zibati hüquqi akt" əvəzinə "inzibati qərar" və ya "administrativ akt" terminindan istifadə edəcəyik.[378]

İnzibati orqanın çıxardığı hər qərar inzibati akt sayılır mı? Sayılmaz. İnzibati hüquqi akt anlayışı inzibati orqanların çıxardığı hər cür qərarı inzibati hüquqi akt kimi səciyyələndirməyə imkan vermir. Başqa sözlə, bunlar inzibati orqanların bütün fəaliyyətini əhatə etmir və idarəetmə orqanlarının hər cür aktı inzibati hüquqi akt deyil. Administrasiyanın dövlət hegemonluğuna əsaslanmadan, sırf xüsusi hüquq şəxsi kimi (bərabər statuslu hüquqi münasibətlərdə) tərəf olduğu əqdlər (müqavilələr kimi) inzibati hüquqi akt sayılmır. Xüsusi (özəl) hüquqa tabe müqavilələr inzibati akt deyil. Ayrıca inzibati hərəkətlər də, inzibati hüquqi aktların hüquqi rejiminə tabe deyillər. Habelə inzibati orqanların orqan-daxili aktları da mövcuddur, bunlar da «xaricə» yansıyan hüquqi nəticə yaratmadıqlarına görə, inzibati hüquqi akt sayılmır.

Digər tərəfdən, inzibati hüquqi aktlar yalnız administrasiya orqanlarının aktlarından da ibarət deyil. İnzibati hüquqi aktlar idarəetmə fəaliyyətinin (inzibati fəaliyyətin) yerinə yetirilməsi ilə bağlı çıxarılır və bu dövlət funksiyasını da birinci növbədə inzibati orqanlar yerinə yetirdiyindən, bu aktlar əsasən həmin orqanların aktlarıdır. Bununla belə, qanunvericilik və məhkəmə orqanlarının idarəetmə fəaliyyəti mahiyətində olan fəaliyyətlə bağlı qəbul etdikləri aktlar da, inzibati akt sayılacaq.

Ümumiyyətlə, inzibati orqanların əqdlərini birtərəfli və ikitərəfli əqdlər olaraq iki kategoriyaya ayırmaq mümkündür. Birtərəfli əqdlər inzibati hüquqi akt kimi meydana çıxır, bunlar maraqlı şəxslərin razılığı olmadan inzibati orqanın birtərəfli iradə ifadəsilə çıxarılan aktlardır. İdarəetmə orqanlarının əqdlərinin əksəriyyəti birtərəfli aktlardan ibarətdir. İnzibati orqanlar ilə maraqlı tərəfin qarşılıqlı razılığı nəticəsində yaranan inzibati müqavilələr iki tərəfli inzibati / administrativ *əqdlərdir*.

Birtərəfli inzibati hüquqi aktlar da fərdi və normativ aktlar kimi iki kateqoriyaya ayrıla bilər. Fərdi inzibati aktlar müəyyən şəxs, obyekt və hadisələrlə bağlı çıxarılan aktlardır. Məsələn, vəzifəyə təyin etmə aktı fərdi aktdır və müəyyən şəxslə əlaqədardır. Normativ aktlarda isə norma və qaydalar var, bunlar müəyyən şəxs və hadisələrlə bağlı olmayıb ümumi və mücərrəd hüquq qaydaları qoyan aktlardır. Nizamnamə, əsasnamə, təlimat buna misal ola bilər. Amma qeyd etdiyimiz kimi, İİHQ ölkəmizdə qəbul edilmiş Rusiya nəzəriyyəsindən fərqli olaraq, normativ aktları "inzibati akt" institutuna daxil etməyib. Normativ aktların hüquqa uyğunluq rejimi Almaniyada «Konstitusiya hüququ»nun pred-

[378] Administrativ akt termini Azərbaycan dili üçün yad olsa da, xüsusən fransızcadakı "acte administratif" və ingilis dilindəki "administrative act" anlayışlarına yaxındır.

metinə daxildir. Lakin inzibati normativ aktlar öz növbəsində inzibati hüququn əhəmiyyətli mənbəyini təşkil etdiyi üçün bunların hüquqi rejimini inzibati hüquqdan kənar təsəvvür etmək mümkün deyil. Yəni inzibati hüquq onu tələb edir ki, bəzi hallarda inzibati orqanların normativ aktları inzibati hüquq (həm də ümumi hüquq) qaydalarına görə yoxlansın. Onu da qeyd edək ki, anqlo-sakson hüquq sistemində inzibati hüquq ilə konstitusiya hüququ bir yerdə tədris olunduğuna görə, onlarda normativ aktların hüquqi rejimi baxımından belə bir problem yaranmır.

Belə olan halda normativ aktların ölkəmiz baxımından inzibati icraatda və inzibati orqanların fəaliyyətində yeri barədə sual yaranır. Əlbəttə ki, normativ aktlar inzibati fəaliyyətin əhəmiyyətli vasitələrindən biridir. Belə olan halda, bunları "inzibati normativ akt" adlandırmaq, fərdi aktlara isə sadəcə "inzibati akt" demək də mümkün həll yoludur.

Konstitusiyanın 60-cı maddəsinin II-ci hissəsində deyilir: "Hər kəs dövlət orqanlarının... həmkarlar ittifaqının və digər ictimai birliklərin, vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət edə bilər". Burada fərdi inzibati aktlarla normativ aktlar arasında fərq qoyulmayıb. Mülki Prosessual Məcəllə isə aktın ləğv edilməsi və kompensasiya iddiaları baxımından müxtəlif qaydalar müəyyən edib. Ayrıca hər ikisi baxımından məhkəmə qaydasında ləğv edilməyə dair qərarların təsirində də bəzi fərqlər vardır. Fərdi aktlar haqqında məhkəmə qərarları təkcə işin tərəfləri üçün hüquq və vəzifələr yaratdığı halda, normativ aktlarla bağlı məhkəmələrin ləğv etmə qərarından hər kəs faydalana bilər. Diqqətinizi ona çəkmək isətyirik ki, Avropanın bir sıra ölkələrində fərdi aktların hüquqa uyğun olub- olmadığına dair məhkəmə qərarı obyektiv xarakter daşıyır, yəni normativ akt kimi ondan başqa maraqlı şəxslər də faydalanır; belə məhkəmə işləri *actio popularis* mahiyyətindədir.[379]

Bu fəsildə Azərbaycanda inzibati orqanların fəaliyyətinə müxtəlif meyarlar baxımından yanaşılır. Orqanik və maddi mənada idarəetmə, inzibati orqanların təşkilatlanmasından başlayaraq, idarəetmə fəaliyyətinin reallaşdırma formalarını, tərkibini və təsirini də ortaya qoyur. Idarəetmə fəaliyyətinin həyata keçirilmə formaları deyiləndə isə inzibati orqanların birtərəfli aktları, müqavilələri və hərəkətləri nəzərdə tutulur.[380]

İnzibati hüquqi aktla hüquqi əqd anlayışları arasında hansı münasibət var? Əslində, *inzibati orqanların aktları* tərcə inzibati aktlardan ibarət deyil. İnzibati

[379] Woerling Jean-Marie, Judical Control of the Administration in Europe: Progressive Construction of a Common Model, Sigma Publications, Strausbourq, 2004, s.1

[380] İnzibati orqanların bəzi davranışları inzibati hərəkət şəklində dəyərləndirilməlidir. Administrasiyanın müəyyən məsələdə hərəkətsizliyi də ola bilər.

akt hüquqi əqdin bir növüdür və onu dar mənada inzibati hüquqi akt edən xüsusiyyət də inzibati aktdakı iradənin müstəqil deyil, qanunvericiliklə məhdudlaşdırılmış iradə olmasıdır.[381] Bununla belə, qeyd etməliyik ki, alman hüququna görə, inzibati akt hüquqi əqdin bir növü sayılmır, hüquqi əqd sırf xüsusi hüquq sahəsində qəbul edilən və mülki qanunvericiliklə tənzimlənən münasibətlərdə ortaya çıxır. Ölkəmizdə hakim olan anlayışa görə, hüquqi əqd sırf mülki hüquq və öhdəliklərin yaranmasına səbəb olan iradə ifadəsiini nəzərdə tutur. İnzibati akt mülki hüquq və öhdəliklərin yaranmasını nəzərdə tuta bilər cəyi kimi (Mülki Məcəllənin 14.2.2-ci maddəsi), nəzərdə tutmaya da bilər. Qanunvericilik baxımından inzibati akt mütləq qaydada hüquqi əqd deyil, amma ola bilər.

Inzibati müqavilələrdə müqavilənin imzalanması inzibati akt deyil, lakin hüquqi aktdır (əqddir). Digər tərəfdən, yuxarı icra hakimiyyəti orqanlarının hazırladığı müxtəlif "dövlət proqramları" bəzən tövsiyə, bəzən məcburi xarakter daşıyır. Lakin sovet inzibati hüququndan qalan "administrativ-hüquqi aktlar (*«административно-правовой акт»*) adlandırılan aktlar qrupu ancaq inzibati hüquqi aktları əhatə edir. Idarəetmə orqanlarının mülki hüquq sahəsindəki "hüquqi aktları / əqdləri" isə "idarəetmə orqanlarının müqavilələri" kimi götürülür. Burada biz təkcə inzibati hüquqi aktları deyil, bir qayda olaraq, inzibati orqanların bütün aktlarını və bunların tabe olduqları rejimi tədqiq edəcəyik. Administrativ fəaliyyətin reallaşmasında idarəetmə orqanlarının qəbul etdiyi aktların çoxu "inzibati akt" mahiyyətində olduğundan,[382] inzibati aktlar daha çox təhlil ediləcək. Digər tərəfdən, ümumi hüququ maraqlandıran da əsasən inzibati aktlardır, çünki onlar hakimiyyət səlahiyyətlərinə arxalanır və fərqli hüquqi rejimə tabedirlər.[383] İnzibati hüquqi aktlar "dövlət gücü"nü ifadə edir və ictimai xidmətin icra vasitəsi, idarəetmə orqanlarının sahib olduğu ən güclü təsir vasitəsidir.

Sizləri "inzibati hüquqi akt", yəni inzibati qərarlar mövzusu ilə yormağımın bir səbəbi var. Belə ki, bu institut, İnzibati hüququn vacib predmetini təşkil edir. Siz bir Nazirliyin çıxardığı inzibati aktın hüquqa uyğunluğunu yoxlamaq istəyirsinizsə, gərək ki bu "yorucu" inzibati qərarlar mövzusuna yaxşı aludə olasınız.

Sovet inzibati hüququnda olan və indi də MDB ölkələri nəzəriyyəsində təsirini qoruyan idarəetmə formalarından da danışmaq lazımdır. Forma bir

---

381 Erkut, Celal, **Idari işlemin kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s.10.

382 Quliyev T.A. **İdarəetmənin Əsasları**, "Maarif" nəşriyyatı, Bakı, 1993, s.180.

383 Azərbaycanda ədliyyə birliyi rejimi tətbiq olunsa da, inzibati aktlar başqa özəl hüquq əqdlərinə görə fərqli hüquqi rejimə tabedir. Aşağıda bunlar ayrıca tədqiq edilib.

obyekt və ya subyektin xarici görünüşünü, "idarəetmə formaları" termini isə ifadə etdiyi mahiyyəti xarici görünüşündən daha çox, tərkibinə görə əks etdirir. Nəzəriyyədə idarəetmə formaları inzibati orqanların fəaliyyətinin (idarəetmə fəaliyyətinin) xarici ifadəsi baxımından növləridir[384], başqa cür desək, tərkibin ortaya çıxma formasıdır.[385] Bu institutun yaranmasının səbəbi idarəetmə fəaliyyətinin ortaya çıxması formasını göstərməkdir. Buna görə, hakimiyyətlər bölgüsü işığında icra hakimiyyəti orqanları vəzifə və səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün uyğun mexanizm verməlidir. İcra hakimiyyəti (administrasiya) ictimai ehtiyacları nəzərə alaraq başqa hakimiyyət qollarına görə daha sürətli və dinamik olmaq məcburiyyətindədir. Beləliklə, idarəetmə fəaliyyətinin gerçəkləşdirilməsi özünəməxsus elmi və sosioloji institut olaraq qarşıya çıxır; bu da cəmiyyət üzərində idarəetmə fəaliyyəti, ya da icra hakimiyyətinin reallaşma formalarıdır.[386] Faktiki olaraq məsələ administrativ fəaliyyəti hüquqi nəticələr baxımından təsnifata tabe etdirməkdir.[387] Bu baxış nəticəsində inzibati / administrativ funksiya formaları hüquqi və hüquqi olmayan kimi iki yerə ayrılır. İnzibati funksiya, geniş mənada idarəetmə orqanlarının ümumi fəaliyyətini ifadə edir. Azərbaycan hüququnda orqanik mənada idarəetmə orqanlarının vəzifə və səlahiyyət şəklində təzahür edən funksiyasının icra edilməsinin aşağıdakı formaları var:[388]

1) normayaratma fəaliyyəti, yəni normativ aktların qəbul edilməsi;
2) maddi mənada normativ aktların müəyyən hadisələrə tətbiq olunması nəticəsində meydana gələn fərdi aktlar (inzibati aktlar);
3) müqavilələrin bağlanması;
4) hüquqi nəticələrə yol açan hərəkətlər;
5) idarəetmə orqanlarının təşkilati aktları – bunlar daxili quruluş, statistika, nəzarət aparılması, proqramlar və metodik tövsiyələrlə əlaqədar aktlardır;[389]
6) hüquqi nəticələrə gətirib çıxarmayan maddi-texniki hərəkətlər (məsələn, qeydiyyat-arxivləmə[390], sənədlərin göndərilməsi, məhbusun təcridxanadan məhkəməyə gətirilməsi və s.).[391]

Yuxarıda sadalananlardan son iki qrup hüquqi olmayan idarəetmə formaları

384 Пискотин М.İ. **Советское административное право,** Moskva, 1990, s.150.
385 Alëxin, Кармолюкий, Козлов, **Административное право Российской Федерации,** s.231.
386 Бельский, Козлов, Колибаба, **Административное право,** s.255.
387 Abdullayev Elşad, **İnzibati püquq,** Təhsil Nəşriyyatı, Bakı, 2001, s.180.
388 Hüquqi nəticələrə yol açan və hüquqi nəticələrə yol açmayan administrativ səlahiyyətlər fərqləndirilir. Hüquqi nəticələrə yol açmayan administrativ səlahiyyətlər burada tədqiq edilməyib.
389 Quliyev, s. 178.
390 Artıq müxtəlif normativ-hüquqi aktlarla qeydiyyat və arxivləmə məsələləri tənzimləndiyinə görə, bunlar hüquqi nəticələr yarada bilən inzibati davranışlardır.
391 Алёхин, Кармолицкий, Козлов, s. 236.

sayılır və xarici (idarəetmə orqanlarının xaricində) təsirləri yoxdur. Bunlarda "icra" xüsusiyyəti də yoxdur. İnzibati funksiyanın gerçəkləşdirilməsində hüquqi idarəetmə formları önəmli olanları qəbul edir. Hüquq elmini maraqlandıran da onlardır. Digər tərəfdən, bunlarla hakimiyyət səlahiyyətləri həyata keçirilir.

Nəzəriyyədə olan hüquqi və hüquqi olmayan idarəetmə formaları bölgüsü alman inzibati hüququndan götürülüb. Düzdür, bu institutların tərkibi tam eyni deyil. Alman inzibati hüququnda da idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti hüquqi və qeyri-hüquqi olaraq iki yerə ayrılır. Hüquqi funksiya - ümumi hüquq sahəsində səlahiyyət hədləri daxilində dövlət iradəsinin ortaya qoyulmasını ifadə edir.[392]

Hüquqi idarəetmə formaları hansı şəkildə üzə çıxır? Bunlar inzibati qərarların (hüquqi aktların) qəbul edilməsi, inzibati müqavilələrin bağlanması və hüquqi əhəmiyyətli hərəkətlər kimi qarşıya çıxır. Bu məqamda onu qeyd etməliyik ki, Rusiya hüququnda inzibati hüquqi akt dar mənada ələ alınır: məsələn, idarəetmə orqanlarının bir təşkilatı qeydiyyata almaqdan imtina etməsi və ya pasportun verilməməsi inzibati hüquqi akt sayılmır və "hüquqi əhəmiyyətli hərəkət" kimi qəbul olunur.[393]

Təəssüflə qeyd etməliyik ki, Rusiya hüququnda idarəetmə fəaliyyətinin formaları belə təfsilatlı formada göstərildiyi halda, idarəetmə fəaliyyəti (inzibati fəaliyyət) institutunun özü ayrıca və tam tədqiq edilməyib. Bunun səbəbini düşünsəniz siz də taparsınız. Belə ki, inzibati fəaliyyət sizə orda lazım olur ki, siz ona ümumi hüquq qaydalarını tətbiq edərək o məsələni inzibati məhkəmələrdə yoxlayasınız. SSRİ-də isə bunların heç birisi yox idi, ümumi hüquq sahəsi də müasir Rusiyada tam formalaşmayıb. Avropada inzibati idarəetmə hüququnda "idarəetmə fəaliyyəti" terminin üzərində dayanılması önəmli sayılır. Əgər özəl hüquqa tabe hüquqi şəxslərin aktları "inzibati fəaliyyət" kimi ortaya çıxarsa, bunlar ümumi hüquq rejiminə tabe olmalıdır. Lakin həm Azərbaycan, həm də Rusiya hüququnda hakim olan anlayışa görə, inzibati aktın orqanik ünsürü ancaq dövlət gücünü icra edən administrativ orqan olduğundan, idarəetmə fəaliyyətinin bu şəkildə izah edilməsi mümkün olmurdu. Aşağıda da göstəriləcəyi kimi, "idarəetmə fəaliyyəti" terminini ortaya qoymaq Azərbaycan hüququnda da zəruridir. Müsbət inkişaf kimi qeyd etməliyik ki, İİHQ 2.0.1-ci maddəsində "inzibati orqan" adı ilə hakimiyyət səlahiyyətlərini tətbiq edən hər hansı orqanı, hətta fiziki və hüquqi şəxsi də ifadə edir. Deməli, xüsusi hüquq şəxsləri də artıq bizim qanunvericiliyə görə, inzibati funksiya icra etdikdə inzibati orqan sayılacaq. Aşağıda mövzu daha ətraflı şəkildə tədqiq

[392] Гудошников Л.М., Жданов А.А., Козырин А.Н. **Административное право зарубежных стран**, Издательство «Спарк», Москва, 1996, s. 121.

[393] Бельский, Козлов, Колибаба, s. 258.

edilir.

Onu qeyd etməliyik ki, bu kitabda inzibati hüquqi aktlar məsələsi müqayisəli şəkildə tədqiq edilib. Bəzən birbaşa, bəzən isə dolayı şəkildə müəyyən ölçüdə müqayisəli hüquqa müraciət edəcəyik. İrəlidə göstəriləcəyi kimi, inzibati hüquqi akt institutu köhnə sovet hüquq sistemini davam etdirən Azərbaycanda çox aşırı sayılan fərqli xüsusiyyətlərə də sahib deyil. İnzibati aktın xüsusiyyətləri baxımından yaxınlıq, əslində, idarəetmə fəaliyyətinin xüsusiyyətlərindən irəli gəlir. Bu hal da müxtəlif hüquq sistemlərində ortaq ehtiyacdır. İnzibati hüquqi aktın birtərəfliyi, etibarlı/hüquqauyğun sayılması və icra kimi özəlliklər hakimiyyətin administrasiya vasitəsilə istifadəsinin nəticəsidir. Müqayisəli hüquq baxımından məhkəmə nəzarətinin meyarlarına gəldikdə, bu sahədə ölkəmizdə çoxlu çatışmazlıq olduğundan, aktların ünsürləri məsələsində də fikir birliyi yoxdur.

Vedelin, Brebanın və Çeçotun Rusiyanın İnzibati idarəetmə hüququna təsirləri var və onlar müxtəlif elmi görüşlərə təsir göstəriblər.[394] Məsələn, Avropadakı "kollegial akt" institutu Rus hüququnda fransızcada olduğu kimi "kollegial akt" adlandırılır. Başqa bir misal idarəetmə fəaliyyətinin hüquqa uygunluğuna nəzarət edəcək administrativ məhkəmə sisteminin gərəkliyinin də Rusiyada irəli sürülməsidir.[395] Rusiya inzibati hüququnda inzibati məhkəmə rejiminin vacibliyi fikri getdikçə daha çox səslənir. Rusiyada inzibati ədliyyə islahatını hökümət də dəstəkləyir. Fransanın administrativ mühakimə qaydalarının Rusiyada yeni məhkəmə islahatında əks olunduğunu demək mümkün deyil. İndi Rusiyada inzibati ədliyyənin qurulması onun ümumi ədliyyə məhkəmələrindən ayrılması məqsədini güdür.[396] Bu məhkəmə sisteminə xüsusi hüquq qaydalarının deyil, ümumi hüquq qaydalarının tətbiq ediləcəyinin açıqca qeyd olunması Rusiya inzibati hüququnun daha da inkişaf edəcəyi və inzibati ədliyyə rejiminin bərqərar olacağını göstərir.[397] Beləliklə, son dövrdə İnzibati idarəetmə hüququ nəzəriyyəsinə fransız inzibati hüquq qaydalarının daxil olduğunu, müqayisəli hüququn onun üçün dolaylı bir mənbə təşkil etdiyini irəli sürmək mümkündür. Ölkəmizdə də inzibati məhkəmələr sisteminin qurulmasına Almaniyanın GTZ təşkilatı yaxından kömək göstərir.

İnzibati hüquqi akt institutu pozitiv hüquqa daxil olsa da, qəti və müfəssəl şəkildə tənzimlənmədiyi üçün, əsaslı şəkildə ancaq nəzəriyyədə əksini tapır. Bu, müqayisəli hüququn təsirini daha da artırır.

---

394 Bu tendensiya adı çəkilən müəlliflərin əsərlərinin rus dilinə tərcümə edilməsi ilə başlayıb.
395 Abdullayev, **İnzibati hüquq,** s.70.
396 Масленников, s. 11.
397 Попова, s. 32.

İnzibati ədliyyə sisteminin qurulması hədəflənən Azərbaycanda bütün inzibati hüquqi aktlar bir rejimə tabe deyildir (olmamalıdır). Çünki İnzibati orqanların bütün aktları eyni mahiyyətdə olmadıqları üçün, eyni rejimə də tabe olmur. Bunlardan bəziləri, sadəcə, "hüquqi akt"dır, bəzilərini isə "əksik inzibati akt" kimi səciyyələndirmək daha düzgündür.[398] Aşağıda bu mövzu təfsilatı ilə işlənir.

II. İNZİBATİ HÜQUQİ AKT (İNZİBATİ QƏRAR)

Qeyd etdiyim kimi, "inzibati hüquqi akt" termini post-sovet ölkələrinin inzibati hüququnda "idarəetmə orqanlarının hüquqi aktı" kimi də adlandırılır. Lakin, post-sovet inzibati hüququnda idarəetmə orqanlarının hüquqi aktları, inzibati orqanların xüsusi hüquq sahəsindəki aktlarını (müqavilə kimi) əhatə etmir. Nəzəri mənada inzibati orqanların hüquqi aktlarının hamısı inzibati akt sayılmasa da, bu növə daxil olmayan aktlar MDB ölkələrinin inzibati idarəetmə hüququnda inzibati müqavilələr mövzularına daxil edilir. Bunlar aşağıda qeyd olunub. Idarəetmə orqanlarının hüquqi aktları normativ, fərdi və ümumi aktlara bölünür.[399]

İnzibati hüquqi akt, inzibati qərarın *hüquqi* növü kimi qəbul edilir. İnzibati aktın meydana gətirdiyi idarəetmə hüquq münasibətinin iki tərəfi var. Bununla belə inzibati akt, tək tərəfli iradə ifadəsidir. Hüquqi münasibətin iki tərəfi var dedikdə, bunlar aktı çıxaran orqan, yəni münasibətin *subyekti*, başqa tərəfi də haqqında akt çıxarılan *obyektdir*. Lakin hüquq aləmində təsirli olan ancaq İO-nın iradə ifadəsidir.

İnzibati hüquqi aktlar haqqında tərif istəsəniz, belə bir tərif vermək mümkündür: İnzibati hüquqi akt – inzibati fəaliyyətinin gerçəkləşdirilməsi istiqamtində, inzibati hüquq normasını və ya inzibati hüquq münasibətini yaratmağa, dəyişdirməyə və ya xitam etməyə yönəlmiş icra hakimiyyəti orqanlarının və ya bələdiyyələrin (yəni inzibati orqanların) qanuna əsaslanan birtərəfli hüquqi-əmredici iradə ifadəsidir.[400]

Aşağıda inzibati hüquqi akta çeşidli cəhətlərdən baxılır. Biz inzibati hüquqi aktı ünsürlərə bölərək incələyəcəyik. Beləliklə siz inzibati aktlar haqqında mümkün olduğu qədər təfsilatlı analiz aparma qabliyyətinə malik olacaqsınız.

---

398 "Əksik" sözü inzibati aktın bütün xüsusiyyətlərə sahib olmadığını nəzərdə tutur.

399 Normativ aktlar ancaq mücərrəd norma ehtiva edən normativ aktları ifadə edir. Baxın: Марченко Михаил, Мицкевич Алексей, Лею Олег, **Теория государства и права**, Издательство «Зерцало», Москва, 1998, s. 342.

400 Бельский, Козлов, Колибаба, s. 269.

A. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTIN ÜNSÜRLƏRİ

Cinayət hüququnda, cinayətin əlamətləri və cinayət tərkibi anlayışı var. Alman hüququnda buna, "cinayət nəzəriyyəsi" də deyilir. Bu nəzəriyyənin məqsədi ondan ibarətdir ki, cinayətləri daha xırda tərkib hissələrinə ayıraraq, insan davranışının konkret olaraq hansı cinayəti yaratdığını daha dəqiq müəyyən etmək mümkün olsun. Habelə bununla, əməlin cinayət təşkil edib-etmədiyi, təkrarın, cənayətlərin çoxluğunun kimi halların olub-olmadığı daha qəti əminliklə müəyyən olunur.

İnzibati hüquqda da, inzibati aktı ünsürlərə ayıraraq tədqiq etmənin məqsədi budur ki, aktın hüquqa uyğunluğu mübahisə edildikdə, bunu müəyyən etmək obyektiv qaydalarla mümkün olsun. Beləliklə biz, inzibati orqanın davranışını daha dəqiq şəkildə hüquqa uyğunluq analizindən keçirə bilərik.

Rusiya hüququnda inzibati hüquqi aktın ünsürləri ilə bağlı nəzəri tədqiqat aparılmayıb. Daha çox inzibati hüquqi aktın özəllikləri tədqiq olunub (bunlar aşağıda bir bölmədə tədqiq edilib). Bununla belə, nəzəriyyə və qanunvericiliyin ortaq tədqiq edilməsi nəticəsində inzibati hüquqi aktın ünsürlərini tədqiq etmək, sintetik metodun tətbiqi yolu ilə müəyyən dəyərləndirmə aparmaq mümkündür.[401]

İnzibati hüquqi aktın ünsürlərinin başında "orqanik ünsür" (səlahiyyətli orqan) dayanır.[402] Inzibati hüquqi aktın administrativ orqanlar, yəni dövlət və bələdiyyə orqanlarında çıxarılması başlıca ünsürdür. Administrativ orqanların akt qəbul etməsi qanunvericilikdə onun xüsusi hüquqi rejimə tabe etdirilməsinin ən əhəmiyyətli, bəzən yeganə meyarıdır. Orqanik ünsür əsas götürülərək inzibati hüquqi aktların fərqli hüquqi rejimə tabe edilməsi - prosessual və maddi hüquq baxımından etibarsız (hüquqa uyğunluq) və qanunsuz sayılması üçün iddia qaldırmağa və ya məhkəməyə müraciət etməyə səbəb kimi qarşıya çıxır.

Hakimiyyətlər bölgüsü prinsipi ışığında fərqli hakimiyyət qolları öz funksiyaları xaricində bir-birilərinin vəzifə sahəsinə və qərarlarına qarışmamalarıdır; bununla bağlı ortaya çıxan orqanik meyara görə, aktın məzmunundan asılı olmayaraq onun tabe olduğu hüquqi rejim müəyyən edilir.[403] Lakin inzibati hüquqi aktın orqanik ünsürünün bu formada tədqiqi, Azərbaycan hüququ baxımından da yetərli olmayacaq. Çünki bəzi hallarda məhkəmə və qanunvericilik orqanlarının çıxardığı aktlar da, inzibati hüquqi aktlardan

[401] Buradaki problemlərdən biri inzibati aktın qanunvericiliklə tənzimlənmiş mülki hüquq sahəsindəki "hüquqi akt" tərifi ilə uyuşmamasıdır.

[402] Козырин, Штатина, Зеленцов, s. 253.

[403] Erkut, s. 61.

şikayətlərə baxılması qaydalarına görə tədqiq edilir. Bu aktlar "inzibati fəaliyyət" nəticəsində yaranan aktlardır. Məsələn, məhkəmə sədrinin məhkəmə işçiləri ilə əlaqədar aktları - aylıq maaşdan kəsmə, işdən çıxarmaya dair aktlarının hüquqa uyğunluğu inzibati hüquqi aktların mühakimə qaydalarına görə yoxlanır. Hətta məhkəmə sədrinin işlərin hakimlər arasında bölüşdürməsi məsələsi də, mahiyyətçə inzibati qərardır.[404]

Əvvəlcə xüsusi hüquq şəxslərinin hüquqi aktları "inzibati fəaliyyətə" daxil olsa da, inzibati hüquqi akt kimi qəbul edilmirdi. Lakin qeyd etdiyimiz kimi, İİHQ "inzibati orqanlar" terminini genişləndirdiyi üçün, artlq ölkəmizdə də xüsusi hüquq şəxsləri də (məsələn, sabiq BARMEK kimi) artıq inzibati akt qəbul edə biləcək. Xaricdə bunlar daha yayğındır, buna PPP – Public-Private Parthnership, ya da ki *concession* adlandırırlar.

İnzibati hüquqi aktın ünsürləri mövzusundan danışarkən inzibati hüquqi aktın mülki hüquq baxımından hüquqi əqd olub-olmadığı üzərində də dayanmaq lazımdır. AR Mülki Məcəlləsinin 324-cü maddəsində hüquqi əqdə belə tərif verilir: «*Hüquqi əqd mülki hüquq münasibətinin əmələ gəlməsinə, dəyişdirilməsinə və ya xitamına yönəldilmiş birtərəfli, iki və ya çoxtərəfli iradə ifadəsidir*». Yenə eyni qanuna görə, mülki hüquq münasibəti mülki hüquqlar və ya öhdəliklərlə bağlı hüquq münasibətidir. Mülki hüquqlar və öhdəliklər də mülki qanunvericiliklə tənzimlənən hüquq və öhdəliklərdir.

Mülki Məcəllənin 14-cü maddəsi mülki hüquq və ya öhdəliklərin yaranmasının əsaslarını göstərib. Adı çəkilən maddəyə görə, idarəetmə vahidlərinin çıxardığı, mülki hüquq və öhdəliklərin yaranmasını açıq şəkildə nəzərdə tutan aktlar da hüquqi əqd sayılacaq.

Məsələ bundadır ki, AR Mülki Məcəlləsininin tənzimləməsinə görə, hüquqi əqddə axtarılan hər hansı hüquqi nəticə deyil, mülki hüquq və öhdəliklərə təsir göstərən hüquqi nəticələrdir. Əsl problem "mülki hüquq və öhdəliklərin" tam olaraq hansı hüquq və öhdəliklərdən ibarət olduğunu müəyyən etməkdir. Mülki qanunvericilik xaricində yer alan hüquq və öhdəliklər də mülki hüquq və öhdəlik kimi nəzərə alınmalıdırmı?

İnzibati hüquqi aktların hamısı mülki hüquq və öhdəliklərə təsir göstərmir. Məsələn, siyasi hüquqlara aid aktların mülki hüquq və öhdəliklərə təsir göstərdiyi fikrini irəli sürmək çətindir. Siyasi hüquqlar və vəzifələr şəxsin siyasi həyata qatılmasına imkan verən mexanizmlərdir. Bunlar seçmək və seçilmək

[404] Əsədov B., "Mülki prosessual qanunvericiliyin məhkəmələr tərəfindən tətbiqi problemləri", 14 Dekabr 2002-ci ildə Bakı/Azərbaycanda Ədliyyə Nazirliyinın keçirdiyi "Mülki prosessual və cinayət prosesual qanunvericiliyin məhkəmələr tərəfindən tətbiq problemləri" konfransında edilən prezentasiya.

hüququ başda olmaqla dövlət qulluğuna daxil olmaq hüququ, fikir və söz azadlığı, birləşmək hüququ, vətəndaşlıq hüququ kimi hüquqlardır. Digər tərəfdən, hərbi çağırışla əlaqədar inzibati aktın mülki öhdəliklərlə əlaqədar olduğu fikrini irəli sürmək çətindir. Bu məsələdə Avropa Məhkəməsinin Konvensiyanın 6.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan "mülki hüquq və öhdəliklərə" nələri daxil etdiyini də unutmamalıyıq.

Almaniya Administrativ-Prosessual Qanununun 35-ci maddəsinə görə, inzibati aktlar, məsələn, fərdi aktlar ancaq *ümumi hüquq sahəsində* qəbul edilir və onlar xaricə yönəlik fərdi münasibətləri tənzimləyən birtərəfli və icra edilməli göstəriş və qərarları ifadə edir. [405] İnzibati aktların ümumi hüquq sahəsi ilə bağlılığı fransız, italyan, ispan və türk inzibati hüququnda da vardır. Bununla belə, bu ölkələrin hüququnda inzibati akt hüquqi **aktın** bir növü sayılır və hər hansı nəzəri tənqidə də məruz qalmır. [406]

İİHQ-nun 2.0.2-ci maddəsi də inzibati aktları ümumi hüquq sahəsində qəbul edilən aktlar adlandırır. Bununla belə, aydındır ki, inzibati aktlar mülki hüquqların yaranması üçün də əsas təşkil edə bilər. Məsələn, yerli icra hakimiyyətinin torpaq sahəsinin ayrılmasına dair inzibati aktı maraqlı şəxsə torpaq üzərində icarə və ya istifadə hüququ tanıyır ki, bu hüquqlar da mülki hüquqlardır. Bununla belə, daha əvvəl verdiyimiz izahatlarda göstərmişdik ki, inzibati aktlar mütləq qaydada **hüquqi əqd** hesab olunmur (olunmaya bilər).

Bu açıqlamalardan sonra inzibati hüquqi aktda hüquqi əqdin ünsürlərinin olmadığı fikrini irəli sürmək mümkündürmü? Mülki Məcəllə ilə yanaşı hüquqi əqdin əsas ünsürləri inzibati hüquqi aktda da mövcud olur. Azərbaycanda ümumi məhkəmə sistemi rejiminin olduğunu da unutmamalıyıq. Sadəcə, inzibati aktdakı iradə ifadəsinin sırf mülki öhdəlik və hüquqlara təsir edən iradə ifadəsi olmadığını, *maraqlı şəxsin razılığına ehtiyac olmadan* konkret hüquqi nəticəyə yol açan iradə ifadəsi olduğunu qəbul etməliyik. [407]

İradə/səlahiyyət: Beləliklə, orqanik ünsürdən sonra inzibati hüquqi aktın ikinci əhəmiyyətli ünsürü "iradə"dir. Bu ünsürün əhəmiyyətli özəllikləri var. Birincisi, inzibati hüquqi aktdakı *administrativ* iradə ünsürü məhdudlaşdırılmış iradədir. İnzibati hüquqi aktlar ancaq qanunla və ya inzibati normativ aktla nəzərdə tutulmuş məsələlərdə/mövzularda qəbul edilə biləcəyi üçün inzibati hü-

[405] Гудошников, Жданов, Козлов, s. 120.

[406] Almaniyada inzibati aktlar mülki hüquqi əqdin bir növü sayılmır.

[407] Mülki Məcəllənin 14-ci maddəsinin tənzimləməsində də inzibati hüquqi aktın təkcə mülki hüquq və öhdəliklərin yaranmasına səbəb olmaqla məhdudlaşmadığı aydın olur. Qanunda "mülki hüquq və öhdəliklərin yaranmasını *nəzərdə tutan* inzibati aktlar"dan açıq bəhs edilir. Deməli, bunu nəzərdə tutmayan inzibati aktların olması da təbii olaraq mümkündür.

quqi aktın iradə ünsürü bunlarla məhdudlaşır. Məsələn, Azərbaycan Respublikasının "Təhsil haqqında" Qanununun "Azərbaycan Respublikası Xalq Təhsili Nazirlıyi" adlı 31-ci maddəsi Təhsil Nazirliyinə təhsil sahəsində müxtəlif səlahiyyətlər verir.[408]

İradə ünsürünun başqa əhəmiyyətli xüsusiyyəti, pozitiv tənzimləmə ilə səlahiyyət verilmiş iradənin olmasıdır. Bunların reallaşmaması inzibati hüquqi aktın etibarsızlığına səbəb olur.[409] Dolayısıyla inzibati hüquqi aktda iradə ifadəsini səlahiyyətli iradə sahibi bildirməlidir. Bu, inzibati hüquqi aktın ikinci ünsürünun ayrılmaz cəhətidir. Demək mümkündür ki, mülki hüquq əqdlərində olan "iradə" ünsürü, inzibati idarəetmə hüququnda "səlahiyyətə" çevrilir. Səlahiyyətsiz orqanın qəbul etdiyi inzibati akt etibarsiz/əhəmiyyətsiz sayılacağından səlahiyyət (iradə) aktın zəruri tərkib hissəsi kimi çıxış edir.

Prosedura: əqdlərin xüsusi hüquq sahəsində daha dar və məhdud çərçivədə müəyyən icraat qaydası (proseduru) var. Misal kimi bunlardan ən ağırı xüsusi hüquq əqdinin notarial formada bağlanmasıdır. Lakin ümumi hüquq sahəsində forma və prosedur şərti daha yayqındır, çünki forma şərtləri əslində təminat məqsədini daşıyır. Bu səbəbələ, şəxsin hüquq və azadlıqlarının özbaşınalığa qarşı qorunması, idarəetmə fəaliyyətinin düzgün işləməsi üçün fərma və prosedur ələləri geniş şəkildə tətbiq olunur. Sovet inzibati hüquq nəzəriyyəsində də forma və üsul qaydalarına əməl edilməməsi inzibati hüquqi aktların ləğv edilməsi üçün əsas sayılırdı.[410] Inzibati hüquqi aktların müəyyən üsul və formaya uyğun çıxarılması "üsul və forma" şərtini aktın ünsürünə çevirirmi?

Bu məsələdə aşağıdakı meyarı tətbiq etməklə üsul və forma şərtinin ünsür olduğunu ortaya qoymaq mümkündür. Bu meyarı ayrıca, "səlahiyyətli iradənin" aktın tərkibindəki yerini müəyyən etmək baxımından da tətbiq etmək mümkündür. Ünsür müəyyən obyekt və ya anlayışın olması şərtini, zəruri tərkib hissəsini təşkil edir və bu nöqtədən baxılanda "*sine qua non*" xüsusiyyəti daşıyır. Buna görə həm iradənin səlahiyyətli olması, həm də forma və prosedura uyğunluq şərtinə əməl edilmədiyi halda aktın "əhəmiyyətsizliyinə" səbəb ola bildi-

[408] Bu səlahiyyətlərə qanunla müəyyən edilmiş təhsil standartlarına nəzarət, yeni təhsil standartlarının yaradılması, dərs vəsaitinin hazırlanması, təhsil fəaliyyəti ilə məşgul olmaq üçün lazımi icazənin verilməsi kimi səlahiyyətlər aiddir və bunlar əlaqədar maddə də göstərilib.

[409] Nəzəriyyədə səlahiyyətsiz iradə ifadəsinin aktı nə vaxt əhəmiyyətsiz edə biləcəyinə dair dəqiq qayda olmasa da, bu meyarları irəli sürmək mümkündür: Səlahiyyətə müdaxilə funksiyanın mənimsənilməsidirsə, akt əhəmiyyətsizdir; yenə açıq-aşkar səlahiyyətsizliyin ortada olduğu hallarda əhəmiyyətsizlikdən danışmaq lazımdır. Məsələn, polis idarəsinin şəxsin tələbə statusuna son qoyan aktı əhəmiyyətsizdir, çünki bu səlahiyyət tələbənin oxuduğu qurumun səlahiyyətlərinə aiddir. İİHQ-nun 65-ci maddəsi bu prinsipi təsdiq edir.

[410] Клюшниченко, Колодкин, Коренев, s. 95.

yinə görə, "üsul və forma" şərti ünsür kimi çıxış edir. Burada hansı hallarda "əhəmiyyətsizlikdən" bəhs etmənin mümkün olduğunu vurğulamaq lazımdır.

İİHQ-nun 65 və 67-ci maddələrinə baxdıqda, ümümi mənada prosedur/icraat və maddi hüquq qaydalarının pozuntusunun aktın əhəmiyyətsizliyinə deyil, qanunsuzluğuna səbəb olduğunu görərik. Bu qanunun gətirdiyi sistemə görə, qanunsuz olan aktlar ləğv edilənədək mötəbər akt sayılır və hüquqi nəticəyə yol açır. Ləğv edilmə müddətləri isə 67.6-cı maddədə nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, qüvvəyə mindikləri andan 1 ildir. Belə çıxır ki, 1 illik müddət ötürülübsə, qanunsuz inzibati akt ləğv oluna bilməyəcək və *de jure* tam qanuni akt statusunu alacaqdır.

Bu halda belə bir sual yarana bilər ki, ağır maddi hüquq pozuntuları ilə çıxarılmış inzibati aktların taleyi nə olacaq və ya nə omalıdır? Bir illik müddət ötürülübsə, akt qanuniləşəcəkmi? Əlbəttə, maddi hüquq normasına açıq-aşkar zidd olan və heç bir şübhəyə yer qoymayan ağır nöqsanlar da, aktı "əhəmiyyətsiz" edir.[411] Düzdür, hər maddi hüquq pozunutusu və ya forma qüsuru aktı tam etibarsız edə bilməz. Hüquqi aktın tərkib ünsürlərindən birinin qanunun əmredici və ya qadağanedici müddəalarına zidd olması etibarsızlığa deyil, aktın qanunsuzluğuna səbəb olur.[412] Amma bu, inzibati hüquqi aktda "səlahiyyət", "forma və üsul" şərtlərini tərkibin ünsürü olmaqdan çıxarmır.

Fərdi aktlar baxımından həmişə açıq şəkildə qarşıya ünsür kimi çıxmayan "forma və üsul" qaydası normativ aktlar baxımından vacib ünsür kimi təzahür edir və Azərbaycanda bu, açıq şəkildə qanunvericilikdə nəzərdə tutulur. 26 Noyabr 1999-cu il tarixli «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanunun 22-ci maddəsi bu cür aktların forma şərtlərini müəyyən edir. Bunların başında aktların "yazılı" olması şərti gəlir, "tarix" və "imza" kimi şərtlər də nəzərdə tutulur.

Fərdi inzibati aktlar baxımındam da İİHQ-nun 65-ci maddəsi bəzi forma pozuntularının aktın etibarsızlığına gətirib çıxaracığını bəyan edir. Bunlar:

- yazılı inzibati aktı hansı inzibati orqanın qəbul etdiyi məlum olmursa;
- qanunvericiliyə əsasən yalnız müəyyən rəsmi sənəd (rəsmi sənədin təqdim edilməsi) formasında qəbul edilə bilən, lakin həmin tələbə cavab verməyən inzibati akt qəbul edilərsə;
- inzibati aktın kimə ünvanlandığı aydın olmursa, qəbul edilmiş akt əhəmiyyətsiz sayılır.

---

411 Tikveş Özkan, *İdari Dava Üzerine bir İnceleme*, **Seha L.Meray'a Armağan,** I Cild, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1981, s.262.

412 Osten, Necmi. **İdare Hüququ Dersleri**, Başnur Matbaası, Ankara, 1968, s.46.

Məsələn, Türkiyə hüquq nəzəriyyəsində də *bəzi* icraat (prosedur) pozuntuları halında yaranan hüquqa ziddiyyətin aktı əhəmiyyətsiz hala gətirdiyi,[413] hətta fərdi aktların da, bir qayda olaraq, yazılı olmasının tələb olunduğu, formanın təcili hallarda və müstəsna qaydada tətbiq edilməsinin mümkünlüyü fikri irəli sürülür.[414]

Nəticə: İradə ünsürü müəyyən hüquqi nəticəyə yönəlmiş iradədir ki, bu **nəticə** də inzibati hüquqi aktın üçüncü ünsürünu təşkil edir. İnzibati orqanlar öz fəaliyyətində həm inzibati normativ aktlar, həm də fərdi inzibati aktlar qəbul etdikləri üçün nəticənin mahiyyəti aktın növünə görə fərqli şəkildə qarşıya çıxır.

Normativ aktlarda səlahiyyətli iradə ümumi qaydalar qoymağa yönəlir.[415] Məsələn, Təhsil Nazirinin 07 Avgust 1996-cı il tarixli əmri ilə təsdiq edilmiş «Ali və orta ixtisas təhsili məktəblərinin tələbələrinin xaric edilməsi və bərpası, akademik məzuniyyət almaları və kursda saxlanılması haqqında» Əsasnamə təhsil müəssisəsinin müəyyən etdiyi tələbləri yerinə yetirməyən tələbələrin kursda saxlanmasını nəzərdə tutur. Normativ aktda nəticə müəyyən şəxslərlə və ya obyektlərlə bağlı deyil. Başqa cür desək, normativ aktlarda nəticə ünsürü müəyyən status (normalar, davranış qaydaları) yaradır.

Icazənizlə qısa da olsa mövzudan biraz yayınım. Belə ki, Azərbaycan dilinin qrammatika qaydalarına görə vergül işarələrindən daha az istifadə etməli olduğum halda, bu kitabda onlardan daha çox istifadə etmişəm. Bu hal qüsur kimi görülməməlidir – burada məqsəd, oxucunun fikrinin dağılmasının qarşısını almaq, ya da ki fikri müəyyən məsələyə cəmləşdirməkdir.

Fərdi inzibati aktlarda iradənin yönəldiyi nəticə, müəyyən obyektə hüquqi forma geyindirərək onun müəyyən hüquqi statusunda dəyişiklik aparır.[416] Azərbaycan hüququnda fərdi aktlar "həlledici" aktlardır. Əslində, inzibati orqanın aktının nəticə ünsürü istər normativ, istərsə də fərdi akt olsun, hüquq aləmində dəyişiklik yaradır. Fərdi inzibati aktlar baxımından bu nəticə də qəti müəyyənlik olduğu halda - müəyyən şəxsin tələbəlik statusundan məhrum edilməsi kimi, normativ aktın ünsürü olan nəticə, ancaq hüquqi status yaradır, lakin statusun tətbiq edildiyi obyekt baxımından mücərrəd qalır. Hüquq aləmində dəyişiklik aparması baxımından normativ aktlarda nəticə onsuz da var və müəyyəndir. İnzibati hüquqi aktın icra (tətbiq oluna bilmə, yerinə yetirilmə) xüsusiyyəti aktın

[413] Günday, s.132.
[414] Akıllıoğlu Tekin, **Yönetim önünde savunma hakları**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1983, s.104.
[415] Афанасьев В.С., Герасимов А.П., Гойман В.И. **Общая теория права и государства,** Издательства «Юрист», Москва, 1997, с.144.
[416] Клюшниченко, Колодкин, Коренев, с. 91.

nəticə ünsürü ilə sıx bağlıdır. Lakin qətilik və icra xüsusiyyətinin daha çox inzibati hüquqi aktın etibarsız sayılması üçün iddia qaldırmaq imkanı baxımından özəlliyi var və bu da AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin 297-ci maddəsindən açıq şəkildə görünür. Qanunun müvafiq maddəsi etibarsız sayılması (ləğv edilməsi) üçün iddia qal-dırıla bilən aktları nəticənin təsiri baxımından ortaya qoyur və aşağıdakı nəticələrə səbəb olan inzibati aktları şikayət oluna bilən akt sayır:

1) şəxsin hüquq və azadlıqlarını pozan aktlar;
2) şəxsin hüquq və azadlıqlarını həyata keçirməyə əngəl olan aktlar;
3) şəxsin üzərinə qanunsuz öhdəlik və ya məsuliyyət qoyan aktlar.[417]

Aktın ləğv edilməsi şərtləri, əlbəttə, inzibati hüquqi aktın ünsürlərini ifadə etmir. Məsələn, Fransada ləğvetmə səbəblərinin klassik təsnifatı, aktın tərkib hissələri/ünsürləri ilə eynilik təşkil etmir.[418] Bununla belə, bunlar aktın ünsürləri ilə sıx bağlıdırlar, lakin onları fərqləndirmək, aktın ünsürləri ilə qarışdırmamaq üçün önəmlidir. Çünki tərkib ünsürünün olmadığı yerdə inzibati hüquqi aktın varlığından danışmaq mümkün olmayacağı kimi, belə bir aktın hər hansı hüquqi nəticə yaratması da mümkün olmayacaq.[419] Bu cür inzibati qərarları məhkəmədə ləğv etməyə ehtiyac olmadığı kimi, məhkəmələrin bununla bağlı verəcəkləri qərarlar da hər hansı müddətlə məhdudlaşmadan, sadəcə, etibarsızlığı müəyyən etməkdən ibarət olacaq.[420]

"Əhəmiyyətsizlik" termini MDB ölkələrinin hüquq doktrinasında tədqiq olunmayıb. Rusiya nəzəriyyəsində əhəmiyyətsiz olan akta *"ничтожный акт"* deyilir.[421] Lakin nəzəriyyədə olan fikirlər bu termini əslində "əhəmiyyətsizlik" statusuna uyğun şəkildə tədqiq etmir. Nəzəriyyədəki bir fikrə görə, bu əhəmiyyətsiz olan aktlar da məhkəmə qərarı ilə ləğv edilənə və ya geri götürülənə qədər etibarlı inzibati akt kimi mövcud olur.[422] Bu fikir düzgün sayıla bilməz; qüvvədə olduğu müddətdə hüquqa uyğun sayılan inzibati akta əsaslanaraq yaranan hüquqi statusların müəyyən hüquqi dəyəri olur və onlar nəticə doğurur.

---

417 Bu baxımdan normativ aktlar əhəmiyyət kəsb edir. Adı çəkilən qanunun 29-cu fəsli normativ inzibati hüquqi aktlardan şikayət etmə qaydalarını tənzimləsə də, əslində, fərdi aktlar üçün bu qanunun 27-ci fəsli bəzi tənzimləmələri ilə normativ aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında istifadə oluna bilər. Lakin mümkündür ki, İnzibati Prosessual Məcəllə yeni qaydalar qoysun.

418 Gözübüyük Şeref, Tan Turgut, **İdare hukuku, II Cild,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s.394.

419 Osten, s. 45.

420 Abdullayev, **Fransanın...,** s. 179.

421 Бахрах Д.Н. **Аадминистративное право России**, «Норма», Москва, 2002, с. 296.

422 Алехин, Кармолюкий, Козлов, с. 256, Бельский, Козлов, Колибаба, с. 279. Türk hüququnda Erkut da bu fikirdədir. Baxın: Erkut, s.153.

Əhəmiyyətsiz olan inzibati qərarların isə mötəbər hüquqi nəticələrə yol açması qəbul edilməməlidir.[423] Rusiya hüquq nəzəriyyəsində artıq bu istiqamətdə fikirlərə rast gəlmək mümkündür.[424] Bu da onu göstərir ki, "əhəmiyyətsizlik" termini düzgün anlaşılmayıb və izah edilməyib.

Əksinə, ölkəmizdə nəzəriyyədə olan bir fikrə görə, açıq-aşkar hüquqa zidd olan aktlar "yararsız" sayılmalı, heç bir hüquqi nəticəyə yol açmamalı, çıxarıldığı tarixdən etibarən puç sayılmalı, icra edilməməlidir.[425] Məsələn, açıq-aşkar səlahiyyəti aşmaqla qəbul edilmiş qərarlar buna misal ola bilər.

İİHQ-ni bir kənara qoysaq, pozitiv hüquqda "əhəmiyyətsiz" terminindən ancaq Mülki Məcəllədə uydurma əqdlərlə bağlı istifadə edilir. Mülki Məcəllənin 337.3-cü maddəsinə görə, əhəmiyyətsiz əqd məhkəmə tərəfindən etibarsız sayılıb-sayılmamasından asılı olmayaraq mahiyyətcə etibarsız olan əqddir.[426] İİHQ-yə gəldikdə isə 65-ci maddədəki tənzimləmədən aydın olur ki, buradaki əhəmiyyətsizliklə etibarsızlıq eyni mənada işlənir. Mülki Məcəllədə etibarsızlığın müxtəlif növləri var və bunların hüquqi rejimləri də fərqlidir. Əfsuslar olsun ki, ölkəmizdə hüquq elmində "etibarsızlıq" termininin vahid mənası yoxdur, yəni mülki hüquqda və inzibati idarəetmə hüququnda "etibarsızlıq" müxtəlif mənalarda işlədilir.

Beləliklə, Azərbaycanda pozitiv hüququn "əhəmiyyətsiz" terminini qəbul etdiyini və sanksiyaya bağladığını görürük. Çox ağır nöqsanlarla çıxarılmış inzibati hüquqi aktların da əhəmiyyətsiz sayılması və hüquqi nəticələrə səbəb olmamasının zəruriliyi bu şəkildə pozitiv əsasını tapır.

Səbəb (əsas): Inzibati hüquqi aktda "səlahiyyətli iradə" ünsürünə sıx bağlı olan başqa faktor da aktın qəbul edilmə səbəbidir. Bu da qanunçuluq prinsipinin tələbidir. Administrasiyaya verilmiş hər səlahiyyətin istifadəsi bir səbəbə əsaslanmalıdır.[427] İnzibati akt **mütləq** bir səbəbə əsaslanmaq məcburiyyətində olsa da, bəzən qanunvericilik aktın səbəbini göstərmir.[428] Lakin bu səbəb göstərilməsə belə, yenə də var, ancaq səbəbin müəyyən edilməsi idarəetmə orqanlarının mülahizəsinə buraxılır (diskresion səlahiyyət) və ictimai maraqla

[423] İİHQ-nun 65-ci maddəsi də əhəmiyyətsiz inzibati aktların heç bir nəticəyə yol açmadığını qeyd edir.
[424] Бахрах, с. 296, Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 145.
[425] Abdullayev, **İnzibati hüquq,** s. 199.
[426] Rus pozitiv hüququnda "əhəmiyyətsiz" termini yoxdur. Azərbaycan 2000-ci ildə alman mülki qanunvericiliyini mənimsəyərək mülki hüququn bəzi sahələrində köhnə Rus hüququndan xeyli uzaqlaşdı. Ancaq yeni qəbul edilmiş qanunun bəzi fəsilləri (məsələn, "Ümumi müddəalar") tam bir uyğunsuzluqdan qaçmaq məqsədi ilə Rusiya Mülki Məcəlləsindən alınıb.
[427] Gözübüyük, Tan, **II Cild,** s. 472.
[428] Akyılmaz, Sezginer, s.55, s. 225.

məhdudlaşdırılır.[429] Sovet inzibati hüququnda "aktın ünsürləri" termini tədqiq edilmədiyinə görə, aktın *səbəbi/əsası* şərti üzərində də dayanılmayıb.[430] Lakin son zamanlarda nəzəriyyədə, Avropa hüququnda olduğu kimi, aktın hüquqa uyğunluq şərti kimi hüquq baxımından mötəbər bir əsasa (səbəb və mövzu ünsürlərini əhatə edən şəkildə) dayanmasının şərt olduğu irəli sürülür.[431] İİHQ-nun 61-ci maddəsi də inzibati aktların mütləq əsaslandırılmalı olması şərtini nəzərdə tutur.

Məqsəd: Post-sovet ölkələrinin inzibati hüququnda inzibati hüquqi aktın qəbul edilməsində güdülən məqsədin, yaxud motivin aktın ünsürü olub-olmadığı, nə pozitiv hüquqda nədə ki nəzəriyyədə tədqiq edilməyib. Ancaq qanunvericilik müxtəlif tənzimləmələrində bəzi inzibati hüquqi aktlar baxımından açıq şəkildə "ictimai maraq" və ya "xidmət (icra edilən iş) mənafeyi tələb etdiyi halda", "xüsusi ictimai maraq" deyərək səbəbi və məqsədi göstərib.[432] "Xüsusi ictimai maraq" anlayışına İPM-də də rastlamaq olar. Normativ və ya fərdi aktlar baxımından qanunvericilikdə ümumi qaydaya rast gəlmək çətindir. Bununla belə, inzibati hüquqi aktların mütləq ictimai mənafe üçün qəbul edilməsi məcburiyəti səlahiyyətverici normadan irəli gəlir. Səlahiyyətverici normada administrativ instansiyaya müəyyən məsələlərdə qərarvermə və hərəkət etmə səlahiyyəti verilir və bu mövzuların hamısı ya birbaşa, ya da yekun olaraq ictimai maraqla bağlıdır. Dolayısıyla, administrativ səlahiyyət ancaq ictimai mənafe üçün tətbiq oluna bilər. İİHQ-nun 13.2-ci maddəsi də inzibati orqanlara ictimai maraqların tələb etdiyi hallarda mövcud inzibati praktikanı dəyişdirmək səlahiyyəti verir. Bu da açıq şəkildə göstərir ki, ictimai maraq mütləq qaydada inzibati icraatda nəzərə alınmalıdır.

Bununla yanaşı, aktın hüquqa uyğunluğunun yoxlanması məsələsində, "məqsəd" meyarının inzibati hüquqi aktın tərkib ünsürü olduğu mübahisəlidir. Tərkib ünsürləri aktı ortaya çıxaran ünsürlərdir və onların müəyyən edilməsində çətinlik olmamalıdır. Onlar olmadan da akt mövcud olmamalıdır.

---

429 Akyılmaz, Sezginer, s. 227.

430 Sovet İnzibati idarəetmə hüququnda aktın əsas ləğv etmə səbəbi kimi "səlahiyyətsizlik" qəbul olunurdu. Məsələn, administrasiya mövzu baxımından hüquqa zidd akt qəbul etsə, administrasiyanın belə aktı qəbul etməyə səlahiyyəti olmadığına görə akt hüquqa zidd sayılmırdı. Baxın: Клюшниченко, Колодкин, Коренев, с. 95.

431 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 276, Козырин, Штатина, Зеленцов , с. 143.

432 Buna dair tənzimləmələr daha çox ayrı-ayrı aktlar baxımından qəbul edilib, məsələn, daşınmaz mülkiyyətin məcburi qaydada özgəninkiləşdirilməsi kimi. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda bələdiyyə aktlarının çoxu üçün "bələdiyyənin və bələdiyyə əhalisinin mənafeyi" səbəb və məqsədinin gətirildiyini görürük. Lakin Konstitusiya ümumi prinsip nəzərdə tutmur.

Tərkib ünsürü olmayan yerdə İA da yoxdur.[433] Aktın etibarsız sayılması üçün iddia qaldırmağa da ehtiyac yoxdur.[434] Məsələ burdadır ki, adı çəkilən "məqsəd" meyarı aktda açıq-aşkar görsənmir, onu müəyyən etmək də bəzən çətin olur. Onun olduğu, bir qayda olaraq qəbul edilir və əksinin iddia edilməsi də sübut olunmalıdır. Buna görə, məqsəd baxımından hüquqa zidd qərarın əhəmiyyətsiz sayılmayacağını irəli sürənlər də var.[435] Ayrıca bağlı səlahiyyət olduğu halda, akt həqiqətdə ictimai mənafedən kənar məqsəd üçün çıxarılsa belə, məqsəd baxımından aktı etibarsız sayma/ləğv etmə imkanı yoxdur.[436] Digər tərəfdən, inzibati hüquqi aktların ləğvi əsasən müəyyən müddətlə məhdudlaşdırılır. Məsələn ölkəmizin hüququnda inzibati şikayətin müddəti 30 gün nəzərdə tutulub ki, əslində bu, az müddətdir. İddia müddəti keçdikdə akt "məqsəd" baxımından hüquqa zidd olsa da, hüquqa uyğun olacaq. Ancaq əhəmiyyətsiz olan aktda belə vəziyyət yaranmır. "İctimai marağa yönəlik məqsədin" ünsür olmadığını dəstəkləyən başqa fikrə görə, məsələn, ingilis və amerikan hüququnda inzibati aktların məhkəmə nəzarətində məqsəddən meyar kimi istifadə edilmir.[437] Mülki Prosessual Məcəlləmizin 26-cı və 27-ci fəsli də inzibati aktların məhkəmə nəzarətində "aktın məqsədi" meyarına yer vermir.

Bu halda Azərbaycanda inzibati hüquqi aktın ictimai mənafedən kənar məqsədlə qəbul edilməsi aktı hüquqa zidd hala gətirəcəkmi və onun məhkəmə qaydasında ləğv edilməsinə yol açа bilərmi? AR Ali Məhkəməsi 14 Fevral 2003-cü il tarixli 2 sayılı Plenum qərarında daşınmaz əmlakın məcburi özgəninkiləşdirilməsi aktlarının ancaq ictimai mənafe üçün qəbul edilə biləcəyini, özəl inşaat şirkətləri lehinə (mənzil tikintisi üçün) məhkəmə qaydasında məcburi özgəninkiləşmənin yolverilməz olduğunu bildirib. Bu, açıq şəkildə "məqsəd" şərtinin məhkəmə nəzarətinə tabe olduğunu göstərir. Bu o deməkdir ki, inzibati hüquqi aktın ictimai mənafe və ya xidmət mənafeyindən kənar məqsədə yönəlik olması onun hüquqiliyinə zərər vurur. Azərbaycan qanunvericiliyi "ictimai marağa/mənafeyə yönəlik məqsədi" açıq şəkildə ancaq bəzi aktlar baxımından nəzərdə tutsa da, bu şərt inzibati hüquqi aktın *"sine qua non"* şərtini təşkil edir. Digər tərəfdən, "məqsəd" ünsüründəki hüquqa ziddiyyət də, "xüsusi ictimai mənafeyin" axtarıldığı hallarda[438] aktın əhəmiyyətsizliyinə səbəb ola bilər.[439]

---

433 Oğuzman Kemal, **Medeni Hukuk Dersleri,** 7.Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s.118. Yazar özel hüquq sahəsindəki hüquqi aktların ünsürlərindan danışır. Bununla belə, bu meyarın inzibati aktlar baxımından tətbiqi də mümkündür.

434 Oğuzman, s. 119.

435 Tikveş, s. 265., Erkut, s. 151.

436 Gözübüyük, Tan, **II Cild,** s. 508.

437 Brown – Neville – Questiaux, s. 123, Gözübüyük, Tan, , **II Cild ,** s. 498.

438 Akyılmaz, Sezginer, s. 230

439 Özay, s. 392.

Müəyyən hüquqi nəticəyə yönəlik iradə müəyyən məqsədlə ifadə edilir. Ümumiyyətlə, məqsədsiz hüquqi akt olmur.[440] Bu iddialar da öz növbəsində Rusiya və Azərbaycan inzibati hüquqda "məqsəd" şərtinin aktın ünsürü kimi qəbul edilməsinin zərurətini ortaya qoyur.[441] Bunu inzibati orqanların hüquqa uyğun davranması məcburiyyəti də tələb edir.

Məqsəd kimi "ictimai marağın" əhəmiyyətini ayrıca İİHQ-nun 67.6 və 67.12-ci maddələrindən da anlamaq mümkündür. Rüşvətlə çıxarılan inzibati aktlar heç bir müddət məhdudiyəti olmadan həmişə ləğv edilə bilər. Əlbəttə, bu aktlar tamah məqsədi ilə qəbul edildiyindən, onlarda ictimai maraq olmur.

Nəticə olaraq inzibati hüquqi aktı, ünsürləri ilə bərabər, "qanunvericiliklə səlahiyyət verilmiş administrativ iradənin hüquqi baxımdan əsaslandırılmış nəticələr yaratmaq məqsədi ilə lazımi prosedur və formada açıqlanması" kimi müəyyən etmək olar.

B. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN (İnzibati qərarların) XÜSUSİYYƏTLƏRİ

Hüquqi akt növü olaraq inzibati hüquqi aktların aşağıdakı xüsusiyyətlərinin olduğu qəbul edilir;

1) inzibati hüquqi aktlar hüquqi aktın xüsusi növüdür və onların hüquqi dəyişiklik yaratmaq gücü var. Inzibati hüquqi akt qəbul etməklə inzibati fəaliyyətin icrası zamanı meydana gələn müəyyən məsələni (ümumi və ya fərdi) idarəetmə fəaliyyətinin məqsədi istiqamtində həll edir;[442]
2) inzibati hüquqi aktları əsasən mərkəzi icra hakimiyyətinə daxil olan administrativ vahidlər qəbul edir, bələdiyyələr də səlahiyyətləri daxilində inzibati hüquqi akt qəbul edə bilərlər;[443]
3) inzibati qərarın qəbul edilməsində iradə sərbəstliyi olmur, inzibati hüquqi aktları ancaq qanunla və ya normativ aktla səlahiyyətləndirilmiş icra hakimiyyəti, yaxud administrativ fəaliyyəti icra edən sair subyektlər səlahiyyət hədləri daxilində qəbul edə bilərlər;

---

440 Osten, s. 45.

441 Rusiya hüquq nəzəriyyəsindəki bir fikrə görə, aktın hüquqa uyğunluq şərti kimi "çıxarılma məqsədinə uyğunluq" nəzərdə tutulub. Beləliklə, aktın m əqsəd ünsürünün Rusiya inzibati idarəetmə hüququna daxil olduğu aydın görü nür. Bахın: Бельский, Козлов, Колибаба , s. 276.

442 Алехин, Кармолюкий, Козлов, s. 239.

443 Bələdiyyə dövlət orqanı sayılmır. Lakin nəzəriyyədə də bələdiyyələrin administrativ funksiya icra etdiyi və çıxardıqları aktların inzibati akt sayıldığı qəbul edilir. Bахın: Марченко М., Мицкевич А., Лею О., s. 343.

4) inzibati hüquqi akt icra hakimiyyəti, yaxud administrativ fəaliyyət icra edən subyektlərin qanuni və dövlət gücünə dayanan iradə ifadəsidir, bu iradə ifadəsi dövlət hegemonluğunu əks etdirir;[444]

5) inzibati hüquqi akt icra hakimiyyəti, yaxud administrativ fəaliyyət icra edən subyektlərin birtərəfli iradə ifadəsi ilə yaranır,[445] bu, bütün inzibati hüquqi aktlarda icra hakimiyyətinin idarəetmə fəaliyyətinin icrasında təbii, həm də zəruridir;

6) inzibati hüquqi aktlar administrativ instansiyaların birtərəfli hüquqi məcburiyyət müəyyən edən iradə ifadəsidir, başqa sözlə, inzibati hüquqi aktlar əlaqədar şəxslər və subyektlər üçün əməl edilməsi və icrası məcburi bəzi statuslar və ya yerinə yetiriləsi öhdəliklər yaradır (xoşunuza gəlməsə də, YPX məmurunun göstərişinə əməl etməlisiniz) ;[446]

7) inzibati normativ hüquqi aktlar ictimai davranış qaydasını və ya davranış formasını müəyyən edir;[447]

8) inzibati hüquqi aktlar hüquqi status yarada, dəyişdirə və ya xitam edə biləcəyi kimi, bunlara yol açmadan bunun üçün şərtlər və ya əsas yarada da bilər;

9) inzibati hüquqi akt qanuna, Konstitusiya və başqa qanunvericilik aktlarına əsaslanır, yəni inzibati hüquqi akt hüquqa uyğunluq prezumpsiyasından yararlanır;[448]

10) hər bir inzibati hüquqi akt inzibati hüquqi aktlar ierarxiyasının bir pilləsini təşkil edir, buna görə aşağı administrativ instansiyanın aktı yuxarı administrativ instansiyanın əlaqədar qərarına uyğun olmalıdır;[449]

11) inzibati hüquqi akt, bir qayda olaraq, yazılı şəkildə olmalıdır ,[450] amma bəzi hallarda şifahi də ola bilə;

12) inzibati hüquqi aktlar müəyyən üsul/prosedur qaydalarına uyğun çıxarılır - qərar layihəsinin hazırlanması, üzərində məsləhətləşmələrin aparılması, lazımi şöbələrdən viza alınması və təsdiq mərhələsi. Bunların çıxarılma üsulunu prezidentin qərarları ilə təsdiq edilmiş normativ aktlar müəyyən edir. Bunlar Prezidentin 6 Mart 2000-ci il tarixli sərəncamı ilə təsdiq edilmiş «Şəhər və rayon icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş barədə Təlimat»

444 Клюшниченко, Колодкин, Коренев, s. 87.
445 Марченко М., Мицкевич А., Лею О., s. 390.
446 Алехин, Кармолицкий, Козлов, s. 240.
447 Бельский, Козлов, Колибаба , s. 271.
448 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 268.
449 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 130.
450 Бровко Н.В., Смоленский М.В., Соколова Ю.А. **Административное право**, Издательство «Март», Москва, 2003, с. 129. Qanunvericiliyimizdə İİHQ-nun 57-ci maddəsi də artıq bunu nəzərdə tutur.

və 24 Avgust 2002-ci il tarixli Fərmanla təsdiq edilmiş «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktlarının baxılması, qəbul edilməsi və təsdiqi qaydaları haqqında» Əsasnamədir.

C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN NÖVLƏRİ

İnzibati akt termini Avropada hakim olan anlayışa görə, iznibati orqanların hakimiyyət tədbiri olaraq birtərəfli qaydada qəbul etdikləri hüquqi aktları ifadə edir. Burada "inzibati akt" terminə aid müqayisəli hüquqda da fikir birliyinin olmadığını vurğulamaq lazımdır.[451] Əvvəlcə qeyd etdiyimiz kimi, məsələn, alman hüququnda "inzibati akt" Administrativ Prosessual Məcəllənin 35-ci maddəsinə görə, ancaq fərdi aktları ifadə edir.[452] İİHQ də alman sistemini qəbul edib. Fransız hüquq ədəbiyyatındakı bir fikrə görə, inzibati akt terminə inzibati qərarlar, inzibati müqavilələr, normativ aktlar və planlaşdırma sənədləri aiddir.[453] Türkiyə hüquq nəzəriyyəsində olan hakim fikrə görə, inzibati (administrativ) müqavilələr və planlaşdırma sənədləri inzibati hüquqi akt deyildir, bununla belə inzibati müqavilələr *administrasiya əqdi* sayılır.[454]

MDB ölkələrinin inzibati hüquq nəzəriyyəsində, inzibati hüquqi aktların təsnifatında əsas meyar aktın *hüquqi təsiridir*.[455] İdarəetmə funksiyası fərqli tərkib və xüsusiyyətləri olan aktlar vasitəsilə həyata keçirilir. Bununla belə, bu aktlara xas bəzi ortaq xüsusiyyətlər də var.

İİHQ-nun gətirdiyi bu yenilik ilə bağlı, həm normativ aktlar, həm nə fərdi inzibati aktları əhatə edən bir termin tapılmalıdır və indiki durumda bu termin *İNZİBATİ QƏRAR* ola bilər. Bununla belə, «normativ aktlar» termini qanunvericiliyə və ədəbiyyata daxil olduğundan bunları "inzibati akt" institutundan ayırmaq sistemli addım kimi görsənmir. Əslində, İİHQ "inzibati akt" termini yerinə "inzibati qərar" terminindən istifadə etsəydi, hər hansı qarışıqlıq yaranmazdı; belə olsaydı, "inzibati hüquqi akt" termini əvəzinə daha düzgün, dolğun və yetərli, eyni zamanda qısa "inzibati akt" terminindən istifadə edə bilərdik. İndi isə İİHQ "inzibati akt" sözü ilə ancaq fərdi aktları nəzərdə tutduğuna görə, "inzibati qərar" və ya "inzibati hüquqi akt" anlayışı ilə həm normativ, həm də fərdi aktları ifadə edə bilərik, bu əsərdə də hər iki termindən eyni mənada istifadə etmişik.

Termin probleminə aid bu açıqlamaları verdikdən sonra inzibati qərarların təsnifatına keçmək olar. Idarəetmə fəaliyyətinin müəyyən qaydalarla əsaslandı-

[451] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 129.
[452] Гудошников, Жданов, Козырин, с. 120.
[453] Duran, s.393.
[454] Erkut, s.11.
[455] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 234.

rılması üçün administrasiya hüquqi tənzimləmə fəaliyyətini də həyata keçirir ki, bunu *normativ hüquqi aktlarla* edir. Normativ tənzimləmə idarəetmə orqanlarının texniki baxımdan daha nizamlı işləməsi üçün lazım olduğu kimi, özbaşınalığın qarşısının alınması üçün də zəruridir. Bunlarla müasir cəmiyyətdə bir çox sahədə – sosial, ekonomik, siyasi ictimai münasibətlər tənzimlənir.

Digər tərəfdən, ümumi tənzimləmə nəticə etibarı ilə ancaq müəyyən obyekt və ya subyektlərə tətbiq etməklə qeyri-mücərrəd hala gəldiyindən, qarşıya fərqli xüsusiyyətləri və təsirləri olan akt növü çıxır. Bu aktların əsas xüsusiyyəti *müəyyənlik* xüsusiyyətidir, onlar müəyyən hüquqi status və rejim yaradırlar və bunlar da *fərdi aktlardır*.

Üçüncü akt növü mücərrədliyi və müəyyənliyi birləşdirməklə bərabər, normativ aktların özəlliklərinə sahib olmayan *ümumi aktlardır*.[456]

1. Aktların tərkib baxımından təsnifatı

a. Normativ hüquqi aktlar

Hüquqi təsir baxımından fərdi aktlardan fərqli olan normativ hüquqi (normativ) aktlar inzibati hüququn normaqoyma funksiyasının ifadəsi kimi qarşıya çıxır. İngilis dilində «*rulemaking*» kimi ifadə olunan qaydaqoyma fəaliyyətinin inzibati fəaliyyətdə olduqça önəmli yeri var.[457] Əslində, normativ aktla normativ hüquqi aktlar eyni şeyi ifadə etmir.[458] Bəzi texniki təlimatlar müəyyən obyektlərlə bağlı davranış normaları müəyyən edir. Bu akt hüquqi status müəyyən etmir və hüquqi nəticələrə səbəb olmursa, bunlar normativ hüquqi aktlar sayılmır.[459] Bununla belə, AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin 29-cu fəslində inzibati normativ aktların mühakimə qaydaları tənzimlənir və fərq qoymadan "normativ akt"lardın bəhs edilir. Normativ hüquqi (normativ) akt müəyyən şəxs və ya obyektə yönəlik olmayan, qüvvəsi uzun müddət üçün nəzərdə tutulmuş, dəfələrlə tətbiq olunmaq üçün, müəyyən administrativ münasibət tipini tənzimləyən inzibati hüquq normalarını ehtiva edir.[460] İnzibati normativ hüquqi aktlar administrativ instansiyaların birtərəfli iradələri ilə çıxarılan, hüquq normaları yaradan, dəyişdirən və ya xitam edən aktlardır.

---

[456] Козлов, Овсянко, Попов, s. 262.

[457] Funk William - Shapiro Sidney - Weaver Russel, *Administrative Procedure and Practice*, 3th Edition, Thomson and West, 2001, s.48 və davamı.

[458] Марченко М., Мицкевич А., Лею О. s. 344.

[459] Мальков В.П. Опубликование и вступление в силу Федкральных законов и иных нолрмативно-правовых актов, bахın : http://girlsinlaw.narod.ru/tgp.doc.

[460] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 242

Avropada inzibati normativ aktların taleyi bəzi suallar doğurur. Fransız məktəbi bunları inzibati hüququn və inzibati prosessin əhatə dairəsinə daxil etdiyi halda, alman hüquq məktəbində bunlar inzibati hüquqdan kənara çıxır. Belə bir sual yaranır ki, hansı tendensiya düzgündür? İnzibati normativ aktlar Konstitusiya hüququnun predmetinə daxil edilərsə, alman məktəbinin təsiri ilə bu institut, ümumiyyətlə inkişafdan qalacaqdır. Çünki Konstitusiya hüququ bu institutu dərindən öyrənmir və öyrənməsi də mümkün deyil.

İnzibati prosess qaydalarının ən güclü inkişaf etdiyi dövlət ABŞ-dır və Avropa bu sahədə təəssüf ki, xeyli geridədir. Bu geriləmə məhz inzibati normativ aktlar sahəsindədir. ABŞ Ali Məhkəməsinin *Administrative Procedure Act*ın 553 və başqa maddələrinə verdiyi şərhlərlə tanış olsaq, ABŞ-ın bu sahədə nə qədər irəlilədiyini görmək olar. İnzibati normativ aktlar da ABŞ-da, əlbəttə ki, inzibati hüququn əsas institutlarından biri olaraq qalır.

Normativ aktın mahiyyəti və inzibati orqanların fəaliyyətində yeri məsələsi də maraqlı sahədir. Normativ akt qəbul etmə səlahiyyəti inzibati orqana nə vaxt verilir? Hansı hallarda inzibati orqan qayda qoyma fəaliyyətinə ehtiyac hiss edir? Hansı hallarda ictimai maraq inzibati orqanın normativ tənzimləməsini (qaydaqoyma) tələb edir?[461] Bu cür suallar hüquqi ixtilaflarda yarana bilər və onların cavablandırılması zəruridir.

Normativ aktların *pozitiv hüquqda* nəzərdə tutulmuş başqa növü normativ xarakterli aktlardır. Nəzəriyyə belə təsnifatı tanımır və Azərbaycan hüququna bu, Rusiya hüququndan daxil olub. Onları normativ hüquqi aktlardan ayıran orqanik ünsürdür. «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanuna görə, bunlar yerli icra hakimiyyətlərinin aktları, Konstitusiya Məhkəməsinin şərh xarakterli qərarları, Mərkəzi Seçki Komissiyasının, Milli Televiziya və Radio Şurasının qərarlarıdır.[462] Pozitiv hüquqda normativ aktlar üçün belə "tip"in qəbul edilməsinin praktik baxımdan nəticəsi və səbəbi bəlli deyil. Birincisi, normativ xarakterli aktlar də normativ hüquqi aktlar kimi adı çəkilən qanuna tabedir. Digər tərəfdən, Konstitusiya məhkəməsi icraatı qaydasında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının qərarları istisna olmaqla, bütün normativ aktlar məhkəmədə Mülki Prosessual Məcəllənin eyni fəslinin müddəalarına əsasən baxılır. [463]

İnzibati normativ aktlar təsis etmə səlahiyyəti inzibati orqana nə vaxt verilir? Qanunçuluq prinsipi bu məsələdə necə tətbiq olunur? Qanunla inzibati orqana uyğun qaydaqoyma səlahiyyəti tanınıbsa, heç bir problem yaranmır. Lakin

[461] Funk, Shapiro, Weaver, s. 321
[462] Qanunla bunların sayı artırıla bilər.
[463] Burada Dövlət Başçısının və Nazirlər Kabinetinin, nazirliklərin normativ aktları istisna təşkil edir.

qanunda nəzərdə tutulmadığı halda inzibati orqan qaydaqoyma fəaliyyətini nə vaxt həyata keçirə bilər? Qanun müddəaları qeyri müəyyən və mübahisəli olduqda inzibati orqanın qanunu şərh edən normativ akt qəbul edə biləməsi fikri irəli sürülür.[464] Amerikan hüququnda hakim olan bu fikir, Avropa hüququnda qəbul olunmur; bununla belə Avropada da, belə hallarda inzibati orqanın tənzimləmə işinə girişdiyinin şahidi olmaq mümkündür.

Normativ aktların aşağıdakı özəlliklərini göstərmək olar:

1) Normativ aktlar qanun normalarını daha da dəqiqləşdirir. «Məsələn, memarlıq fəaliyyəti haqqında» 13 İyun 1998-ci il tarixli Qanunun müddəaları, Nazirlər Kabinetinin 165 saylı 15 Oktyabr 1999-cu il tarixli «Memarlıq üzrə müsabiqələrin keçirilməsi qaydaları haqqında Əsasnamə» ilə daha ətraflı tənzimlənir.

2) Şəxslərin və ictimai birliklərin konstitusion statusunun reallaşma mexanizmi (təhsil, vicdan azaldığı, işsizliklə mübarizə və s.) tənzimlənir. Məsələn, Nazirlər Kabinetinin 24 Sentyabr 1999-cu il tarixli 155 saylı qərarı ilə müəyyən olunmuşdu ki, qazanc məqsədi güdməyən ictimai birliklər qrant aldıqda bunu mütləq Nazirlər Kabinetinə bildirməliydi.[465]

3) İyerarxiya zəncirində yer alan aşağı administrativ vahidlərin təşkilati və hüquqi statusları müəyyən olunur. Məsələn, Ticarət Nazirinin 24 Noyabr 1999-cu il tarixli əmri ilə təsdiq edilmiş Azərbaycan Respublikası Ticarət Nazirliyinin rayonlarda və şəhərlərdə ticarət və xidmət şöbəsi haqqında Əsasnamə»si şöbələrə hüquqi şəxs statusu tanıyır və bu statusu müəyyən edir. Bunlar əsasən Ticarət Nazirliyinın yerlərdəki funksiyasını icra edirdilər.[466]

4) Dövlət idarəsində davranış qaydalarını müəyyən edir;[467] bunlar öhdəlik, məhdudlaşdırma və səlahiyyət şəklində də ola bilər. Məsələn, Nazirlər Kabinetinin 24 Sentyabr 1999-cu il tarixli 151 saylı "Azərbaycan Respublikası satınalmalar üzrə dövlət Agentliyi haqqında" Qərarı ilə adı çəkilən Agentliyə bəzi səlahiyyətlər - tender pozuntusu hallarında tenderin ləğv edilməsini tələb etmək, xarici dövlətlərin uyğun instansiyaları ilə münasibətlərə daxil olmaq, tenderləri icra etmək kimi səlahiyyətlər verilib.

---

464 Funk, Shapiro, Weaver, s. 147.

465 Müvafiq qayda hal-hazırda dəyişdirilib.

466 Bu səlahiyyətlər rəqabət bazarının təmin edilməsi, ticarət və xidmət qaydalarına əməl edilməsinə nəzarət və sanksiya tətbiq etmə səlahiyyətləri, istehsal olunan və satılan malların və xidmətlərin standart və keyfiyyətinin yoxlanması, istehlakçı hüquqlarının qorunması kimi səlahiyyətlərdi. Lakin Ticarət Nazirliyi artıq ləğv edilib. Daha doğrusu başqa nazirliyin tərkib hissəsinə aid edilmişdir.

467 Афанасьев, Герасимов, Гойман., с. 144

5) İdarə olunanlara aid davranış normaları müəyyən edilir.[468] Bunlar daha çox müəyyən məhdudlaşdırmalar, qadağalar, öhdəliklər kimi müəyyən edilir. Məsələn, gömrükdən mal keçirmələrə dair məhdudlaşdırmaların bəziləri Nazirlər Kabinetinin və ya Dövlət Gömrük Komitəsinin qəbul etdiyi normativ aktlarla həyata keçirilir. Dövlət Gömrük Komitəsi sədrinin 28 avqust 2001-ci il tarixli əmri ilə təsdiq edilmiş «Fiziki şəxslər tərəfindən ölkəyə gətirilən və istehsal, yaxud ticarət məqsədi güdməyən malların gömrük sərhədlərindən sadə və imtiyazlı üsulla keçirilməsinə dair Təlimat»da gömrük bəyannaməsi doldurulması tələb olunmayan və gömrük vergisinə tabe olmayan mallar və onların miqdarı müəyyən edilir.
6) Normativ aktlarla müxtəlif ekonomik və sosial proqramlar həyata keçirilir. Məsələn, Prezidentin 10 avqust 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Dövlət Əmlakının 2-ci özəlləşdirmə Programı» kimi proqramlar buna örnəkdir.
7) İnzibati hüquq münasibətlərinin prosessual tənzimləməsi həyata keçirilir. Məsələn, 24 avqust 2002-ci il tarixli «Normativ aktların qəbul edilməsi haqqında Əsasnamə» normativ aktların qəbul edilməsində hansı prosedur qaydalarına əməl edilməsinin tələb olduğunu müəyyənləşdirir.
8) Başqa inzibati normativ aktların həyata keçirilməsi üçün normativ mexanizm və vasitələr nəzərdə tutur.[469]

İnzibati idarəetmə hüququnun əsas mənbəyini təşkil edən normativ aktlar[470] dar əhatəli (sırf inzibati hüquqa və ya mülki hüquqa aid) ola biləcəyi kimi, geniş əhatəli də ola bilər və bir normativ aktda müxtəlif hüquq sahələrinə aid ümumi qaydaların olması mümkündür. Məsələn, bir təlimatla həm torpaq hüququ, həm mülki hüquq, həm də inzibati hüquqa aid normalar müəyyən edilə bilər. Nəzəriyyədə konstitusiya, cinayət hüququ və cinayət prosesinə aid məsələlər üzrə inzibati normativ aktların çıxarıla bilməməsi fikri var (güya bunun üçün formal qanun tələb olunmalıdır),[471] lakin praktikada cinayət prosesi sahəsində normativ aktların çıxarılması halları var. Məsələn, Daxili İşlər Nazirliyinin 22.01.2001-ci il tarixli iki normativ aktı – «Polis orqanlarının nəzarət təcridxanasında saxlanılan şəxslərin qorunması və müşahidəsi qaydalarına dair Təlimat» və «Polis orqanlarının nəzarət təcridxana-sında daxili intizam Qaydaları» idarəetmə orqanlarının daxili fəaliyyətinə dair qaydalar müəyyən etməklə bərabər, tutulmuş şəxslərin bir-biri ilə danışması (Təlimatın

[468] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 130.
[469] Бельский, Козлов, Колибаба , с. 271.
[470] Akıllıoğlu, s.11.
[471] Abdullayev, **İnzibati Hüquq,** s.193.

2.12.2-ci bəndi), vəkillə necə görüşəcəyi (Təlimatın 2.50-ci bəndi), yanında saxlaya biləcəyi əşyalar, axtarış kimi məcburiyyət tədbirləri (Təlimatın 2.55-ci bəndi), tutulma müddəti ərzində hüquq və vəzifələri (daxili İntizam Qaydaların 3-cü Fəsli), ifadə alma zamanı tətbiq olunan qaydalar kimi əhəmiy-yətli cinayət prosesi qaydaları qoyur.

Tətbiq edildiyi coğrafi sahə baxımından da bütün ölkə ərazisində tətbiq olunan normativ aktlarla yanaşı (əsasən dövlət başçısının fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının "əsasnamə" və "əmr"ləri buna misaldır), yerli icra hakimiyyətlərinin, bələdiyyələrin və başqa regional inzibati qurumların normativ aktları da var və bunlar ancaq müəyyən regionda tətbiq edilir.[472] Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları da ancaq müəyyən regionda tətbiq edilmək üçün normativ akt qəbul edə bilər. AR Prezidentinin 22 İyun 1997-ci il tarixli, "Azərbaycan Respublikasının bəzi rayonlarında meydana gələn təbii fəlakətlərin nəticələrinin aradan qaldırılması haqqında" Sərəncamı buna misaldır.[473]

Tətbiq edildiyi şəxslər baxımından hamı üçün məcburi normalar qəbul edilə bəcəyi kimi, müəyyən qrupa aid normativ aktlar də verilə bilər.

Ayrıca qurumdaxili normalar yaradan normativ aktlarla yanaşı, qurumlararası təsiri olan normativ aktlar da çıxarıla bilər. Qurumlararası təsirli normativ aktları əsasən dövlət başçısı və ya Nazirlər Kabineti qəbul edir, yaxud da əlaqədar administrativ orqanlarla razılaşmaqla çıxarılır. Məsələn, 6 Mart 2000-ci il tarixli «Şəhər və rayon icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş qaydaları haqqında Təlimat» normativ akt olmaqla bərabər, tam qurumdaxili sənəddir. Digər tərəfdən, 29 Dekabr 1998-ci il tarixli «İcra hakimiyyəti orqanlarında vətəndaşların təklif, ərizə və şikayətləri üzrə qeydiyyat, arxivləmə və icra Qaydaları»nın qurumlararası özəlliyi var. Bu tənzimləmə vətəndaşlara bəzi hüquqlar verdiyi kimi, ərizənin səhv ünvanlanması üzrə əlaqədar administrasiv instansiyanın vəzifələrini də müəyyən edir; instansiya ərizəni aidiyyət üzrə administrasiyaya göndərməli, müraciətə baxan instansiya nəticə barədə lazımi qurumlara xəbər verməlidir. Bu sənəd qurumlararası sənəddir.

Rusiyada federal əhəmiyyətli bütün inzibati normativ aktları Ədliyyə Nazirliyi yoxlayaraq təsdiqləməlidir. Azərbaycanda normativ aktlar Ədliyyə Nazirliyində təsdiq edilməli olmasa da, onlar nazirirlikdə "qeydiyyat"dan keçməlidir. Lakin bu "qeydiyyat" aktı, əslində, həm hüquqi, həm də texniki nəzarətdir. Dövlət başçısının 21 Oktyabr 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «AR

[472] Baxpax, c. 293.

[473] Konstitusiyaya görə, fərdi statuslar təsis etmə məqsədini güdən sərəncam tipli qərarların bəzi hallarda ümumi qaydalar ehtiva etdiyinə də rast gəlmək olar.

normativ hüquqi aktların qeydiyyata alınması haqqında Əsasnamə»nin 3.2-ci bəndinə görə, Ədliyyə Nazirliyi qeydiyyat üçün təqdim edilən normativ aktları Konstitusiyaya, qanunlara, Prezidentin və Nazirlər Kabinetinin qərarlarına, icrası üçün çıxarılan normativ akta, lazımi prosessual qaydalara uyğunluq baxımından yoxlamalı, ziddiyyət müəyyən etdikdə bu aktları qeydiyyata almaqdan imtina etməlidir. Beləliklə, qeydiyyata alınmış inzibati normativ aktlar Ədliyyə Nazirliyinin bületenində yayımlanır və qüvvəyə minir.[474] Azərbaycandakına oxşar sistem köhnə sovet respublikalarından Ukraynada və Belorusda tətbiq edilir.[475] Normativ aktların Ədliyyə Nazirliyində yoxlanması qaydası hüquqi dövlət prinsipinə uyğun sayıla bilər. Beləliklə, normativ aktda olan hüquqi nöqsan əvvəlcədən müəyyən edilir, mübahisə yaranmazdan qabaq aradan qaldırılır. Düzdür, ölkəmizin qanunvericiliyinə görə, bütün normativ aktlar administrativ instansiyanın hüquq şöbəsində yoxlanmalıdır («Normativ hüquqi aktlar haqqında Əsasnamə»nin II.-4-cü bəndi). Lakin unudulmamalıdır ki, administrativ instansiyanın hüquq şöbəsi aktın bütün qanunvericilik baxımından hüquqa uyğunluğunu həmişə ətraflı şəkildə dəyərləndirməyə bilər.

Normativ aktların tipləri

İnzibati normativ aktları orqanik ünsür, yəni qəbul edən orqan baxımından aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək olar (məhdud sayıda göstərilmir):

1) AR prezidentinin fərmanları (bunlarla təsdiq olunmuş təlimatlar və əsasnamələr);
2) AR Nazirlər Kabinetinin qərarları;
3) AR mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının əsasnamələri;
4) Yerli icra hakimiyyətlərinin sərəncamları ilə təsdiq edilmiş "qaydalar" və "əsasnamə"lər;[476]
5) Bələdiyyələrin normativ aktları;

[474] Dövlət idarəetməsində olduğu kimi, qanunvericiliyin əhəmiyyətli bir parçasını təşkil edən normativ aktların ictimaiyyətə elan olunmasına böyük ehtiyac vardır. Azərbaycan hüquq sistemində isə, nazirlik və aşağı orqanların çıxardığı normativ aktların ictimaiyyətə çatdırılmasına lazımi qədər diqqət yetirilmir. Bunlar rəsmi dövlət qəzetlərində yayımlanmır. Ancaq Ədliyyə Nazirliyinin Bülletenində nəşr edilir. Bu bülletenin də açıq satışı yoxdur, ancaq əvvəlcədən abunə yazılmaqla əldə oluna bilər.

[475] Calligan D. – Smilov D.M**., Administrative law in Central and Eastern Europe, 1996-1998**, Central European University Press, Budapest 1999, s.388.

[476] "Sərəncam" fərdi aktların bir növü olmaqla bərabər, ümumi tənzimləmə aktıdır. Məsələn, Bakı Şəhər İH-nin 5 Oktyabr 1999-cu il tarixli Sərəncamı mənzillərin zibil və başqa texniki xidmət xərclərini tənzimləyir.

6) Administrativ peşə qurumlarının (Vəkillər Kollegiyası kimi) qəbul etdiyi "Qaydalar";
7) Məhkəmə sədrlərinin məhkəmə işçilərinə aid qurumdaxili "qərar"ları və vətəndaşların qəbulu məsələsəri ilə bağlı "qaydalar"ı. [477]

Normativ aktların bu şəkildə təsnifatı, həmişə də pozitiv tənzimləmə ilə nəzər-də tutulmur. Digər tərəfdən, bunlar məhdud sayda və formada da deyil. Praktikada çox müxtəlif normativ akt tipinə rast gəlinir. Bəzi hallarda administrativ vahidlərin çıxaracaqları qərarların növləri açıq göstərilir. Məsələn, prezidentin normativ aktlarının tipi "fərman", fərdi aktlar isə "sərəncam" adlanır. Nazirlər Kabineti baxımından oxşar aktlara "qərar" və "sərəncam" deyilir. Lakin Konstitusiyanın uyğun maddələrindəki bu tənzimləmə həmişə ehtiyaclara cavab vermədiyi üçün dolayı metoddan istifadə olunur. Məsələn, qurumdaxili münasibətlərin tənzimlənməsi üçün "təlimat" tipli normativ akt hazırlanır, sonra isə prezident fərmanı ilə təsdiq edilir. [478] Nazirlər Kabineti bir qayda olaraq "əsasnamə" hazırladıb onu "qərar" ilə təsdiq edir.

Normativ aktlar baxımından qanunvericilikdə aktların tipinə görə müəyyən qəbul üsulu nəzərdə tutulmayıb. «İnzibati icraat haqqında» Qanunda göstərilən hazırlıq icraat qaydaları da normativ aktlara şamil edilmir. Ancaq yerli icra hakimiyyətləri baxımından dövlət başçısının təsdiq etdiyi "Qaydalar" mövcuddur. Dövlət başçısının 24 avqust 2002-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «İcra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarına baxılması, qəbul edilməsi və təsdiqi qaydaları haqqında Əsasnamə» normativ aktın hazırlanma prosesini göstərdikdən sonra aktın ya əlaqədar ierarxiya üzrə yuxarı orqanların qərarı, ya da onların rəhbər orqanlarının qərarı ilə qəbul edilə biləcəyini nəzərdə tutur. Buna uyğun olaraq, hər hansı nazirlik əvvəl "təlimat", "qaydalar" və ya "əsasnamə" adlı normativ aktı hazırlayır, sonra bu akt yuxarı administrativ instansiyaya göndərilir və nazirin əmri ilə təsdiqlənir. Bu metod ən çox istifadə olunan qaydadır. Normativ aktların qəbul edilməsinin başqa metodu da var. Məsələn, normativ akt sayılan "Azərbaycan Respublikasının neft sənayesinə aid olan işçi peşələrinin və işlərin vahid Tarif-İxtisas Sorğu Kitabı" Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi Kollegiyasının 19 İyun 1998-ci il tarixli

[477] Orqanik olaraq məhkəmələrin qəbul etdiyi bu cür aktlar funksiyonal olaraq administrativ funksiyaya aid olduğundan inzibati hüquqi akt kimi qəbul edilir.

[478] Bu yola normativ akta normalar ierarxiyası içində yüksək status vermək istəyəndə müraciət edilir. Administrativ normativ aktların "zirvəsində" dövlət başçısının fərmanları dayanır.

13-5 saylı "qərar" tipli aktı ilə təsdiq olunub.[479] Şəhər İcra Hakimiyyəti normativ aktlar hazırlayaraq "sərəncam" tipli qərarla təsdiqləyir və qüvvəyə mindirir. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin 1094 saylı 24 sentyabr 1997-ci il tarixli sərəncamı ilə təsdiq edilmiş «Bakı şəhərində torpaq sahələrinin ayrılması və geri alınması, inşaat və təmir işlərinə icazə verilməsi üçün müraciət və bunlara baxılması qaydaları haqqında Əsasnamə» buna misal ola bilər.

"Qərar" tipli normativ aktlar əsasən kollegial qaydada qəbul edilən aktlardır.[480] Nəzəriyyədə irəli sürülən bu tezis pozitiv əsasını «İcra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarının hazırlanması, qəbul edilməsi və təsdiqi qaydaları haqqında Əsasnamə»də tapır.

MDB ölkələrinin inzibati hüququnda "təlimat"ların xüsusiyyətlərinə toxunmaq lazımdır. Əsasən qurumdaxili qüvvəsi olan bu aktlar normativ hüquqi akt (normativ aktlar) növünə aid edilir və icra özəlliyinə sahib akt sayılır.[481] Bunlar əsasən yuxarı instansiyaların aşağı instansiyalar üçün müəyyən davranış qaydaları müəyyən edən normalardır. Lakin hüquqi nəticəsi olmayan davranış norması müəyyən edən aktlar (texniki təlimatlar) normativ hüquqi akt sayılmır. Normativ hüquqi akt olan təlimatlar icra olunmalıdır və məhkəmə nəzarətinə tabedirlər. Lakin sırf texniki göstəriş və tapşırıqlar nəzərdə tutan təlimatların (məsələn, inventarların yerdəyişmə qaydaları) etibarsız sayılması üçün məhkəmədə iddia qaldırmaq çətindir. Bununla belə, müəyyən hüquq məhdudlaşdırması nəzərdə tutan və ya hüquqa zidd olaraq öhdəlik müəyyən edən təlimatlar, eyni zamanda texniki məsələləri tənzimləsə belə, ümumi qanunvericilik çərçivəsində məhkəmə nəzarətinə tabe olmalıdırlar. Təbii olaraq yeni hüquq qaydaları müəyyən edən təlimatların da etibarsız sayılması üçün məhəkəmədə iddia qaldırmaq mümkün olacaq.[482]

b. Fərdi aktlar (inzibati aktlar)

İnzibati idarəetmə hüququnda idarəetmə orqanlarının hüquqi aktlarının başqa bir növü də fərdi aktlardır. Bəlkə də əsas qruppa budur, çünki bu növ aktlardan dünya çapında bəlkə hər gün yüz minlərcə çıxarılır. Ölkəmizin qanunvericiliyində artıq bunlar üçün istifadə olunan yeni termin var - "inzibati aktlar". Normativ hüquqi (normativ) aktlardan fərqli olaraq, fərdi aktlar normayaratma fəaliyyətini deyil, *qaydaları tətbiq etmə* fəaliyyətinin ortaya çıxmasıdır. Bunlarla müəyyən/konkret məsələlər həll edilir. "Fərdi akt"

[479] Bu kitabda işçinin vəzifələri kimi, məsələn, suüstü qaynaqçı və ya vodolaz, yaxud sualtı qaynaqçı kimi vəzifələr, onların nələri bilmələri və hansı qabliyyətlərə və vərdişlərə sahib olmaları zərurəti göstərilib.

[480] Клюшниченко, Колодкин, Коренев, с. 93.

[481] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 246.

[482] Erkut, s. 137.

institunun əsasları müqayisəli hüquqda, demək olar ki, eynidir. Məsələn, alman hüququ ilə fransız hüququ bu məsələdə oxşar qaydalar qoyub; alman hüququnda fərdi inzibati aktlar «obyektiv inzibati akt» və «subyektiv inzibati akt»lara ayırılmasa da, fərdi aktlar alman Administrativ Prosessual Qanununun 36-cı maddəsinə görə şərti ola bilər.[483]

Obyektiv fərdi aktlar bir insanı və ya əşyanı obyektiv və ümumi hüquqi statusdan çıxarır, bu statusda saxlayır, ya da başqa obyektiv/ümumi hüquqi statusa keçirir. Məsələn, nigah aktı ilə subay olan insan evli insan statusuna keçir, və ya rektorun əmri ilə şəxs tələbə statusuna keçir.

Subyektiv fərdi aktlarda isə vəziyyət bir az fərqlidir. Obyektiv aktlar tərkib baxımından bir-biri ilə eyni ola bilər. Subyektiv aktlarda isə eynilik olmur, yəni aktın tərkibi aktın subyektinə görə müxtəlif olur. Bunu açıqlayan ən gözəl misal vergi hesablanmasıdır. Vergi ödəyicilərinə hesablanan vergilərin miqdarı eyni olmur və gəlirlərinə görə dəyişir. Subyektiv akta başqa misal tələbənin imtahanda aldığı baldır. "Məqbul/qeyri-məqbul" qiymətləndirmə obyektiv fərdi akta misal olduğu halda, tələbənin «4» və ya «5» alması kimi qiymətləndirmə subyektiv fərdi akta misal ola bilər.

Obyektiv – subyektiv fərdi akt təsnifatı bizə nə üçün lazımdır? Fərdi aktların belə ayrılmasının mənası məhkəmə nəzarəti zamanı ortaya çıxır. Subyektiv aktlar daha dərindən yoxlanır. Subyektiv inzibati aktların əsaslandırılması da obyektiv inzibati aktlara nisbətən daha incə məqamlara görə aparılır.

Fərdi aktlar normativ aktlarda nəzərdə tutulan hüquqi formaların muəyyənləşməsinə, müəyyən obyekt və ya subyektə tətbiq olunmasına yol açır. Bununla fərdi aktlar müəyyən hüquqi nəticələr yaradır. Fərdi aktlar hüquqi hadisədir - bunlar hüquq münasibətlərinin yaranmasına, dəyişməsinə və ya xitam olunmasına gətirib çıxarır.[484] Nəzəriyyədə bunların *inzibati orqanların hüquqi aktları* adlandırılmasının səbəbi budur.[485] Bir çox hallarda normativ aktda nəzərdə tutulan statusun konkret şəkildə meydana çıxması üçün fərdi akt qəbul edilməsinə ehtiyac olur. Məsələn, şəxsin tələbə statusu alması üçün idarəetmə orqanları onu təhsil qurumunda qeydə almalıdır. Lakin bu, həmişə belə olmur. Bəzən normativ aktda nəzərdə tutulan hüquqi status da şəxslərə müəyyən şəkildə dərhal təsir göstərə bilər. Bunlara misal olaraq hər hansı qadağa və ya məhdudlaşdırmanı aradan qaldıran normativ aktları göstərmək olar.

[483] Alman hüququndakı "şərtli" aktlara fransız hüququnda subyektiv inzibati akt deyilir.
[484] Abdullayev, **Inzibati Hüquq,** s. 192.
[485] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 268

Fərdi akt normativ akta əsaslanmalıdır. Bu normativ akt qanun ola biləcəyi kimi, idarəetmə orqanlarının normativ aktı şəklində də (fərman, qərar, əsasnamə kimi) ola bilər. Birtərəfli iradə ifadəsi olan inzibati akt dövlət hegemonluğu vasitələrini tətbiq etdiyindən hüquqi dövlət prinsipinə görə, qanunvericiliyə əsaslanmalıdır və normativ akt da bu əsası təşkil edir. Avropa hüququnda hakim olan bu yanaşma, ABŞ hüququnda biraz fərqli şəkildə qarşımıza çıxır.

Fərdi aktlarla birinci növbədə müəyyən məsələlər və hadisələr həll olunur. Onlar, bir qayda olaraq, müəyyən şəxsə (şəxslərə) yönəlik olub fərdiləşir, konkret hüquqi nəticələrə və ya idarəetmə hüquq münasibətlərinə səbəb olur. Nəzəriyyədə irəli sürülən bu xüsusiyyətlərə[486] bir də inzibati hüquqi aktın bir şəxsə deyil, bir obyektə yönəlik ola biləcəyi əlavə edilməlidir. Məsələn, köhnəlmiş və yararsız hala düşmüş xidmət məhsulunun atılması və ya satışı barədə çıxarılan akt adı çəkilən məhsulu ictimai əmlak olmaqdan çıxarır və sahibsiz mal statusuna keçirir.

Hakimiyyətlər bölgüsü prinsipini nəzərə alaraq deyə bilərik ki, idarəetmə fəaliyyətinin gerçəkləşməsində inzibati orqanlar üçün əsas vasitə, fərdi aktlardır. Məsələn, fərdi aktlar icra hakimiyyətinin klassik mühafizə (police) funksiyanın əsas "dəynəyidir".[487] Buna görə də müasir dövlətdə administrasiya aparatı hər gün çoxlu sayda fərdi aktlar qəbul edir.

Fərdi aktlardan İnzibati idarəetmə hüququna aid olmayan normaların tətbiq edilməsində də istifadə olunur. Məsələn, Əmək hüququ və ya Torpaq hüququ kimi hüquq sahələrində, fərdi aktlar müvafiq qanunlarda göstərilən direktivlər əsasında qəbul olunur.

İdarəetmədə qanunçuluq prinsipinin tam oturuşmadığı MDB ölkələrinin inzibati hüquq nəzəriyyəsində idarəetmə orqanlarının mühafizə sahəsində icazə, lisenziya və qadağan etmə kimi fərdi aktlarının əsasını təşkil edən normativ aktlar, bəzən belə akt qəbul etmək səlahiyyəti vermir. Məsələn, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə»nin 23-cü maddəsi yerli icra hakimiyyətlərinin inşaat sahəsindəki səlahiyyətlərini ehtiva edir. Qeyri-qanuni tikililərin dayandırılması səlahiyyəti yerli icra hakimiyyətlərinə verilmədiyi halda, onlar lisenziyasız və təsdiq edilmiş layhəsi olmayan tikintiləri dayandırır, hətta bəzi hallarda məhkəmə qərarı olmadan da sökdürürlər.[488] Bütün bunlar

[486] Abdullayev, **İnzibati hüquq,** s. 194

[487] Daha əvvəl qeyd olunduğu kimi, xüsusilə polis dövləti mərhələsində administrasiyanın əsas funksiyası mühafizə sahəsi ilə bağlı idı.

[488] «Polis haqqında» Qanuna görə, polisin icazəsiz tikintiləri *dayandırmaq* səlahiyyəti var və yerli icra hakimiyyəti nümayəndələri də bu cür qanun pozuntularına yol vermiş şəxslərə xəbərdarlıq etməli, onlar xəbərdarlığa baxmadıqda polisə müraciət etməlidirlər. Polisin tamamlanmış qanun-

qanuni səlahiyyət tələb edən məsələlərdir. Qeyd edək ki, ancaq İİHQ-da nəzərdə tutulan icra metodları ilə, polisin müdaxiləsi olmadan məcburi icra həyata keçirilə bilər. Lakin bu qanun da hələ ki Yanvar 2009 tarixi etibarıyla qüvvəyə minməyib, ancaq İPM ilə bərabər qüvvəyə minəcək.

Fərdi aktlar onlardan üstün olan normativ aktlara uyğun olmalıdır. Lakin inzibati orqanların daha əvvəl qəbul etdikləri fərdi aktların, sonraki fərdi aktlar baxımından qüvvəsi məsələsi mübahisəlidir. Başqa sözlə, sonradan çıxan fərdi aktların, eyni predmetə aid daha əvvəlki fərdi aktlara uyğunluğu tələb olunur mu? Məsələn, Türkiyə hüququnda inzibati orqanlarının daha əvvəl qəbul edilmiş fərdi aktlardan asılı olmadığı qəbul edilir.[489] Lakin hüquqi dövlət prinsipi ışığında məsələyə baxılarsa, idarəetmə orqanlarının daha əvvəl qəbul etdiyi fərdi aktlardan asılı olmadığı prinsipi mütləq sayıla bilməz. Səlahiyyət tətbiq edilərkən inzibati orqanlar eyni hadisələrdə eyni cür qərar vermək məcburiyyətindədirlər. Bağlı səlahiyyəti aşsaq belə, inzibati orqanlara mülahizə səlahiyyəti tanındığı hallarda da fərdi aktların qəbul edilməsi obyektivlik, tərəfsizlik və bərabərlik prinsiplərinə uyğun olmalıdır. Bu, həm də qanunvericiliyin tələbidir. İİHQ də qeyd etdiyimiz halları qəbul edərək "inzibati praktika" anlayışını və onun bağlayıcı olmasını nəzərdə tutur. Təbii ki, müəyyən hadisə ilə əlaqədar administrasiya akt qəbul edibsə və bu akt geri götürülməyib və ya ləğv edilməyibsə, eyni hadisə ilə bağlı qərar veriləndə əvvəlki akt mütləq nəzərə alınmalıdır. Əks halda, hüquq və mənafeyi pozulanlar inzibati orqanın bərabərlik prinsipinə zidd davrandığını iddia edə bilərlər. Bundan istisna, İİHQ-da göstərildiyi kimi, ictimai maraqla bağlı inzibati praktikanın dəyişməsidir. Lakin bu dəyişmiş praktikanın özü də uzun müddət davam etməlidir və qısa müddətdə yenidən dəyişməməlidir.

Fərdi aktların müəyyən "tip"ləri var. Ən çox yayılmış fərdi akt "sərəncam" tipli fərdi aktlardır. "Sərəncam" adlı fərdi aktları prezident, Nazirlər Kabineti, rayon və şəhər İH başçıları verirlər. Nazirliklərin başçısı olan nazir əsasən "əmr" tipli qərarlar verir. Bu fərdi akt tipi də geniş yayılıb. Yerli icra hakimiyyətləri "sərəncam" və "əmr" tipli qərarlar verir. Pozitiv hüquqda bu, «Azərbaycan Respublikası rayon, şəhər və şəhər rayonu icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş qaydaları haqqında Təlimat»ın III.-19cu alt bəndində göstərilib. Akt kollegial qaydada qəbul edildikdə "qərar" adlanır. Diqqət yetirilməlidir ki, Nazirlər

suz tikintiləri *sökmək* səlahiyyəti yoxdur. Lakin BŞİH, məsələn, 2001-ci ilin birinci yarısında Bakı şəhərində qanunsuz saydığı bir çox tikilini sökmüşdü. Indi bu məsələ MM 180-ci maddəsi ilə tənzimlənir.

489 Duran Lütfi, **İdare Hukuku,** Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 391.

Kabinetinin verdiyi "qərar" tipli aktlar normativ aktlardır. «Əmr» başqa administrativ vahidlərin də çox istifadə etdiyi fərdi akt tipidir.[490]

Tabe olduqları hüquqi rejim baxımından fərdi aktlar normativ aktlardan da fərqlənir. Öncə məhkəmə nəzarəti baxımından fərq vardır. Fərdi aktların hamısı yerli (birinci instansiya) məhkəmələrdə məhkəmə nəzarətinə tabedir. Bundan istisna prezidentin fərdi aktları sayılan sərəncamlardır. Bunlar üzərində məhkəmə nəzarətini Konstitusiya Məhkəməsi həyata keçirir. Normativ aktların mühüm hissəsinin hüquqa uyğunluğunun yoxlanması Konstitusiya Məhkəməsinin səlahiyyətindədir. Prezidentin fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları, nazirliklər və nazirlik statusunda olan komitələrin normativ aktlarının baxıldığı məhkəmə instansiyası Konstitusiya Məhkəməsidir. Fərdi aktlardan şikayət müddəti 1 ayla məhdud olduğu halda, normativ aktlarla bağlı müraciət üçün müddət nəzərdə tutulmayıb (İnzibati Prosessual Məcəllənin lahiyəsində bu müddət 2 il kimi nəzərdə tutulur). Azərbaycan hüququnda fərdi aktların etibarsız sayılması üçün iddia qaldırmağın şərti müəyyən hüquq pozuntusu (Mülki Prosessual Məcəllənin 297-ci maddəsi) olduğu halda, normativ aktlar üçün mənafe pozuntusu şərti (Mülki Prosessual Məcəllənin 302.4-cü maddəsi) nəzərdə tutulur.

Normativ aktlarla fərdi inzibati aktlar arasında başqa fərq icra baxımındandır. Fərdi aktların icra xüsusiyyəti nəzəriyyədə açıq şəkildə göstərilmir. Qeyd olunur ki, akt icra edilmədikdə administrasiya onu zorla icra etdirə bilər. Aktın qəti olması, onun bəzi hüquqi nəticələr yaratması özlüyündə administrasiyaya aktı zorla icra etmək səlahiyyəti vermir.[491] Rusiya hüququndakı hakim fikrə görə, inzibati hüquqi aktın icra edilməməsi intizam və cinayət məsuliyyətinə səbəb olur.[492] Belə çıxır ki, akt icra edilmədikdə administrasiya onu birbaşa zorla icra edə bilməz. Lakin dərhal qeyd etmək lazımdır ki, ölkəmizin hüququnda inzibati hüquqi aktlara əməl etməmək həmişə inzibati və cinayət məsuliyyətinə səbəb olmur; qanunvericilikdə belə məsuliyyət inzibati hüquqi aktlar baxımından bəzən nəzərdə tutulur, bəzən isə tutulmur. Türkiyə hüquq ədəbiyyatında olan bir fikrə görə, aktı administrasiyanın zorla icra etdirməsi istisna olunur. Konstitusiyada müəyyən edilmiş hüquq və azadlıqlara müdaxilə sayıldığı hallarda aktın icrası üçün məhkəmə qərarına ehtiyac var. Ancaq təxirə salına bilməz hallarda hüquqi və faktiki baxımdan hakimin qərarının əldə edilməsi mümkün olmayan hallarda inzibati orqan aktı zorla icra edə bilər.[493]

[490] Əslində administrativ vahidin qəbul edə biləcəyi qərar tiplərinin administrativ vahidin təsis sənədində göstərilməsi daha düzgün və səmərəlidir. Lakin bu prinsipə həmişə əməl edilmir.

[491] Ведель Джордж. **Административное право Франции**, Moskva, 1973, s. 151.

[492] Алехин, Кармолицкий, Козлов, s. 241.

[493] Duran, s. 417.

Azərbaycan hüququnda fərdi aktların birbaşa icra edilə biləcəyi haqqında ümumi tənzimləmə yoxdur. Polis işçiləri (hakimiyyət nümayəndələri kimi) aktları zorla icra edə bilərlər. «Polis haqqında» Qanun bəzi hallarda bu səlahiyyətyi tanıyır. Lakin praktikada administrativ vahidlərin birbaşa aktın icrasını zorla təmin etdikləri hallara rast gəlinir. Bunun üçün uyğun inzibati orqanlar polisin gücündən yararlanırlar. Hətta bu zaman idarəetmə orqanlarının hüquqi dövlət prinsipinə uyğun davranmadığını da qeyd etmək lazımdır. Məsələn, Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin şəhərdə qanunsuz inşa edilmiş tikililərin sökülməsinə dair qərarı ilə rayon icra hakimiyyəti bələdiyyə ərazisində iddiaçının qanuni şəkildə özəlləşdirdiyi mağazanı da sökmüşdü.[494] O vaxtlar pozitiv hüquqda nəzərdə tutulmasa da, təbii ki, belə hallarda maraqlı şəxsə yazılı xəbərdarlıq və müəyyən müddət verilməli idi.[495] Hüquqi dövlət prinsipinin tələbinə görə, inzibati hüquqi aktlar məhkəmə nəzarətinə tabedir. Lakin şəxs aktı əldə etmədən onun etibarsız sayılması barədə iddia qaldırarkən problemlərlə qarşılaşır və ona müəyyən müddət verilməməsi ödənilməsi çətin olan zərərin yaranmasına səbəb ola bilər.

Fransız hüquq doktrinasında və məhkəmə pratikasında bu hallarda idarəetmə orqanlarının birbaşa icra səlahiyyəti tanınır: [496]

1) qanun açıq şəkildə səlahiyyət veribsə (məsələn, 3 İyul 1877-ci il tarixli Qanun hərbi xidmətin ehtiyacları üçün güc istifadəsinə imkan verir);
2) qanunlar müəyyən inzibati hüquqi akta qarşı çıxanlar haqqında cəza nəzərdə tutmursa;
3) fövqaladə hallarda, ictimai təhlükəsizliklə bağlı təxirə salına bilməz hallarda və zərurət olduqda.

Bu zaman maraqlı şəxsin aktın icrasına mane olması, idarəetmə orqanlarının aktı başqa cür icra etmək imkanının olmaması, aktın əsaslandığı qanuni tənzimləmənin şübhəyə yer qoymaması kimi əlavə şərtlər da lazımdır. Əks halda, ümumi qayda odur ki, aktın zorla icra edilməsi üçün məhkəmə qərarı olmalıdır.[497] Türkiyə idarəetmə hüquq nəzəriyyəsində də buna yaxın bir baxış vardır.[498] Rusiya hüquq nəzəriyyəsində isə məsələ ətraflı şəkildə tədqiq edil-

[494] Sökülmə hadisəsindən sonra mağaza sahibi RİH-yə qarşı təzminat iddiası qaldırıb və özəlləşdirmə ilə bağlı ödədiyi pul məbləğinin geri qaytarılmasını tələb etmişdi. Məhkəmə iddiaçının tələbini təmin etmişdi. Baxın: Bakı Şəhəri, Binəqədi rayon Məhkəməsinin № 2-1450/2002 tarixli qərarı.

[495] İİHQ belə xəbərdarlığı və ağlabatan müddətin verilməsini nəzərdə tutur.

[496] Ведель с. 152.

[497] Ведель с. 153.

[498] Giritli İsmet – Akgüner Tayfun, **İdare hüququ dersleri,** Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s. 164, Duran, s. 418.

məyib, hansı aktların zorla icra oluna biləcəyi, hansılarının icrası üçün məhkə - mə qərarı lazım olduğu tədqiq edilməyib. İİHQ-nun VII fəsli olmasaydı, ölkə- mizdə də bu məsələ həll edilməmiş qalacaqdı. Lakin İİHQ-nun bu məsələdəki tənzimləməsi həm yetərlidir, həm də hüquqi dovlət şərtlərinə cavab verir.[499]

c. Ümumi aktlar

Fransız inzibati hüququnda "ümumi qərar"lar adlanan aktlar Rusiya idarə- etmə hüquq nəzəriyyəsində ümumi aktlar adlandırılır. Bunlar normativ aktlara bənzəməklə bərabər, tətbiq edildikləri müddət baxımından məhduddurlar. Bu aktlar çoxlu sayda şəxslərə tətbiq edilir, hətta bu cür aktlarda nəzərdə tutulan hallar bir dəfə tətbiq etməklə tükənməyə də bilər. Bunların özəllikləri məhdud müddət üçün çıxarılmalarıdır. Məsələn, tətil gününün dəyişdirilməsi, havaların pisləşməsinə görə məktəblərdə dərslərin bir həftə müddətində təxirə salınması kimi aktlar ümumi akt sayılır.[500]

Ümumi aktlar daha çox mühafizə sahəsində qəbul edilir. Məsələn, havaların aşırı soyuq keçməsinə görə məktəblərin bağlanması mis alında məqsəd səhhətin qorunmasıdır.

İctimai xidmət sahəsində də ümumi aktlar qəbul edilə bilərmi? Ümumi akt- lar müəyyən zamanla məhdudlaşdırılır; ictimai xidmət ümumi və daimi ehtiyac- ların ödənilməsi üçün icra edilir və onun müəyyən zamanla məhdudlaşdırılması mümkün deyil. Lakin administrasiya dini bayram gününü qeyri-iş günü elan etsə, bunu işçi və məmurların istirahəti üçün etdikdə ictimai xidmətin olduğu ortada olar.

Ümumi aktların hüquqi rejimi normativ və fərdi aktlar kimi olmayacaq. İcra xüsusiyyəti daşıdıqları üçün bu aktlar etibarsız sayılmaqla bağlı məhkəmə baxı- şının predmeti ola bilər. İddia qaldırma müddəti baxımından bu aktlara fərdi aktlar üçün nəzərdə tutulmuş 1 aylıq müddətin tətbiq olunması mümkün deyil. Çünki ümumi aktlar əsasən tükənən aktlardır. Müddətli olduğu üçün müddət bitdikdən sonra aktın ləğv edilməsi və ya hüquqi nəticələrinin aradan qaldırıl -ması kimi hallar da mümkün deyil. Məsələn, məktəblərin 1 həftəlik bağlanması halında bir həftə bitdikdən sonra aktın etibarsız sayılması və ya ləğv edilməsi üçün məhkəməyə müraciət etmək mənasızdır. Lakin ümumi akt və ya bu akta əsasən başqa aktlar da təsis edilibsə, bunlar da maraqlı şəxsə ziyan vurubsa və

[499] Rusiya hüququnda inzibati aktların çoxunun məcburi icra edilməsi mümkün deyil. Dövlət- ləşdirmənin ancaq məhkəmə qərarıyla aparıldığı Rusiyada inzibati aktların hüquqi rejimi bu aktların məcburi icra imkanını tanımır. Bunun səbəbi qanunçuluq prinsipinə lazımi əhəmiyyət verilməməsidir. Lakin bəzi qanuni tənzimləmələrdə aktın icra edilməməsi halında cəza nəzərdə tutulduğu kimi, məcburi icra üçün də xüsusi şərtlərin olması mümkündür.

[500] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 246.

ya hüquqlarını məhdudlaşdırıb/öhdəlik yaradıbsa, bunların qanunsuzluğunu müəyyən etmək üçün məhkəməyə müraciət etmək mümkündür. Başqa sual bundan ibarətdir ki, ümumi aktlarla bağlı məhkəmə baxışı keçirildikdə Mülki Prosessual Məcəllənin fərdi aktlar üçün nəzərdə tutduğu müddəaları, yoxsa normativ aktların etibarsız sayılması üçün nəzərdə tutulan qaydalar tətbiq ediləcək? Bu məsələyə nəzəriyyədə və praktikada toxunulmayıb.

Qanunvericiliyin ümumi dəyərləndirilməsi yolu ilə deyə bilərik ki, Mülki Prosessual Məcəllənin normativ aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanması qaydaları bu zaman tətbiq edilə bilməz. Əsas səbəb ümumi aktların "normativ akt" kimi götürülməsinin mümkün olmamasıdır. Konstitusiya və «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanun ümumi aktları normativ akt kimi qiymətləndirməyə imkan vermir. Müvafiq qanun normativ aktı "göstərişləri ümumi və məcburi xarakerli, hüquq normaları müəyyən edən, dəyişdirən və ya xitam edən, dəfələrlə tətbiq olunmaq üçün nəzərdə tutulmuş rəsmi yazılı sənəd" kimi müəyyən edir. Ümumi aktların daimilik və məcburi yazılı olma şərti yoxdur. Fərdi aktlara aid mühakimə qaydaları Mülki Prosessual Məcəllənin 27-ci fəslində nəzərdə tutulur: «İnzibati orqanların, bələdiyyələrin, sair orqan və qurumların, onların vəzifəli şəxslərinin qərarları və hərəkətləri (hərəkətsizliyi) ilə əlaqədar mübahisələrə dair işlər üzrə icraat" adını daşıyan 27-ci Fəsil ümumi aktlar baxımından uyğun qaydalar qoyur.

Ümumi aktlar icra edildikdən sonra aktın ləğv edilməsi və ya geri götürülməsi mümkün olmasa da, bəzi hallarda onun qanunsuzluğunu və ya etibarsızlığını müəyyən etmək lazım ola bilər. Məsələn, tutaq ki, inzibati orqan müəyyən günləri və saatları əmək qanunvericiliyinə zidd şəkildə iş günü elan edib və buna əməl etməyən işçi haqqında müxtəlif sanksiyalar tətbiq edib. Belə olan halda, sanksiyaların hüquqa zidd olduğunu sübut etmək üçün əvvəlcə sanksiyanın əsası olan ümumi aktın qanunsuzluğunu müəyyən etmək lazımdır. Bu ümumi aktlar müəyyən şəxslərə ziyan da vura bilər, belə halda onlar kompensasiya iddiasının predmeti ola bilər. Konstitusiyanın və Mülki Məcəllənin inzibati qərarların icrası nəticəsində vurulan zərərin ödənilməsi qaydalarını ümumi aktlar baxımından da tətbiq etmək mümkündür.

İİHQ ümumi aktları ifadə etmək üçün "ümumi xarakterli sərəncam" anlayışından istifadə edir (m. 21.3.4).

2. İRADƏ İFADƏSİ BAXIMINDAN AKTLARIN TƏSNİFATI

İnzibati hüquqi aktları iradə ifadəsi baxımından da təsnifləşdirmək mümkündür. İnzibati idarəetmə hüquq nəzəriyyəsindəki sadə aktlar – kollegial aktlar

və mürəkkəb aktlar bölgüsü[501] Rusiya və Azərbaycan hüququnda tətbiq olunur. Ancaq vurğulamaq lazımdır ki, Rusiya nəzəriyyəsində bu cür aktlara çox səthi toxunulub və dərin tədqiqatlar aparılmayıb.[502]

İnzibati hüquqi aktların bu şəkildə təsnifatı iradələrin sayı və sırası baxımından aparılır. Bu təsnifat əsasən aktların etibarsız sayılması üçün məhkəmədə iddia predmeti ola bilmək baxımından əhəmiyyət kəsb edir.

a. Sadə aktlar, aralıq aktlar, ön aktlar, hazırlıq aktları

Sadə aktlar inzibati vahidin iradəsinin açıqlanması ilə meydana gələn aktlardır. Rusiya hüququnda bunlar *«единоличный акт»* adlandırılır.[503] Burada ancaq vəzifəli şəxsin iradə ifadəsi vardır. Məsələn, dövlət yol polisi məmurunun tətbiq etdiyi cərimə polis məmurunun iradə ifadəsidir.

Sadə aktda ondan əvvəl gələn bir çox akt və ya hazırlıq aktları ola bilər. Lakin bunlar müxtəlif səbəblərdən dolayı müstəqil inzibati akt sayılmır. Bununla belə, yekun akt sadə aktdır və bu baxımdan onu mürəkkəb və ya zəncirvari aktla qarışdırmaq olmaz. **Mürəkkəb aktlar** eyni istiqamətdə, eyni mövzu və məqsədə yönəlik birdən çox iradənin müəyyən ardıcıllıqla ifadə edilməsi yolu ilə qəbul edilir; məsələn rayon prokurorlarının təyin edilməsində olduğu kimi, burada qərar Baş Prokurorun təqdimatı üzrə Prezident tərəfindən alınır. **Zəncirvari aktlar** "ayrıla bilən aktlar"ın əksidir. Zəncirvari aktlarda onun tərkibinə daxil olan (aralıq) aktlar bir zəncirin həlqələri kimidir, bir-birinə bağlı, bir-birini tamamlayan aktlardir. Onlara məhkəmədə bir yerdə baxılmalıdır, müstəqil qaydada, bir-birindən ayrı baxıla bilməz.[504]

Hazırlıq aktları və məsləhət/rəy barədə aktlar aktı formalaşdıran iradəyə qatılmadığı üçün ancaq aktın yaranma prosedurunun tərkib hissəsidir. Ön akt qurucu iradənin bir parçası olaraq dəyərləndirilirsə, bu hal aktdakı *iradənin* yaranma forması ilə bağlı olduğundan mürəkkəb aktdan danışmaq daha doğru olar.[505]

«İnzibati icraat haqqında» Qanunun 2.0.9-cu maddəsi "aralıq inzibati akt" anlayışını nəzərdə tutur və onu belə izah edir: «konkret icraatın təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı inzibati orqan tərəfindən qəbul edilən akt». Əvvəlcədən onu qeyd edək ki, hüquq nəzəriyyəsində "aralıq akt" kimi istifadə olunan anla-

[501] Özay, s.383, Günday, s. 102.
[502] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 130.
[503] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 250. Lakin Rus hüququnda inzibati hüquqi aktlar üzərində məhkəmə nəzarəti dərin işlənmiş mövzu deyil. İradənin ifadəsi baxımından aktların təsnifatı isə məhkəmə nəzarəti baxımından əhəmiyyət kəsb edir. Buna görə də bu təsnifata da Rusiya hüququnda ancaq səthi toxunulur.
[504] Günday, s.103, Akıllıoğlu, s.8, Erkut s. 122.
[505] Erkut, s. 28.

yış bu qanunda həm ara akt, həm də ön/hazırlıq aktları əhatə edən tərkibdə verilib. Lakin «aralıq» kimi qəbul edilən qərar başqa 2 qərarın arasında olmalıdır. Qanundakı "aralıq akt" anlayışı isə eyni zamanda bir inzibati aktın əvvəlində qəbul edilən hazırlıq aktlarını da əhatə edir.

İİHQ-da olan "aralıq akt"la bağlı qanunvericiliyimizdə yaranan bəzi problemlərə toxunmaq lazımdır. Belə bir sual yaranır ki, qəti hüquqi nəticəyə səbəb olmayan aralıq aktlardan ayrıca şikayət verilə bilərmi? İnzibati hüquq nəzəriyyəsi bu suala "yox" cavabını verir. İİHQ-nun 71.3-cü maddəsi bu məsələyə mənfi yanaşır.[506] *Aralıq/hazırlıq aktlarından, bir qayda olaraq, ancaq yekun (sonuncu) inzibati aktla bərabər şikayət verilə bilər.* Sonuncu, yəni yekun inzibati akt sadə akt şəklində ola biləcəyi kimi, kollegial akt şəklində də ola bilər. Buradan aydın olur ki, ön/aralıq/hazırlıq aktları, bir qayda olaraq, inzibati akt sayılmır.

Qanunvericiliyimizdə bəzi sadə aktlar üçün prosedur qaydaları var və belə aktların (normativ və ya fərdi aktlar) qəbul edilməsi üçün müəyyən üsullar nəzərdə tutulur. Normativ aktların hamısı üçün «İcra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktların baxılması, qəbul edilməsi və təsdiqi qaydaları haqqında Əsasnamə» icraat (üsul) qaydaları müəyyən edir. «Şəhər və rayon icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş barədə Təlimat» yerli icra hakimiyyətlərinin qəbul etdiyi qərarlar üçün hansı prosedurlara əməl edilməli olduğunu nəzərdə tutur. Hər iki normativ akt inzibati hüquqi aktların çıxarılmasında eyni inzibati orqana bağlı bəzi şöbələrin qərar layihəsinə viza verməsini nəzərdə tutur. Məsələn, ümumi şöbə əmr/sərəncam layihəsini əvvəlcədən qeydiyyata almalıdır.[507] Bu tam bir prosedur icraatı aktıdır.[508] İnzibati qərar layihəsinə viza verən başqa aşağı instansiya da əlaqədar administrativ vahidin hüquq şöbəsidir. Başqa sözlə, hüquq şöbəsində təsdiqlənməyən qərar layihəsi sonrakı mərhələyə keçə bilməz. Bu halda, məsələn, hüquq şöbəsinin akt layihəsinə viza verməsi aktı birgə akta çevirirmi? Öncəliklə qeyd etməliyik ki, mürəkkəb (birləşmiş) aktda eyni istiqamətdə açıqlanmış birdən çox iradə, aktın formasından aydın olur. Lakin yekun/qəti aktda ancaq bir instansiyanın iradə ifadəsi görünürsə, akt sadə akt olma xüsusiyyətini itirmir. Yuxarıda adını çəkdiyimiz Əsasnamə və Təlimat

[506] İİHQ-nun 71.3-cü maddəsinə görə, aralıq aktlardan ancaq bu hallarda ayrıca şikayət verilə bilər: səlahiyyətlə bağlı verilən aralıq aktları, etirazla bağlı verilən aralıq aktları, icraat üzrə materialların tanış olmaq üçün maraqlı şəxsə təqdim edilməsindən və ya iş üzrə maraqlı şəxsə məlumat verilməsindən imtina olunması ilə bağlı aralıq aktları, qanunla birbaşa nəzərdə tutulmuş başqa hallarda.

[507] Umumi şöbə qərar layihələrini hazırlamır. Ərizə, şikayət, məktub, protokol, qərar və qərar layihələrinin qeydiyyatını aparır.

[508] Bu cür prosedur aktı ayrıca inzibati akt sayılmır. Çünki bu aktın birbaşa hüquqi qüvvəsi/təsiri yoxdur.

baxımından inzibati qərarların çıxarılmasında hüquq şöbəsinin təsdiqi şərt olsa da, qəti və yekun aktda bunlar qurucu ünsür deyil. Digər tərəfdən, qərar layihəsini hüquq şöbəsi hazırlamadığı kimi (tapşırıqla hazırlaması mümkündür), o, hüquqa uyğun olduqda uyğun orqanın hüquq şöbəsi qərara ancaq viza verir. Buna görə də hüquq şöbəsinin qərar layihəsinə viza verməsi hazırlıq/aralıq aktıdır. Adı çəkilən Əsasnamə və Təlimat qərar layihələrini qərarı təsdiqləyəcək ierarxiya rəisinin müavinlərinin də viza etməli olduğunu nəzərdə tutur. Bütün bunlar prosedur qaydasıdır və iradənin "təkliyinə" təsir göstərmir. Bunun səbəbi odur ki, yekun inzibati hüquqi aktdakı iradə şəxsin deyil, inzibati orqanın iradəsidir. İnzibati orqanın iradəsini ifadə edən instansiyalar aktın "səlahiyyət" ünsürü ilə nəzərdə tutulur.

Mürəkkəb aktda eyni məqsədə yönəlik birdən çox inzibati orqanın iradə açıqlaması var və onların hər biri ayrıca qəti akt mahiyyətində olmalıdır.[509] İnzibati orqanın daxili (aşağı) bölməsinin hüquq şöbəsinin və ya İH başçısı/nazir müavininin təsdiqi, və ya başqa inzibati orqanla bağlı müstəqil iradə ifadəsi ola bilməz, bunlar qəti akt da sayıla bilməz. Buna görə də viza, təsdiqləmə kimi eyni ierarxiyadakı instansiyaların iradə ifadəsi aktı *mürəkkəb akta* çevirmir.

Bununla belə, adı çəkilən tənzimləmələrə - inzibati hüquqi akt layihəsinə, məsələn, hüquq şöbəsində viza qoyulduqdan sonra aktın qəbul edilməsinə baxmayaraq, aktın formasına əməl edilməməsi (hüquq şöbəsinin akta hüquqa zidd olduğuna görə viza verməməsi) aktın mahiyyətcə də hüquqa zidd olmasına gətirib çıxara bilər. Lakin ölkəmizdə, inzibati hüquqi akta məhkəmə nəzarəti zamanı hansı hüquqilik meyarlarından istifadə ediləcəyi, əfsuslar olsun ki, tənzimlənməyib. Pozitiv hüquqda meyar icraat qaydaları və maddi hüquq normalarının pozulub-pozulmamasıdır, yəni qanuna ziddiyyətdir. Lakin İİHQ-nun 10-cu maddəsi hüququn hamılıqla qəbul edilmiş prinsiplərinə əməl edilməsi şərtini nəzərdə tutduğuna görə, inzibati fəaliyyət baxımından hüquqa ziddiyyət eyni zamanda qanuna ziddiyyəti təşkil etməlidir. Habelə İİHQ-nun 67-ci maddəsinə görə, icraat/prosedur qaydalarına zidd inzibati akt qanunsuz sayılır. Prosedur qaydaları dedikdə, bunlar başqa normativ aktlarda da nəzərdə tutula bilər.

11 İyun 1999-cu il tarixli «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə müraciət edilməsi haqqında» Qanunun 4-cü maddəsi inzibati hüquqi aktın qəbul edilməsi üçün əsas/səbəb olan ön aktlardan da qəti aktla bərabər məhkəməyə şikayət edilə biləcəyini və bunlar üzərində məhkəmə nəzarətini nəzərdə tutur. Beləliklə, hazırlıq və ön aktların ayrıca inzi-

[509] Özay, s. 383.

bati hüquqi akt statusu olmasa da, *müəyyən hüquq pozuntusuna səbəb olduqda* qəti/yekun aktla bərabər onlardan da şikayət verilə bilər. Məsələn, inzibati akt qəbul edilməzdən qabaq məsləhət xarakterli qərar olubsa və aktın qəbuluna təsir göstəribsə, adı çəkilən qanuna görə bu məsləhət-akt qəti aktla bərabər məhkəmə baxışının predmeti ola bilər. Digər tərəfdən, hazırlıq/ön/ aralıq aktlarda olan nöqsan müəyyən hüquq pozuntusuna səbəb olmasa da, qərarı çıxaran administrativ instansiya üçün qərarın geri götürülməsinə əsas yarada bilər. [510]

b. Kollegial aktlar

Post-sovet ölkələrinin inzibati idarəetmə hüququnda kollegial adlandırılan akt növü müqayisəli hüquqdakı institutla oxşardır; kollegial aktlar administrativ orqan və ya heyət adından birdən çox iradənin eyni anda və eyni yöndə ifadəsi yolu ilə meydana gələn aktları ifadə edir. [511] MDB ölkələrinin hüququnda da kollegial aktlar heyət adından verilən qərarları ifadə edir. [512] Pozitiv hüququmuzda isə İİHQ-nun 55.3-cü maddəsinə görə, kollegial inzibati orqanın qərarı iclasda iştirak edən üzvlərin yarısından çoxu həmin qərarın lehinə səs verdikdə qəbul edilmiş sayılır. Göründüyü kimi, qanunda inzibati orqan üzvlərinin eyni zamanda səs vermələri, səs çoxluğunun olması, eyni hüquqi nəticə üçün səs vermələri nəzərdə tutulur.

Kollegial aktların qəbulunda qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş səsvermə qaydalarına əməl edilməməsi Rusiya hüquq nəzəriyyəsində aktın ləğvi üçün əsas sayılır. [513] Rusiya pozitiv hüququnda kollegial aktlar məhkəmə nəzarətinə tabe akt olaraq Rusiya Mülki Prosessual Məcəlləsinin 255-ci maddəsində nəzərdə tutulur. [514] Bənzər tənzimləməni AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin 297-ci maddəsi də nəzərdə tutur. Bununla belə, hansı hallarda kollegial akt, hansı hallarda sadə akt çıxarılacağını qanunvericilik dəqiq göstərmir. [515] Lakin İİHQ-nun 53.2-ci maddəsinə görə, qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmamışdırsa, kollegial orqana təqdim olunmuş ərizəyə dair qərarı yalnız kollegial orqan qəbul edə bilər.

Bəzən inzibati instansiyalarda, nazir/sədr/başçı ilə bərabər "kollegiya" və ya "şura" kimi orqanlar olur və onlar idarəetmədə əhəmiyyətli ölçüdə iştirak edir; bu hal qurum adından qərarların çıxarılmasında onların səlahiyyəti nədir

[510] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 146.
[511] Günday, s. 103.
[512] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 276.
[513] Клюшниченко, Колодкин, Коренев,, с. 95, Козлов, Овсянко, Попов, с.265.
[514] Adı çəkilən qanun maddəsinə görə bu aktlara qarşı iddia qaldıra bilmək üçün onlar hüquq pozuntusuna səbəb olmalıdır. Baxın: http://juas.narod.ru/Ccodex23x28.htm (25.09.2003)
[515] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 250.

sualını meydana çıxarır.[516] Düzdür, bəzi inzibati vahidlər üçün (Nazirlər Kabineti və ya yerli icra hakimiyyəti kimi) kollegial qaydada qərarların nə vaxt veriləcəyi və bunun hüquqi nəticəsi tənzimlənmişdir, amma buna dair ümumi tənzimləmə yoxdur.

Azərbaycan hüququnda inzibati normativ aktları qəbul/təsdiq etmə səlahiyyəti «İcra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarına baxılması, qəbul edilməsi və təsdiqi haqqında Əsasnamə»nin 13-cü bəndinə görə, inzibati orqanın ierarxiya başçısı və ya inzibati orqanın kollegiyasına verilib.[517] Kollegial (heyət şəklində) qərar qəbul edilməsinin xüsusiyyəti isə heyət üzvlərinin eyni anda və eyni fikir bildirmələridir. Başqa özəllik iradə ifadə edən şəxslərin eyni inzibati orqanı təmsil etmələridir. Lakin nəzəriyyədə istifadə olunan və qəbul edilən birdən çox iradənin "eyni istiqamətdə, eyni məqsədə" yönəlik ifadəsi prinsipi[518] qərarın yekdilliklə qəbul edilməməsi deyil, Heyət üzvlərinin fərqli yönlərdə iradə açıqlamaları mümkündür. Aktın *təktərəfliyini* ortaya qoymaq üçün istifadə olunan "iradənin eyni istiqamətdə ifadəsi" prinsipi səhvdir və aktın *təktərəfliyini* iradənin *administrasiya adından* ifadəsində axtarmaq lazımdır. Kollegial qərarda iradə qanunvericiliyə görə, toplantı və qərarın qəbulunda yetərsaya uyğun olaraq səsçoxluğuna/yekdilliyə sahib olan iradədir.[519] Buna görə də kollegial akta "*orqanın qərar qəbul etməyə səlahiyyətli şurasının orqan adından, eyni anda və eyni mövzuda səs yetərsayına uyğun iradə ifadəsi ilə yaranan akt*" kimi tərif vermək olar. Kollegial aktda da qərar orqan adından qəbul edildiyindən *təktərəflk* və icra xüsusiyyəti mövcud olur.

c. Mürəkkəb (birləşmiş) aktlar

Sual yarana bilər ki, təsnifatını göstərdiyimiz mürəkkəb, zəncirvari, ayrıla bilən aktlar anlayışı inzibati hüquqda nə üçün lazımdır, əhəmiyyəti nədir və hansı məqsədi güdür? Cavab bundan ibarətdir ki, bu təsnifat aktların məhkəmə baxışında gərəklidir. Onunla həmin aktların yaranmasında iştirak etmiş aktların müstəqil qaydada inzibati şikayətə və ya məhkəmə baxışına tabe olub-olmadığı, icraat qaydalarına əməl olunub-olunmadığı müəyyən edilir.

[516] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 250.

[517] Inzibati hüquqi aktların çıxarılmasında adı çəkilən normativ aktların "idarəetmədə demokratiya" prinsipinə uyğun gəlmədiyini də qeyd etmək lazımdır. İnzibati hüquqi aktların yaranmasında qanunvericilik kollegial qərarlara ikinci yeri verir. «Yerli icra hakimiyyətlərində sənədlərlə iş qaydaları haqqında Təlimat»a görə, yerli icra hakimiyyəti Şurasının qərarları başçı üçün məsləhət xarakterli olduğu kimi, normativ aktlar da kollegial qaydada qəbul edildikdə onu həmin orqanın rəhbəri təsdiqləməlidir.

[518] Erkut, s. 23.

[519] Günday, s. 111.

Mürəkkəb akt əvvəlcə bir-birindən tam ayrı, bir-birini izləyən və tamamlayan, hər biri özlüyündə qəti olan aktların birləşərək hüquqi tənzimləmədə yeni bir akt yaratması deməkdir.[520] Burada açıqlanan iradələr eyni məqsədə istiqamətləndirilir. Bununla belə, bu iradələr fərqli administrativ orqanlara aid olur. Mürəkkəb (birləşmiş) aktların inzibati hüquq baxımından əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, birləşmiş aktı təşkil edən *qəti* aktlar "ayrıla bilən akt nəzəriyyəsi" anlayışına görə, ayrılıqda məhkəmə nəzarətinin predmeti ola bilər.[521] Lakin Rusiya inzibati idarəetmə hüququ nəzəriyyəsində birləşmiş akta çox səthi toxunulur və daha çox müqayisəli hüquqdakı institut kimi nəzərdə tutulur.[522] Birləşmiş aktlar aktın səlahiyyət ünsürü baxımından əhəmiyyət kəsb edir və lazımi iradələrdən birinin olmaması aktın ləğv edilməsinə səbəb olur.[523]

Müqavilələrdən mürəkkəb (birləşmiş) aktı ayıran meyar qurucu iradənin tək olmasıdır. Sual yarana bilər ki, inzibati aktların tək yanlı olması qaydası mürəkkəb aktda da tətbiq olunurmu? Qurucu iradənin fərqli inzibati orqanlara aid olmaqla bərabər tək olmasını bu səbəblər təmin edir; müqavilədə tərəflərin motivləri əslində eyni olmur. Mürəkkəb (birləşmiş) aktda tərəflərin iradəsi eyni məqsədə yönəlir. İradələrin eyni motiv və məqsədlə irəli sürülməsi birləşmiş aktı iki administrativ qurum arasında bağlanan müqavilədən də fərqləndirir. Ölkəmizin qanunvericiliyində buna bənzər müqavilələrin əsasən mərkəzi hökümətlə yerli idarəetmə vahidləri arasında bağlanacağı nəzərdə tutulur.

Lakin Azərbaycan hüquq nəzəriyyəsində olmayan, Rusiya hüquq nəzəriyyəsində isə çox səthi toxunulan mürəkkəb akt institutunu[524] pozitiv hüquqda tapmaq mümkündür.

Bunlardan ən çox rastlanan qərar növü müəyyən vəzifəyə təyin etmə və vəzifədən çıxarma baxımından birdən çox inzibati orqanın eyni istiqamtdə qərar qəbul etməsidir. Məsələn, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə»nin 11-ci maddəsinə görə, rayon səhiyyə, təhsil şöbələrinin müdiri kimi məmurlar İH başçısı ilə uyğun nazirin "razılaşması"na əsasən vəzifəyə təyin olunur.

---

520 Özay, s. 381.

521 Özay, s.383. "Ayrıla bilən akt" anlayışı, əslində, "mürəkkəb akt" anlayışından deyil, "zəncirvari akt" anlayışından irəli gəlir. Mürəkkəb akt da zəncirvari akt olub-olmaması baxımından "ayrıla bilən akt" kimi çıxış edə bilər. "Zəncirvari" aktlarda aktın tərkibinə daxil olan aktlar ayrılıqda iddia predmeti ola bilməz. Bu səbəbdən də ancaq dar mənada mürəkkəb (birləşmiş) aktlar ayrıla bilən akt ola bilər. Baxın: Erkut, s. 25.

522 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 144.

523 Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 249.

524 Rusiya nəzəriyyəsində bir baxışa görə, aktı təşkil edən iradə birdən çox olduqda akt "qarışıq və ya kollegial akt"dır ; baxın: Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 132. Başqaları buna "ortaq akt" kimi baxırlar; baxın: Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 249.

Diqqət çəkən daha bir akt növü «Normativ hüquqi aktların qəbul edilməsi haqqında Əsasnamə»nin 4-cü bəndində qarşıya çıxır. Əsasnaməyə görə, normativ akt layihəsi başqa administrativ vahidin fəaliyyət sahəsinə müdaxilə edirsə, bu halda o administrativ vahidlərin təsdiqi/razılığı alınmalıdır. Birləşmiş aktda bir neçə iradənin olması tələb olunduğundan, bunlardan birinin olmaması aktı hüquqi cəhətdən qəbul edilməmiş saymağa əsas verir. Buna görə də, məsələn, Dövlət İnşaat və Memarlıq Komitəsinin təsdiq etdiyi 12.10.2001-ci il tarixli «Dövlət şəhərsalma norma və Qaydaları» Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyi, Daxili İşlər Nazirliyi, ictimai qurum olan "Azərenerji" ASC və Səhhiyə Nazirliyi ilə "razılaşdırılıb". Geniş mənada birləşmiş akt olan bu akt növü[525] ancaq Dövlət İnşaat və Memarlıq Komitəsinin təsdiqi ilə qüvvəyə minib. Lakin burada adı çəkilən administrativ vahidlərin "razılaşdırma" aktlarının mahiyyəti üzərində dayanmaq lazımdır. Problem ondadır ki, adı çəkilən administrativ vahidlərin təsdiqi olmadan akt qüvvəyə minə bilirsə, bu akt birləşmiş deyil, sadə aktdır və "razılaşdırma" aktları, sadəcə, məsləhət mahiyyətində olacaqdır. Prezidentin 21 Oktyabr 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiqlənmiş «Normativ hüquqi aktların qeydə alınması haqqında Əsasnamə»nin 3.2-ci maddəsinə görə, fərqli administrativ instansiyaların təsdiqini tələb edən aktların uyğun razılaşdırma/təsdiq almaması bu cür aktların qüvvəyə minməsini əngəlləyir. Başqa sözlə, Ədliyyə Nazirliyi bu cür normativ aktları qeydiyyata almır, bu hal da onların qüvvəyə minməsinə əngəl törədir. Beləliklə, adı çəkilən orqanların razılığı qurucu iradənin bir parçası olduğundan, bu cür aktlar mürəkkəb (birləşmiş) aktdır. Lakin bu aktlara xas ayrı bir özəllik ondan ibarətdir ki, adı çəkilən orqanların təsdiqləmə aktı «Normativ hüquqi aktların qeydə alınması haqqında Əsasnamə»nin 4-cü maddəsinə görə etibarsız sayılması üçün ayrılıqda (təkbaşına) məhkəmə baxışının predmeti ola bilməz.

Mürəkkəb akt nəzəriyyədə aktın deyil, iradələrin təşkili baxımından analiz edilir; lakin mürəkkəb aktda "ayrıla bilən akt" anlayışının tətbiq oluna bilməsi üçün iradələrin sırası məsələsi üzərində heç kəs dayanmır. Bunun səbəbi ayrıla bilən aktlar nəzəriyyəsinin zəncirvari akt nəzəriyyəsindən törəməsi və iradələrin deyil, aktın yaranma prosesi ilə bağlı olmasıdır. Ayrıla bilən akt institutu zəncirvari aktların əksidir; burada aradakı aktlardan biri qətidir və bəzi hüquqi nəticələrə səbəb olur, yekun aktın subyekti haqqında birbaşa hüquqi nəticələr yaradır.[526] Zəncirvari aktlarda isə ona daxil olan aktlar bir zəncirin həlqələri

[525] Bu təsnifatı Türkiyə hüquq nəzəriyyəsinə Özay gətirib. Geniş mənada birləşmiş aktlara "zəncirvari akt" da deyilir. Baxın: Erkut, s. 25.

[526] Erkut, s. 129.

kimi bir-birinə bağlıdır.[527] Ayrıla bilən aktlar varsa, aradakı aktı müstəqil qaydada məhkəmədə şikayət etmək olar. Zəncirvari aktlarda isə bu mümkün deyil.

Mürəkkəb (birləşmiş) aktın məhkəmə nəzarətinə tabe ola bilməsi məsələsinə belə yanaşma da mümkündür - yekun aktın məzmununu müəyyən edən iradə ifadəsi, onun təşəkkülü və tamamlanması (qüvvəyə minməsi) baxımından öndə gələn (birinci) iradədirsə, "ara" iradə ifadəsi müstəqil məhkəmə nəzarətinə tabe olmur.[528] Çünki bu halda ancaq o (birinci) iradə bir neçə iradə arasında "qurucu iradə" mahiyyətində olur. Bunun əksinə bir misal kimi, prokurorların vəzifədən alınmasını göstərmək olar. Belə ki, 7 Dekabr 1999-cu il tarixli «Prokurorluq haqqında» Qanunun 10-cu maddəsinə görə, prokurorların vəzifədən çıxarılması üçün Respublika Baş Prokurorunun təqdimatı və Prezidentin sərəncamı olmalıdır. Burada aktı tamamlayan iradə ifadəsi Prezidentə məxsusdur. Aktın tərkibini yaradan iradə ifadəsi isə ona deyil, Respublika Baş Prokuroruna aiddir. Yuxarıdakı paraqrafda bəhs elədiyimiz birləşmiş aktda isə[529] aktın tərkibini konkretləşdirən də, onu tamamlayan da (təsdiq edən) son administrativ instansiyanın iradəsidir. Aralıq aktlar da hüquqi nəticəyə səbəb olmadıqlarından, əslində, "qəti inzibati hüquqi akt" kimi qəbul oluna bilməz.

Lakin qeyd etməliyik ki, ölkəmizdə yuxarıda adı çəkilən müxtəlif qanuni tənzimləmələrə görə, aktın müstəqil qaydada məhkəmə nəzarətinin predmeti ola bilməsi üçün, o (akt) maraqlı şəxsin konkret hüququnu məhdudlaşdırmalı, müəyyən hüquqi nəticələrə səbəb olmalıdır. Başqa sözlə, akt qəti olmalı və hüquq pozuntusuna səbəb olmalıdır. Dolayısıyla, birləşmiş aktda aralıq aktların ancaq bu xüsusiyyəti olduqda ona ayrıca məhkəmə icraatında baxıla bilər. Əks halda, bunlar yekun akta əsas təşkil etsə də, onlara məhkəmədə ancaq yekun aktla bə-rabər baxıla bilər. Nəzəriyyədə birləşmiş aktın mötəbər ola bilməsi üçün lazımi iradələrin hamısının normal şəkildə (aldanma, səhv, hədə-qorxu olmadan) açıq-lanması nəzərdə tutulur.[530]

3. «Örtülü» iradə aktları

İnzibati aktlar idarəetmə orqanlarının iradə ifadəsidir və adətən qərar yazılı formada qəbul edilir. Amma müstəsna hallarda idarəetmə orqanları iradəsini

---

527 Akıllıoğlu, s. 8.

528 Zəncirvari aktlarda sonuncu akt əsas/dominant akt olaraq qəbul edilir. Baxın: Erkut, s.122.

529 Adı çəkilən aktlar «Normativ hüquqi aktlara baxılması, qəbul edilməsi və təsdiqi haqqında Əsasnamə»nin 4-cü maddəsinə görə qəbul edilən aktlardır. Bu maddəyə görə, normativ akt müxtəlif administrativ instansiyaların sahəsinə müdaxilə edirsə, aktın layihəsi uyğun administrativ instansiyalarla razılaşdırılmalıdır.

530 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 145.

şifahi ifadə edə bilər. İdarəetmə orqanlarının heç nə etməməsi, susması, hərəkətsiz qalması hallarında "üstüörtülü" iradə ifadəsinin və dolayısıyla «örtülü» aktın olduğunu qəbul edə bilərikmi?

Bir qayda olaraq, susan və hərəkətsizlik edən şəxsin iradə ifadəsindən danışmaq, bununla onun hüquqi akt qəbul etdiyini demək mümkün deyil. Ancaq inzibati idarəetmə hüququnda, idarəetmə orqanlarının susması və ya hərəkətsizliyi bəzi şərtlərlə inzibati hüquqi akt sayılır (bir çox ölkədə bu qayda tətbiq olunur). Bəzi hallarda idarəetmə orqanlarının susması və ya hərəkətsizliyi «örtülü» rədd aktı kimi qəbul olunur. Lakin bəzi nadir hallarda susma, cavab verməmə və ya hərəkətsizlik «örtülü» razılıq sayıla bilər. Qanunvericilikdə buna misallar var.

a. «Örtülü» rədd aktı

Qanunvericiliyimizə görə, İO vətəndaşların müraciətlərinə ən geçi 30 gün ərzində cavab verməlidir. Üstəlik, bu cavab əsaslandırılmış və yazılı olmalıdır. Bu müddət ərzində cavabın verilməməsi, müraciətdə xahiş olubsa (bir şey istənilibsə), "rədd" cavabı verilməsi kimi qiymətləndirilir. Qanunvericilik administrasiya üzərinə cavab vermək öhdəliyi qoyur və bunun hüquqi dövlət anlayışında çox önəmli yeri var; müraciət 30 gün, təcili hallarda isə 15 gün ərzində cavabsız qaldıqda müraciət rədd edilmiş sayılır və dolayısıyla, idarəetmə orqanlarının susması və ya hərəkətsizliyi də inzibati hüquqi akt hesab olunur. Yenə İİHQ-nun 78.2-ci maddəsinə görə, inzibati şikayət vermiş şəxsə 1 ay ərzində cavab verilməsə, bu hal şikayətçinin tələbinin qəbul edilməməsi kimi qiymətləndirilir. Idarəetmə orqanlarının susması və ya hərəkətsizliyindən yaranan bu inzibati hüquqi akta "örtülü rədd qərarı" deyilir. Burada məqsəd idarəetmə orqanlarının hərəkətsizliyi nəticəsində məhkəmə nəzarətinə əngəl törətməsinə imkan verməməkdir. İdarəetmə orqanlarının hər hansı müraciətlə bağlı hərəkətsizliyi həmişə üstüörtülü rədd qərarı kimi qəbul edilə bilməz. Idarəetmə orqanlarının məhkəmə qaydasında şikayət verilə bilən aktın qəbul və ya hərəkətin edilməsi barədə müraciətlə bağlı hərəkətsizliyi üstüörtülü rədd qərarı kimi qəbul ediləcək.[531] Məsələn, müəyyən məsələdə məsləhət verilməsi barədə müraciətlə bağlı idarəetmə orqanlarının hərəkətsizliyi «örtülü» rədd qərarının yaranmasına səbəb olmur. Çünki idarəetmə orqanlarının belə müraciətə cavabı, yuxarıda göstərildiyi kimi, qəti/ icra mahiyyətində deyil; onun ləğv edilməsi və ya etibarsız sayılması üçün iddia qaldırmaq mənasızdır. Lakin məlumat almaq üçün inzibati orqana müraciət edilsə və cavab verilməsə, bu halda məlumatı məhkəmə qaydasında istəmək mümkündür, çünki inzibati orqanlar

[531] Günday, s. 103.

vətəndaşa dövlət, sahibkarlıq, şəxsi həyata aid gizli məlu -matlar istisna olmaqla, tələb olunan informasiyanı verməyə borcludurlar.

b. «Örtülü » qəbul aktları

Idarəetmə orqanlarının yuxarıda göstərilən müraciətlə bağlı hərəkətsizliyi əsasən üstüörtülü rədd qərarı kimi qəbul edilməklə bərabər, bəzən hərəkətsiz qalma, qanunda ancaq açıq şəkildə göstərilən hallarda, «örtülü» qəbul aktı sayılır. «Örtülü» qəbul qərarları daha çox inzibati orqan üzərinə təcili qərar qəbul etmə öhdəliyi qoyduğu hallarda bu öhdəliyə əməl edilməməsi sanksiyaya səbəb olur. Deməli, idarəetmə orqanlarının müraciətlə bağlı hərəkətsizliyi, bir qayda olaraq, bu hərəkətsizliyi «örtülü» rədd aktına çevirir. Hərəkətsizliyin «örtülü» qəbul aktı sayıla bilməsi üçün, qanunda buna dair açıq bir müddəa olmalıdır. Məsələn 24.09.1997-ci il tarixli «Bakı şəhərində torpaq sahələrinin ayrılması... tikintisi... haqqında Əsasnamə»yə görə, torpaq sahələrinin ayrılmasına dair layihələr yanğından mühafizə idarəsinə, gigiyena və epidemiologiya mərkəzinə, elektrik idarəsi kimi digər orqanlara razılaşdırma üçün göndərildikdən sonra, bu lahiyələrə 15 gün ərzində cavab verilməsə (etiraz olunmasa), işin icrası davam etdirilir. Göründüyü kimi, burada müvafiq idarələrin cavab verməməsi «örtülü» razılıq sayılıb.

Dövlət orqanlarında cavab verməməyin qəbul qərarı sayılmasına başqa bir misal Milli Məclisin 1 həftə ərzində Baş nazir vəzifəsinə namzədə dair müsbət və ya mənfi rəy bildirməməsidir. Lakin Milli Məclis administrativ orqan deyil, bu fəaliyyət də inzibati yox, siyasi fəaliyyətin təzahürüdür.

4. Əlverişli (yararlandırıcı) aktlar və əlverişsiz (öhdəlik yaradan) aktlar

İnzibati aktlar *maraqlı şəxslərə təsir* baxımından yararlandırıcı və öhdəlik yaradan aktlar kimi də təsnifləşdirilir.

a. Əlverişli (yararlandırıcı) aktlar

Şəxsə yarar/fayda təmin edən və ya onun üzərindəki öhdəliyi aradan qaldıran aktlar əlverişli (yararlandırıcı) aktlar adlanır. Bütün icazə və lisenziya vermə aktları bu qrupa daxildir. «İnzibati icraat haqqında» Qanun bunları *əlverişli* aktlar adlandırır.

b. Əlverişsiz (öhdəlik yaradan) aktlar

Şəxsdən müəyyən davranışı və ya hərəkətsizliyi, yaxud müəyyən davranışa göz yummağı tələb edən aktlar əlverişsiz (öhdəlik yaradan və ya yükləyici) aktlardır. İnzibati mühafizə aktlarının çox böyük hissəsi və vergiqoyma aktları

bu qrupa daxildir. «İnzibati icraat haqqında» Qanun bunları *əlverişsiz* aktlar adlandırır.

Yararlandırıcı akt – yükləyici akt bölgüsü, irəlidə görüləcəyi kimi, inzibati aktların qüvvəyə minməsi, geri götürülməsi və ləğv edilməsi baxımından önəmlidir. İİHQ də bu təsnifata uyğun tənzimləmə aparır.

5. İstəyə bağlı aktlar

İnzibati aktların qəbul edilməsi, bir qayda olaraq, maraqlı şəxsin hər hansı tələbinə və ya razılığına bağlı olmur. İnzibati aktların böyük bir hissəsi maraqlı şəxsin hər hansı tələbi olmadan və ya onun razılığına ehtiyac duymadan idarəetmə orqanlarının iradə ifadəsi yolu ilə qəbul edilir, maraqlı şəxsin hüquqlarına, mənafelərinə təsir edir, onun üçün nəticə yaradır.

Lakin, bəzi inzibati aktlar ancaq maraqlı şəxsin xahiş, tələb irəli sürməsi yolu ilə qəbul edilir. Bu növ aktlar "istəyə bağlı aktlar" kateqoriyasına daxildir.[532] Bu aktlarda marağı olan tərəf administrasiyaya müraciət edərək inzibati orqanı özü barədə akt qəbul etmək üçün hərəkətə gətirir. Məsələn, şəxsin sürücülük vəsiqəsi almaq istəməsi. «İnzibati icraat haqqında» Qanuna görə, inzibati icraatın başlaması səbəblərindən biri şəxsin (vətəndaşın) inzibati orqana müraciətidir.

İcazə və lisenziya kimi aktlarda da maraqlı şəxs tələb irəli sürür. Çünki icazə və ya lisenziyanın bundan ancaq yararlanmaq istəyən şəxsə verilməsi təbiidir. Müəyyən iş görmək istəməyən şəxsə icazə/lisensiya verilməsinin mənası yoxdur.

Maraqlı şəxsə fayda deyil, öhdəlik gətirən aktların qəbul edilməsi üçün hüquqi dövlət prinsiplərinə görə, inzibati orqanın əlində qanuni əsas olmalıdır. Buna görə, öhdəlik yaradan aktlarda qanuni əsasın nəzərdə tutulmadığı hallarda, əvəzində maraqlı şəxsin tələbi/istəyi zəruridir. Bununla hüquqi dövlət prinsiplərinin qorunması məqsədləri güdülür. Yəni, əlverişsiz aktların qəbul edilməsi üçün qanuni əsas yoxdursa, mütləq maraqlı şəxsin istəyi/tələbi olmalıdır. Burada sualınız yarana bilər ki, şəxsə xeyir verməyən, ancaq ona öhdəlik və mənfi nəticə yaradan akt üçün kim tələb irəli sürə bilər, axı belə qeyri-rasional addımı kim atar? Mümkündür, əvvəla vəzifədən çıxmaq istəyən insan ola bilər. Habelə bəzən bir aktda, fayda ilə bərabər eyni zamanda öhdəlik də yüklənə bilər (qarışıq tərkibli, məzmunca eyni zamanda həm yararlandırıcı həm də yükləyici aktlar).

[532] Günday, s. 106.

Maraqlı şəxsin tələbi ilə qəbul edilən aktların hüquqi mahiyyəti nədir sualı yarana bilər. Bu sual inzibati idarəetmə hüququ alimlərini uzun müddət məşğul edib. Qabaqlar bu növ aktlar maraqlı şəxslə administrasiya arasında bağlanan müqavilə sayılırdı. Özəlliklə məmur-dövlət münasibəti bu fikirə əsaslanaraq izah edilirdi. Daha sonra bu növ aktlar iki tərəfli inzibati əqd, yəni inzibati müqavilə adlandırıldı. Bu gün isə bu növ aktlar idarəetmə orqanlarının birtərəfli aktları kimi qəbul edilir.[533] Çünki bu növ aktlarda maraqlı şəxsin tələbi aktın çıxarılmasının ancaq əsasını/səbəbini təşkil edir. Aktın özü isə, inzibati orqanın bu səbəbə (şəxsin istəyinə) istinad edərək ifadə edəcəyi birtərəfli iradəsi ilə meydana gəlir. Məsələn, idarə rəisinin X vətəndaşı referent vəzifəsinə təyin etmək barədə qərarında (əmrdə) vətəndaşın iradəsinin və razılığının təzahürü olan imzası yer almır - əmrdə ancaq idarə rəisinin qərarı, imzası və möhürü olacaq; bu da onu göstərir ki, burada akt yenə birtərəflidir. Bununla belə, maraqlı şəxsin aktın qəbulu üçün tələb irəli sürməməsi aktı hüquqa zidd, qanunsuz hala gətirir. Çünkü akt qanunvericiliklə tələb olunan əsas olmadan çıxarılıb.

III. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN QƏBUL EDİLMƏSİ VƏ ÜNSÜRLƏRİ

İnzibati hüquqi aktların qəbul edilməsi məsələsi tədqiq edilirkən iki məqam izah edilməlidir:

1) qərarı hansı inzibati orqan qəbul etməlidir;

2) qərar hansı formada və hansı prosedur əsasında qəbul edilməlidir?

İnzibati hüquqi aktların (inzibati qərarların) qəbul edilməsi məsələsi səlahiyyət (kim?) və forma (necə?) baxımından təhlil edilir.

A. SƏLAHİYYƏT QAYDALARI

1. Ümumi qeydlər

İnzibati hüquqi aktları hər bir orqan, instansiya və ya ictimai qulluqçu qəbul edə bilməz. Bu aktları Konstitusiya və qanunların *səlahiyyət* verdiyi orqan, instansiya və dövlət qulluqçuları qəbul etməlidir. İnzibati qərarların səlahiyyət ünsürü qanunvericiliyin bəzi inzibati vahidlərə verdiyi qərar (akt) qəbul etmə səlahiyyətini və imkanını ifadə edir. Bunları tanıyan qaydalar isə səlahiyyət qaydalarıdır. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 4-cü maddəsi də inzibati or-

[533] Özay, s. 490

qanların ancaq qanunla onların səlahiyyətinə aid edilmiş məsələlər üzrə icraat apara biləcəklərini vurğulayır.

Digər tərəfdən, qərar qəbul etmə səlahiyyəti iki məna verə bilər. **Birinci mənada** səlahiyyət geniş şəkildə götürülə bilər və bu halda o, idarəetmə orqanlarının müvafiq hakimiyyət qoluna mənsub ümumi səlahiyyətlərini ifadə edir. Məsələn, Konstitusiya ilə parlamentin və məhkəmələrin səlahiyyəti göstərilir. Administrasiya bu məsələlərə dair qərar qəbul edə bilməz. Konstitusiyanın 95-ci maddəsinə görə, inzibati ərazi bölgüsünə dair məsələlər parlamentin qərarı ilə həll edilməlidir. Digər tərəfdən, siyasi partiyaların ləğv edilməsi səlahiyyəti məhkəmə orqanlarına aiddir. Dolayısıyla, administrasiya ancaq qanunlarla ona icazə verilmiş məsələlər və sahələr üzrə fəaliyyət göstərə bilər. İdarəetmə orqanları Konstitusiyanın və ya qanunların başqa dövlət orqanlarına, məsələn, qanunvericilik və məhkəmə orqanlarının səlahiyyətinə verdiyi məsələlərlə bağlı inzibati hüquqi akt qəbul edə bilməyəcək. Başqa bir misal. Konstitusiyanın 38-ci maddəsinə görə, pensiyaya çıxma yaşı qanunla müəyyən edilməlidir. Buna görə də administrasiya (məsələn, NK) səhiyyə işçilərinin pensiya yaşınının həddini artırsa, qərar *ultra vires* səbəbi ilə hüquqa zidd və etibarsız olacaqdır. Administrasiyanın hər hansı qanundan səlahiyyət almadan əsas hüquq və azadlıqları məhdudlaşdıran qərar qəbul etməsi mümkün deyil. Beləliklə, Konstitusiya və qanunlarla parlament və məhkəmə orqanlarının səlahiyyətinə verilən məsələlərdə inzibati hüquqi aktlar qəbul edilə bilməz.

Bu hal administrasiyanın fəaliyyətində qanunçuluq prinsipinin başqa bir ifadəsidir. Ölkəmizdə bu prinsip «İnzibati icraat haqqında» Qanunda nəzərdə tutulub. Lakin Azərbaycan Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 32-ci bəndi praktikada qanunçuluq prinsipinə böyük zərbə vurur. Çünki bu bənd parlament və məhkəmələrin səlahiyyətlərini *numerus clausus* prinsipinə tabe etdirir, mübahisəli hallarda isə səlahiyyəti prezidentə verir. Administrativ fəaliyyətdə qanunçuluq prinsipi tələb edir ki, administrasiyanın səlahiyyətləri qanunda göstərilsin. Azərbaycanda səlahiyyətləri qanunla tənzimlənmiş idarələrin sayı nisbətən azdır. Nazirlik kimi əsas administrativ vahidlərin səlahiyyətləri qanunla deyil, inzibati hüquqi aktla tənzimlənir. Lakin qeyd etməliyik ki, konstitusional sistem buna imkan verir.

İkinci və daha dar mənada səlahiyyət isə qanunvericiliklə inzibati orqanlara verilən sahələrdə inzibati hüquqi aktları hansı administrativ vahid və orqanların qəbul edəcəyini müəyyən edir. Yəni administrasya, bir qayda olaraq, qərar qəbul etməkdə haqlı olmaqla bərabər, hansı administrativ orqanın bu qərarı verə biləcəyini müəyyən edə bilər. Məsələn, məktəblərdə şagirdlərə

məcburi peyvəndlərin edilməsi qərarını Səhiyyə Nazirliyi, Təhsil Nazirliyi, YİH, yoxsa adı çəkilən nazirliklərin rayonlardakı şöbələri qəbul etməlidir?

Hər cür səlahiyyət qaydaları Konstitusiya və qanunlarda göstərilməlidir. Bunlarla yanaşı, *"səlahiyyətlərin paralelliyi prinsipi"* mövcuddur, bu da məhkəmə praktikası ilə inkişaf etmiş səlahiyyət qaydasıdır. Bu prinsipə görə, inzibati hüquqi aktı qəbul edən administrativ instansiya və ya orqan, qanunda başqa qayda yoxdursa, inzibati aktı və ya qərarı dəyişdirə, ləğv edə və geri götürə bilər.[534]

İnzibati orqanlar hər cür səlahiyyət qaydalarına əməl etməlidir. Əks halda, qəbul edəcəyi qərar səlahiyyət ünsürü baxımından hüquqa zidd (*ultra vires*) olar. Çünki hər cür səlahiyyət qaydası ictimai qayda (*public order*) ilə yaxından bağlıdır. Buna görə də məhkəmədə baxılan işin istənilən mərhələsində idarəetmə orqanlarının qərarının səlahiyyət qaydalarına zidd olduğu irəli sürülə biləcəyi kimi, mübahisəyə baxan məhkəmə də bunu nəzərə almalıdır, çünki bu, ümumi hüququn problemidir.

2. Səlahiyyətin müxtəlif cəhətləri

İdarəetmə orqanlarının öz sahələrinə aid inzibati aktları konkret hansı administrativ instansiya tərəfindən qəbul edə biləcəyi məsələsinə müxtəlif cəhətlərdən yanamaq olar; şəxs, mövzu, ərazi və zaman meyarları baxımından. İndi isə bunları tədqiq edək.

a) Şəxs baxımından səlahiyyət (*ratione persona*)

Şəxs baxımından səlahiyyət administrasiyanın vəzifə sahəsinə daxil olan məsələdə hansı inzibati vahidin iradə ifadəsinə etibar olunduğunu və dolayısıyla akt təsis etməyə kimin səlahiyyətli olduğunu müəyyən edir.

Birincisi, inzibati hüquqi aktın qanuni və etibarlı ola bilməsi üçün, bu inzibati aktın məzmununu formalaşdıran iradə, səlahəyyətli şəxs tərəfindən ifadə etməlidir. Bu mənada mülki hüquqdakı fəaliyyət qabiliyyəti ünsürü inzibati hüquqi aktlardakı iradədə də axtarılmalıdır. Anlaqlı olmayanların, bir qayda olaraq, hüquqi cəhətdən mötəbər iradələri olmur; administrasiya adından açıqlanan iradənin də hüquqi nəticə yarada bilməsi üçün onu anlaqlı vəzifəli şəxs ifadə etməlidir. İnzibati orqan adından açıqlanan iradəni anlaqlı olmayan şəxs açıqlamışsa, iradə etibarlı deyil, dolayısıyla inzibati qərar da yoxdur. Məsələn, vəzifə başında sərxoş olan Komitə Sədri, hər hansı bir əmr/sərəncam alarsa, bu aktın hüquqi "talehi" necə olmalıdır?

[534] Özay, s. 488

Digər tərəfdən, inzibati qərarı administrasiya adından iradə açıqlamaq səlahiyyəti olan administrativ instansiyalar qəbul etməlidir. Məsələn, yerli icra hakimiyyətinin hüquq şöbəsinin müdiri YİH adından iradə ifadə edə bilməz. Yaxud da nazirlikdə işlyən xadimə qurum adından qərar verə bilməz. Administrasiyaya daxil olmayan şəxsin verdiyi qərar inzibati qərar sayılmır və administrasiyaya aid edilə bilməz. Administrativ təşkilat daxilində administrasiya adından iradə açıqlamaq səlahiyyətli olan vahidlər qanunvericilikdə göstərilib. Başqa sözlə, hər bir administrativ vahidin administrasiya adından iradə açıqlamaq səlahiyyəti olmur, administrasiya adından iradə ifadə edə bilən inzibati vahidlərin sayı müəyyən və məhduddır. Ancaq iradə açıqlamağa səlahiyyəti olan idarəetmə vahidləri "inzibati orqan" adlandırılır. Ona görə də mərkəzi administrasiyada qərar qəbul etmək səlahiyyəti olan orqanlar dövlət başçısı, Baş nazir və nazirlər, nazirlik kollegiyaları, komitə sədrləri, əyalət təşkilatında isə İH başçılarıdır. Digər tərəfdən, nazirliklərin rayonlardakı şöbələri ancaq qanunvericilikdə açıq şəkildə nəzərdə tutulan hallarda mərkəzi administrasiya adından iradə açıqlayaraq inzibati hüquqi aktlar verə bilərlər. Yerli idarəetmələr və xidməti qeyri-mərkəzi idarəetmə qurumları adından isə bu idarə və qurumların müvafiq orqanları (məsələn bələdiyyə məclisi ya da Vəkillər Kollegiyasının Rəyasət Heyəti) inzibati hüquqi akt qəbul edə bilərlər.

b) Mövzu baxımından səlahiyyət (*ratione materia*)

Mövzu baxımından səlahiyyət müəyyən mövzularla bağlı qərarları hansı administrativ orqanların qəbul edəcəyini ifadə edir.

Mövzu baxımından səlahiyyət və ya səlahiyyətsizlik problemi ayrı-ayrı ierarxiyaya daxil olan orqanlar arasında yarana biləcəyi kimi, eyni ierarxiyaya daxil olan orqanlar arasında da ortaya çıxa bilər. Məsələn, müəyyən nazirliyin sahəsinə aid məsələ barədə başqa nazirliyin qərar qəbul etməsi müxtəlif ierarxiya sistemləri arasında səlahiyyətsizlik problemi yarada bilər.

Eyni ierarxiya silsiləsinə tabe inzibati instansiyalar arasında bu hallarda səlahiyyətizlik problemi ortaya çıxa bilər:

ba) "Aşağı"nın "yuxarı" orqan əvəzinə qərar verməsi

Alt pillədəki administrativ instansiyanın daha yuxarı pillədəki administrativ instansiya səlahiyyətinə aid məsələ barədə qəbul etdiyi qərar səlahiyyət/*ultra vires* baxımından hüquqa zidd olacaq. Məsələn, YİH başçısının səlahiyyətinə aid məsələ barədə təhsil şöbəsi müdirinin, nazirin vəzifəinə daxil olan məsələ barədə YİH başçısının qərar verməsi.

bb)"Yuxarı" orqanın "aşağı" orqan əvəzinə qərar verməsi

Aşağı pillədəki administrativ instansiyanın səlahiyyətinə daxil olan məsələ barədə yuxarı pillədəki administrativ instansiyanın inzibati hüquqi akt qəbul etməsi də səlahiyyətizlik səbəbindən qərarı hüquqa zidd qərara çevirəcək. Düzdür, yuxarı pillədəki administrativ instansiya (rəis) aşağı pillədəki administrativ instansiyaya əmr və təlimat verə bilər, ona istiqamət verə bilər və beləliklə, onu öz iradəsi istiqamətində qərar verməyə məcbur edə bilər. Məsələn, Nazirlər Kabineti Konstitusiyanın 119-cu maddəsinə əsasən nazirliklərə rəhbərlik edir, onların aktlarını ləğv edə bilər. Lakin NK və ya Dövlət Başçısı, Vergilər Nazirliyinin səlahiyyətinə aid edilmiş məsələ barədə özü qərar versə, bu qərar *ultra vires* səbəbi ilə hüquqa zidd olacaq. Beləliklə, yuxarı orqanın aşağı orqan yerinə qərar verə bilməsi üçün, bu imkan qanunvericilikdə açıq şəkildə nəzərdə tutulmalıdır. Əks halda, (Vergilər Nazirliyinə səlahiyyətləri Prezident öz Fərmanı ilə vermiş olsa belə) yuxarı orqan heç vaxt aşağı orqanı əvəz edərək ona aid səlahiyyəti birbaşa icra edə bilməz .

bc) Eyni qurumun müxtəlif orqanları arasında səlahiyyət problemi

Eyni qurumun orqanlarından birinin səlahiyyətinə daxil olan məsələ barədə başqa orqanın, məsələn, bələdiyyə şurasının səlahiyyətinə aid məsələ barədə bələdiyyə komissiyasının inzibati akt qəbul etməsi o qərarı səlahiyyət baxımından hüquqa zidd akta çevirir.

c) Ərazi baxımından səlahiyyət (*ratione locale*)

Ərazi baxımından səlahiyyət inzibati orqanların öz səlahiyyətlərindən istifadə edə biləcəkləri coğrafi sahəni ifadə edir.

Bəzi inzibati orqanların (nazirliklər kimi) səlahiyyətləri, bütün ölkə ərazisində tətbiq olunur. Bəzi hallarda isə, inzibati orqanlar səlahiyyətli olduqları məsələlər barədə ancaq məhdud coğrafi ərazidə inzibati hüquqi aktlar verə bilər. Məsələn, yerli administrasiya orqanlarının və ya mərkəzi administsiyanın əyalət təşkilatının başında duran orqanların səlahiyyətləri bu orqanların və onların administrativ bölmələrinin inzibati-coğrafi sərhədləri ilə məhdudlaşdırılıb. Yəni Göyçay RİH-nin səlahiyyətləri Şəki rayonu ərazisində tətbiq edilə bilməz. Beləliklə, administrativ orqanlar fəaliyyət göstərdikləri coğrafi sahə xaricində səlahiyyətlərindən istifadə edərək administrativ qərar versələr, bu qərarlar səlahiyyət baxımından hüquqa zidd sayılacaq.

Başqa bir misal verək: 8 İyun 2004-cü il tarixli «Fövqaladə vəziyyət haqqında» Qanunun 18-ci maddəsinə görə, fövqaladə vəziyyət elan olunan yerdə mərkəzə tabe xüsusi idarəetmə orqanları yaradıla bilər; bu orqan yerli

icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmələrin səlahiyyətlərini həyata keçirir[535]. Göründüyü kimi, burada ərazi baxımından səlahiyyət məhdudlaşdırması var.

d) Zaman baxımından səlahiyyət (*ratione tempore*)

Zaman baxımından səlahiyyət inzibati orqanların öz səlahiyyətlərindən istifadə edə biləcəkləri müddəti ifadə edir. Zaman baxımından səlahiyyət məsələsini aydınlaşdırarkən iki məqam üzərində dayanmaq lazımdır:

da) Səlahiyyətin əldə edilməsi və itirilməsi

Bu hal dövlət qulluqçularının vəzifəyə başlamaları və hər hansı səbəbdən vəzifədən çıxmaları ilə bağlıdır. Dövlət qulluqçularının səlahiyyətlərindən istifadə edərək inzibati hüquqi aktlar qəbul edə bilmələri üçün vəzifəyə təyin etmə aktı verilməli və dövlət qulluqçusu vəzifə səlahiyyətlərinin icrasına başlamalıdır. Təyin etmə aktının tamamlanması və vəzifəyə başlama, səlahiyyətlərdən istifadə edərək inzibati hüquqi aktlar qəbul etmənin iki əhəmiyyətli şərtidir. Bu şərtlərdən biri yoxdursa, qərar səlahiyyət baxımından hüquqa zidd olacaq. Dövlət qulluqçusu təyin etmə aktı tamamlanmadan vəzifəsinin icrasına başlayıbsa və ya təyin etmə aktı tamamlansa da vəzifəsinin icrasına başlamayıbsa, öz vəzifəsinə aid məsələlər üzrə inzibati hüquqi aktlar qəbul edə bilməz. Eyni qaydada dövlət qulluqçuları məzuniyyətdə olduqları müddətdə səlahiyyətlərindən istifadə edə və qərar verə bilməzlər.

Bir qayda olaraq, dövlət qulluqçuları vəzifə müddətlərinin sona çatması və istefa verdikdə, pensiyaya çıxdıqda və s. səbəblərdən vəzifədən uzaqlaşdıqda da səlahiyyətlərindən istifadə edə bilməzlər. Ancaq idarəetmədə daimilik prinsipi işığında və administrativ fəaliyyətin ləngiməməsi məqsədi ilə bu qaydadan bəzi istisnalar var. Vəzifəsindən hər hansı bir səbəbə görə ayrılan dövlət qulluqçuları yeni şəxs təyin edilənədək səlahiyyətlərini həyata keçirə bilərlər. Bu zaman onların qəbul etdiyi inzibati hüquqi aktlar da səlahiyyət baxımından hüquqa zidd deyil. Lakin bunu qanunvericilik nəzərdə tutmalıdır. Müəyyən müddətə vəzifəyə təyin olunan dövlət qulluqçularının səlahiyyəti bu müddətin bitməsi ilə sona çatır. Vəzifəsindən ayrılan belə rəsmi qulluqçunun səlahiyyətləri qanunla nəzərdə tutulmuş nümayəndə və ya onu əvəz edəcək başqa məmur olduqda da dərhal sona çatır.

db) Səlahiyyətdən istifadə müddəti

[535] Qanunun bu müddəası Konstitusiyaya ziddir.

Qanunvericilikdə bəzən səlahiyyətdən müəyyən dövr ərzində istifadə də nəzərdə tutula bilər. Məsələn, «Fövqaladə vəziyyət haqqında» Qanunun 17-ci maddəsinə əsasən müvəqqəti idarəetmə orqanı yaradıla bilər və onun səlahiyyətləri müəyyən müddətlə məhdudlaşdırılır. Belə müddətlərin qoyulmasının səbəbi həm təminat yaratmaq, həm də inzibati hüquqi aktların vaxtında qəbul edilməsidir. Qanunlarda nəzərdə tutulan müddətlər təminat xarakterlidirsə, bu müddətlərin bitməsindən sonra inzibati hüquqi akt qəbul etmə səlahiyyəti sona çatar. Məsələn, inzibati xəta üzrə icraatın müəyyən müddət ərzində (1 il) başlamasını və bitirilməsini nəzərdə tutan qanun müddəaları təminat xarakterlidir. Ona görə də bu müddətlər ərzində inzibati icraat başlamasa və ya bitirilməsə, inzibati cəza hüquqa zidd olacaq. Qanunlarda nəzərdə tutulan müddətlər inzibati hüquqi aktların sürətlə qəbul edilməsi məqsədinə yönəlibsə, bu müddətlər bitdikdən sonra veriləcək inzibati hüquqi aktlar səlahiyyət baxımından hüquqa zidd olmayacaq. Məsələn, şəxsin müraciətinə 30 gün ərzində baxılıb qərar qəbul edilməlidirsə, bu müraciətə 40 gün ərzində baxıldıqda 30 günlük müddətin bitməsindən sonra qərarın verilməsi o demək deyil ki, qərar səlahiyyət baxımından hüquqa ziddir.

e) Kollegial və mürəkkəb aktlarda səlahiyyət

Kollegial aktlar kollegial orqanın qərarlarını ifadə edir. Bunlar kollegial orqan üzvlərinin yetərsay qaydalarına əməl etməklə toplanması və qərar qəbul etməsinə əsaslanır. Kollegial orqanın üzvü olmayan şəxslərin iştirakı ilə qəbul edilən kollegial inzibati qərarlar səlahiyyət baxımından hüquqa zidd ola biləcəyi kimi, toplantı və qərar qəbul etmə qaydalarına əməl edilmədən qəbul edilən inzibati qərarlar da forma/prosedur baxımından hüquqa zidd olacaq.[536]

Mürəkkəb aktlarda isə müəyyən ardıcıllıqla açıqlanması tələb olunan iradələrdən birinin olmaması aktı səlahiyyət baxımından hüquqa zidd hala gətirir. Məsələn, «İctimai Televiziya haqqında» Qanuna görə, İctimai Televiziyanın rəhbərini prezidentin təqdimatı ilə parlament təyin edir. Prezidentin təqdimatı olmadan birbaşa parlamentin təyinetmə qərarı səlahiyyət baxımından hüquqa zidd olacağı kimi, prezidentin təqdim etdiyi şəxsdən başqa bir şəxsin təyin edilməsi də səlahiyyət baxımından hüquqa zidd sayılacaq.

3. Səlahiyyət və imza hüququnun başqasına verilməsi

Müəyyən inzibati instansiyaya verilən qərar qəbul etmə səlahiyyətini yalnız o instansiya icra etməlidir. Əks halda, verilən qərar hüquqa zidd olacaq.

[536] Burada yada salınmalıdır ki, kollektiv aktlar qanunla nəzərdə tutulmuş yerdə toplaşmaqla qəbul edilməlidir. Məsələn, İH başçısının bağ evində keçililən iclasda qəbul edilən qərar qəbul edilməmiş sayılır.

Inzibati hüquqi akt qəbul etmə səlahiyyəti qanuna (normaya) əsaslandığından, uyğun instansiya və ya məmurun bu səlahiyyəti başqa instansiya və ya şəxsə verməsi/tapşırması, bir qayda olaraq, mümkün deyil. Çünki əks təqdirdə qərar qəbul etmə səlahiyyətini tənzimləyən qanun müddəasını səlahiyyəti verən administrativ instansiya və ya şəxs dəyişdirmiş olar. Buna görə də səlahiyyətin başqasına tapşırılması istisnadır və ancaq qanunlarda açıq şəkildə nəzərdə tutulan hallarda, ancaq həmin akt və qərarlar üçün mümkündür.

Səlahiyyətin verilməsi üçün tələb olunan bu şərtlər imza hüququnun verilməsi üçün də etibarlıdır. Başqa sözlə, imzalama səlahiyyətinin verilməsi üçün də qanuni əsas olmalıdır.

Səlahiyyətin və imza hüququnun verilməsinin hüquqi nəticələri fərqlidir. Birincisi, səlahiyyət verildiyindən, müvafiq məsələ barədə qərar qəbul etmə səlahiyyəti səlahiyyəti verən instansiyadan alınır və səlahiyyət verilən (başqa) instansiyaya keçir. Buna görə də səlahiyyəti verən instansiya onu geri götürməyənə və ya xitam etməyənə qədər bu səlahiyyətindən istifadə edə bilməz. Bunun əksinə, imza hüququ verildikdə qərar qəbul etmə səlahiyyəti imza səlahiyyətini tapşıran instansiyada qalır, sadəcə, qərarın imza ilə tamamlanması səlahiyyəti tapşırılır. İkinci fərq bundan ibarətdir ki, səlahiyyət tapşırığı mücərrəd şəkildə bir instansiya (bir qayda olaraq kiminsə adı çəkilmədən) verilir. Buna görə də səlahiyyəti alan instansiyadaki məmur dəyişsə belə, səlahiyyət o instansiyada qalır. Bunun əksinə, imza hüququ verildikdə bu hüquq müəyyən dövlət qulluqçusuna aid olur; dolayısıyla, imzalama səlahiyyəti verilən şəxsin vəzifəsindən çıxması imza tapşırığına da xitam verir. Normativ aktda nəzərdə tutulmadıqda səlahiyyətin və ya imza hüququnun verilməsi imza və səlahiyyət hüququnun verilməsinə əsasən qəbul edilmiş inzibati aktları hüquqa zidd hala gətirir.

Nəzəri fikirləri açıqladıqdan sonra ölkəmizdəki müvafiq qanunvericilik tənzimləmələrinə nəzər salsaq, bir az fərqli durumla qarşılaşa bilərik.

«Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanunun 6-cı maddəsinə əsasən müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, qanunvericilikdə açıq şəkildə qadağan edilməyibsə, normativ akt qəbul etmə səlahiyyətini aşağı orqana verə bilər. Başqa sözlə, ölkəmizdə yuxarı İO normativ akt qəbul etmə səlahiyyətini aşağı orqana verə bilər. Yəni, bir qayda olaraq, normativ aktların qəbul edilməsi baxımından səlahiyyətin verilməsi üçün artıq ayrıca yeni bir qanuni tənzimləməyə ehtiyac yoxdur. Ancaq səlahiyyətin həcmi, yəni hansı məsələlərə dair tənzimləmə səlahiyyətinin verilməsi göstərilməlidir. Bu qaydalar normativ hüquqi aktlara aiddir. Sual yarana bilər ki, bəs fərdi inzibati aktlara bu qayda şamil edilməlidirmi? Çünki, normativ akt qəbul etmə səlahiyyəti fərdi akt qəbul etmə səlahiyyətin-

dən daha əhatəli və daha vacibdir; bu səlahiyyət verilə bilərsə, daha az əhəmiyyətli fərdi inzibati aktları qəbul etmə səlahiyyəti verilə bilməzmi?

Əslində, normativ aktlarla bağlı yuxarıdakı qanuni tənzimləmə çox da uğurlu sayıla bilməz. Çünki elə səlahiyyətlər ola bilər ki, onların aşağı orqanda tətbiqi məqsədəuyğun olmaya bilər. Məsələn, NK səlahiyyətlərinin önəmli hissəsi geniş həcmli səlahiyyətlərdir, bunlarla ictimai idarəetmənin sahələrarası məsələləri həll edilir. Belə sahələrarası münasibətlərin tənzimlənməsinin konkret nazirliyə verilməsi yolverilməz sayılmalıdır. Məhz buna görə 24.08.2002-ci il tarixli 772 nömrəli Fərmanla təsdiq edilmiş Əsasnamənin 4-cü bəndində sahələrarası normativ aktların həmin sahəyə aid orqanlarla razılaşdırılması şərti nəzərdə tutulur.

Habelə qeyd etməliyik ki, bəzi səlahiyyətlər ümumiyyətlə aşağı orqana verilə bilməz. Məsələn Konstitusiyaya görə, Prezident fərmanlar vasitəsi ilə normayaratma fəaliyyətini həyata keçirir. Prezident bu səlahiyyətini NK-nə verə bilməz. Ona görə yox ki, bu səlahiyyət Konstitusiyada nəzərdə tutulub və Konstitusiya da öz novbəsində ən yuxarı hüquqi qüvvəyə malikdir. Bunun səbəbi ondadır ki, hüquq norması ilə bəzi səlahiyyətlər konkret orqana verilir, o orqanın konkret xüsusiyyətlərindən dolayı. Bunu o hüquq normasını və orqanın İO içindəki yerini nəzərə aldıqda başa düşürük. Necə ki Nazirlik Kollegiyası "qərar" çıxarma səlahiyyətini o nazirliyin bir şöbəsinə tapşıra bilməz.

«Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanunun 6.5-ci maddəsindən anlayırıq ki, ierarxiyaya daxil olmayan orqan aldığı səlahiyyəti başqa orqana verə bilməz. Qanunda göstərilməməklə bərabər, qeyd etməliyik ki, yuxarı orqanın səlahiyyətin verilməsinə dair qərarında səlahiyyətin bir daha verilə biləcəyi nəzərdə tutulmayıbsa, səlahiyyəti alan orqan bu səlahiyyəti aşağı orqana verə bilməz.[537]

Normativ akt qəbul etmə səlahiyyətinin aşağı orqanlara verilməsinin bu xüsusiyyətlərini qeyd etdikdən sonra fərdi inzibati aktların da eyni rejimə tabe olub-olmadığını tədqiq etməliyik. Bu məsələdə qayda qoymaq çətindir. Bununla bərabər, qeyd etməliyik ki, bəzi səlahiyyətlərin icrası verilmiş orqanla bağlıdırsa, onlar aşağı orqanlara verilməməlidir və ya verilə bilməsi üçün qanuni əsas axtarılmalıdır. Başqa bir sözlə, Normativ hüquqi aktlar haqqında Qanunun 6-cı maddəsində olan qaydanı, fərdi aktlar baxımından tətbiq etmək olmaz.

Bu tezisi «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamənin 8-ci maddəsi təsdiqləyir. Bu maddədə göstərilir ki, YİH başçılarının müavinləri səlahiyyətləri

[537] Adını çəkdiyimiz Qanunun 6.5-ci maddəsinə görə, dövlət hakimiyyət orqanı özünə məxsus normativ akt qəbul etmə səlahiyyətini başqa hakimiyyət orqanına verə bilər. Lakin bu səlahiyyəti almış dövlət hakimiyyəti orqanı onu başqa bir hakimiyyət orqanına verə bilməz, yəni verilmiş səlahiyyətin verilməsinə qadağanı yalnız 6.1-ci maddə baxımından qoyur. Bunun mənası odur ki, bu Qanunun 6.2-ci maddəsinə görə, verilmiş səlahiyyət öz növbəsində başqa bir orqana verilə bilər.

hansı hallarda və necə həyata keçirirlər. Düşünmək olar ki, səlahiyyətin verilməsi üçün yazılı əsasa ehtiyac olmasaydı, Əsasnamə müavinlərin səlahiyyət bölgüsü məsələsini tənzimləməzdi.

Digər tərəfdən qanunlarda bir qayda olaraq "müvafiq icra hakimiyyəti orqanı" sözü işlədilir, Fərman ilə müəyyən edilir ki, bu orqan hansı orqandır. Əlbəttə ki bu orqan, Fərman ilə ona tapşırılmış səlahiyyəti bir başqa orqana vermək istəsə, normativ əsasa ehtiyac olacaqdır.

Bir instansiyanın rəhbərinin müavinləri adi hallarda rəhbərə aid səlahiyyəti icra edə bilməzlər. Ancaq müavinə imza atmaq hüququ verilə bilər. İnstansiya rəhbərinin vəzifə başında olmadığı hallarda (xəstəlik, məzuniyyət və s.) səlahiyyət tapşırıq yolu ilə müavinlərə verilə bilər. Normativ tənzimləmə ilə rəhbərin müavinlərinə vəzifə bölgüsünə əsasən də müəyyən işlər üzrə səlahiyyət verilə bilər.

İmza hüququnun verilməsinə dair bir misal gətirək:

«Azərbaycan Respublikasının Bakı şəhər Icra Hakimiyyəti və Özbəkistan Respublikasının Daşkənd şəhər Hakimiyyəti arasında əməkdaşlıq haqqında Saziş»i imzalamaq səlahiyyətinin verilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı

1. «Azərbaycan Respublikasının Bakı şəhər Icra Hakimiyyəti və Özbəkistan Respublikasının Daşkənd şəhər Hakimiyyəti arasında əməkdaşlıq haqqında Saziş»i imzalamaq səlahiyyəti Bakı şəhər Icra Hakimiyyətinin başçısı Hacıbala Ibrahim oğlu Abutalıbova verilsin.
2. Azərbaycan Respublikasının Xarici Işlər Nazirliyinə tapşırılsın ki, bu Sərəncamın 1-ci bəndində göstərilən Sazişi imzalamaq səlahiyyətinin Bakı şəhər Icra Hakimiyyətinin başçısı Hacıbala Ibrahim oğlu Abutalıbova verilməsi barədə Özbəkistan Respublikası tərəfinə müvafiq bildiriş göndərsin.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham ƏLİYEV

Bakı şəhəri, 23 mart 2004-cü il, № 129

4. Səlahiyyət qaydalarına zidd davranmağın sanksiyaları

Yuxarıda göstərdiyimiz səlahiyyət qaydalarına zidd davranış çıxarılan aktın hüquqa zidd sayılmasına səbəb olur. Bununla belə, səlahiyyət qaydasının hər cür pozuntusunun sanksiyası eyni deyil.

Birincisi, idarəetmə orqanlarının ümumiyyətlə hakimiyyət sahəsinə aid olmayan, başqa dövlət orqanının (parlament ya da məhkəmə) vəzifəsinə aid olan məsələlər barədə akt qəbul etməsi kimi səlahiyyət pozuntusu *hakimiyyət/funksiya qəsbi (mənimsənilməsi)* adlandırılır. Hakimiyyətin

mənimsənilməsi yolu ilə çıxarılan akt hüquqa ziddiyyət dərəcəsi çox ağırdır; o sadəcə zahiri görünüşcə inzibati qərara oxşayır. Əslində, belə inzibati akt və ya qərar qəbul edilməmiş, yəni əhəmiyyətsiz sayılır. Eyni formada, inzibati orqanın vəzifəsinə daxil olsa da, kənar şəxs (məsələn, dövlət qulluqçusu olmayan) və ya inzibati orqan adından iradə açıqlamağa səlahiyyəti olmayan instansiya və ya rəsmi qulluqçunun qəbul etdiyi qərarlar subyekt baxımından səlahiyyət qaydalarına uyğun olmadığı üçün hüquqa zidd sayılacaq. Məsələn, rayon icra hakimiyyətinin şöbəsində işləyən referent inzibati akt qəbul edə bilməz. Subyekt baxımından səlahiyyət qaydalarına ziddiyət və ya səlahiyyətizlik *səlahiyyətin qəsbi* terminu ilə ifadə edilir. Səlahiyyətin mənimsənilməsi səbəbindən hüquqa zidd olan inzibati qərarlar da inzibati orqana aid olmadığı üçün onlar da əhəmiyyətsiz sayılacaq.

Səlahiyyətin mənimsənilməsinə başqa misal, bir nazirliyin fəaliyyət sahəsinə aid səlahiyyətdən başqa nazirliyin istifadə etməsidir. Bunlar da əhəmiyyətsiz aktlardır.

Bundan başqa, səlahiyyəti olan administrativ instansiya və ya rəsmi qulluqçunun administrasiya adından başqa inzibati instansiya və ya qulluqçunun vəzifə sahəsinə daxil olan məsələ ilə bağlı iradə açıqlaması və dolayısıyla akt qəbul etməsi hüquqa zidd olduğundan *səlahiyyəti aşma* adlandırılır. *Səlahiyyəti aşma* halında hüquqa ziddiyyətin sanksiyası nə olacaq? *Ultra vires* səbəbilə hüquqa zidd olan inzibati qərar etibarsızdır, yoxsa qanunsuz sayılmalıdır?

İİHQ-nun 65.1.2-ci maddəsində göstərilir ki, "müvafiq səlahiyyəti olmayan inzibati orqan tərəfindən qəbul edilmiş inzibati akt" etibarsız sayılır. Bu cümlənin mənasını necə anlamalıyıq?

Bəzi hallarda inzibati orqanın səlahiyyəti aşdığı açıq şəkildə bəlli olur. Bu cür qərarlar əlbəttə ki, etibarsız sayılacaq. Lakin bəzi hallarda normativ tənzimləmədən inzibati orqanın müəyyən səlahiyyətinin olub-olmaması tam aydın olmaya bilər. Məsələn, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamədə onların bəzi məsələlərdə səlahiyyətləri aydın olmur. Belə halda alınan qərar etibarsız, yoxsa qanunsuz sayılacaq? İİHQ-nun gətirdiyi tənzimləmə fərdi inzibati aktlar baxımındandır. Bəs normativ aktlarda bu məsələ necə həll edilməlidir?

Səlahiyyətin aşılması açıq-aşkar deyilsə, yəni şübhəyə yer varsa, belə halda, inzibati qərarların etibarlı olma prinsipindən hərəkət edərək qərarı qanunsuz, "ləğv oluna bilən" saymaq daha düzgün olar. Eyni qaydanı normativ aktlar baxımından da demək lazımdır. Təsis sənədinə görə, İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin müstəsna səlahiyyətinə aid məsələdə Nazirlər Kabineti normativ akt qəbul

edərsə, bu akt əhəmiyyətsiz yox, qanunsuz sayıla bilər.[538] Ancaq belə qərarın hüquqa zidd olduğu irəli sürülə və ləğv edilməsi istənilə bilər. Lakin səlahiyyətin açıq-aşkar aşılması yolu ilə qəbul edilmiş inzibati qərar da əhəmiyyətsiz sayılmalıdır. Məsələn, nazirlikdə işləyən məmurun başqa nazirliyin qərarı ilə pensiyaya çıxarılması inzibati iş bölgüsünə açıq şəkildə ziddiyyət təşkil etdiyi üçün əhəmiyyətsiz sayılacaq. Ya da İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin əvəzinə normativ akt Təhsil Nazirliyi tərəfindən qəbul olunsa, belə akt əhəmiyyətsiz sayılmalıdır.

B. FORMAYA DAİR QAYDALAR

1. Ümumi müddəalar

Dövlətin bütün aktları kimi inzibati aktlar da müəyyən forma qaydalarına əməl edilərək hazırlanmalı və qəbul edilməlidir. Forma inzibati akt və ya qərarın əsas ünsürüdur. Özəl hüquq aktlarında, bir qayda olaraq, forma sərbəstliyi prinsipi var. Bu prinsipə görə, özəl hüquq aktlarının etibarlı, hüquqa uyğun olması üçün aktın mahiyyətini təşkil edən iradənin müəyyən formada açıqlanmasına ehtiyac yoxdur. Mülki Məcəllənin 329.1-ci maddəsinə əsasən, Məcəllə ilə xüsusi olaraq nəzərdə tutulmayıbsa, tərəflər istədikləri formada əqd bağlamaqda sərbəstdirlər. Xüsusi/özəl hüquq aktları arasında şəxs üçün ağır öhdəlik müəyyən edən, şəxs üçün ağır nəticələr yarada bilən və ya şəxsi çətin vəziyyətə salan aktlar üçün (məsələn, girov) müəyyən forma şərti nəzərdə tutulub. Beləliklə, şəxsə daha yaxşı düşünmə, girişəcəyi işin doğuracağı nəticələri daha yaxşı anlamaq imkanı verilib. Digər tərəfdən inzibati aktlarda şəxsi mənfəət motivlərinə yer yoxdur. Ona görə də bu növ aktlarda səhlənkarlığa və ehtiyatsızlıqlara daha çox rast gəlinir, çünki aktı çıxaranlar aktın məzmununa daha laqeyd yanaşa bilərlər.[539] Buna görə, inzibati hüquqi aktı qəbul edəcək dövlət qulluqçusunu aktın nəticələri haqqında daha yaxşı fikirləşməyə sövq etmək üçün inzibati aktın müəyyən formada və müəyyən proseduralar izlənərək çıxarılması prinsipi vardır. İdarə olunanlara təminat vermək baxımından da bəzi forma şərtləri nəzərdə tutulur. İnzibati aktlarda forma iki mənaya gəlir: birincisi, forma inzibati hüquqi aktın mahiyyətini/hüquqi nəticəsini təşkil edən iradənin zahiri maddi şəkli (təzahürü) mənasına gəlir. İkincisi, forma inzibati hüquqi aktın qəbul edilməsində izlənən proseduru ifadə edir; buna "üsul, prosedur" da demək olar.

[538] Bunun əhəmiyyətsiz yox, qanunsuz sayılmasının iki səbəbi var. Birincisi, NK İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin ierarxiya üstü sayılır, ikincisi NK geniş, ümumi tənzimləmə səlahiyyəti olan bir İO-dır.

[539] Günday, s. 113

2. Əsas forma qaydaları

Almaniya və İsveçrə kimi ölkələrdə olduğu kimi, artıq bizim ölkəmizdə də bütün inzibati aktların tabe olduğu forma və üsul qaydalarını tənzimləyən qanunvericilik müddəaları var. Əvvəllər bu sahəni «Normativ hüquqi aktlar haqqında» Qanun, «Şəhər və rayon icra hakimiyyətlərində kargüzarlıq qaydaları haqqında Təlimat» kimi normativ aktlar tənzimləyirdi. İnzibati hüquqi aktların forması bu aktlarla müəyyən edilirdi. Lakin bu normativ tənzimləmə bütün inzibati hüquqi aktlar baxımından tətbiq edilmirdi. «İnzibati icraat haqqında» Qanun bütün **fərdi** inzibati aktlara tətbiq olunacaq forma (şəkil) qaydalarını müəyyən etdi. Əsas forma və üsul qaydaları bunlardır:

a) Aktın yazılı olması qaydası

Inzibati hüquqi akt və qərarlar, bir qayda olaraq, yazılı formada olmalıdır («İnzibati icraat haqqında» Qanun, 57.1-ci maddə). Başqa sözlə, inzibati hüquqi akt və ya qərardakı iradə ifadəsi yazılı formada olmalıdır. Yazılı formada qəbul edilən aktları aktı çıxaran vəzifəli şəxs(lər) imzalamalıdır.

Bununla belə, müstəsna hallarda inzibati akt və qərarların şifahi çıxarılması da mümkündür. Bunlara Rusiya hüquq nəzəriyyəsində *konklüdent* aktlar deyilir.[540] Məsələn, mühafizə səlahiyyətlərinin tətbiqi zamanı təxirə salınmaz hallarda şifahi qərar qəbul edilə bilər. Qanunvericilik aktların şifahi və ya başqa başa düşülən formada çıxarıla bilməsini nəzərdə tuta bilər. İİHQ-nun 57.4-cü maddəsinə görə, qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş hallarda, ictimai maraqlara ziyan vura biləcək təhlükənin qarşısının alınması ilə əlaqədar təxirəsalınmaz hallarda inzibati akt şifahi və ya digər anlaşılan formada qəbul edilibsə, elan olunduğu andan 5 gün ərzində yazılı şəkildə təkrarlanmalıdır. Bu hallar aşağıdakılardır:

- öhdəlik yaradan inzibati akt qəbul edildikdə;
- inzibati orqan inzibati aktı yazılı formada qəbul edəcəyini vəd etdikdə;
- qanunla birbaşa nəzərdə tutulduqda.

Yuxarıda göstərildiyi kimi, idarəetmə orqanlarının müraciətlə bağlı hərəkətsizlik etməsi yolu ilə də akt təsis etməsi mümkündür. Diqqət edilməlidir ki, inzibati orqanın hərəkətsizliyi akt kimi qəbul olunur, amma bu akt yazılı formada qəbul edilmiş akt deyil.

b) Əsaslandırma qaydası

[540] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 189.

Müqayisəli hüquqda, bir qayda olaraq, inzibati hüquqi aktların əsaslandırılması forma şərti/rekvizit deyil. Başqa sözlə, inzibati hüquqi akt və qərarların istinad etdiyi səbəblərin aktın mətnində göstərilməsi məcburi deyil. Yəni inzibati aktların etibarlı, hüquqa uyğun sayılması üçün mütləq əsaslandırılaraq çıxarılması qaydası yoxdur. Bununla belə, qanunlar bəzi inzibati hüquqi aktların əsaslandırılması şərtini nəzərdə tuta bilər. Məsələn, vətəndaş əsaslandırma üçün müraciət etsə, daha əvvəl verilən qərar əsaslandırılmalıdır. Buna dair Avropa Şurası Nazirlər Kabinetinin tövsiyə qərarının olduğunu artıq qeyd etmişik. Belə hallarda inzibati aktın səbəbinin göstərilməməsi onun forma baxımından hüquqa zidd olması nəticəsinə yol açır.

Lakin inzibati hüquqi aktların əsaslandırılmadan (qərarın mətnində əsas göstərilmədən) qəbul edilməsi onların əsassız olması demək deyil. Hər inzibati hüquqi aktın bir əsası/səbəbi olmalıdır. Üstəlik, maraqlı şəxsin istəyi ilə bu əsas yazılı şəkildə açıqlanmalıdır. İnzibati hüquqi aktın əsası mətnə yazılmasa belə, inzibati orqan bu aktın səbəbini məhkəmə instansiyalarında (tələb üzrə) bildirməlidir.

«İnzibati icraat haqqında» Qanunun 61-ci maddəsinə görə, bütün fərdi inzibati aktlar yazılı formada və əsaslandırılmış şəkildə qəbul edilməlidir. Yararlandırıcı aktlar istisna təşkil edir.

c) Hazırlıq aktları

İnzibati akt və qərarların qəbulundan əvvəl müəyyən hazırlıqların aparılması (hazırlıq aktları) və ya müəyyən instansiyaların rəyinin alınması tələbi (məsələn, normativ akt layihələrinin uyğun orqanın hüquq bölmələri ilə razılaşdırılması) nəzərdə tutula bilər; yuxarıda qanunvericiliyimizdən buna dair müxtəlif misallar vermişdik. Belə hallarda hazırlıq aktlarının qəbul edilməməsi və lazımi instansiyaların rəylərinin alınmaması inzibati qərarın hüquqa zidd olmasına səbəb olacaq. İİHQ hazırlıq aktlarını "aralıq akt" adlandırır.

d) Kollegial və mürəkkəb aktlarda forma qaydaları

Kollegial qaydada qəbul edilən qərarlarda (kollegial aktlarda) yetərsay, toplantı və qərar qəbul etmə qaydalarına əməl edilməsi şərtdir. İİHQ-nun 55-ci maddəsinə görə, konkret məsələlərin həllinə dair kollegial aktlar kollegial inzibati orqan üzvlərinin ən azı yarısı (üç nəfərdən az olmamaq şərtilə) iclasda iştirak etdiyi hallarda qəbul edilə bilər. Qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmamışdırsa, kollegial inzibati orqanın qərarı iclasda iştirak edən üzvlərin yarısından çoxu həmin qərarın lehinə səs verdikdə qəbul edilmiş sayılır.

Məsləhətləşmə aparılmadan və toplaşmadan, imza toplamaq yolu ilə qəbul edilən kollegial qərar forma baxımından hüquqa zidd olacaq. Eyni qaydada,

mürəkkəb aktlarda aktı yaradan iradələrin müəyyən ardıcıllıqla açıqlanması zə - ruridir. Bu ardıcıllığa əməl olunmadan qəbul edilən qərarlar da forma baxımın - dan hüquqa zidd olacaq.

e) Prosedurada paralellik qaydası

Fransa Dövlət Şurasının qərarları ilə səlahiyyət paralelliyi prinsipinə bənzə - yən başqa prinsip - forma və prosedurada paralellik prinsipi müəyyən edilib. Ona görə də, qanunda başqa hal nəzərdə tutulmadıqda, inzibati hüquqi aktın çıxarılması ardıcıllığında gözlənməli olan forma və üsul qaydaları həmin aktın qəbul edilməsində, geri götürülməsində, xitam edilməsində, dəyişdirilməsində də tətbiq edilməlidir.[541] Bu, ümumi qaydadır. Məsələn, şəxsin müəyyən vəzi - fəyə təyin edilməsi üçün birdən çox instansiyanın qərarı/razılığı nəzərdə tutu - lubsa, şəxsin o vəzifədən çıxarılması və ya başqa vəzifəyə təyin edilməsi qərarı da eyni qaydada olmalıdır. Belə halda vəzifədən çıxarma aktı bir instansiyanın qərarı əsasında olsa da (qanunvericilikdə nəzərdə tutulmadığı halda), ikinci akt səlahiyyət baxımından hüquqa zidd olacağı kimi, forma baxımından də hüquqa zidd sayılmalıdır.

3. Forma qaydalarına ziddiyyətin sanksiyaları

Yuxarıda açıqlanan forma və üsul qaydalarına ziddiyyət belə inzibati akt və ya qərarın hüquqa zidd olmasına səbəb olur. Bu hüquqa ziddiyyət bəzən aktın etibarsızlığına (əhəmiyyətsizliyinə), bəzən də aktın ləğvinə (qanunsuzluğuna) səbəb olur.

Məcburi rekvizitləri olmayan normativ aktlar etibarsız (əhəmiyyətsiz) sayı- lır. İnzibati aktlar (fərdi aktlar) qəbul edən orqanın adı olmadıqda, rəsmi sənəd formasına əməl edilmədikdə, kimə ünvanlandığı bəlli olmadıqda da etibarsız (əhəmiyyətsiz) sayılır. Digər hallarda isə forma qaydalarına əməl etməmə aktın qanunsuz olmasına səbəb olur. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 67-ci maddəsinə görə, inzibati icraat qaydaları pozulmaqla qəbul edilən aktlar qanunsuz sayılır, onun 1 il ərzində ləğv edilməsi mümkündür. Aktın ləğv edilməsi üçün nəzərdə tutulan şikayət müddətləri isə bu qədər uzun deyil, vətəndaş bəzən 30 gün, bəzən 6 ay (m. 73) ərzində onların ləğvini tələb edə bilər.

[541] Qanunda inzibati hüquqi aktın geri götürülməsi, ləğv olunması ya da dəyişdirilməsi üçün başqa üsul nəzərdə tutulubsa, forma və üsulda paralellik prinsipinə əməl edilməməlidir. Məsələn, İİHQ aktın ləğv olunmasının prosedurunu göstərir, geri götürülməsi və dəyişdirilməsinə dair tənzimləmə isə yoxdur.

Deməli, qanuna görə, birinci dərəcəli və ikinci dərəcəli forma nöqsanı fərqləndirilə bilər; birinci hal aktın etibarsızlığına, ikinci isə inzibati aktın zahirən hüquqa uygunluğuna, başqa sözlə, ləğv oluna bilmə imkanına səbəb olur. Aktı qüsurlu edən nöqsanlar əhəmiyyətli/birinci dərəcəli forma nöqsanlarıdır. Məsələn, forma və prosedurda paralellik prinsipinə zidd olaraq qəbul edilən qərarlar, toplantı keçirilmədən və müzakirə açılmadan, imza toplamaqla qəbul edilən kollegial qərarlar və ya toplantı, yetərsay qaydalarına əməl olunmadan qəbul edilən qərarlar forma şərtlərinə zidd qəbul edilmiş qərarlar sayılır. İkinci dərəcəli forma nöqsanları qərarın nəticəsinə təsir göstərməyən nöqsanlardır. Məsələn, akademik imtahanda kollokvium mərhələsində jüri üzvlərinin akademik libasları geyməmələri imtahanın nəticəsinə təsir göstərməyən və imtahanın etibarsız sayılmasını tələb etməyə əsas olmayan üsul nöqsanıdır. Ancaq birinci və ikinci dərəcəli forma nöqsanları baxımından obyektiv meyarın tapıldığını demək mümkün deyil. Meyar bu olmalıdır: forma nöqsanı olmasaydı, başqa qərarın qəbul edilməsi mümkün olardısa, bu nöqsan birinci dərəcəli forma nöqsanı sayılmalıdır. Bunun əksinə, qərar forma nöqsanı olmasa da, eyni tərkiblə (məzmunla) çıxarılacaqdısa, belə forma nöqsanı ikinci dərəcəli forma nöqsanı kimi qəbul edilməlidir.

Forma və üsul qaydalarına ziddiyyət və nöqsanları sonradan aradan qaldırmaq olarmı? Bu sualın cavabı birinci və ikinci dərəcəli forma nöqsanlarının mahiyyətindən asılıdır. Birinci dərəcəli forma nöqsanlarının sonradan aradan qaldırılması yolu ilə aktı etibarlı akta çevirmək mümkün deyil, lakin ikinci dərəcəli forma nöqsanlarını sonradan düzəltmək mümkündür. Bu halda qərar onun nöqsanları düzəldiyi tarixdə deyil, ilkin qəbul edildiyi tarixdə qəbul edilmiş sayılmalıdır. Ikinci dərəcəli forma nöqsanı olan inzibati aktlar məhkəməyə şikayət edildikdə isə, bunlar ləğv olunmamalıdır.

C. İRADƏ İFADƏSİNDƏKİ QÜSUR

İnzibati qərarların əsasını təşkil edən iradə ifadəsində problem varsa, mülki hüquq əqdləri kimi onlar da qüsurlu və hüquqa zidd olur. Başqa sözlə, Mülki Məcəllənin 339-cu maddəsində əqdlərin etibarsızlığına səbəb olan aldatma, zorakılıq, hədə kimi hallar inzibati qərarların da hüquqa ziddiyyətinə səbəb ola bilər. İİHQ-nun 67-ci maddəsinə görə, belə qərarlar qanunsuz sayılır və müddət məhdudiyyəti olmadan həmişə ləğv edilə bilər.

1. Səhv

Səhv həqiqi iradə ilə onun ifadəsi arasında yaranan uyqunsuzluqdur. Səhv zamanı iki halı bir-birindən ayırmaq lazımdır: zərərsiz və ya əhəmiyyətsiz səhvlər aktın məzmunundan, yaxud da səhvin xüsusiyyətindən asanlıqla anlaşılan

səhvlərdir və onlar inzibati hüquqi aktın etibarsızlığına səbəb olmur. Məsələn, çap səhvləri və ya inzibati hüquqi aktda maraqlı şəxsin adında bir neçə hərfin səhv göstərilməsi. Belə əhəmiyyətsiz səhvlər sonradan düzəldilə bilər. İnzibati qərar da düzəlmə tarixində deyil, ilk çıxarıldığı tarixdə qəbul edilmiş sayılacaq. Əksinə, əhəmiyyətli səhvlər inzibati hüquqi aktların hüquqa zidd olmasına gətirib çıxarır. Məsələn, qərarın aid olduğu maraqlı şəxsin hüquqi statusunda səhv varsa, bu səhv önəmli səhvdır və inzibati qərarı hüquqa zidd hala gətirir. Misal kimi bunu göstərə bilərik: şəxs referent (məsləhətçi) olaraq təyin olunası yerdə, inzibati aktda "baş referent" kimi göstərilirsə, burada önəmli səhv var.

2. Aldatma

Administrasiyanı aldatmaq yolu ilə də onun iradəsini, dolayısıyla, qərarını "korlamaq" (təhrif etmək) mümkündür. Bir inzibati hüquqi aktın qəbul edilməsində maraqlı şəxsin bəzi açıqlamalar/izahatlar verməsi və ya bəzi sənədlər təqdim etməsinə ehtiyac varsa, aldatma yolu ilə inzibati orqanın iradəsini lazımi istiqamətə yönəltmək mümkündür. Məsələn, ali təhsil tələb edən dövlət qulluğuna daxil olmaq istəyən şəxs saxta diplom təqdim edibsə, və ya vəzifəyə təyin olunmaq uçün əngəl olan halları (məsələn, məhkumluğu) gizlədibsə, vəzifəyə təyin etmə barədə qərar/əmr də hüquqa zidd olacaq. İİHQ belə aktları qanunsuz akt hesab edir.

3. Hədə-qorxu

Məcbur etmə və hədələməklə inzibati hüquqi aktın qəbul edilməsinə nail olma zamanı, həqiqətdə administrativ iradədən və inzibati hüquqi aktdan danışmaq imkansızdır. Çünki bu hallarda inzibati hüquqi aktı qəbul edən şəxsin iradəsi olmur, onun iradəsini hədə-qorxu gələn şəxsin iradəsi əvəz edir ki, bu da səlahiyyəti olmayan şəxsin iradəsidir.

Inzibati aktlarda *iradəni* etibarsız edən səbəblər çox deyil və bunlara nadir hallarda rast gəlinir. Çünki administrasiya akt və qərarlarını uzun müddət davam edən hazırlıq aktlarına əsasın çıxardığından, inzibati qərarlarda səhv ehtimalı son dərəcə azdır. İdarə olunanların administrasiyaya zor və hədə-qorxu gələrək inzibati hüquqi akt qəbul etdirməsi, az rast gəlinən hadisədir. Əksinə, idarə olunanların aldatma yolu ilə inzibati hüquqi akt əldə etmələri halları daha çoxdur. Digər tərəfdən, administrasiyanın həqiqi olmayan iradəsinin açıqlanması nəticəsində qəbul edilən akt çox vaxt bir və ya bir neçə ünsür baxımından hüquqa zidd olur.

D. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTIN BAŞQA ÜNSÜRLƏRİ VƏ HÜQUQA ZİDDİYYƏT

Hüquqa ziddiyət geniş anlayışdır. Hüquqa ziddiyət inzibati akt və qərarların Konstitusiyaya, qanunlara, qanun qüvvəli normativ aktlara, mülki hüquqda isə bəzi hallarda adət-ənənəyə uyğun olmaması deməkdir. Eyni zamanda hüququn ümumi/əsas prinsiplərinə ziddiyyət də hüquqa ziddiyyətə səbəb olur. İnzibati aktlarda hüquqa ziddiyyət həm bu aktların qəbul edilməsində əməl olunacaq prosedur və icraat qaydalarına, həm də bu aktların məzmununun qüvvədə olan hüquq qaydalarına ziddiyyətini ifadə edir.

İnzibati qərarlarda onun ünsürlərinin fərqləndirilməsi, hüquqa ziddiyyətin aktın (qərarın) hansı ünsüründə olduğunun müəyyən edilməsi administrativ muhakimə metodlarının inkişafı ilə yaranıb. Fransada əvvəllər inzibati aktlardakı bütün hüquqa ziddiyət halları *"səlahiyyəti aşma"* kateqoriyasına daxil edilib və inzibati aktlarda qüsur olması "administrasiyanın səlahiyyətini aşması" adlandırılıb.[542] Ancaq inzibati muhakimə metodlarının inkişafı ilə "səlahiyyət" ünsürünün inzibati qərarın ünsürlərindən ancaq biri olduğu qəbul edilib; hüquqa ziddiyyətin inzibati hüquqi aktın başqa ünsürlərində olub-olmadığı araşdırılmağa başlanıb.

Səlahiyyət və forma qaydalarını və bu qaydalara ziddiyyət hallarını yuxarıda göstərdik. Ona görə də burada, inzibati hüquqi aktlarda digər ünsürlərdəki (elementlərdəki) ziddiyyət və nöqsanları tədqiq edəcəyik.

1. Səbəb ünsürü və hüquqa ziddiyyət

a) Ümumi qeydlər

İnzibati qərarlar özündən əvvəl mövcud olan və obyektiv hüquq qaydaları ilə müəyyən edilmiş səbəbə əsaslanmalıdır. Bu mənada inzibati hüquqi aktın səbəbi o aktdan əvvəl gələn, administrasiyanı o aktı qəbul etməyə sövq edən, obyektiv hüquqla nəzərdə tutulmuş amildir. Bu amil maddi, yaxud hüquqi hadisə, ya da başqa bir inzibati akt ola bilər.

Xüsusi hüquq əqdləri də müəyyən səbəblərə dayanır. Ancaq xüsusi hüquq əqdinin dayandığı səbəb, o əqdi təsis edən şəxsin fikrində yaranan səbəbdir, ola bilər ki, bu, obyektiv hüquq qaydaları ilə tənzimlənmir. Başqa sözlə, şəxslər hər hansı səbəb və motivlə xüsusi/özəl hüquq əqdləri bağlaya bilər. Qısası, hüququ xüsusi hüquq əqdlərinin səbəbləri maraqlandırmır. Məsələn, alqı-satqı müqaviləsinin hansı səbəb və motivlə bağlanmasının hüquqi əhəmiyyəti yoxdur. Satıcı

[542] Fransada indiyə kimi bu cür məhkəmə işlərinə "səlahhiyyəti aşma işləri" deyilir

malını bəyənmədiyi üçün və ya pula ehtiyacı olduğundan, yaxud da özünə daha lazımlı mal almaq istədiyindən və ya hər hansı səbəb olmadan sata bilər. Özəl hüquq aktlarının çıxarılmasına səbəb olan bu cür subyektiv və şəxsdən-şəxsə dəyişən səbəb və faktorlar çıxarılan aktın etibarlı olmasına təsir göstərmir. Mülki Məcəllənin 14.2.1-ci maddəsinə görə, mülki hüquqi əqd müəyyən səbəbə əsaslanmasa da, qanunvericiliyin qadağanedici müddəalarına zidd deyilsə, etibarlıdır.

Xüsusi hüquq aktlarının müəyyən səbəbə əsaslanmadan etibarlı, hüquqa uyğun olmaları bu aktların mahiyyətlərinə tam uyğundur. Çünki özəl hüquq aktları şəxsi mənafeyi həyata keçirmək üçündür. Ona görə də aktı qəbul edən şəxsin xeyir və zərərini hesablayacağı aydındır. Qanun, sadəcə, ictimai asayiş və ictimai mənafe baxımından qadağan olunan məqamları göstərir və buna zidd əqdi bağlayan şəxsi o əqdə sövq edən səbəblərlə maraqlanmır. İnzibati qərarlar aktlar baxımından vəziyyət isə tam fərqlidir. İnzibati hüquqi aktların məqsədi inzibati vəzifələrin lazımi şəkildə icrası və ictimai ehtiyacların ödənilməsidir. Bir sözlə, inzibati hüquqi aktların məqsədi ictimai mənafeyi təmin etməkdir. İnzibati hüquqi aktın çıxarıla bilməsi üçün ictimai mənafeyin reallaşmasına imkan verən əlverişli və yetərli səbəb olmalıdır; inzibati hüquqi aktlar da ancaq belə səbəbdən qəbul edildikdə gözlənilən nəticə əldə olunacaq.

İnzibati orqanı akt qəbul etməyə sövq edən səbəb maddi hadisələr və ya o aktdan əvvəl çıxarılmış başqa akt da ola bilər. Məsələn, sürücünün yol nəqliyyat qaydalarını pozması sürücü haqqında inzibati tənbeh cəzasının tətbiq edilməsi üçün əsasdır. Burada sözü gedən inzibati hüquqi aktın (cərimə kəsmənin) qəbul edilməsi maddi hadisənin reallaşması şərti ilə (icazə verilmiş sürət həddini aşma) bağlıdır. İnzibati akt belə maddi hadisə gərçəkləşmədən çıxarılsa, səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olar. İnzibati aktın səbəbi bəzən də o aktdan əvvəl çıxarılmış başqa akt ola bilər. Məsələn, inzibati orqan hüquqa zidd qərar qəbul etsə, bu qərar əks nəticə yaradan yeni qərarla ləğv edilməli, etibarsız sayılmalıdır. Yaxud bir çox halda bəzi qərarlar ancaq təqdimat əsasında çıxarılır, təqdimatın özü isə inzibati aktdır (aralıq akt da ola bilər). İnzibati aktın səbəbi kimi əvvəl çıxarılmış başqa inzibati akt göstərildikdə səbəb kimi göstərilən akt qəbul edilmədən çıxarılacaq akt səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Səbəb kimi göstərilən aktın qanunsuz/etibarsız olması da ona əsasən çıxarılacaq aktı səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd hala gətirəcək.

İnzibati orqan qərar qəbul edərkən o aktı istinad etdiyi səbəbi göstərməklə çıxarmalı və sübut etməli, yəni aktını əsaslandırmalıdır. İnzibati hüquqi akt və qərarların yazılı formada əsaslandırılması məcburi qaydadır. İİHQ-yə görə, yazılı inzibati akt əsaslandırılmalıdır. İİHQ qüvvəyə minməzdən qabaq da əsası göstərilməyən yazılı qərardan məhkəmə qaydasında şikayət edildikdə, administrasiya bu aktın nəyə əsaslandığını məhkəmədə ortaya qoymalı və sübut etməli

idi. Bu cür yanaşma inzibati idarəetmə hüququnda da hakimdir. MPM-in 27-ci fəsli sübutetmə yükünü idarəetmə orqanlarının üzərinə qoyduğu kimi, «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət verilməsi haqqında» Qanuna görə də, inzibati hüquqi aktın çıxarılmasına səbəb olan hər cür məlumat məhkəmə baxışının predmeti olacaqdır. İnzibati məhkəmə instansiyası baxdığı işlə əlaqədar bütün məlumat və sənədləri, aktın əsaslandığı hadisə və ya aktı təqdim etməsini administrasiyadan tələb edə bilər. İnzibati orqan bu istəyi yerinə yetirməlidir. Bunu eləməsə, aktın səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olduğu nəticəsinə gəlmək olar.

b) Səbəb ünsürünun qanunlarda tənzimlənməsi və bu ünsürdə hüquqa zidd hallar

ba. Müxtəlif qanun müddəaları tədqiq edildikdə səbəb ünsürünun bəzən qanunda açıq şəkildə göstərildiyini görmək mümkündür: qanunlar inzibati hüquqi aktların səbəblərini açıq şəkildə göstərə bilər. Məsələn, Torpaq Məcəlləsinin 57-ci maddəsinə görə, avtomobil yollarının tikintisi üçün torpaq sahəsi ayrılarkən bu sahə kənd təsərrufatına yararsız topraqlardan ayrılmalıdır, meşə fondu torpağından ayrılanda isə meşə bitkiləri ilə örtülü olmayan torpaq sahələrindən verilməlidir. Göründüyü kimi, burada torpaq ayırma qərarının səbəbi açıq şəkildə göstərilib - bu da avtomobil yollarının tikintisidir.[543] Bu şərt olmadan, yəni avtomobil yolu deyil, əyləncə mərkəzi tikmək üçün torpaq ayrılarsa, bu akt səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Qanunvericilikdən misal verək. NK-nin 31.05.1999 tarixli 87 saylı "Qaz paylayıcıları tərəfindən qaz təchizatının ümumi şərtlərini təyin edən Qaydalar"ın 4 -cü maddəsinə görə:

> 4. Qazın verilməsinin dayandırılması
>
> 4.1. Qaz işlədən qurğuların qaz şəbəkəsindən ayrılması, istehlakçıdan müfaviq müraciətin alındığı, çox vacib və təxirəsalınmaz işlər tələb olunduğu, istehlakçı qurğusunun müvəqqəti və ya daim müvafiq tələblərə cavab vermədiyi və paylayıcının istehlakçıya verdiyi qazın hesabı bir ay müddətində tam ödənilmədiyi hallarda, qaz paylayıcısının istehlakçıya verdiyi xəbərdarlıq əsasında həyata keçirilir.

Görüldüyü kimi, yuxarıda göstərilən normada, qazın "kəsilməsinin" səbəbini bir neçə hal təşkil edir: bunlar istehkaçının müraciəti, istehlakçının borcunu ödəməməsi, qaz qurğularının nasaz olması kimi hallardır. Bunlar inzibati aktın səbəb ünsürünü təşkil edir və bunlar məhdud sayıdadır, bunların xaricində qazın kəsilməsi yol verilməzdir.

[543] Dəmir yolu və avtomobil yollarının tikintisi ilə yanaşı sənaye obyektlerinin tikintisi, elektrik və rabitə xətlərinin, magistral və boru kəmərlərinin çəkilişi də Torpaq Məcəlləsinin 57-ci maddəsində göstərilib.

bb. Qanunlar bəzən inzibati hüquqi aktın səbəblərini açıq-aydın şəkildə deyil, "ictimai asayiş", "milli təhlükəsizlik", "ictimai ehtiyaclar", "tələb olunan" kimi qeyri-müəyyən terminlərlə ifadə edir. Düzdür, bu terminlərin hansı maddi hadisələri əhatə etdiyi və hansılarını etmədiyi bilinmir. Amma yenə də bu terminlərin müəyyən obyektiv mənaları vardır. Birincisi, bunlar tətbiq edilərkən müəyyən və obyektiv məna qazanırlar. Cəmiyyət də bu anlayışlara müəyyən məna verir. Buna görə də bəzi hadisələr bu terminlərlə ifadə edilə bilər, bəzilərinin isə ifadə edilməsi imkansızdır. İnzibati hüquqi aktın qəbul edilməsinin səbəbini göstərmək üçün istifadə olunan bu terminlər mücərrəddir, bununla belə onların müəyyən obyektiv məna və məzmunu var. Məsələn, mühafizə aktlarının çıxarılması ictimai qaydanı təhlükə altına alan hərəkət və ya hadisə ilə bağlıdır. Burada "ictimai qayda/asayiş" qeyri-müəyyən termin olsa da, onun obyektiv mənası və cəhəti də var. Qanunvericilikdən bir misal verək. Sərbəst toplaşma azadlığı haqqında Qanunun 7-ci maddəsinə görə;

> I. Sərbəst toplaşmaq azadlığına hər hansı məhdudiyyət yalnız Qanunla və demokratik cəmiyyətdə zəruri olan aşağıdakı mənafelərin qorunması məqsədilə qoyula bilər:
>
> 1) ictimai və dövlət təhlükəsizliyi mənafelərinin qorunması üçün;
> 2) ictimai asayişin pozulmasının qarşısını almaq üçün;
> 3) iğtişaş və ya cinayətlərin baş verməməsi üçün;
> 4) əhalinin sağlamlığının mühafizəsi üçün;
> 5) əxlaq normalarının və mənəviyyatın mühafizəsi üçün;

Cəmiyyətin xarici və maddi nizam-intizamı mənasını verən ictimai asayiş cəmiyyətin təhlükəsizlik, nizam-intizam və sağlam yaşamasını ifadə edir. Bu halda administrasiya ancaq cəmiyyətin təhlükəsizlik, nizam-intizam və ümumi sağlamlığına zidd hərəkət və hadisələr baş verdikdə mühafizə aktı qəbul edə bilər. Əksinə, şəxslərin mənzillərindəki intizamsızlıq xarici aləmə təsir etmirsə, cəmiyyətin xarici və maddi nizamı üçün təhlükə yaratmadığı üçün, bunlara yönəlik mühafizə aktı qəbul edilə bilməz. Bununla belə, bəzi hərəkət və halların ictimai asayiş üçün təhlükə yaradıb-yaratmadığını həmişə belə asan şəkildə ortaya qoymaq olmur. Məhz belə şübhəli hallarda qəbul edilməlidir ki, inzibati orqanın aktı qəbul edərkən onun səbəbini müəyyən etməkdə mülahizə səlahiyyəti var. Yəni mülahizənin düzgün aparılıb-aparılmadığına məhkəmə də şübhəyə düşərsə, belə halda inzibati orqana haq qazandırmalıyıq, çünkü İO-nın da nəticədə dəyərləndirmə sərbəstliyi var.

Inzibati hüquqi aktın səbəbi mücərrəd (qeyri-müəyyən) terminlə göstərilibsə, ilkin şərt budur ki, inzibati orqan qeyri-müəyyən terminlə ifadə edilən bu səbəbin hansı hadisədə reallaşdığını ortaya qoymalıdır. Yəni, inzibati

orqan müəyyən, konkret və maddi hadisələrə əsaslanmalıdır.[544] İdarəetmə orqanlarının qərar qəbul edərkən əsaslandığı bu konkret hadisələr öz növbəsində, məntiqi olaraq qeyri-müəyyən terminə daxil ola bilən hadisələr olmalıdır. Başqa sözlə, administrasiya əsaslandığı hadisələrin hüquqi tövsifini düzgün aparmalıdır. Idarəetmə orqanlarının heç bir konkret hadisəyə əsaslanmaması çıxaracağı aktın səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olması ilə nəticələnəcək.[545] Administrasiyanın bəzi maddi hadisələri nəzərə almasına baxmayaraq, bu hadisələr reallaşmayıbsa və ya bu hadisələrin hüquqi tövsifi yanlışdırsa, akt yenə səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq.[17] Ancaq idarəetmə orqanlarının əsaslandığı maddi hadisənin qeyri-müəyyən terminə daxil olub-olmamasını obyektiv şəkildə müəyyən etmək mümkün deyilsə və bu məsələdə şübhə varsa, bu halda idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyəti qəbul olunmalıdır, apardığı tövsifin hüquqiliyi ilə də mübahisə edilməməlidir.

Bc. Nəhayət, bəzən qanunlarda inzibati hüquqi aktların səbəbi göstərilmir. Məsələn, 1996-cı il tarixli «Torpaq islahatı haqqında» Qanunun 7-ci maddəsində bələdiyyənin ehtiyat fondu torpaqlarının vətəndaşların və hüquqi şəxslərin mülkiyyətinə verilə biləcəyi nəzərdə tutulur. Göründüyü kimi, qanun torpaq sahələrinin mülkiyyətə verilməsinin səbəbini göstərməyib. Bu halda idarəetmə orqanlarının tam sərbəst olduğu və istədiyi hala əsaslanaraq akt qəbul etməyə səlahiyyətli olduğu, belə aktların səbəbsiz , ya da mücərrəd aktlar olduğu qəbul edilib; belə aktları qəbul edərkən administrasiya hər hansı səbəb göstərməyə borclu deyil. İdarəetmə orqanlarının bu halda səbəb göstərməməsi aktın etibarlı olmasına təsir göstərmir. Lakin əsaslandırma qaydası burada da tətbiq edilməlidir; yararlandırıcı akt olduqda da maraqlı şəxsin müraciəti aktın səbəb ünsürünü təşkil edəcək. İdarəetmə orqanlarının aktın səbəbi kimi göstərdiyi hadisələrin reallaşması aktın etibarlı olması üçün zəruridir. Nəzəriyyədə bir fikrə görə, qanunvericilikdə əlavə heç bir səbəb/şərt nəzərdə tutulmayıbsa, səbəb kimi göstərilən hadisələrin aktı qəbul etmək üçün yetərli olub-olmaması əhəmiyyət kəsb etmir[546]. Yəni məhkəmələr akt üzərində nəzarət aparanda, səbəb kimi göstərilən halın, o aktı qəbul etmək üçün doğru olub-olmadığına baxmamalıdır, əgər qanunvericilikdə aktın səbəb ünsürü ümumiyyətlə göstərilmirsə.

Lakin burada onu qeyd etməliyik ki, bu halda da, hüquqi müəyyənlik və ictimai mənfəət tələbi nəzərə alınaraq, məhkəmələr belə bir inzibati qərarı hüquqi dövlət və hüququn ümumi prinsiplərinə görə yoxlaya bilərlər (yoxlamalıdırlar).

[544] Richard Levy, Sidney Shapiro, *Government Benefits and the Rule of Law*…., s.502.
[545] Günday, s. 120.
[546] Onar, s. 299

İnzibati hüquqi aktın səbəbinin qanunvericilikdə göstərilməməsi belə anlaşılmamalıdır ki, inzibati orqan heç bir səbəb olmadan akt qəbul edə bilər. Bu, hüquqi dövlət prinsipinə uyğun deyil. Çünki inzibati hüquqi aktın səbəb və məqsəd ünsürləri arasında məcburi əlaqə var; qanunda səbəb göstərilmədikdə də inzibati hüquqi akt o aktdan gözlənən məqsədin (ictimai marağın) reallaşdırılmasını mümkün edən səbəbə əsaslanmalıdır. Qanunvericilikdə səbəbin göstərilməməsi *xidməti vəzifə sahəsi* ilə bağlı mülahizə səlahiyyətinin olması deməkdir.

Səbəb administrasiyanı aktı qəbul etməyə yönəldən amil, *məqsəd* isə o aktla əldə edilən yekun nəticə olduğuna görə, ancaq aktdan gözlənən yekun nəticənin ağlabatan dərəcədə reallaşmasına imkan verən səbəb olduqda akt çıxarıla bilər. Yuxarıda göstərildi ki, «Torpaq islahatları haqqında» Qanunun 7-ci maddəsinə görə, bələdiyyənin ehtiyat fondu torpaqlarının satılması üçün əvvəlcə ictimai mənafe olmalıdır. Torpaq Məcəlləsinin 47-ci maddəsindən anlayırıq ki, ehtiyat fondu torpaqlarının əsas təyinatı yaşayış məntəqələrinin perspektiv inkişafıdır. Belə olan halda, ehtiyat fondu torpaqları ancaq memarlıq planında göstərilən təyinat üzrə və mümkün olduqda satılmalıdır. Bir şəxsi mənzillə təmin etmək üçün torpaq satılması ictimai maraq sayıla bilməz. Ona görə də səbəbi göstərilməsə də, administrasiya aktı müəyyən hadisələrə və səbəblərə əsaslanaraq çıxarmalıdır. Idarəetmə orqanlarının əsaslanacağı bu hadisə və səbəblər həqiqi olmalıdır və bu aktı çıxarmağa əsas verməlidir. Əks təqdirdə, akt səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Məsələn, administrasiya həqiqi ehtiyac olduqda məmurun iş yerini dəyişdiribsə, bu akt səbəb baxımından hüquqa uyğun olar. Amma administrasiya məmurun qulluqla əlaqədar olmayan davranışlarını səbəb göstərərək belə akt qəbul edə bilməz. Çünki bu cür davranışlar ictimai xidmətin daha yaxşı işləməsini təmin edən səbəblər deyil.

Təkrar edək ki, İİHQ yuxarıda açıqladığımız inzibati idarəetmə hüquq nəzəriyyəsinin prinsiplərini təkrarlayıb. Qanunun 61-ci maddəsi inzibati aktın mütləq şəkildə faktiki hallar və sübutlarla əsaslandırılmasını tələb edir. Qanuna görə:

Maddə 61. İnzibati aktın əsaslandırılması

61.1. Yazılı və ya yazılı formada təsbit olunmuş inzibati akt yazılı şəkildə əsaslandırılmalıdır.

61.2. Əsaslandırma zamanı işin faktiki və hüquqi halları və bu halları təsdiq və ya rədd edən sübutlar, habelə inzibati akt qəbul edilərkən istinad olunan qanunlar və digər normativ-hüquqi aktlar göstərilməlidir.

61.3. İnzibati akt diskresion səlahiyyətlər daxilində qəbul edildiyi halda, inzibati orqan öz mülahizələrini dəqiq və aydın şəkildə əsaslandırmalıdır.

61.4. İnzibati orqan qəbul etdiyi aktı yalnız icraat zamanı tədqiq olunmuş faktlar və sübutlarla əsaslandırmağa borcludur.

Müqayisəli hüquqdakı məhkəmə praktikasında da səbəbi göstərilməmiş akt olduğu hallarda idarəetmə orqanlarının mütləq müəyyən hadisə və səbəblərə əsaslanması tələb olunur. Eyni ilə göstərilən səbəbin aktı qəbul etməyə yetərli olub-olmadığına, yəni səbəb kimi göstərilən hadisələrin mahiyyətinə də baxılmalıdır.[547] ABŞ-nın İnzibati-Prosessual Qanunun § 706 görə, belə hallarda inzibati mülahizə səlahiyyətinin sui-istifadəsinin olub-olmadığı yoxlanmalıdır.

2. Məzmun ünsürü və hüquqa ziddiyyət

a) Ümumi qeydlər

Hüquqi aktın məzmunu onun yaratdığı hüquqi nəticə, hüquq aləmində meydana gətirdiyi dəyişiklikdir. Məsələn, icarə müqaviləsinin məzmunu icarəyə verənin əşya üzərindəki istifadə hüququnun icarəyə götürənə keçməsi, icarədarın əşyadan istifadə hüququna görə icarə haqqını ödəməsi öhdəliyinin yaranmasıdır. Vəzifəyə təyin etmə aktının məzmunu şəxsin məmur statusu əldə etməsi, dövlətləşdirmə aktının məzmunu isə daşınmaz əmlak üzərindəki özəl mülkiyyət hüquqlarına xitam verilməsi və daşınmaz əmlak üzərində mülkiyyət hüququnun administrasiyaya keçməsidir.

Xüsusi hüquq aktları kimi inzibati qərarların da etibarlı olması üçün bu aktların məzmunu mümkün və leqitim olmalıdır. Bu baxımdan özəl hüquq aktları ilə inzibati aktlar arasında hər hansı fərq yoxdur. Ancaq xüsusi/özəl hüquqda hakim olan iradə və müqavilə sərbəstliyi prinsiplərinə görə, bu hüquq sahəsindəki aktların məzmunu mümkün[548] və leqitim olmaqla əqdi/aktı çıxaranlar tərəfindən sərbəst müəyyən edilir. Başqa sözlə, özəl hüquqda qadağan edilməmiş və mümkün olan hər məzmunda əqd bağlamaq mümkündür. Bunun əksinə, inzibati idarəetmə hüququnda "iradə muxtariyyəti" və "müqavilə sərbəstliyi" prinsipləri yoxdur. İnzibati idarəetmə hüququnda aktların məzmununu müəyyən etmədə, idarəetmə orqanları və 3-cü şəxslər sərbəst deyil. Idarəetmə orqanlarının məzmunu bəlli aktı qəbul edib-etməmək və ya müəyyən məzmunlu qərarlardan birini seçmək səlahiyyəti ola bilər. Məsələn, işəgötürənlə işçi arasında bağlanan əmək müqaviləsində tərəflər iş şərtlərini, maaşı və s. istədikləri kimi tənzimləyə bilərlər. Dolayısıyla, belə əmək müqaviləsi başqa işəgötürən və işçilər arasında bağlanmış müqavilələrdən fərqli ola biləcəyi kimi, eyni işəgötürənin başqa işçilərlə bağladığı əmək müqavilələrindən də fərqli ola bilər. Məmuru təyin etmə aktında isə qulluq şərtləri məmurun alacağı maaş və s. administrasiya və məmur sərbəst müəyyən edə bilməz. Bütün bunlar qanunvericiliklə müəyyən edilir.

[547] Günday, s. 122

[548] İİHQ-nun 65-ci maddəsinə görə, faktiki səbəblər üzündən icrası mümkün olmayan inzibati akt etibarsız sayılır.

b. Aktın məzmununda olan hüquqa ziddiyyət

İnzibati aktın məzmun ünsüründə aşağıdakı hallarda hüquqa ziddiyyət ola bilər:

ba. İnzibati aktın məzmunu/nəticəsi *imkansız və ya hüquqa ziddirsə*, məzmun ünsürü baxımından hüquqa ziddiyyət yaranar və akt əhəmiyyətsiz, yaxud da qanunsuz sayıla bilər. Əvvəla, inzibati aktın məzmunu mümkün olmalıdır,[549] yəni inzibati aktdan hüquqi nəticənin yaranması real olmalıdır. Məsələn, ölmüş şəxsin məmur təyin edilməsi zamanı təyin etmə aktı məzmunca hüquqa zidd və etibarsız olacaq. İnzibati akt və ya qərarın doğuracağı nəticə hüququn mümkün saydığı nəticə olmalıdır. Xahiş və ya qərarın nəticəsi hüququn qanunsuz saydığı nəticədirsə, deməli, ortada hüquqi imkansızlıq var və akt məzmunca qanunsuzdur.

Dolayısıyla, onsuzda ictimai əmlak statusunda olan daşınmaz dövlətləşdirilərsə, belə akt məzmun ünsürü baxımından qanunsuz olacaq. Nəhayət, hüquqa açıq-aşkar ziddiyyət hallarında da məzmun ünsürü baxımından etibarsızlıq yaranır. «İnzibati icraat haqqında» Qanun inzibati aktlarda hüquqa ziddiyyət hallarını 2 yerə bölsə də (etibarsız və qanunsuz), açıq-aşkar prosessual və maddi hüquq pozuntuları məhz qanunsuzluq deyil, etibarsızlıq sayılmalıdır. Müddətin keçməsi ilə bunların hüquqa uyğun hala gəldiklərini iddia etmək mümkün deyildir və belə iddia hüquqi müəyyənlik prinsipinə xidmət etmədiyi kimi, əslində ona ziddir. Belə aktlar müddət məhdudiyyəti olmadan istənilən vaxt ləğv edilə bilməlidir.

Konstitusiyanın 129-cu maddəsinə görə, inzibati orqanlar məhkəmə qərarlarına əməl etməlidir. Administrasiya bəzi hallarda qəbul edəcəyi uyğun inzibati aktla məhkəmə qərarlarının həyata keçirilməsini təmin etməlidir. Buna görə də idarəetmə orqanlarının məhkəmə qərarını açıq və ya dolayı yolla yerinə yetirməkdən imtina etməsi ilə bağlı qərarı məzmun baxımından qanunsuz olacaq.

bb. İnzibati aktın səbəbi administrasiyanı o aktı qəbul etməyə sövq edən amillər, məzmunu isə o aktın doğuracağı hüquqi nəticədir. Ona görə də səbəb və məzmun ünsürləri arasında sıx əlaqə, hətta səbəbli əlaqə var.[550] Səbəb və məzmun ünsürləri arasındakı bu bağın qırılması aktı ya səbəb, ya da məzmun ünsürü baxımından hüquqa zidd/qanunsuz hala gətirəcək. Qanunda nəzərdə tutulan səbəbin reallaşması ilə bərabər, qanunda nəzərdə tutulan hüquqi nəticədən başqa bir hüquqi nəticə doğuran akt qəbul edilibsə, bu akt məzmun ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Məsələn, iş yerinə sərxoş gəlməyə görə aylıq

[549] "İnzibati icraat haqqında" Qanunun 65.1.5-ci maddəsi.

[550] Fransız hüququnda həm səbəb, həm də məzmun ünsürləri eyni yoxlama meyarına daxildir – "*violation de la loi*".

maaşın 25% kəsilməsi, işə gecikməyə görə isə xəbərdarlıq cəzasının verilməsinin qanunvericilikdə nəzərdə tutulduğunu fərz edək. Belə halda işə gec gələnə maaşdan kəsmə cəzası tətbiq edilsə, bu inzibati akt həm səbəb, həm də məzmun unsuru baxımından hüquqa zidd olar.

bc. Müəyyən statusda olanlara tətbiq ediləcək müddəalar bu status xaricində olan şəxslərə də tətbiq olunarsa, akt hüquqa zidd/qanunsuz olacaq. Məsələn, kursantlar üçün qəbul edilmiş əsasnamənin kursant statusu xitam olunmuş şəxsə tətbiq olunmasına yönəlik inzibati akt məzmun ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq.

bd. Nəhayət, keçmişə şamil olunan inzibati qərarlar da məzmun ünsürü baxımından hüquqa ziddir. Səlahiyyətli administrativ instansiya inzibati aktı lazımi hazırlıq/aralıq aktlar qəbul edildikdən sonra çıxarır və maraqlı şəxsə elan edir, bundan sonra akt maraqlı şəxs üçün hüquqi qüvvəyə minir. Qayda budur ki, inzibati akt tamamlandığı andan qüvvəyə minir və o andan etibarən gələcəyə yönəlik hüquqi nəticələr doğurur. Bununla belə, geriyə şamil olunmama qaydasının da bəzi istisnaları var. Birincisi, inzibati akt məhkəmə tərəfindən qanunsuz sayılıb ləğv edilibsə, bununla bağlı məhkəmə qərarını həyata keçirmək üçün administrasiya geriyə məcburi qüvvəsi olan inzibati qərar qəbul edir. Administrasiya hüquqa zidd qərarını özü geri götürdükdə (ləğv etdikdə) bu qərar geri götürülən qərarın qəbul edildiyi tarixə qədər geriyə şamil edilir. Bu istisnalardan kənar geriyə qüvvəsi olan qərar və nəticə doğuran inzibati akt məzmun ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq.

3. Məqsəd ünsürü və hüquqa ziddiyyət

a) Ümumi qeydlər

Məqsəd - qanunvericiliyin inzibati qərarla əldə etmək istədiyi, o aktdan gözlədiyi yekun nəticədir.

İnzibati qərarlar inzibati funksiyanın yerinə yetirilməsi üçün təsis edilir. İnzibati funksiya da öz növbəsində ictimai ehtiyacların ödənilməsi yolu ilə ictimai mənafeyin təmin edilmə məqsədinə yönəlir; beləliklə, inzibati qərarların məqsədi qanunda açıq şəkildə göstərilib-göstərilməməsindən asılı olmayaraq, inzibati xidmətlərin daha yaxşı icrası və ictimai marağın təmin edilməsidir. Bu mənada ictimai maraq bütün inzibati qərarlar üçün ümumi və dəyişməz məqsəddir. Bununla belə, bəzi inzibati qərarlar üçün bu ümumi və dəyişməz məqsədlə yanaşı, qanunlarda daha xüsusi və müəyyən məqsədlər də nəzərdə tutula bilər. Əslində, bunlar (daha müəyyən və özəl məqsədlər) ümumi və dəyişməz məqsəd olan ictimai marağa daxildir, lakin onun daha müfəssəl formasıdır.

Məsələn, mühafizə aktlarının məqsədi ictimai asayişi təmin etməkdir. Şübhəsiz, ictimai qaydanın qorunması ilə bütün inzibati hüquqi aktların ümumi və dəyişməz məqsədi olan ictimai maraq reallaşacaq. Ancaq mühafizə aktları, sadəcə, ictimai qaydanı qorumağa yönəlməlidir. Başqa misal: «Dövlət qulluğu haqqında» Qanun dövlət qulluqçularına sahibkarlıqla məşqul olmağı qadağan edir. Qanun burada da xüsusi məqsəd izləyir və bir tərəfdən dövlət qulluqçularının özlərini tamamilə işə sərf etmələrini, digər tərəfdən vəzifələrindən sui-istifadə etmələrinin qarşısını almağı təmin edir.

b. Məqsəd ünsürü baxımından hüquqa ziddiyyət halları

Əvvəlcə qeyd etdiyimiz kimi, bütün inzibati qərarlar geniş mənada ictimai maraq məqsədilə çıxarılır (çıxarılmalıdır). Həm ümumi ictimai maraq məqsədinə, həm də ancaq bəzi inzibati qərarlar üçün nəzərdə tutulan daha konkret/xüsusi məqsədlərə zidd olaraq çıxarılan aktlar məqsəd ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Məqsəd ünsürü baxımından hüquqa ziddiyyət fransız hüququnda "*detournement de pouvoir*" ***(səlahiyyətin təhrifi)*** anlayışı ilə ifadə edilir. Termində istifadə olunan söz "səlahiyyət" olsa da, burada əslində aktın başqa bir məqsədlə qəbul edilməsini ifadə edir. Aşağıdakı hallarda məqsəd ünsürü baxımından qanunsuzluq olduğu (səlahiyyət təhrifi) qəbul edilir:

ba. *Şəxsi məqsəd güdməklə çıxarılan inzibati hüquqi aktlar*

Inzibati aktın qəbul edilməsində şəxsi məqsəd güdülübsə, akt səlahiyyətdən sui-istifadə etməklə və qanuna uyğun olmayan məqsədlə çıxarıldığına görə hüquqa ziddir. Məsələn, dövlətləşdirmə qərarı ictimai maraq naminə deyil, şəxsə zərər vurmaq məqsədi ilə qəbul edilibsə, dövlətləşdirmə qərarı səlahiyyət təhrifi üzündən hüquqa ziddir.

bb. *Siyasi məqsəd güdməklə qəbul edilmiş inzibati hüquqi aktlar*

İnzibati aktın qəbul edilməsində siyasi motivlərlə hərəkət edilibsə, o inzibati hüquqi akt məqsəd ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Məsələn, Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti muxalifət partiyasının icarəsində olan daşınmaz əmlakı, sıxışdırmaq niyyəti ilə müxtəlif bəhanələr irəli sürərək həmin əmlakı geri alarsa, bununla bağlı alınan bütün qərarlar siyasi motivlə qəbul edildiyindən ləğv olunmalıdır.

bc. *Xüsusi (ictimai maraq) məqsədini aşan inzibati hüquqi aktlar*

Qanunvericilikdə ictimai maraq bəzən konkret göstərilir. Məsələn, "əhalinin sağlamlığını qorumaq üçün", "sahibkarlığın inkişafı üçün" və s. kimi sözlərlə bəzi inzibati hüquqi aktların xüsusi məqsədi göstərilir. Belə xüsusi məqsədlər aşıldıqda da məqsəd ünsürü baxımından hüquqa ziddiyyət yaranır. Məsələn,

mühafizə aktlarının məqsədi ictimai asayiş və qaydanı qorumaq və təmin et - məkdir. Mühafizə səlahiyyətləri başqa məqsədlə icra edilməməlidir. Hətta ictimai asayişi qorumaq və təmin etmək mühafizə aktlarının xüsusi məqsədidir. Mühafizə orqanları bu məqsədi aşaraq ictimai xidmət və ya xidmət mənafeyi üçün akt qəbul etsələr, bu qərar yenə hüquqa zidd olacaq. Müvafiq mübahisə sırasında işə baxan məhkəmə, İO-nın aldığı tədbirin, nəzərdə tutulan məqsədə nail olmağa mümkün olub-olmadığını ağlabatan dərəcədə yoxlamalı, əgər alınan inzibati tədbirlə (aktla) rasional olaraq o məqsədə çatmağa heç cür mümkün deyilsə, belə akt hüquqa zidd hesab edilməli. Şübhəli hallarda isə, İO-nın aktı hüquqa uyğun sayılmalıdır.

§ 8. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARDA HÜQUQA ZİDDİYYƏTİN SANKSİYALARI

I. ÜMUMİ QEYDLƏR

A. Hüquq elmində olan təsnifat: əhəmiyyətsizlik – mütləq etibarsızlıq – nisbi etibarsızlıq

Bu təsnifat vacibdir, və sadəcə Mülki Hüquqda öz aktuallığını qorumur. Hüquqi münasibətlərin varlığı və davamı üçün, bu təsnifat bir çox hüquq sahəsində həyati önəm daşıyır.

Hüquqi aktın maddi və hüquqi ünsürlərinın olmaması, bir qayda olaraq, o aktın etibarsızlığına səbəb olur. Burada hüququmuzda yaranmış termin problemini qeyd etməliyik. Arzu olunan hal budur ki, müxtəlif hüquq sahələrinə aid terminlər eyni anlamı ifadə etsinlər. Termin mülki hüquqda bir məna, inzibati və cinayət hüququnda tamamilə başqa məna verirsə, bu, arzu olunmaz haldır və ölkənin hüquqi qurumlarının formalaşmasına əngəl törədir.

Hüquqda "etibarsızlıq" termini ilə hüquqi münasibətdə problemin olduğu ifadə olunur. Lakin bu problemlər müxtəlif olduğundan etibarsızlıq terminindən ya ümumi mənada hər hansı hüquqa ziddiyyəti, ya da xüsusi hüquqa ziddiyyəti ifadə etmək üçün istifadə oluna bilər.

Mülki Məcəllə "etibarsızlıq" sözü ilə ümumi olaraq geniş mənada hüquqa ziddiyyəti ifadə edib. Bunu MM-in 337.1-ci maddəsindən anlayırıq. Həmin maddəyə görə:

> 337.1. Bu (Mülki) Məcəllədə müəyyənləşdirilmiş şərtləri pozmaqla bağlanmış əqd etibarsızdır. *Etibarsız əqdlər mübahisə edilən əqdlər və ya əhəmiyyətsiz əqdlər ola bilər.*

Gördüyümüz kimi, Mülki hüquqda etibarsızlığın iki növü var – "mubahisə edilənlik" və "əhəmiyyətsizlik". Mübahisə edilən əqdlər, nöqsan olmaqla bərabər yenə də var olan əqdlərdir. Halbuki əhəmiyyətsiz əqdlər, Mülki hüquqa görə də heç bir hüquqi nəticəyə səbəb olmur.

İnzibati idarəetmə hüququ üçün çox əhəmiyyətli mənbə olan İİHQ "etibarsızlıq" sözü ilə "əhəmiyyətsizliyi" ifadə edir. Mülki Məcəllədə işlənən "etibarsızlıq" anlayışı ümumi mənalıdır, İİHQ-da isə daha dar mənada ələ alınır. Deyə bilərik ki, İİHQ, problemli inzibati aktlar üçün ortaq bir anlayış irəli sürmədiyinə görə, bunun yerinə ən uyğun istifadə olunası termin əlbəttə ki

«hüquqa zidd olma», «hüquqa ziddiyyət» anlayışlarıdır. Bu kitabda da "hüquqi problemi" olan inzibati aktlar "hüquqa zidd" kimi ifadə olunur.

Əhəmiyyətsizlik halında akt hüquq aləmində qəbul edilməmiş sayılır. Belə akt heç bir hüquqi nəticə doğurmur. Belə akta əsaslanaraq bəzi hərəkətlər icra edilmişsə, bu hərəkətlərlə zərər vurulduqda onlar delikt sayılmalıdır.

Qeyd etdiyimiz kimi, Mülki hüquqda Mülki Məcəllənin tənzimləməsi baxımından etibarsızlıq hallarını ikiyə ayırmaq mümkündür: bunlardan biri əhəmiyyətsizlikdir – məhkəmə qərarından asılı olmadan özlüyündə etibarsız olma və məhkəmə qaydasında mübahisə edilməklə, məhkəmə qərarı ilə etibarsız sayılma halıdır. Beləliklə, "əhəmiyyətsizlik" və "mübahisələndirmə" mülki qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş iki etibarsızlıq halıdır.[551] Lakin 337-dən sonrakı maddələrdə, Məcəllə bəzi problemli əqdləri göstərib onların mübahisələndirilə biləcəyini qeyd etdiyi halda, bəziləri üçün sadəcə "etibarsızdır" deyib, mübahisələndirmə ilə bağlı bir qeyd qoymur.

Əslində bununla Məcəllə, etibarsızlığı bir daha ikiyə ayırmaqla hüquqa ziddiyyət növlərini üçə çatdırır - əhəmiyyətsizlik, mütləq etibarsızlıq və nisbi etibarsızlıq.

Qanunu pozmaqla bağlanmış bəzi əqdlər "etibarsız" sayıldığı halda (məsələn, 14 yaşına çatmamış şəxslərin və ruhi xəstələrin bağladığı əqdlər), bəzi başqa hallarda "etibarsız sayıla bilər" ifadəsi işlənir (məsələn, sərxoş insanın bağladığı əqdlər). Açıq gö-rünür ki, Mülki Məcəllənin əqdlərdə etibarsızlıq dərəcəsinə görə yanaşma tərzi fərqlidir. Ruhi xəstənin etibarlı iradəsi, ümumiyyətlə, yoxdur, sərxoşun iradəsi isə sağlam iradə deyil.

Buna görə də əhəmiyyətsizlikdən başqa etibarsızlıq hallarını ikiyə ayırmaq – mütləq və nisbi etibarsızlıq – və nəticələrini də buna görə tənzimləmək zəruridir.

"Mütləq etibarsızlıq" statusu əhəmiyyətsizlik statusuna bənzər olmalıdır, bu fərqlə ki, əhəməyyətsiz əqd – olmayan əqddir, ona mütləq etibarsız əqd demək, onu ciddi qəbul etmək mümkün deyil (məsələn, rəsmi formaya əməl edilmədən bağlanan əqdlər). Mütləq etibarsızlıqda isə ilk baxışda bəlkə də bilinməyən, lakin ciddi maddi hüquq pozuntuları olur. Bu əqdlərdə müddətin keçməsi etibarsızlığı aradan qaldırmır, çünki belə əqd ictimai qaydanı qorumaq məqsədi ilə qəbul edilən qanunun imperativ müddəalarına ziddir. Onun etibarsızlığını hər kəs, hətta üçüncü şəxslər də həmişə irəli sürə bilər. Bu növ əqdin heç bir nəticə

[551] Allahverdiyev S. Mülki hüquq, ... cild 2, s. 312

yaratmamasında, aradan qaldırılmasında ictimai mənafe vardır. Hakim də belə aktı hər zaman birbaşa, tərəflər tələb etməsələr də eti barsız saymalıdır.

Nisbi etibarsızlıq zamanı akt çıxarılır, akt qanunun imperativ müddəalarına zidd olmur, lakin əqdin özəyini təşkil edən iradə qüsurlu olur. Səhv, aldatma və hədə-qorxu kimi səbəblərlə açıqlanan iradə həqiqi iradə ilə uyğun gəlmir. Nisbi etibarsızlıqla qüsurlu əqd qanunun imperativ müddəalarına zidd olmadığından, doğuracağı nəticələr baxımından da ictimai qaydanı poza bilməz. Buna görə də bu növ əqdin ləğv edilməsində ictimai maraq deyil, iradəsi təhrif olunmuş şəx - sin marağı var. Belə əqdin ləğvini ancaq iradəsi təhrif olunmuş şəxs tələb edə bilər. Hakim belə əqdi birbaşa ləğv edə bilməz. Məsələn, vacib yanılma[552] nəticəsində şəxsin bağladığı əqdlər belə əqdlərdir. Bunlarin etibarsızlığının mübahisə edilməsinə müddət də şamil olunmalıdır. İradəsi təhrif olunan şəxs bu əqdi məqbul saymışsa və ya müəyyən müddət ərzində mübahisələndirməyibsə, yəni qəbul edibsə, əqdin etibarsızlığı da aradan qalxmalıdır.

Bu təsnifatın mülki hüququmuzda tətbiq edilməməsinin nəticələri özünü 354-cü maddədə büruzə verir - 1 illik müddətin keçməsi ilə qanunun imperativ müddəalarına və ya əxlaqa zidd olan əhəmiyyətsiz əqdlər etibarlı sayılır. Yəni əxlaqa zidd məqsədlə bağlanan, hətta mətnindən belə bu ziddiyyət anlaşılan əqd etibarlı olacaq, yəni 1 il keçdikdən sonra əxlaqa ziddiyyətin təsdiq olunmasını məhkəmə qaydasında tələb edə bilməycəksiniz. Əlbəttə, bu cür düşünmək ab - surddur, lakin Mülki Məcəllənin 354-cü maddəsi başqa nəticə çıxarmağa imkan vermir. Əhəmiyyətsizlik ən ağır hüquqa ziddiyyət forması olduğuna görə, etibarsız əqdlər baxımından da eyni şeyi düşünmək məcburiyyətindəsiniz.

Özəl hüquqda olan bu etibarsızlıq halları və sanksiyalar inzibati aktlara şamil oluna bilərmi? Əvvəlcə onu qeyd edək ki, İİHQ fərdi inzibati aktlar baxı- mından hüquqa ziddiyyətin yeni tənzimləməsini yaradır, lakin bu tənzimləmə də başqa anlayışlardan istifadə edərək hüquqa ziddiyyətin ancaq iki növünü – "etibarsızlıq" və "qanunsuzluğu" qəbul edib. Bunlardan ikincisi – "qanunsuz- luq" baxımından müəyyən edilən sanksiyalar, mülki qanunvericilikdə olduğu kimi, tam tənzimlənmir. "Etibarsızlıq" isə mülki qanunvericilikdəki eyni anla - yışdan fərqlənir.

İnzibati aktlarda hüquqa ziddiyyətin sanksiyasını tənzimləyərkən inzibati aktların idarəetmə fəaliyyətinin həyata keçirilməsindəki rolunu, idarə olunan- ların qorunması prinsipini və sair xüsusiyyətləri nəzərə almaq lazımdır. İnzibati aktlar dövlət hegemonluğundan istifadə edilərək çıxarılan aktlardır və dövlət

[552] Qanunvericilik lahiyələrini hazırlayan şəxslər, hər halda məsəl ənin önəmini göstərmək məqsədi ilə, MM 347-ci maddəsində "vacıb əhəmiyyətli yanılma"dan söz ediblər. Əslində vacib sözü, əhəmiyyətli sözü ilə xeyli yaxın, bəzən isə eyni məna daşıyırlar. Əcaba, vacib əhəmiyyətsiz yanılma ola bilərmi?

iradəsinin ifadəsi kimi təzahür edir. İdarə olunanlar, əsasən, inanırlar ki, dövlət hakimiyyəti iradəsinin ifadəsi olan inzibati aktlar hüquqi baxımdan etibarlıdır. İdarə olunanlar çox vaxt administrasiya adından iradə ifadə edən instansiyaların səlahiyyət dərəcələrini, iradənin formalaşma ardıcıllığını, administrasiya daxilində çıxarılan hazırlıq aktlarını, administrativ instansiyaların qərar qəbul edərkən güddüyü məqsədi bilmirlər; vətəndaşlar inanırlar ki, inzibati hüquqi aktı çıxaran instansiya bu aktı qəbul edərkən qanunun cızdığı çərçivədə hərəkət edib. Amma idarə olunanların bu etibarı qorunmalıdır ki, sui-istifadə hallarına yol verilməsin.

Bütün bu səbəblərə görə, inzibati qərarlarda ortaya çıxa bilən etibarsızlıq hallarının sanksiyaları da müxtəlifdir (olmalıdır). Birincisi, hüquqa zidd inzibati qərarlara əhəmiyyətsizlik sanksiyası ancaq müstəsna hallarda və çox ağır etibarsızlıq olanda tətbiq edilməlidir. Bu müstəsna haldan kənar və çox ağır olmayan etibarsızlıq hallarında belə akt qanunsuz (ləğv oluna bilən) akt olmalıdır. Ancaq qanunsuz akt etibarlı, ləğv edilə bilmə imkanı olsa da, hüquqa uyğun akt kimi qəbul ediləcək. Bununla belə, əgər qanunsuz akt, aidiyyət üzrə məhkəmə instansiyasında ləğv edilərsə və ya birbaşa İO tərəfindən geri götürülər/ləğv edilərsə, hüquqa zidd (qanunsuz) inzibati qərar aradan qalxacaq. Aktın hüquqa ziddiyətini təsdiq edən bu qərar inzibati qərarın çıxarıldığı ana, yəni geriyə şamil ediləcək. Göründüyü kimi, qanunsuz inzibati qərarın etibarlığı mütləq deyil, nisbi mötəbərlikdir və o, məhkəmə qərarı və ya geri götürülməklə nəticələnməlidir. Lakin hüquqi sabitlik prinsipinə görə, bu nisbi mötəbərlik (ləğv oluna bilmə) statusu daimi olaraq davam etmir, müəyyən müddətlə məhdudlaşdırılır. Qanunsuz inzibati akt müəyyən müddət ərzində məhkəmə icraatı qaydasında ləğv edilməsə və ya administrasiya onu geri götürməsə, etibarlı sayılacaq.

Xülasə, inzibati aktlarda hüquqa ziddiyət hallarına tətbiq olunacaq sanksiyalar «əhəmiyyətsizlik» (İİHQ buna etibarsızlıq da deyib)" və "ləğv oluna bilmə"[553] olmaqla iki kategoriya altında toplana bilər. Bu ikinci növ hüquqa ziddiyyət sanksiyasının yarımçıq tənzimləndiyini təkrar etməliyik. Çünki İİHQ-nun 65-ci maddəsinə "əhəmiyyətsizlik" halları məhdud sayıda göstərilib, ora daxil olmayan üsul və maddi hüquq pozuntuları, nə qədər ağır olursa-olsun, aktı "qanunsuz" statusuna salırlar ki, bu da məhdud müddətə tabe olan hüquqa ziddiyyətdir. Hərçənd qanunsuz olan inzibati qərar, məhkəmə qərarı və ya geri alınmasıyla aradan qalxarsa, bu qərarların geriyə qüvvəsi

[553] Qanunvericilikdəki ifadələri də nəzərə alaraq "ləğv oluna bilmə" terminin bu sanksiyanın mahiyyətinə daha uyğun olduğunu düşünürük. " İnzibati icraat haqqında" Qanunun 67-ci maddəsinin analizi bu fikri dəstəkləyir.

olacaq və hüquqa zidd qərar qəbul olunmamış sayılacaq. Lakin qanuna zidd inzibati qərar ancaq müəyyən müddət içində ləğv edilə bilər. İİHQ-nun 67.12-ci maddəsinə görə, qanunsuz inzibati akt qanunsuzluğun bilindiyi tarixdən etibarən 1 il ərzində ləğv oluna bilər (inzibati orqan tərəfindən).[554] Onda belə çıxır ki, çox ağır hüquq pozuntuları, müəyyən bir zamanın keçməsi ilə qanunimi sayılacaq? Bu məntiqli etirazla qarşılaşmamaq üçün yuxarıda mülki münasibətlər üçün verilən mütləq – nisbi etibarsızlıq təsnifatı inzibati aktlar baxımından da tətbiq edilə bilərdi. Mütləq etibarsızlıq halı varsa, bu məhkəmələr tərəfindən birbaşa nəzərə alınmalıdır, tərəflər irəli sürməsələr belə. Mütləq-nisbi etibarsızlıq fərqləndirməsini, məhkəmənin hansı halları nəzərə almalı olması məsələsində tətbiq etmək məqsədəuyğun olardı.

Idarəetmə orqanlarının iradə ifadəsində olan səhvə gəldikdə, mövcud inzibati qanunvericilik bunu tənzimləməyib. Maraqlı şəxsin aldatması olmadan inzibati orqan iradəsində səhvə yol veribsə, inzibati qanunvericilik baxımından bu hallar necə qiymətləndirilməlidir? Əvvəlcə burada əlverişli - əlverişsiz (yararlandırıcı – yükləyici) aktlar baxımından məsələyə ayrılıqda baxılmalıdır.

Birinci sual bundan ibarətdir ki, bu hallara mülki qanunvericiliyin iradədəki səhvlə bağlı (MM-in 347-ci maddəsi) tənzimləməsi tətbiq edilə bilərmi? Burada ümumi qanun - xüsusi qanun fərqini nəzərə almaqla suala cavab verilməlidir.

İİHQ-nun 67.5-ci maddəsinə görə, maraqlı şəxsin məzmununa **etimad** göstərdiyi və həmin etimadın qanunla qorunduğu, başqa şəxslərin hüquqlarına və ya qanunla qorunan maraqlarına, dövlət maraqlarına və ya ictimai maraqlara ziyan vurmadığı hallarda, maraqlı şəxsə münasibətdə birdəfəlik və ya cari pul və ya əşya öhdəliklərinin nəzərdə tutulduğu və ya belə öhdəliklərin əmələ gəlməsinə səbəb olmuş qanunsuz **əlverişli** inzibati akt ləğv edilə bilməz. Maraqlı şəxs ona verilmiş əşyaları istehlak edibsə və onları qaytarmaq imkanı yoxdursa, onun etimadı qanunla qorunur. Qanunun bu tənzimləməsi eyni zamanda iradədəki səhv neticisəndə qəbul edilmiş yararlandırıcı inzibati aktlara da şamil olunur.

Normativ aktlar baxımından da eyni qayda var. Normativ aktların, ya da onların bir hissəsinin qüvvədən salınması zamanı (pis niyyətlə hüquqlar əldə edənlər istisna olmaqla) etimad qorunur.

Yükləyici inzibati aktın, administrativ iradə ünsüründə səhv varsa, vəziyyət necə olacaq? Məsələn, A əvəzinə B həqiqi hərbi xidmətə çağırıldıqda, yaxud A əvəzinə B vergiyə cəlb edildikdə, ya da A 100.000 manat əvəzinə 1.000.000 manat cərimə ödəməyə cəlb edildikdə iradədə səhv halları var.

[554] Bu bir illik müddət aktı qəbul edən və ya tabeçilik qaydasında yuxarı orqan üçündür. Maraqlı şəxslər üçün bu müddət 30 gündür, müdafiə və şikayət yolları aktda göstərilmədikdə isə müddət 6 aydır.

İİHQ-yə əsasən deyə bilərik ki, burada qanunsuz akt var. Sual yaranar ki, işləməyən pensiyaçı B vergiyə cəlb edildiyinə dair bildiriş alsa və onu əhəmiyyətsiz sayıb heç bir şey etməsə, 1 illik müddət keçdikdən sonra bu aktı icra etmək mümkün olacaqmı? İİHQ-nun 67.3-cü maddəsinə görə, qanunsuz əlverişsiz inzibati akt *hər bir halda* ləğv olunmalıdır. Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə başqa qayda nəzərdə tutulmamışdırsa, qanunsuz əlverişsiz inzibati aktın ləğv olunması həmin aktın qüvvəyə mindiyi andan yaranmış hüquqi nəticələri aradan qaldırır.

Səbəb və məzmun ünsürləri baxımından qanunsuz olan yükləyici (əlverişsiz) inzibati akt müddətin keçməsi ilə bağlı qanuniləşə bilməz. Bunun ən böyük istinadı İİHQ-nun 10-cu maddəsində əks olunan hüquqi dövlətin ümumi prinsipləridir ki, bunlar arasında "habelə hüququn və hüquqi dövlətin hamılıqla qəbul olunmuş prinsipləri" qeyd olunur. Qanunsuz yükləyici inzibati aktlar da bir çox halda əsas hüquq və azadlıqların pozuntusuna yol açacaqlarına görə, İİHQ-nun 67.12-ci maddəsindəki müddət, əsas hüquqları pozan qanunsuz yükləyici aktlara şamil edilməməlidir.

II. ƏHƏMİYYƏTSİZLİK (ETİBARSIZLIQ)

A. ƏHƏMİYYƏTSİZLİK SANKSİYASININ MAHİYYƏTİ

Əhəmiyyətsiz olan inzibati hüquqi akt qəbul edilməmiş sayılır. Dolayısıyla, belə qərarlar (aktlar) heç bir nəticəyə yol açmır. Belə qərara heç kəsin əməl etmək (administrativ instansiyaların da) öhdəliyi yoxdur. Əhəmiyyətsiz olan bu normativ və ya fərdi inzibati akta əməl etməyən maraqlı şəxslər haqqında sanksiya tətbiq oluna bilməz.

Ancaq əhəmiyyətsiz sayılan inzibati qərar yenə də inzibati orqanın aktıdır. Düzdür, əhəmiyyətsiz olan, qəbul edilməmiş sayılan qərarın məhkəmə və ya administrasiya ləğv edə və ya geri götürə bilməz. Ancaq belə qərar dövlət hegemonluğuna əsaslanaraq qəbul edildiyindən onun tətbiq olunma ehtimalı var. Buna görə də belə qərarın (aktın) əhəmiyyətsizliyini müəyyən etmək ehtiyacı yarana bilər və burada ictimai maraq vardır. Çünki əhəmiyyətsizliyə yol açan normativ səbəblər (aşağıda göstəriləcək) onların tətbiqi prosesində bəzi hallarda çətinliklər yaradır. Məsələn, maraqlı şəxsdən inzibati məsuliyyətə səbəb olan bilən hərəkətlər etməyi tələb edən inzibati akt çıxarıldıqda davranışın inzibati məsuliyyətə yol açıb-açmayacağı ilk baxışda gözə çarpmaya bilər. Başqa sözlə, hansı hallarda ləğv oluna bilən qanunsuz inzibati qərarın və hansı hallarda əhə-

miyyətsiz aktın olması əvvəlcədən bilinməyə bilər. Buna görə də məhkəmələr əhəmiyyətsiz inzibati hüquqi akta qarşı qaldırılan iddialarda bu qərarın yararsızlığını müəyyən etməlidir; aktın ləğv olunması tələb edildikdə əhəmiyyətsiz qərarın ləğv edilməsinin mümkün olmadığına əsaslanaraq məhkəmə iddianı rədd etməməli, aktın əhəmiyyətsizliyini müəyyən etməklə kifayətlənməlidir.

Əhəmiyyətsiz inzibati aktın əhəmiyyətsizliyi bu qədər ağır qüsuru olmayan aktların əksinə, heç bir müddətə bağlı olmadan hər zaman məhkəmə qaydasında müəyyən edilə bilər. Administrasiya da belə qərarı hər zaman geri götürə bilər.

İnzibati akt hansı hallarda əhəmiyyətsiz sayılacaq? Qanun bəzi hallarda əhəmiyyətsizliklə bağlı sanksiya tətbiq ediləcək inzibati qərarı açıq şəkildə göstərir. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 65-ci maddəsinə görə, aşağıdakı hallarda fərdi inzibati akt əhəmiyyətsiz sayılır:

- aktı hansı inzibati orqanın qəbul etdiyi məlum deyilsə;
- aktın kimə ünvanlandığı aydın deyilsə;
- aktı uyğun səlahiyyəti olmayan inzibati orqan qəbul edibsə;
- aktın icrası faktiki səbəblər üzündən mümkün deyilsə;
- qanunvericiliyə əsasən yalnız müəyyən rəsmi sənəd (rəsmi sənədin təqdim edilməsi) formasında qəbul edilə bilən, lakin həmin tələbə cavab verməyən inzibati akt;
- akt maraqlı şəxsdən inzibati və ya cinayət məsuliyyətinə səbəb ola bilən hərəkətlər etməyi tələb edirsə.

Belə bir sual yaranır ki, inzibati aktların əhəmiyyətsizliyi ancaq 65.1-ci maddədə göstərilən hallarla məhdudlaşırmı? Məsələn, kollegial şəkildə qəbul edilməli inzibati qərar nəzərdə tutulmuş toplantı zamanı və yerdə deyil, başqa şəraitdə qəbul edilibsə (məsələn, kollegiya sədrinin ad günündə onun bağ evində, üstəlik, kollegiya üzvlərindən bəzilərinin sərxoş vəziyyətində qərar qəbul edilməsi), bu qərar zahirən etibarlı, eyni zamanda qanunsuz, yoxsa əhəmiyyətsiz qərar sayılmalıdır?

Belə hallarda hüquqa ziddiyyətin ağırlıq və açıqlıq dərəcəsinə baxmaq lazım olacaq. Çünki əhəmiyyətsizlik səbəblərini İİHQ-nun 65.1-ci maddəsi ilə məhdudlaşdırsaq, bu, o mənaya gələcək ki, ağır formada hüquqa zidd olan inzibati qərarlar da daha sonra etibarlı ola bilər ki, bu fikirlə də razılaşmaq mümkünsüzdür. Hüquqa ziddiyyət və nöqsan çox ağır olarsa və asanlıqla fərqləndirilirsə, əhəmiyyətsiz inzibati qərar mövcud olacaq. Bu iddianı sübuta yetirən ən əsas dəlil «İnzibati icraat haqqında» Qanuna əmsal olan müvafiq alman

qanunudur. Almaniya «İnzibati Prosessual Qanun»unun 44.1-ci maddəsinə görə, açıq-aşkar yanlış olan inzibati aktlar etibarsız sayılır.[555]

Ancaq hansı hallarda hüquqa ziddiyyətin çox ağır və 3-cü şəxslərin asanlıqla anlaşıla bilən olduğunu müəyyən etmək, obyektiv meyar tapmaq da imkansızdır. İnzibati hüquqi akt ayrılıqda götürülərək ziddiyyət və nöqsanın ağırlıq dərəcəsi müəyyən edilməlidir. Şübhəli hallarda əhəmiyyətsiz inzibati aktın deyil, hüquq baxımından dolayısıyla etibarlı olan, lakin ləğv oluna bilən inzibati aktın olduğunu qəbul etmək lazımdır.

İnzibati normativ aktlar baxımından isə, "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Qanunun 22-ci maddəsi normativ aktın rekvizitlərini nəzərdə tutur; bunlar aktın adı, başlığı, aktın qəbul edildiyi tarix və yer, səlahiyyətli şəxsin imzası və aktın nömrəsidir. İİHQ-nun 65-ci maddəsi normativ aktlara şamil edilə bilməz. Bununla belə, inzibati normativ aktların əhəmiyyətsizliyinə yol açan sair səbəblər vardır. Məsələn, inzibati normativ aktla cinayət məsuliyyətinə səbəb olan davranışlar tənzimlənə bilməz; belə normativ akt əhəmiyyətsiz olacaq. Səlahiyyəti olmayan nazirlik başqa nazirliyin fəaliyyət sahəsinə daxil olan məsələlərlə bağlı normativ akt qəbul edərsə, fərdi aktlarda olduğu kimi, bu cür normativ aktlar əhəmiyyətsiz sayılacaqmı? Burada belə bir meyar tətbiq oluna bilər – ağır səlahiyyət aşımı varsa, məsələn, Səhiyyə Nazirliyi Daxili İşlər Nazirliyinin sahəsinə aid məsələdə normativ akt qəbul etdikdə bu normativ akt (Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyata alınıb dərc edilsə belə) əhəmiyyətsiz sayılmalıdır. Lakin bu ehtimalın olması çətindir. Daha çox problem, məsələn, Maliyə Nazirliyinin sahəsinə aid məsələlərdə Vergilər Nazirliyi normativ tənzimləmə apardıqda yarana bilər; bu cür normativ aktların Ədliyyə Nazirliyində qeydiyyatdan keçməsi və yayımlanması mümkündür. Bunlar hüquqa zidd olmaqla bərabər (*ultra vires* səbəbindən), əhəmiyyətsiz sayılmayacaq və məhkəmə qaydasında ləğv edilənədək və ya inzibati qaydada hər hansı yolla (qərarın və ya qeydiyyatın ləğv edilməsi kimi) aradan qalxanadək etibarlı sayılacaq. Yəni fərdi inzibati aktların əhəmiyyətsizliyinin müəyyən edilməsindəki meyarlar (hüquqa ağır və aşkar ziddiyyət) normativ aktlar baxımından da tətbiq edilməlidir. Amma yenə də qeyd edək ki, normativ aktların qüvvəyə minməsi Ədliyyə Nazirliyinin qeydiyyata alması və dərc etməsi şərtinə bağlı olduğu üçün normativ aktlarda hüquqa ağır və aşkar ziddiyyətin olması ehtimalı azdır, yəni normativ aktlarda yaranacaq hüquqa ziddiyyət əhəmiyyətsizlik deyil, daha çox "ləğv oluna bilmə" formasında ola bilər.[556]

[555] Bu maddənin inlgiliscə mətni bu şəkildədir: *"An administrative act shall be invalid where it is very gravely erroneous and this is apparent when all relevant circumstances are duly considered"*.

[556] Ölkəmizdə inzibati normativ hüquqi aktların əhəmiyyətli hissəsinin hüquqa uyğunluğunu yoxlama və ləğv etmə səlahiyyəti Konstitusiya Məhkəməsinin müstəsna aidiyyətindədir.

B. İNZIBATİ HÜQUQİ AKTLARIN YARARSIZLIĞINA SƏBƏB OLAN SAİR HALLAR

Yuxarıdakı açıqlamaları yekunlaşdıraraq belə nəticəyə gəlmək olar ki, hər nə qədər İİHQ-da əhəmiyyətsizliyin səbəbi kimi göstərilməsə də, çox ağır və açıq formada hüquqa zid olan inzibati qərarlar aşağıdakı hallarda əhəmiyyətsiz sayılır:

a) maraqlı şəxsin tələb və razılığının olmaması

Aktın qəbul edilməsi maraqlı şəxsin tələb və razılığına bağlı olan inzibati hüquqi aktlarda (istəyə bağlı aktlarda), xüsusilə öhdəlik yaradan (yükləyici) aktlarda tələb və razılığın olmaması inzibati aktın əhəmiyyətsizliyinə səbəb olur. Belə aktlarda maraqlı şəxsin razılığı administrasiyanı qərar qəbul etməyə yönəldən amildir və dolayısıyla, aktın səbəb ünsürünü təşkil edir. Maraqlı şəxsin tələb və razılığı olmadan akt qəbul edilibsə, akt səbəb ünsürü baxımından hüquqa zidd olacaq. Ancaq səbəb ünsüründəki bu hüquqa ziddiyət o dərəcə ağır və açıq nöqsandır ki, akt əhəmiyyətsiz sayılacaqdır. Məsələn, şəxsin istəyi və qanuni əsaslar olmadan pensiyaya çıxarılmasına dair qərar əhəmiyyətsiz sayılmalıdır.

b) səlahiyyət ünsüründəki nöqsanlar və əhəmiyyətsizlik

Səlahiyyət ünsüründəki bəzi ağır və açıq nöqsanlar da qəbul edilən aktın əhəmiyyətsiz sayılmasına səbəb olur. Səlahiyyət ünsüründəki bu növ ağır və açıq nöqsan halları funksiya (başqa hakimiyyət qolunun səlahiyyətinin) mənimsənilməsi, ağır və aşkar səlahiyyət mənimsənilməsi və səlahiyyəti aşma hallarıdır (İİHQ-nun 65.1.2-ci maddəsi).

c) forma ünsüründəki nöqsanlar və əhəmiyyətsizlik

Inzibati qərarın forma ünsüründəki bəzi nöqsanlar da əhəmiyyətsizliyə səbəb olur. Inzibati hüquqi aktların çox böyük hissəsi yazılı formaya tabedir. Qanunvericiliyə görə, yazılı olması rekvizit olaraq tələb olunan, amma şifahi qəbul edilən qərarlar əhəmiyyətsiz olacaq. Eyni şəkildə, inzibati hüquqi aktları səlahiyyətli instansiyalar imzalamalıdır; imzalanmamış qərar əhəmiyyətsizdir. Toplantı və qərar qəbulu qaydalarına uyğun olmadan çıxarılan qərarlar və ya toplantı olmadan imza toplamaqla qəbul edilən qərarlar da əhəmiyyətsizdir. İİHQ-nun 65-ci maddəsi bunlardan bəzilərini nəzərdə tutub.

d) Məzmun ünsüründəki nöqsanlar və "yoxluq" halı

Nəhayət məzmun ünsüründəki bəzi nöqsanlar da, inzibati qərarların yoxluğu nəticəsinə səbəb olur. İnzibati qərarların məzmunu mümkün və legitim olmalıdırlar. Məzmunu mümkün olmayan bir inzibati akt "yox" sayılmalıdır.

Məsələn, bir ictimai əmlakın dövlətləşdirilməsinə dair inzibati aktın mövzusu mümkün deyildir (İİHQ 65.1.5-ci maddə). Habelə aktın məzmunu açıq-aşkar və çox kobud bir hüquq pozuntusunu təşkil edirsə, bunlar da "yox" kimi sayılmalıdır. Bütün mədəni millətlər aşkar və kobud hüquq pozuntularına bu şəkildə yanaşırlar.

III. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARDA QANUNSUZLUQ VƏ YA "LƏĞV OLUNA BİLMƏ" SANKSİYASI

Yuxarıda göstərdiyimiz kimi, əhəmiyyətsiz olmayan qanunsuz inzibati qərar hüquqa zidd/qüsurlu inzibati aktdır, lakin əvvəlcə hüquqa uyğun inzibati qərar kimi etibarlı sayılır. Ancaq inzibati aktın belə mötəbərliyi nisbidir. Bu mötəbərlik irəlidə reallaşacaq şərtlə aradan qaldırıla bilər. Başqa sözlə, qanunsuz inzibati aktın mötəbərliyi maraqlı şəxsin tələbi ilə məhkəmə qaydasında ləğv edilməklə və ya administrasiyanın geri götürməsi yolu ilə sona çatacaq. Ləğv edilməyən və ya geri götürülməyən qanunsuz inzibati hüquqi akt hüquqa uyğun inzibati aktın bütün nəticələrini doğuracaq. Eynilə, müəyyən müddətdə ləğv edilməyən və ya geri götürülməyən qanunsuz, qüsurlu inzibati aktın hüquqa ziddiyyətini də irəli sürmək mümkünsüz olacaq. Onda qanunsuz inzibati aktın nisbi mötəbərliyinə son qoyan şərtlərə baxaq.

A. MƏHKƏMƏ QAYDASINDA LƏĞVETMƏ

Qanunsuz inzibati aktın nisbi mötəbərliyinə xitam verən ilk şərt qərarı məhkəmənin ləğv etməsidir. Texniki cəhətdən bu, məhkəmənin iddianı təmin etməsi və aktın (onun bir hissəsinin) ləğv edilməsi formasında qarşıya çıxır. Qanunsuz və qüsurlu inzibati qərar subyektiv hüququ pozulan şəxsin (şəxslərin) qaldıracağı iddia ilə aidiyyəti üzrə məhkəmə qərarına əsasən ləğv ediləcək. Mövcud qanunvericilik və praktikaya görə, maraqlı şəxs (ərizəçi) məhkəmədən bunları istəyir – 1) ya sadəcə olaraq inzibati aktın hüquqa zidd hesab edilməsini ya da ki 2) həm inzibati aktın (ya da hərəkətsizliyin) hüquqa zidd hesab olunmasını həm də inzibati orqana müvafiq öhdəliyin qoyulması barədə qətnamə qəbul olunması tələb olunur.

Aidiyyət üzrə məhkəmənin ləğvetmə qərarı etibarsız sayılan qərarın çıxarıldığı tarixə qədər geriyə şamil edilir. Başqa sözlə, iddianın təmin edilməsinə dair məhkəmə qərarı o deməkdir ki, ləğv edilən qərar qəbul edilməmiş sayılır və etibarsız olur. Dolayısıyla, ləğv olunan qərar çıxarıldığı tarixdən etibarsız sayılır. Qanunsuz yükləyici/əlverişsiz inzibati aktın ləğv olunması həmin aktın qüv-

vəyə mindiyi andan yaranmış bütün hüquqi nəticələri aradan qaldırır (İİHQ, 67-ci maddə).

Məhkəmənin ləğvetmə qərarı dövlətin bütün orqanları kimi icra hakimiyyəti üçün də məcburidir. Qanunsuz sayılmış inzibati qərar hüquqi nəticə doğurmayacağı kimi, administrasiya da onun ləğv olunmasından əvvəl yaranmış hüquqi nəticələri aradan qaldırmalıdır. Administrasiya icazənin, hüququn, sənədin verilməsində şəxsin istəyini rədd etməklə onun hüququnu pozubsa və məhkəmə də bunu müəyyən edibsə, belə halda administrasiya pozulan hüququn bərpası üçün məhkəmə qərarlndan sonra "əks qərar" çıxarmalıdır. Məsələn, əvvəlcə İO-dan ümumvətəndaş pasportu istəmiş şəxsə pasport verməlidir, işdən çıxardığı işçini işə bərpa etməlidir, tikinti üçün icazə verməlidir və s.

Qanunsuz inzibati qərarla hüquqları pozulan şəxs bu qərarın ləğv edilməsini ancaq müəyyən müddət ərzində tələb edə bilər. Bu müddət Mülki Prosessual Məcəllənin 298-ci maddəsinə görə, qanunlarda ayrı müddət nəzərdə tutulmadıqda (ola bilər ki, qanunvericilik konkret inzibati aktlar üçün daha fərqli müddət nəzərdə tutsun), yazılı bildiriş tarixindən etibarən 1 aydır. İnzibati Prosessual Məcəllə lahiyəsinin 37-ci maddəsinə görə də, iddia müddəti 30 gün kimi nəzərdə tutulub.

İİHQ-nun 73.1-ci maddəsinə görə də, inzibati qaydada şikayət vermək üçün müddət 30 gündür, lakin qanunun həmin müddəası məhkəmə qaydasında baxılan şikayətlərlə bağlı icraatda tətbiq edilmir, məhkəmədən əvvəl inzibati qaydada baxılan şikayət üzrə icraatlarda tətbiq edilir. Bu müddətdə ləğvi tələb edilməyən qanunsuz inzibati aktın nisbi mötəbərliyi daimi mötəbərliyə çevriləcək. Maraqlı şəxslər isə belə inzibati aktın doğuracağı nəticələri qəbul etməli olacaq. Lakin inzibati qaydada şikayət verildikdə, faktiki olaraq məhkəməyə şikayət müddəti uzayır: belə ki, məhkəməyə müraciət etmə müddətinin başlangıcı, İO şikayət üzrə verdiyi qərardan sonra başlayacaq.

B. ADMİNİSTRASİYANIN AKTI GERİ GÖTÜRMƏSİ (GERİYƏ QÜVVƏLİ LƏĞVETMƏ)

Hüquqa zidd inzibati aktın nisbi mötəbərliyinə son qoyan ikinci şərt aktı administrasiyanın geri götürməsidir. İİHQ bunu "ləğvetmə" adlandırır, ləğvetmə qərarı geriyə şamil olunduğuna görə, bu ləğvetmə inzibati aktın geri götürülməsidir. Başqa qanunvericilik aktlarında olduğu kimi, burada da tərcümə səhvi vardır. Almaniya qanununun 48-ci maddəsində "*withdrawal*"dan bəhs edilir. Bu da "geri götürmə" deməkdir, çünki inzibati qaydada ləğvetmə qanuni inzibati qərarlara şamil edilir ki, bu qərarlarla bağlı ləğv etmə qərarı geriyə

şamil olunmur; qanuni inzibati akt ancaq ləğvetmə qərarından sonra xitam olunmuş sayılacaq, o ana kimi yaratdığı hüquqi nəticələr də qüvvədə qalacaq. Almaniya İnzibati Prosedura Qanununun 43.2-ci maddəsi ilə AR İİHQ-nun 64.2-ci maddəsini müqayisə etsək, görərik ki "*withdrawal*" "geri çağırma" kimi düzgün tərcümə olunub.

Buna görə də həm mahiyyətini düzgün əks etdirmək, həm də qanunvericilikdə istifadə olunan anlayışdan uzaqlaşmamaq üçün "geriyə qüvvəli ləğv etmə" kimi anlayışdan da istifadə edilə bilər.

Geriyə qüvvəli ləğv etmə qanunsuz inzibati aktı idarəetmə orqanlarının başqa inzibati aktla qüvvədən salması, onu çıxarıldığı tarixdən etibarsız elan etməsi deməkdir. Buradan anlaşıldığı kimi, yanlış inzibati aktın geriyə qüvvəli ləğvi ikinci inzibati akt çıxarmaqla olur. Dolayısıyla, bu qərar da, tərkib hissələri baxımından hüquqa zidd ola bilər. Başqa sözlə, geri götürmə qərarının özü də geri götürülə bilər və ya məhkəmədə mübahisələndirilə bilər; geri götürmə aktı ayrıca qəti qərardır. Qanunsuz inzibati hüquqi aktı geri götürən ikinci akt əvvəlki «qüsurlu» inzibati qərarı etibarsız hala gətirir və onu yaratdığı və yaradacağı bütün nəticələri ilə bərabər ləğv edir. Başqa sözlə, «qüsurlu» inzibati hüquqi akt geri götürülübsə, qəbul edilməmiş sayılır. Göründüyü kimi, burada inzibati hüquqi aktların geriyə şamil edilməzliyi qaydasından istisna ilə qarşılaşırıq.

Geri götürmə qərarı bəzi hallarda hüquqa zidd inzibati aktın doğurduğu və ya doğuracağı bütün nəticələri aradan qaldırmağa kifayət eləmir. Məsələn, filmin və ya teatr tamaşasının göstərilməsini qadağan edən hüquqa zidd inzibati akt geri götürüləndə bu aktın meydana gətirdiyi və ya gətirəcəyi bütün hüquqi nəticələr aradan qalxır. Ancaq bəzi hallarda hüquqa zidd inzibati aktın sadəcə geri götürülməsi onun yaratdığı və ya yaradacağı bütün hüquqi nəticələrin aradan qaldırılmasına kifayət eləmir. Idarəetmə orqanlarının geri götürmə qərarından sonra çıxaracağı başqa qərar qanunsuz qərarın nəticələrini aradan qaldırmalıdır. Belə hallarda administrasiya üçün *nəticələri aradan qaldırma öhdəliyi* yarandığı kimi, maraqlı şəxs üçün də administrasiyadan *bu nəticələrə son qoyulmasını tələb etmək hüququ* yaranır. Məsələn, buna hüququ olan tələbənin universitetə qeydiyyata alınmaq tələbinin qanunsuz olaraq rədd edilməsi barədə qərarın geri götürülməsi, geri götürülən qərarın meydana gətirdiyi və ya gətirəcəyi nəticələri aradan qaldırmağa kifayət etmir. Idarəetmə orqanları başqa aktla (qeydiyyata alma aktı ilə) geri götürdüyü qərarın nəticələrini aradan qaldırmalıdır.

Qanunsuz inzibati aktın geri götürülməsi başqa inzibati hüquqi aktla olacağından, geri götürmə aktının *səbəb ünsürü* daha əvvəl çıxarılan qanunsuz inzi-

bati hüquqi aktdır. ***Hüquqa uyğun* inzibati aktın geri götürülməsi mümkün deyildir**. Hüquqa uyğun inzibati hüquqi akt, qanunda nəzərdə tutulan şərtlər varsa (İİHQ, 68-ci maddə), ancaq gələcək üçün ləğv edilə bilər.

Geri götürmə aktının *məzmunu* qanunsuz inzibati aktın çıxarıldığı andan bütün hüquqi nəticələri ilə bərabər ləğv edilməsidir.

Geri götürmə aktının *forma ünsürünə* gəldikdə, bir qayda olaraq, geri götürmə aktı, qanunda əksi nəzərdə tutulmayıbsa, geri götürülən aktla eyni formada və qaydada çıxarılmalıdır. Bu qayda "üsulda paralellik" qaydasının tələbidir.

Geri götürməyə *səlahiyyətli instansiya,* bir qayda olaraq, geri götürülən aktı çıxaran administrativ instansiyadır. Bu "səlahiyyət paralelliyi" prinsipinin məntiqi nəticəsidir. İerarxik nəzarət instansiyasının da bu nəzarətə tabe aşağı instansiyanın çıxardığı qanunsuz inzibati qərarı geriyə qüvvəli *ləğv etmə* səlahiyyəti vardır, lakin onun əvəzinə yeni qərar alma səlahiyyəti həmişə olmur.[557] Çünki ierarxik nəzarət instansiyası nəzarəti altındaki aşağı instansiyaların hüquqa uyğun fəaliyyət göstərmələrini yoxlamalıdır; onlar aşağı instansiyaların hüquqa zidd davranış və qərarlarına görə məsuliyyət daşıyırlar.

Qeyd etdik ki, bəzi hallarda qanunsuz aktın ləğvi bütün hüquqi nəticələri aradan qaldırmır. Maraqlı şəxsin etimadının qanunla qorunduğu yararlandırıcı aktlar olduqda, ləğv edilmiş qanunsuz aktın bəzi nəticələri qorunur.

Əvvəlcə onu qeyd edək ki, İİHQ iki halda (qanunsuz da olsa) yararlandırıcı inzibati aktın ləğvini mümkün saymır:

1) maraqlı şəxsin məzmununa **etimad** göstərdiyi və həmin etimadın qanunla qorunduğu aktlar;
2) başqa şəxslərin/dövlətin/ictimaiyyətin hüquqlarına və maraqlarına ziyan vurmadığı hallarda, maraqlı şəxsə münasibətdə birdəfəlik və ya cari pul, yaxud əşya öhdəliklərinin nəzərdə tutulduğu və ya belə öhdəliklərin əmələ gəlməsinə səbəb olmuş qanunsuz əlverişli inzibati aktlar.[558] Bunların ləğv olunmasına yol verilmir.

Yuxarıda göstərilən hər iki halda, maraqlı şəxs vicdanlı olmalıdır. Habelə başqa şəxslərin, dövlətin, ictimaiyyətin hüquqlarına və maraqlarına ziyan vuran qanunsuz əlverişli inzibati akt ləğv olun malıdır. Amma bu aktın ləğv olunması onun qüvvəyə mindiyi andan yaranmış hüquqi nəticələrin hamısını aradan

[557] Bu mövzuları daha əvvəl işlədik.

[558] Maraqlı şəxsin ona verilmiş pul vəsaitlərini xərclədiyi və ya əmlakdan istifadə etdiyi və buna görə də onlan qaytarmaq iqtidarında olmadığı və ya onlan qaytardığı təqdirdə əhəmiyyətli ziyana məruz qalacağı hallarda, həmin şəxs etimadın qanunla qorunması hüququna malikdir.

qaldırmır (retroaktiv qüvvəsi olmur). Yəni bu halda maraqlı şəxsin etimadı keçmişdə yaranmış hüquqi nəticələr baxımından qorunacaqdır. Ictimai maraq tələb edərsə, vicdanlı şəxslərin əldə etdikləri hüquqi nəticələr, əvəz edilməklə yaxud kompensasiya ödəməklə dəyişdirilə bilər. Məsələn, qanunsuz (yol çəkiləcək yerdən) inzibati aktla vicdanlı vətəndaşa torpaq sahəsi verilib, vətəndaş da orada tikinti aparmaq məqsədilə bəzi işlər görübsə, yolun çəkilməsində ictimai maraq olduğuna görə belə inzibati akt ləğv olunmalı (tikinti icazəsi alıbsa, icazə aktı da qüvvəsini itirəcək), lakin şəxsə çəkmiş olduğu xərclər ödənməlidir.

Müddət məsələsi: Qanunsuz, "qüsurlu" inzibati qərarın geri alınmasında diqqət çəkən başqa məqam da geri götürmənin müəyyən müddətlə məhdudlaşdırılmasıdır. Administrasiya qanunsuz inzibati aktını istədiyi vaxt geri götürə bilərmi? Yuxarıda da vurğuladığımız kimi, hüquqa zidd inzibati qərarın nisbi mötəbərliyini aradan qaldıran şərtlərdən biri olan ləğv etmə müəyyən müddətlə bağlıdır. İİHQ-nun 67.12-ci maddəsinə görə, qanunsuz inzibati akt həmin aktın ləğv olunmasını şərtləndirən hallar məlum olduğu gündən *inzibati orqan tərəfindən* 1 il ərzində ləğv edilə bilər.[559] Bu müddət keçəndən sonra qanunsuz inzibati qərar daimi mötəbərlik qazanır. Belə həll yolu ictimai mənafe ilə şəxsi mənafe arasında balans təmin edərək hüquqi münasibətlərdə sabitliyin qorunması məqsədi güdür. Qanunsuz inzibati hüquqi akt geri götürülənə qədər etibarlı, hüquqa uyğun sayıldığından bu akta istinad olunaraq bəzi hüquqi nəticələr yarana və bəzi hüquqi münasibətlər qurula bilər. Administrasiya bir yandan qanunsuz aktı geriyə qüvvəli ləğv etməli, digər tərəfdən qanunsuz inzibati aktın geri götürülməsinə qədər, o akta əsaslanaraq yaradılan yanakı hüquqi nəticə və münasibətləri qorumalıdır (vicdanlı 3-cü şəxslər baxımından). Məhz bu, sabitliyi qoruma problemidir. Qanunsuz inzibati akt ancaq müəyyən müddət ərzində geri götürülə bilər və həmin müddətdə geri götürülməyən qərar etibarlı sayılmalıdır.

Fransada əvvəlcə hüquqa zidd inzibati aktın geri götürülməsi üçün müddət şərti olmayıb. Sonralar Dövlət Şurası «qüsurlu» aktın ancaq məhkəməyə şikayət etmə müddəti ərzində və iddia qaldırılmışsa, işə baxılması qurtaranadək geri götürülə biləcəyi qaydasını tətbiq etməyə başladı. Fransa Dövlət Şurası bu qaydadan istisna olaraq hüquqa zidd inzibati hüquqi aktların əhəmiyyətsiz olma-

[559] Maraqlı şəxslər aktın geri alınmasını aktın ona məlum olduğu gündən 30 gün ərzində tələb edə bilər. İİHQ-nun 73.2-ci maddəsinə görə, inzibati aktda ona qarşı mümkün hüquqi müdafiə vasitələri, bu hüquqi müdafiə vasitələrindən istifadə (şikayət vermə) qaydası və müddəti nəzərdə tutulmadıqda və ya inzibati akt onun ünvanlanmadığı digər maraqlı şəxslərin qanuni maraqlarına (ilk dəfə) toxunduqda, həmin inzibati aktdan onun qüvvəyə mindiyi gündən 6 ay müddətində şikayət verilə bilər.

sını, 3-cü şəxsin aldatması nəticəsində çıxarıldıqda, müddətdən asılı olmayaraq istənilən vaxt aktın geri götürülə bilməsi qaydasını qəbul etdi. Fransa Dövlət Şurasının bu praktikası o fikrə əsaslanır ki, maraqlı şəxs iddia müddətini ötürdükdən sonra qanunsuz inzibati aktın nəticələrini qəbul etməli olduğu kimi, administrasiya da bu müddətin keçməsindən sonra qanunsuz inzibati aktın nəticələrini tanımalıdır. Alman hüququnda da eyni anlayış hakimdir (İnzibati Prosessual Qanun, 48.4-cü maddə). Bizim İİHQ də eyni prinsipləri əks etdirir. İnzibati orqanlar qanunsuz aktları ancaq 1 il ərzində geriyə qüvvəsi olmaqla ləğv edə bildikləri kimi, İİHQ-nun 67.6-cı maddəsindəki hallar (rüşvət, aldatma kimi) mövcud olduqda da qanunsuz inzibati aktı həmişə ləğv edə bilər.

Sual yarana bilər ki, qanunsuz akta əsaslanaraq qanuna uyğun bir və ya bir neçə akt qəbul edilibsə, qanunsuz aktı ləğv etmək mümkün olmalıdırmı, yaxud ləğv edilərsə, sonradan çıxarılan aktlar qüvvədə qalmalıdırmı? Bu sualın cavabı önəmlidir. Yükləyici və yararlandırıcı aktlar baxımından həll yolunu yuxarıda göstərdik. Lakin inzibati aktlar bəzən çox mürəkkəb olur, eyni akt həm yükləyici, həm də yararlandırıcı ola bilər. Bu məsələ də ümumi qaydalarla həll edilməlidir. Məsələn, tutaq ki, vətəndaş A zabit kimi ehtiyata buraxıldıqdan sonra təkrar qanunsuz olaraq həqiqi hərbi xidmətə çağırılıb, ona maaş ödənilib və xidməti mənzil verilib. Xidmətə cəlb edilmə aktı ləğv edilərsə, başqa aktlar da ləğv olunacaqmı? İİHQ-nun 67.5-ci maddəsini nəzərə alsaq, başqa aktlar da geriyə qüvvəsi olmaqla ləğv edilməməlidir. Yəni zabit aldığı maaşı geri qaytarmayacaq, xidməti mənzili boşaldacaq (əgər zabitə ancaq xidmət müddəti ərzində yararlanması üçün verilibsə), lakin yaşadığı müddət üçün ondan icarə haqqı tələb edilməyəcək.

Qanunsuz inzibati aktın geri götürülməsi müəyyən müddətlə əlaqələndirilir, belə aktlar maraqlı şəxs üçün əlverişli qanunsuz aktlar baxımından etibarlıdır.[560] Maraqlı tərəf üçün öhdəlik müəyyən edən qanunsuz aktı administrasiya istənilən vaxt geri götürə bilər. Çünki bu növ aktları müəyyən müddət keçəndən sonra administrasiyanın geri götürməsi hüquqi münasibətlərdə sabitlik prinsipinə zərər vurmur. Ədalət prinsipi də bu növ aktların istənilən vaxt geri götürülməsini tələb edir.

C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARIN XİTAM OLUNMASI

Inzibati qərarların xitam olunmasının səbəblərini iki qrupa bölmək olar:

1) inzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olmayan səbəblər;

[560] Gözübüyük, Tan, I Cild, s. 373.

2) inzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olan səbəblər.

1. İnzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olmayan səbəblər

Inzibati hüquqi aktlar onları qəbul edən orqanların iradəsindən asılı olmayan səbəblərlə xitam oluna bilər. Bu səbəblər də hüquqi və faktiki səbəblər olmaqla iki yerə ayrılır:

a) hüquqi səbəblər

İnzibati aktın hüquqa zidd sayılaraq məhkəmə qaydasında qüvvədən düşmüş hesab edilməsi inzibati aktın xitam olunmasına yol açan hüquqi səbəbdir. Yalnız mənfəət təmin edən (əlverişli) inzibati aktların maraqlı tərəfinin bu mənfəətdən imtina etməsi inzibati aktı onu qəbul etmiş instansiyanın iradəsindən asılı olmayaraq aradan qaldıran hüquqi səbəbdir. Məsələn, icazə və ya lisenziya qərarı almış maraqlı şəxsin bundan imtina etməsi akta xitam verir, onu sonlandırır.

b) faktiki səbəblər

İnzibati akt onu qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olmayan faktiki səbəblərdən də aradan qalxa bilər. İnzibati aktın məzmunsuzluğu və ya maraqlı şəxsin olmaması inzibati hüquqi akta xitam verən faktiki səbəblərdir. Məsələn, məmur təyin olunan şəxsin ölməsi, mehmanxana kimi işlədilməsinə icazə verilən binanın uçması, tikintiyə icazə verilmiş ərazinin dəniz suyu altında qalması bu aktları xitam edir.

c) inzibati aktın aradan qalxması

Bu vəziyyət müəyyən müddət və ya şərtlə bağlı qərarlarda ortaya çıxır. Müəyyən müddət üçün verilən icazə və lisenziyalar bu müddətin bitməsi ilə özözünə aradan qalxır. Idarəetmə orqanlarının ayrıca qərar çıxarmasına bu halda ehtiyac yoxdur. Müəyyən şərtlə bağlı inzibati hüquqi aktlar da şərtin reallaşması ilə aradan qalxır. Məsələn, inşaat üçün torpaq sahələri ayrıldıqda 1 il ərzində tikinti işlərinə başlanmalıdır, başlanmazsa, uyğun sərəncam 1 il sonra qüvvəsini itirir (Torpaq Məcəlləsi, 73.1-ci maddə).

2. İnzibati hüquqi aktı qəbul edən instansiyanın iradəsindən asılı olan səbəblər

Inzibati aktın onu qəbul etmiş instansiyanın iradəsi ilə aradan qalxması üçün idarəetmə orqanları yeni inzibati hüquqi akt çıxarmalıdır. İdarəetmə orqanlarının inzibati aktının başqa inzibati hüquqi aktla aradan qaldırılması ya geriyə

(geri götürmə), ya da gələcəyə qüvvəsi olan (ləğvetmə, dəyişdirmə, düzəltmə) akt qəbul edilməsi yolu ilə mümkündür.

a) geri götürmə

(yuxarıda göstərilib)

b) gələcəyə qüvvəsi olan ləğvetmə

Ləğvetmə qərarın idarəetmə orqanlarının başqa inzibati qərarı ilə gələcəyə yönəlik qüvvədən salınmasıdır. Bu tərifdən anlaşıldığı kimi, ləğvetmə geri götürməyə oxşayır və inzibati qərarla olur. "Ləğvetmə" termini əvəzinə "aradan qaldırma" terminindən istifadə olunsa, bəlkə də mahiyyət daha yaxşı əks etdirilərdi. İİHQ-nun mənbəyi olan müvafiq alman qanununun 49-cu maddəsində ingiliscə mətndə "*revocation*" sözündən istifadə olunur ki, o da mənanı daha düz-gün əks etdirir.

Əvvəlcə onu qeyd edək ki, inzibati orqanlar normativ aktları hüquqi və maddi şərtlərdəki dəyişikliklər nəticəsində həmişə ləğv edə və ya dəyişdirə bilərlər. Buradaki ləğvetmə, bir qayda olaraq, geriyə şamil olunmur. Yəni bu normativ akta əsaslanaraq keçmişdə yaradılmış hüquqi nəticələr *bona fides* olması şərti ilə mövcudluğunu qoruyacaqdır. Amma gələcəyə yönəlik normativ aktlar hər hansı fərdi/konkret statusa dönmədən hüquqi nəticə və hüquq yaratmayacaqlarına görə, onları gələcəyə yönəlik olaraq ləğv etmək/dəyişdirmək həmişə mümkündür.

Fərdi inzibati aktların gələcəyə yönəlik ləğv edilməsi qanuni inzibati aktların ləğvində baş verir. Onu qeyd edək ki, qanuni inzibati aktın ləğvi məhdudiyyətlərlə bağlıdır. Yəni yükləyici və ya yararlandırıcı qanuni inzibati aktı administrasiya istədiyi an ləğv edə bilməz. İİHQ yükləyici/əlverişsiz inzibati aktla da prinsipcə ləğvetmə sərbəstliyini nəzərdə tutubsa, bu cür sərbəstlik həm hüquqi dövlət prinsiplərinə, həm də əlverişsiz inzibati aktın əsaslandığı normativ aktın məqsədinə ziddir. Tutaq ki, ümumi istifadədə olan yeri zəbt edən X vətəndaş barədə tikilmiş qurğunun sökülməsi haqqında yazılı sərəncam çıxarılıb. Bu sərəncam elverişsiz inzibati aktdır. Əlbəttə, belə aktın ləğv edilməsi mümkün olmamalıdır və qanunsuz tikili də sökülməlidir. Buna görə də İİHQ-nun 68-ci maddəsindəki qanuni əlverişsiz/yükləyici inzibati aktların ləğv edilməsi şərtlərinə dair tənzimləmə aşağıda izah etdiyimiz kimi başa düşülməlidir. Belə ki, öhdəlik qoyma səlahiyyəti inzibati orqanın mülahizə səlahiyyətinə əsaslanırsa, qanuni əlverişsiz inzibati aktın ləğv edilməsi mümkün olmalı, yox əgər bağlı səlahiyyətə əsaslanaraq inzibati orqan öhdəlik qoyursa (mənfəət əldə edildiyi üçün vergiyə cəlb olunubsa), bu cür qanuni aktların ləğv olunması müm-kün olmamalıdır. Buna görə də İİHQ-nun kommentariyasında göstərilib

ki, qanuni inzibati aktların ləğvinə ancaq aktı qəbul etməkdə inzibati orqanın mülahizə səlahiyyəti olduğu hallarda yol verilir.[561]

Yararlandırıcı/əlverişli qanuni inzibati aktların ləğvini isə İİHQ 68.2-ci maddədə belə tənzimləyib: bu aktlar o halda ləğv oluna bilər ki:

- inzibati aktın ləğvi qanunla birbaşa nəzərdə tutulsun və ya inzibati aktın özündə bu barədə uyğun qeyd olsun;
- maraqlı şəxs inzibati aktla müəyyən edilmiş imtiyazlardan (hüquqlardan) istifadə etməsin və ya lazımi qaydada və müddətdə istifadə etməsin;
- inzibati aktın qəbulundan sonra yaranmış hüquqi və ya faktiki hallara görə həmin aktın qüvvədə qalması dövlət və ya ictimai maraqlara ziyan vura bilsin;
- inzibati aktın qəbulu üçün əsas olmuş hüquq normasının dəyişməsi nəticəsində inzibati orqan həmin aktı qəbul etməməyə haqlı olsun və maraqlı şəxs inzibati aktla müəyyən edilmiş imtiyazlardan istifadə etməsin və ya ona münasibətdə inzibati aktla təminat verilmiş öhdəliklər yerinə yetirilməsin, yaxud həmin aktın qüvvədə qalması dövlət və ya ictimai maraqlara ziyan vura bilsin.[562]

Ləğv etmə qərarının özü müstəqil inzibati aktdır, bu aktın səbəb ünsürünu, daha əvvəl çıxarılmış başqa inzibati qərar təşkil edir. Geri götürmə qərarı üçün mütləq daha əvəl çıxarılan *qanunsuz* inzibati akt olmalıdır; halbuki gələcəyə yönəlik ləğvetmə qərarının səbəb ünsürünu həm hüquqa uyğun, həm də hüquqa zidd (geriyə qüvvəli ləğv etmə müddəti ötürülübsə) inzibati aktlar təşkil edir. Başqa bir ifadə ilə daha əvvəl alınan inzibati akt qanunidirsə, yaxud qanunsuz olmaqla bərabər ləğv etmə müddəti ötürülübsə, daha əvvəlki inzibati akt retroaktiv qaydada ləğv edilə bilməz.

Bununla belə, yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, hüquqa uyğun şəkildə çıxarılmış inzibati aktlara heç bir səbəb olmadan gələcəyə yönəlik olaraq da xitam verilə bilməz. Hüquqa uyğun inzibati aktlar ancaq qanunda göstərilmiş əsas və prosedurla lazımi şərtlər olduqda və bunlara əməl edilərək **əks-akt** (qarşı akt) ilə aradan qaldırıla bilər. Məsələn, hüquqa uyğun təyin etmə qərarı ancaq qanunda göstərilən şərtlər olduqda əks nəticə yaradan qərarla – vəzifədən çıxarma qərarı ilə aradan qaldırıla bilər; bu, ləğvetmə qərarından daha çox, başqa bir predmeti olan yeni qərardır.

[561] Kərimov Səyyad – Vəliyeva Günəş, Kommentariya, Bakı 2006, s.387
[562] Bu halda maraqlı şəxs zərərə məruz qalsa, onun etimadı qorunur və zərər ödənilməlidir.

Ləğvetməyə səlahiyyəti olan instansiya, bir qayda olaraq, ləğv edilən qərarı çıxarmış instansiyadır (səlahiyyət paralelliyi prinsipi).

Ləğvetmə qərarı ləğv edilmiş qərarın forma və üsul şərtlərinə uyğun çıxarılmalıdır (forma və prosedurda paralellik prinsipi).

Ləğvetmə qərarının məzmunu inzibati aktın qüvvəsinə gələcəyə yönəlik son qoyulmasıdır.

c) Dəyişdirmə

Dəyişdirmə - inzibati qərarın eyni zamanda həm gələcəyə yönəlik aradan qaldırılması, həm də onun əvəzinə yeni qərarın çıxarılmasıdır. Dəyişdirmə geriyə şamil edilmədiyi üçün ancaq gələcəyə yönəlik akt olduğundan, inzibati hüquqi aktların ləğv edilməsi nəticələrinə yol açır. Digər tərəfdən, dəyişdirmə, eyni zamanda, yeni inzibati aktın çıxarılmasıdır və inzibati qərarların qəbul edilməsi ilə bağlı ümumi qaydalara tabedir.

d) Düzəltmə

Düzəltmə - inzibati aktın tərkibinə və yaradacağı nəticələrə toxunmadan aktın səhv olan hissələrinin keçmişə və gələcəyə yönəlik dəyişdirilməsidir. Düzəltmə keçmişə yönəlik olması baxımından geri götürməyə, gələcəyə yönəlik olması səbəbindən ləğvetməyə bərabər tutulan aktdır.

§ 9. İNZİBATİ HƏRƏKƏTLƏR

İctimai idarəetmə fəaliyyətinin həyata keçirilməsi prosesində inzibati idarəetmə orqanları aktlar (qərarlar) qəbul etməklə yanaşı bəzi hərəkətlər də icra edirlər. Bunların bir çoxu bu orqanların daxili fəaliyyəti ilə bağlıdır və ya texniki xarakterli olduğundan hər hansı hüquqi nəticəyə səbəb olmur. Onlar hüquqi hərəkət sayılmır və ona görə də hüququn tədqiqat sahəsinə daxil edilmir.

Lakin bəzi hərəkətlər hüquqi nəticələrə səbəb olur və bu baxımdan inzibati idarəetmə hüququ üçün əhəmiyyət kəsb edir. Inzibati aktla inzibati hərəkətlərin fərqləndirilməsinin səbəbi onların tabe olduqları hüquqi rejimin fərqli olmasıdır. Məsələn, məhkəmə qaydasında nəzarət yolu ilə inzibati aktın ləğv edilməsini tələb etmək mümkün olsa da, inzibati hərəkətin ləğv edilməsini tələb etmək mümkün deyil. Müqayisəli hüquqda inzibati hərəkətlər hüquqa zidd olduqda əsasən kompensasiya tələbinə əsas verir. İnzibati aktlarla hərəkətlərin fərqləndirilməsinin vacibliyinin əsas səbəbi budur: inzibati orqanlar zərər vurduqda zərərin ödənilməsi barədə iddianın akta, yoxsa hərəkətə qarşı qaldırılacağı müəyyən edilməlidir.

A. İNZİBATİ AKT (QƏRAR)VƏ İNZİBATİ HƏRƏKƏTLƏRİN TƏSNİFATI

Inzibati hərəkətlər bəzi inzibati qərarlara oxşasalar da, onlardan fərqlidir. Bunları bir-birindən ayırmaqda həm praktik fayda, həm də hüquqi məcburiyyət vardır. Mülki Prosessual Məcəllənin 27-ci fəslində şikayət edilən qərar və hərəkət baxımından bunlar üçün ayrıca müddəalar və fərqlər nəzərdə tutulmasa da, praktikada bunlara rast gəlinir. Ümumiyyətlə, vurğulamaq lazımdır ki, Mülki Prosessual Məcəllə administrativ fəaliyyətə məhkəmə nəzarəti prosedurasını tam tənzimləmir. Məsələn, qanunsuz qərarla qarşılaşan vətəndaş iddia ərizəsində qərarın qanunsuz olduğunu əsaslandırmalı və qərarın məhkəmə qaydasında etibarsız və ya qüvvədən düşmüş sayılmasını tələb etməlidir. Hüquqa zidd inzibati hərəkətlə üzləşən şəxs, bu hərəkət inzibati aktın icrası mahiyyətini daşımırsa, ancaq ondan zərər çəkdikdə kompensasiya və ya əvvəlki vəziyyətin bərpa edilməsini tələb edə bilər. Hər halda inzibati hərəkətlərin etibarsız sayılmasını, ləğv edilməsini və ya dəyişdirilməsini tələb etmək mümkün deyil. [563]

[563] Azərbaycan hüququnda da "köhnə hala geri qaytarma" tələbi mümkündür. Məsələn, inzibati orqanın apardığı bir inşaat nəticəsində, yandaki binaya müəyyən ziyanın vurulması halında, binaları zədələnmiş vətəndaşların məhkəmə qaydasında binalarının təmir etdirmələrinə nail olmaları mümkündür.

Müqayisəli hüquqda da inzibati qərarla hərəkət arasında əsas fərqin nədən ibarət olduğuna dair fikir birliyi yoxdur. Bunun başlıca səbəbi inzibati aktların hamısının müəyyən forma qaydalarına tabe olmamalarıdır. Inzibati aktlar həm yazılı, həm də şifahi, hətta əl işarəsi ilə də verilə bilər. Axırıncılara *konklüdent* aktlar deyilir.[564]

«İnzibati icraat haqqında» Qanun tam olmasa da, "inzibati akt" termini üzərində dayanır (m. 2.0.2), "inzibati hərəkət" terminina isə toxunmur. Bu qanunla inzibati aktlar üçün, bir qayda olaraq, yazılı forma qəbul edilib (m. 57.1). Yazılı olmayan forma istisnadır, təxirə salınmaz hallarda, ya da qanunvericliklə nəzərdə tutulduqda mümkündür (m.57.3, 57.5).

Belə olan halda inzibati hərəkətlər hansı meyarlara görə inzibati aktlardan ayrılır?

Fransız hüquq doktrinasında ən çox qəbul edilən fikir budur ki, inzibati aktlar hüquqi statuslarda dəyişiklik və yenilik gətirir, hərəkətlər isə fiziki təsiri, yəni maddi mənada iş və ya hərəkəti (hərəkətsizliyi) ifadə edir.[565] Qurumdaxili hərəkətlər baxımından düzgün sayıla bilən bu tərif, başqa hallarda yetərli olmaya bilər. İnzibati hərəkətlərin yol açdığı "nəticənin" hüquqi nəticəni, yaxud maddi nəticəni əhatə etdiyi ətraflı şəkildə təhlil edilməyib. Nəhayət, nəzəriyyədə inzibati hərəkətlərin də hüquqi təsirinin ola biləcəyi qəbul olunur.[566] Bununla bərabər, inzibati aktlardan fərqli olaraq, inzibati hərəkətlərin hüquqi təsiri olsa da, onlar birbaşa konkret hüquqi status yaratmır. Çünki onların hüquqi nəticəyə yönəldilmiş iradə ifadəsi yoxdur. Digər tərəfdən, hüquqi təsiri olmayan, yəni hüquqi hərəkət olmayan, idarədaxili hərəkətlər mahiyyətində olan inzibati hərəkətlər inzibati idarəetmə hüququnun tədqiqat predmeti kimi əhəmiyyət kəsb etmir.

Hüquqi nəticəsi olan hərəkətlər baxımından isə bunların eyni xüsusiyyətli inzibati aktlardan hansı cəhətlərlə fərqləndiyi sualı yarana bilər. Hüquqi nəticənin yaranma anı baxımından da inzibati aktla hərəkət arasında fərqin olub-olmadığına toxunmaq mümkündür. Inzibati akt çıxarıldığı anda hüquqi nəticə yaradır, onun xarici aləmdə maddi dəyişiklik yaratmasına ehtiyac yoxdur.[567] Inzibati hərəkətlərdə isə bu baxımdan fərq varmı? Yəni hərəkətin bitməsi, mad-

---

564 Алехин А.Р., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. **Административное право Российской Федерации,** «Зерцало», Москва, 1997, с. 256.

565 Duran Lutfi, **İdare hukuku dersleri**, s.381, Erkut Celal, **İdari işlemin kimliği,** Danıştay Yayını, Ankara, 1990, s.11.

566 Duran, s.381, 383., Erkut, s.12.

567 Administrativ hərəkətlər ancaq törədildikləri anda hüquqi nəticə yaratdıqları və bununla da tükəndikləri irəli sürülür. Ayrıca administrasiyanın hərəkətsiz qalması "üstüörtülü" rədd qəran da meydana gətirə bilər. Gözübüyük Şeref, Tan Turgut, **İdare hukuku, II Cild,** Turhan Kitabevi, Ankara, 1999, s. 285.

di nəticəyə yol açması lazımdırmı, yoxsa xarici aləmdə dəyişiklik yaratdan törədilən inzibati hərəkətin də hüquqi nəticə yarada biləcəyi qəbul olunmalıdır? İnzibati orqanın maddi məsuliyyətinin müəyyən edilməsi baxımından müsbət hərəkət şərt olduqda xarici aləmdə dəyişikliyin tələb edilməsi, hərəkətsizlikdə isə xarici aləmdə dəyişikliyin tələb olunmaması daha düzgün sayıla bilər.[568] Məsələn, deliktlərdən yaranan məsuliyyətdə xarici aləmdə dəyişiklik olmalıdır. Amma məsələyə xidmət qüsurunun yaranması baxımından yanaşsaq, görərik ki, hərəkətsiz qalan inzibati orqan xidmətin icrasını lazımı qaydada təmin etməyibsə, xidmətin pis işləyirsə və ya heç işləmirsə (belə hallar xidmət qüsuru sayılır); - belə hallarda xarici aləmdə dəyişiklik yaranmaya da bilər.

"İnzibati hərəkət" terminin mübahisəyə açıq başqa cəhəti hərəkətin "iradi fəaliyyət"lə, yəni idarəetmə fəaliyyəti və məqsədlərinə uyğun "iradə" ünsürü ilə bağlı olub-olmamasıdır. Nəzəriyyədə inzibati aktların "iradi fəaliyyətlər" nəticəsində meydana gəldiyi, hərəkətlərin isə iradi fəaliyyətdən ayırılan hərəkətləri, hadisələri və ya davranışları ifadə etdiyi fikri irəli sürülür.[569] "İradə" ünsürünü inzibati hərəkət baxımından axtarmağa ehtiyaç varmı? İradə ünsürünün olmadığı hadisədə akt deyil, hərəkətin olduğu şübhəsizdir, yəni iradə ünsürü yoxdursa inzibati akt da yoxdur. Bəs iradə ünsürünün varlığı halında akt, yoxsa hərəkət mövcud olur? Məsələyə xüsusi hüquq, yəni mülki hüquq baxımından yanaşsaq, iradi olaraq törədilən bəzi hərəkətlərin hüquqi akt deyil, hüquqi hərəkət olması mümkündür. Məsələn kreditor, dostu olan borcluya pulun ödəmə zamanının gəldiyini xatırlatsa, dostunu "icranı gecikdirən" statusuna salmaq niyyəti olmasa da, borcun ödənilməsi vaxtı çatıbsa, borçlu icranı gecikdirmiş sayılacaq. Burada kreditorun hərəkəti hüquqi akt olmasa da, hüquqi hərəkətdir. İnzibati hərəkətlər də iradi olaraq törədilə bilər. Buna görə də inzibati akt və ya inzibati hərəkətin olmasının müəyyən edilməsi üçün başqa hallara baxmaq lazımdır.

İnzibati hərəkətlər özünü ya aktın icrasi, yəni tətbiq edilməsi, ya da heç bir hüquqi akta əsaslanmadan, birbaşa törədilən hərəkətlər kimi göstərir.[570] İnzibati aktın icrası mahiyyətində olan inzibati hərəkətlərdə (bəzi inzibati aktlar daha sonra mütləq icra edilməlidir yoxsa mənasız qalarlar, qanunsuz tikilinin sökülməsi kimi) "iradə" ünsürü var; lakin belə hərəkətin icrası, mövcud

[568] Bu kriteriyalar ancaq administrativ hərəkətin məhkəmə nəzarətinə tabe olması baxımından əhəmiyyət kəsb edir.

[569] Erkut, s.11. Eyni müəllif yazır ki, "Administrasiyanın fəaliyyətləri sırasında, həm iradəsi xaricində baş verən hadisələr, həm də bilərəkdən və istəyərək törətdiyi maddi felləri ilə hətta hərəkətsiz qalmaqla meydana gələn bəzi faktiki hallar "inzibati hərəkət" sayılır".

[570] Gözübüyük – Tan, s.313.

proseduranın (aktın) müəyyən mərhələsi olduğundan, buradakı "iradə" ünsürü akta aiddir.[571]

Akta əsaslanmayan, aktın icrası mahiyyətində olmayan hərəkətlərin varlığında isə, bunların hüquqi nəticəsinə baxaraq akt olub-olmadığı müəyyən edilməlidir. İradi törədilən hərəkət nəticəsində yaranan hüquqi nəticə dəyişdirilə bilərsə və ya başqa nəticə əldə edilə bilərsə, deməli, inzibati akt mövcuddur. Bəzən qanunvericilik müəyyən davranışları akt sayır. Məsələn, administrasiyaya edilən müraciətə cavab verilməməsi «üstüörütülü» rədd qərarı sayılır və hüququ pozulmuş şəxsə məhkəməyə şikayət etmək hüququ verilir. Lakin təkcə bu meyardan istifadə edilməsi həmişə yetərli olmaya bilər. Məsələn, bələdiyyə xarab olmuş traktoru vətəndaşın daşınmaz əmlakı üzərində saxlayaraq çıxıb getsə, iradi olaraq törədilən bu hərəkətin nəticəsi geri götürülə bilsə də, bu halda qərardan/aktdan danışmaq mümkün deyil.

Inzibati aktda əsas olan iradə ifadəsidir. Çünki inzibati akt hüquqi aktın bir növüdür, hüquqi aktda isə mütləq iradə ifadəsi olmalıdır. Bu iradə ifadəsi hadisəyə hüquqi qiymət verən amildir. Inzibati hərəkətlərdə isə hərəkət iradi və ya qeyri-iradi törədilməsindən asılı olmayaraq, ona hüquqi qiymət verən hərəkətin özüdür. İradə ünsuru hadisəyə hüquqi dəyər qatmırsa, hüquqi dəyər ancaq hərəkətlə meydana gəlirsə, qarşımızda inzibati hərəkət vardır.

Başqa meyar uyğun inzibati orqanın müəyyən məzmun və formada qərar qəbul etmək səlahiyyətinin olub-olmamasıdır. Inzibati qərar çıxarmağa səlahiyyətli orqan və vəzifəli şəxslər, qanun və normativ aktlarda göstərildiyi kimi, məhdud saydadır. Inzibati hərəkətləri isə bütün dövlət qulluqçuları törədə bilər.

Bütün bu açıqlamalardan sonra qeyd etməliyik ki, hadisənin inzibati akt, yoxsa inzibati hərəkət olmasının müəyyən edilməsində bu nüanslar gizlənir: birincisi, inzibati hərəkətlərin etibarsız sayılmasını və ya ləğv edilməsini tələb etmək mümkün deyil. Ancaq aktın icrası mahiyyətində olan hərəkət varsa, aktdan məhkəməyə şikayət etməklə bərabər, hərəkətin icrasını əngəlləmək üçün məhkəmədən müvəqqəti xarakterli müdafiə qaydasında aktın icrasının dayandırılmasını tələb etmək mümkündür (İİHQ, m. 77). Həmin maddəyə görə, *"İnzibati şikayətin verilməsindən asılı olmayaraq, maraqlı şəxs müvəqqəti xarakterli müdafiə ilə bağlı məhkəməyə müraciət edə bilər"*. Akt icra edilsə belə, bunun nəticəsində hüquqi aləmdə yaranan dəyişiklik hərəkətə yox, akta aid olur. Aktın icrası nəticəsində zərər vurulubsa, zərərin ödənilməsi üçün kompensasiya iddiası da hərəkətə qarşı deyil, akta qarşı qaldırılmalıdır. Aktın

[571] Erkut, s.12, Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, **İdare Hukuku Dersleri**, Göksu Matbaası, Konya, 2002, s.197.

hüquqa zidd olduğu müəyyən edilməlidir ki, bunun icrası mahiyyətində olan hərəkətə görə kompensasiya tələbi hüquqa uyğun olsun.

İnzibati ədliyyə rejiminin olduğu ölkələrin hüquq sistemlərində görülən başqa fərq hərəkətin xüsusiyyətinə görə məsələnin inzibati və ya mülki məhkəmələrdə, yəni ümumi hüquq və ya xüsusi hüquq qaydasında həll edilməsidir.[572] Ola bilsin ki, ölkə qanunvericiliyi kompensasiya tələblərini mülki qanunvericiliklə müəyyən etsin. Məsələn, bizim qanunvericiliyə görə, vurulmuş ziyanın əvəzinin ödənilməsi Mülki Məcəlləyə əsasən həyata keçirilir (İİHQ, m. 89.1).

Inzibati hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət edilməsinin başqa şərti də bu hərəkətlərlə zərər vurulmasıdır. İnzibati aktlarda isə belə şərt yoxdur. Zərərə səbəb olmuş inzibati hərəkət mövcuddursa, məhkəməyə müraciət etmək üçün öncə zərərin ödənilməsinin administrasiyadan tələb edilməsinə ehtiyaç yoxdur. Bəzi Avropa dövlətlərinin hüqüq sistemində belə hallarda, məhkəmədən əvvəl inzibati orqana müraciət edilməlidir. Belə praktikanın məqsədi mübahisənin məhkəmədənkənar həllini təmin etməkdir. Fransız və Alman hüququnda da oxşar sistem var.

B. İNZİBATİ HƏRƏKƏTLƏR

MDB ölkələrinin hüququnda "inzibati hərəkət" insitutunun çox az tədqiq edildiyini qeyd etmək lazımdır. Aktın icrası mahiyyətində olan hərəkətlər "hüquqi təsiri olan hərəkətlər" kateqoriyasına daxil edilir.[573] Akta əsaslanmadan icra edilən inzibati hərəkətlərin isə nəzəriyyədə tədqiq edilmədiyini qeyd etmək lazımdır. Bir qayda olaraq, kompensasiya iddialarının predmeti olan inzibati hərəkətlər iznibati oqranların maddi məsuliyyətinin indi-indi inkişaf elədiyi post-sovet inzibati idarəetmə hüququnda tədqiq olunmayıb. Əsl əhəmiyyət kəsb edən aktın icrası mahiyyətində olan hərəkətlərdən daha çox belə mahiyyətdə olmayan inzibati hərəkətlərin hüquqi rejimidir.

Aktın icrası mahiyyətində olan hərəkətlərin əhəmiyyəti, onlarla maraqlı şəxsə zərər vurulması zamanı təzminat iddialarının yaranmasında yatır. Maddi zərərə səbəb olmayan, maraqlı şəxsin hüququnu və ya qanuni mənafeyini məhdudlaşdıran bu cür hərəkətlər olduqda hərəkətdən deyil, inzibati aktdan şikayət verilməlidir.

---

[572] Ölkəmizdə inzibati ədliyyə sistemi hələ ki, qəbul olunmadığına görə, inzibati hərəkətlərdən verilən iddialara rayon məhkəmələrində baxılır. Lakin bunlara dair ümumi hüquq qaydaları hələ ki, tətbiq edilmir, çünki «İnzibati icraat haqqında» Qanun ancaq 01.01.2008 tarixi etibarıyla daha qüvvəyə minməmişdi.

[573] Алехин, Кармолюкий, Козлов, с. 236.

Maddi zərərə səbəb olan, aktın icrası mahiyyətində olan hərəkət oldquda, əsas təşkil edən inzibati aktın özü məhkəmədə hüquqi nəzarətdən keçir və inzibati akt öz əhəmiyyətini qoruyur. Təqsirli məsuliyyətə əsaslanan belə hərəkətlərə görə inzibati orqanın məsuliyyət daşıması üçün ya hərəkətin əsasını təşkil edən akt hüquqa zidd olmalıdır, ya da inzibati hərəkət aktın hədlərini "aşmalıdır"; məsələn, tikilinin ancaq son mərtəbəsi (qanunsuz tikildiyinə görə) sökülməli olduğu halda, tikilinin bütün mərtəbələri sökülərsə, əsas təşkil edən akt hüquqa uyğun olsa da, aktın icrasında hüquqa ziddiyyət vardır. Praktikadan başqa bir misal çəkək. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin şəhərdə qanunsuz tikililərin sökdürülməsinə dair verdiyi sərəncama görə, rayon icra hakimiyyəti əvvəlcədən bələdiyyəyə aid olan, sonra qanuni şəkildə özəlləşdirilən çörək mağazasını sökmüşdü. Burada inzibati hərəkət (mağazanın sökülməsi) aktın mümkün hədlərini aşıb.[574]

Akta əsaslanmadan icra edilən və dolaylı olaraq hüquqi nəticələrə səbəb olan inzibati hərəkətlərin sayının çox olmadığını qeyd edə bilərik. Bunlar arasında ən böyük qrup rəsmi qulluqçuların vəzifələrini icra etmələri zamanı törətdikləri zərər vuran hərəkətlərdir. Burada nəzəriyyədə üzərində dayanılmayan bir sual yaranır: hərəkətin "inzibati" mahiyyətdə olması üçün bu hərəkətin vəzifənin icrası sırasında törədilməsi şərti yetərli sayılmalı mı, yoxsa vəzifə ilə bağlı olması şərti də axtarılmalıdır? Məsələn, bələdiyyənin ekskavatoru qazıntı zamanı başqasına məxsus avtomobilə zərər vurarsa, hərəkət vəzifə/xidmətlə əlaqədardır. Lakin Baş Polis İdarəsi rəisinin pilləkənlərdən enərkən sürüşərək yıxılması və bu zaman bir vətəndaşı əzməsi və ya bələdiyyə sədrinin işə getdiyi vaxt avtomobillə kiməsə xəsarət yetirməsi vəzifə ilə bağlı hərəkət deyildir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 68-ci maddəsinə görə, "Hər kəsin dövlət orqanlarının, yaxud onların vəzifəli şəxslərinin qanuna zidd hərəkət və ya hərəkətsizliyi nəticəsində vurulmuş zərərin dövlət tərəfindən ödənilməsi hüququ vardır."[575] Konstitusiya, zərər vurucu inzibati hərəkətin yaratdığı məsuliyyəti tənzimləyir. Burada nəzərdə tutulan ölçülər - "qanuna zidd hərəkət" və zərərlə hərəkət arasında səbəbli əlaqə, hərəkətin xidməti vəzifə ilə bağlı olub-olmadığını müəyyən etməyə imkan vermir. Bənzər tənzimləmə Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsində də var.

---

[574] Baxın: Binəqədi Rayon Məhkəməsinin № 2-1450/2002 tarixli qərarı.

[575] Burada "vəzifəli şəxs" terminini açıqlamaq yerində olar. Köhnə SSRI ölkələrində "vəzifəli şəxs" institutu bütün dövlət məmurlarını əhatə etməyən bir ifadə idi. Vəzifəli şəxslər ancaq inzibati akt qəbul etmək səlahiyyəti olan administrativ məmurları ifadə edirdi. Baxın: Suleymanova F.S., Bəhramlı A.B., Dayıyev H.M., Kərimov M.R., **Hüquq ensiklopedik lüğəti,** Azərbaycan Ensiklopediyası Baş Redaksiyası Yayımı, Bakı, 1991, s.75.

«Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət edilməsi haqqında» Qanunun 4-cü maddəsi əsasən inzibati aktları və bunların icrası mahiyyətində olan hərəkətləri nəzərdə tutur, yəni vəzifə ilə əlaqədar inzibati hərəkətləri əhatə edir.

«Təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının qanuna zidd hərəkətləri nəticəsində fiziki şəxslərə vurulmuş ziyanın ödənilməsi haqqında» Qanununun 1-ci maddəsi hüquq mühafizə orqanları məmurlarının inzibati orqanın maddi məsuliyyətinə səbəb olan vəzifə ilə bağlı hərəkətlərini nəzərdə tutur. Qanunda olan "...tutulma... və axtarış *nəticəsində*...vurulan zərər ödənilməlidir" ifadələri bu əlaqəni ortaya qoyur.[576] Bunlar, qanunda göstərildiyi kimi, qanuna zidd şəkildə tutma, həbsə alma, əmlak müsadirəsi, qəti imkan tədbirlərinə məruz qalma və s. kimi hərəkətlərdir. Əslində qanunda nəzərdə tutulmuş bu halların çoxu inzibati aktdır və "icra edilməli aktlar" kateqoriyasına daxildir.[577] Burada administrativ məsuliyyətə səbəb olan bəzən aktdır. Təhqiqata məruz qalmış maraqlı şəxs haqqında iş yerində neqativ imic, mənfi fikirlər formalaşır, ona mənəvi zərər vurulur. Bəzən də məsuliyyətin mənbəyi inzibati hərəkət ola bilər. Məsələn, axtarış zamanı polis işçisi qəsdən, lazımsız yerə əşyaları zədələyərək zərər vurduqda qanunsuz inzibati hərəkət mövcud olur və "səlahiyyətin aşılması" məsuliyyətə səbəb olur.

Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsi işçinin vurduğu ziyana görə işəgötürənin məsuliyyətini tənzimləyir. Bu maddə hərəkəti və məsuliyyəti inzibati orqana aid etmə baxımından əhəmiyyət kəsb edir. Lakin bu maddəni bütün rəsmi qulluqçular üçün tətbiq etmək mümkün deyil. Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsinin 2-ci bəndi ancaq əmək müqaviləsi ilə çalışan yardımçı işçiləri nəzərdə tutur. "Dövlət qulluğu haqqında" Qanununun 10-cu maddəsi dövlət qulluğu vəzifələrini inzibati və yardımçı olmaqla iki yerə ayırır.[578] Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsi isə inzibati orqanların birbaşa inzibati akt qəbul etmək səlahiyyəti olan vəzifəli şəxslərinin hərəkətlərindən danışır. Bu maddəyə görə, inzibati orqanın maddi məsuliyyətinin yaranması üçün "dövlət və bələdiyyə orqanlarının ....vəzifəli şəxslərinin qanunsuz hərəkətləri nəticəsində" zərər vurulması halında, hərəkət "inzibati" sayılır.

[576] Qeyd olunmalıdır ki, bu qanunda nəzərdə tutulan zərər cismani zərəri əhatə eləmir. Cismani zərərə səbəb olan hərəkətlər Mülki Məcəllənin delikt məsuliyyətinə dair normaları ilə müəyyən olunur.

[577] Erkut, s.131.

[578] 2 İyul 2002-ci il tarixli dəyişikliklə "siyasi vəzifə" dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatından çıxarılıb.

Qanunvericiliyin ümumi analizindən görünür ki, Azərbaycan hüququnda hərəkətin inzibati orqana aid olmasının ümumi şərti onun *vəzifə ilə əlaqədar* olmasıdır.[579] Yəni inzibati hərəkət hansısa formada xidməti vəzifəyə aid olmalıdır.

Son sual ondan ibarətdir ki, zərərvuran hərəkətin "inzibati" sayılması üçün onu törədən inzibati qulluqçuların davranışında xidmətlə əlaqədar şəxsi təqsiri olmalıdırmı? Nəzəriyyədəki bir fikrə görə o, şərt sayılmalıdır.[580] Lakin zərər vurulması xidmətin qurulmasından, infrastrukturundan və aparılma üsulundan da irəli gələ bilər. Məsələn, başqa yerdə yanğın söndürdüklərinə və əlavə maşın olmadığına görə yanğınsöndürmə maşınları təcili çağırış üzrə yanğın yerinə çox gec gələrsə, burada inzibati davranış olsa da, inzibati qulluqçuların davranışında xidmətlə bağlı təqsir mövcud deyil, lakin inzibati orqanın təqsiri var. Bu fikri «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25.6-cı maddəsi də dəstəkləyir. Bu maddəyə görə, dövlət qulluqçularının qanunauyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi dövlət hesabına ödənilir. Göründüyü kimi, inzibati qulluqçuların qanunauyğun hərəkətləri dövlətin maddi məsuliyyətini yaradır. Bu da iki halda yaranır:

1) məmurun təqsiri olmadan xidmətin qurulmasında və icrasında olan təqsir;

2) inzibati orqanların təqsirsiz məsuliyyət daşıdığı hallarda.

Deməli, hərəkətin "inzibati" sayılması üçün təqsirin olub-olmaması önəmli deyil. Hərəkətin vəzifənin icrası ilə bağlı olması və zərər vurması yetərlidir.

[579] Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsi baxımından məsuliyyətə səbəb olan işçinin hərəkəti istisna təşkil edir. Baxın: Суханов Е.А. **Гражданское право**, Издательство «Бек», Москва, 2002, с. 398.

[580] Günday Metin, **İdare hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s.249.

§ 10. İNZİBATİ ORQANLARIN MÜQAVİLƏLƏRİ

I. ÜMUMİ QEYDLƏR

İnzibati idarəetmə orqanlarının müqavilə formasında həyata keçirdiyi inzibati fəaliyyət sayca və tətbiqetmə baxımından inzibati idarəetmə aktları qədər olmasalar da, onların inzibati fəaliyyətin həyata keçirilməsində önəmli yeri var. Çünki inzibati idarəetmə orqanları istədikləri məsələ ilə bağlı birtərəfli qaydada çıxarılan, icrası məcburi qərarlar verə bilməz. İş görülməsi və ya nəsə alınması üçün idarəetmə orqanları birtərəfli icra edilməli qərar qəbul edə bilmirlər. Bunlar müqavilə bağlamaqla həyata keçirilir. Bu məsələlərdə birtərəfli məcburi qərarlar çıxarmaq hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılması kimi çıxış edir. Fövqaladə vəziyyət halları istisna olmaqla, dövlət orqanları şəxslərin mülkiyyətindəki əmlakı özünün təyin etdiyi məbləğə ala bilməz, yaxud zorla başqalarına iş gördürə bilməz.

İdarəetmə orqanları səlahiyyətlərini ancaq yazılı qanunvericlik aktlarından alır. Lakin qanunlarla ona verilmiş funksiyanı həyata keçirmək üçün çox hallarda idarəetmə orqanları müxtəlif mallara və xidmətlərə ehtiyaç hiss edə bilər və bunları həmin orqanın özünün təmin etməsi həmişə mümkün olmur. Belə hallarda idarəetmə orqanları ehtiyaclarını müqavilə bağlamaq yolu ilə təmin edirlər.[581]

Hüqüqi şəxs olan idarəetmə orqanlarının bağladığı müqavilələr arasında iki cür müqavilələr var: inzibati orqanlarının qarşı tərəflə bərabər statusda olduğu *xüsusi (özəl) hüquq müqavilələri* və inzibati orqanlarının üstün vəziyyətdə olduğu ictimai xidmətlə əlaqədar *inzibati/administrativ müqavilələr*.[582] İdarəetmə orqanlarının bağladığı özəl hüquq müqavilələri mülki hüquqi müqavilələrdən fərqlənmir; hətta inzibati ədliyyə olan ölkələrdə də bu cür müqavilələrdən yaranan mübahisələrə mülki hüquq normalarına əsasən ümumi yurisdiksiyalı ədliyyə məhkəmələrində baxılır.[583] Daşınmaz əmlakın icarəyə verilməsi, daşınar mallarla daşınmaz malların satılması xüsusi hüquq müqavilələridir. Düzdür, idarəetmə orqanı bağladığı xüsusi hüquq müqavilələrində xüsusi hüquq şəxsləri kimi sərbəst deyil və ancaq qanunvericiliyin ona icazə verdiyi məsələlərlə bağlı müqavilələr bağlaya bilər. Onun istədiyi şəxslə istədiyi predmet barədə müqavilə bağlamaq səlahiyyəti yoxdur. Azərbaycan pozitiv hüququnda bu, 27 Dekabr 2001-ci il tarixli «Dövlət

[581] Günday Metin, **İdare hukuku,** 3.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s.140.
[582] Bunlara bəzən "ümumi hüquq müqavilələri" – "public law conracts" də deyilir.
[583] Özay İl Han, **Günışığında yönetim**, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 1996, s.411.

satınalmaları haqqında» Qanun və Prezidentin fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Dövlət müəssisələrinin idarəetməyə verilməsi haqqında» Əsasnamədə göstərilib.

İnzibati ədliyyə rejiminin tətbiq edildiyi ölkələrdə inzibati müqavilələr həm xüsusiyyətləri, həm tətbiq edilən maddi hüquq, həm də aidiyyət baxımından özəl hüquq müqavilələrindən fərqlidir. Nəhayət, inzibati müqavilələri başqalarından ayıran ən vacib meyar müqavilə tərəfi olan idarəetmə orqanlarının qarşı tərəfdən daha üstün səlahiyyətlərinin olması və imtiyazlardan istifadə etməsidir. Bunlar müqavilədə göstərilir. İdarəetmə orqanlarına bu səlahiyyətlərin tanınması dövlət orqanlarının gördükləri işin üstünlüyü ilə bağlıdır. Bu da idarəetmə orqanlarının fəaliyyətini düzgün icra edə bilməsi üçün mütləq şərtdir. Buna görə də ictimai xidmətin icra edilməsi ilə bağlı dövlət orqanları xüsusi hüquq müqavilələri bağlaya bilməzlər. Belə müqavilə bağlanarsa, mübahisə yarandıqda məhkəmələr buna xüsusi hüquq prinsipləri ilə deyil, ümumi (dövlət) hüquq prinsipləri və qaydalarına uyğun baxmalıdırlar.

Ictimai xidmət prinsiplərindən olan ictimai marağın xüsusi maraqlardan daha üstün tutulması, xüsusi hüquq qaydaları ilə üst-üstə düşmür. Bu, ümumi hüquq qaydasıdır.

II. İNZİBATİ MÜQAVİLƏ İLƏ XÜSUSİ/ÖZƏL HÜQUQ MÜQAVİLƏSİNİN FƏRQİ

Terminlər Azərbaycan dilinə dəqiq tərcümə edilmədiyindən bu fərqi düzgün əks etdirməkdə müəyyən çətinliklər ola bilər. Bu bölgü fransız hüququndan gəlir. Buna görə də bu müqavilələr fərqli hüquqi rejimə tabe olurlar. İdarəetmə orqanının tərəf olduğu müqavilənin xüsusi hüquq, yoxsa ümumi (dövlət) hüquq rejiminə tabe olması müqavilənin mahiyyətinə əsasən təyin edilir.[584] İnzibati idarəetmə orqanının bağladığı müqavilənin "inzibati" müqavilə sayılması üçün aşağıdakı kriteriyalara cavab verməlidir.

Birincisi, tərəflərdən biri inzibati idarəetmə orqanı, dövlət orqanı, yaxud bələdiyyə orqanı olmalıdır. Bu şərtə görə, ictimai xidmət funksiyasını icra edən «Barmek» kimi şirkətin, özəl hüquq şəxsləri ilə bağladığı abobnent müqaviləsi "administrativ" müqavilə sayılmır.[585] İnzibati idarəetmə orqanının müqavilə

[584] Günday, eyni əsər, s. 141.

[585] «Barmek»in yerini tutan "Bakıelektrikşəbəkə", sərmayəsi dövlət mülkiyyətli olduğundan, müqavilənin bir tərəfi kimi inzibati orqan qismində çıxış edə bilər.

tərəfi olmadan ancaq bəzi işləri görməsini və ya tarif təyin etməsini nəzərdə tutan müqavilələr də administrativ müqavilə sayılmır.[586]

Digər tərəfdən, müqavilə hər hansı məsələ ilə bağlı deyil, ictimai xidmətin görülməsi ilə bağlı olmalıdır. İctimai (mülki) xidmət dövlət orqanı və ya onların nəzarəti altında ümumi və kollektiv ehtiyacları tətmin etmək, ictimai mənafe üçün icra edilən daimi və müntəzəm fəaliyyətdir.[587] İctimai xidmətin orqanik tərkibi xidmətin dövlət və ya bələdiyyə orqanı və ya onların nəzarəti altında icra edilməsini ifadə edir.[588] Ancaq ictimai xidməti qeyri-dövlət, kommersiya təşkilatı icra etsə də, onun üzərində istiqamətləndirmə, müntəzəm nəzarət səlahiyyətləri ictimai mənafeyin təmin edilməsinə məsul olan əlaqədar idarəetmə orqanına aid olur.[589]

Maddi baxımdan verilən tərifə görə, ictimai xidmət ictimai mənafeyin təmin edilməsindən ibarət ehtiyacları ödəmək üçün həyata keçirilən fəaliyyətdir. Müqavilənin administrativ müqavilə sayılması üçün təkcə ictimai xidmətlə azçox bağlı olması yetərli deyil. Müqavilə ictimai xidmətin icra edilməsi ilə birbaşa bağlı olmalıdır.[590]

Üçüncüsü, bu şərtlərə əlavə olaraq müqavilə inzibati idarəetmə orqanına müqavilənin qarşı tərəfinə nisbətən daha *üstün səlahiyyətlər və imtiyazlar* verməlidir. Özəl hüquq müqavilələrində tərəflərin hüquqi statusu bərabərdir. Bir tərəfin iradəsi qarşı tərəf üçün məcburi deyil. O, qanunda nəzərdə tutulan hallar istisna olmaqla, birtərəfli qaydada müqaviləni dəyişdirə və ya xitam edə bilməz. Inzibati müqavilələrdə isə vəziyyət başqadır, inzibati idarəetmə orqanı istədiyi zaman müqaviləyə xitam verə biləcəyi kimi, ictimai xidmət işini görən müəssisəni dövlətləşdirə, satın ala, müqavilə müddəalarında dəyişiklik edə bilər. Bunu AR Nazirlər Kabinetinin 34 saylı Qərarı ilə təsdiq olunmuş tipik satın alma müqaviləsi formasının 17-ci maddəsində görmək mümkündür: həmin maddəyə görə İO müqavilənin icrasına nəzarət etmək mümkündür. Administrasiyanın bu imtiyazları dövlət hüququ prinsiplərinə (ictimai mənafeyin özəl mənafeden üstün olması) əsaslanır. Inzibati müqavilələrdə ictimai mənafe ilə xüsusi mənafe qarşı-qarşıyadır, ictimai mənafeyin üstünlüyü prinsipinə görə, ictimai

[586] Belə şərtlər iki şirkətin öz arasında bağladığı müqavilədə göstərilə bilər. Məsələn bir tərəfin ödəyəcəyi xidmət haqqı, Tarif Şurasının təyin etdiyi bir qiymətə görə dəyişə bilər. Giritli İsmet, Akgüner Tayfun, **İdare hukuku dersleri II,** Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987, s.175.

[587] Sıddık Sami Onar, **İdare hukukunun ümumi esasları, I Cild,** 3.Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.13.

[588] İsmet Giritli, Pertev Bilgen, **İdare hukuku dersleri I**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1979, s.21.

[589] Lütfi Duran, **İdare hukuku,** Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.304.

[590] Odyakmaz Zehra, **Genel olarak idarenin sözleşmeleri**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Jurnalı, Prof.Dr.İhsan Tarakçıoğluna Armağan, Haziran-Dekabr 1998, II Cild, Sayı: 1-2, Hazırlayanlar: Oğuz Kürşat Ünal, Zehra Odyakmaz, Kudret Güven; s. 149.

mənafeyi təmsil edən və qoruyan dövlət orqanlarına üstün səlahiyyətlər verilməsi təbiidir.[591] Fransa Dövlət Şurası müxtəlif qərarlarında administrativ müqavilənin "idarəetmə orqanına üstünlük və xüsusi status tanıyan" xüsusiyyətinin olduğunu qeyd etmişdir.[592]

İnzibati müqavilələrdə xüsusi hüquq şəxsinin mənafeyini qorumaq üçün 2 xüsusi institut var; bunlardan biri *«Fait du Prens»*, o biri isə *«Imprevision»* institutudur. Bunlardan istifadə yolu ilə inzibati müqavilənin qeyri-administrasiya tərəfi məhkəmə qaydasında müqavilənin dəyişdirilməsi, xitam olunması, kompensasiya ödənilməsi, öhdəliklərinin yüngülləşdirilməsi kimi tələblər irəli sürə bilər.

Dilimizdə *"fö dü prens"* kimi oxunan «*Fait du Prens*»[593] qaydası müqavilə bağlayan inzibati orqanın müqavilə münasibətindən kənar qəbul etdiyi bəzi inzibati aktlarla bağlı müqavilə tərəfinin maddi vəziyyətini ağırlaşdırdıqda tətbiq edilir. Məsələn, Nazirlər Kabineti X şirkəti ilə inzibati müqavilə bağladıqdan sonra müqavilənin icra prosesində istifadə olunan xammalın ölkəyə gətirilməsini çətinləşdirən normativ akt qəbul eləsə və X şirkəti üçün müqavilənin icrası xeyli çətinləşsə, iqtisadi baxımdan səmərəsiz olsa, *«Fait du Prens»* qaydasından istifadə oluna bilər.[594]

«İmprevision» nəzəriyyəsi I Dünya Muharibəsindən sonra yaranan iqtsadi böhran zamanı ortaya çıxmışdı. İlk dəfə onu Fransada Dövlət Şurası 1916-ci ildə kömür qiymətlərindəki aşırı artımla bağlı bir şirkətin qaldırdığı iddiada tətbiq etmişdi. *«İmprevision»* qaydasının tətbiq edilməsi üçün müqavilənin bağlandığı vaxt nəzərə alına bilməyən elə bir hal ortaya çıxmalıdır ki, o, iqtisadi şəraiti kökündən dəyişdirsin və xüsusi hüquq tərəfi üzərinə fövqəladə dərəcədə ağır öhdəlik qoysun. Bu şərtlə yanaşı nəzərə alına bilməyən hal müqavilə tərəflərinin istəyi və təsiri üzündən yaranmamalıdır. Qabaqcadan nəzərə alınmayan bu fövqaladə hal uzunmüddətli olarsa, xüsusi hüquq şəxsi, ümumiyyətlə, müqavilənin xitam olunmasını da tələb edə bilər. Strasburq İnzibati Məhkəməsi 1995-ci ildə verdiyi qərarda «*ipmrevision*» qaydasını tətbiq edib. Bələdiyyənin içməli su təminatı tenderində qalib gələn şirkət, suyun gətirildiyi mənbənin kimyəvi çirklənməsi nəticəsində suyu daha uzaqlardan gətirmək məcbutiyyətində qalmışdı. Şirkət müqavilənin dəyişməsi üçün bələdiyyəyə müraciət etmiş, lakin bələdiyyə bunu qəbul etməmişdi. Şirkət inzibati məhkəməyə müraciət et-

[591] Odyakmaz, s. 149.
[592] Özay, s. 415.
[593] Mənasını "hökmdarın (dövlətin) səhvi" kimi ifadə etmək olar.
[594] Richer, **Droit des Contrats administratifs**, 1995, s.229; nəql edən: Gözübüyük, Tan, I cild, s. 407.

miş, məhkəmə isə müqaviləyə xitam verərək şirkətin xeyrinə kompensasiya ödənilməsini qət etmişdi.[595]

III. AZƏRBAYCAN HÜQUQUNDA İNZİBATİ MÜQAVİLƏLƏR

Rusiya və Azərbaycan inzibati hüququnda administrativ müqavilə institutu yeni yarandığına görə, nəzəriyyədə onunla bağlı fikir birliyi yoxdur.

Bazar iqtisadiyyatının olmadığı, istehsal vasitələrinin dövlətin əlində cəmləndiyi SSRİ-də, administrativ müqavilə qurumunun olmaması təbii idi. Lakin SSRİ-nin dağılması və geniş özəlləşdirmə prosesində dövlət satınalmaları və sifariş metodları məcburi olaraq dəyişdi. Dövlət müəssəsələrinin bir qismi müxtəlif səbəblərdən yararsız vəziyyətdə idi. Bunlardan bəziləri özəlləşdirildi, bəzilərinin özəlləşdirilməsi strateji cəhətdən məqsədəuyğun sayılmadığına görə uzun müddətli idarəetməyə verildi. Buna görə də ictimai xidmətin icrasında inzibati idarəetmə orqanları xüsusi hüquq şəxslərinin xidmətlərindən istifadə etmək məcburiyyətində qaldılar. Məsələn, hamımız bilirik ki 2006-2008 tarixləri arasında Bakıdakı körpü tikintilərində türk inşaat şirkətlərindən sub-podratçı qismində yararlanıblar.

İdarəetmə formalarından biri kimi idarəetmə fəaliyyətinin həyata keçirilməsi vasitələrindən olan inzibati hüquq müqavilələrinin xüsusiyyətləri, onların mahiyyəti nəzəriyyədə ixtilaflara səbəb olur. İnzibati hüquq münasibətlərinin şaquli xarakteri, üfiqi xarakterin xüsusi hüquq münasibətərinə məxsus olması, buna görə də inzibati müqavilələrin inzibati funksiya daxilində tədqiq edilməsinin mübahisəli olması fikri irəli sürülür.[596] Fransız hüququndakı idarəetmə orqanlarının inzibati müqavilələri və özəl hüquq müqavilələri bölgüsü, post-sovet məkanında hələlik qəbul edilmədiyi üçün idarəetmə orqanlarının bağladığı müqavilələr elmi cəhətdən sistemləşdirilməyib. Yəni hansı müqavilələr ümumi hüquqa, hansıları ilə xüsusi hüquqa tabe olmalıdır məsələsi, anlaşılmayıb və aydınlanmayıb.

Rusiya hüquq nəzəriyyəsində də inzibati müqavilələr baxımından ətraflı, dərin və mübahisəsiz nəzəriyyə olmadığını iddia etmək mümkündür. Rusiya hüququnda bu məsələdə öz institutlarını yaratmaq əvəzinə müqayisəli hüquqdan faydalana bilərldilər; bu yolla daha məntiqli və düzgün nəticələr əldə oluna bilər. Fransız hüququnda geniş və ətraflı şəkildə incələnmiş inzibati müqavilə institutu ümumi cəhətləri ilə həm Rusiya, həm də Azərbaycan hüququnda tətbiq

[595] Tribunal Administratif Strasbourg, 9 Février 1995, SOGEST c/commune de Staffelfelden
[596] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 264.

edilə bilər. Azərbaycan hüququnda E. Abdullayev inzibati müqavilələr institutuna müqayisəli hüquq baxımından yanaşaraq bu institutu inkişaf etdirib, lakin yenə də tam və qaneedici sistemləşdirmə apara bilməyib.

İnzibati məhkəmə sisteminin olmadığı Azərbaycanda administrativ müqavilə institutunun düzgün tətbiqinin nə qədər effekt verəcəyi sualı yarana bilər. Lakin unudulmamalıdır ki, Rusiyanın özü administrativ ədliyyə sistemini tətbiq etmək istəyir və bu dəyişiklik Azərbaycan hüququna da gec-tez təsirini göstərəcək. Digər tərəfdən, inzibati müqavilələrə mülki hüqüq deyil, dövlət hüququ (*public law*) prinsiplərinin tətbiq edilməsi zərurəti onun əhəmiyyətini artırır.

İnzibati müqavilə institutunun Azərbaycan hüququnda hüquqi cəhətdən sistematik və məntiqli əsasa dayandırılmasına ehtiyaç olduğunu qeyd etmək lazımdır. İdarəetmə orqanlarının müqavilə tipli əqdləri artdığından bunların hüquqi rejimi müxtəlif ehtiyaçları təmin edən şəkildə tənzimlənməlidir. Çünki ictimai maraqlarla bağlı müqavilələrdə mülki qanunvericilik müddəalarını tətbiq etmək düzgün olmazdı. Digər tərəfdən, ictimai xidmətin icrası ilə bağlı müqavilələr müəyyən hallarda xidmətin pisləşməsinə səbəb ola biləcəyindən, bu müqavilələri xüsusi hüquq qaydalarına bağlamaq da düzgün deyil.

Qeyd edilməlidir ki, "inzibati hüquqi müqavilə" adı ilə Rusiya və Azərbaycan hüququnda idarəetmə orqanlarının bütün müqavilələri tədqiq edilir və müqayisəli hüquqda olan bölgü nəzərdən qaçırılır. Başqa sözlə, ictimai xidmətlə bağlı müqavilələr müstəqil kategoriya kimi qeyd olunmur və inzibati müqavilələr – dövlət orqanlarının xüsusi hüquq müqavilələri bölgüsü yoxdur. Misal olaraq «Barmek»lə Nazirlər Kabineti arasında bağlanmış və Prezident fərmanı ilə təsdiq edilmiş müqavilədə dövlətə üstün hər hansı səlahiyyət tanınmır; bu müqavilə elektrik təminatı kimi mühim ictimai xidmət sahəsini tənzimləyir. Adı çəkilən bölgünün olmaması nəzəriyyədə bir çox suallara və mübahisələrə səbəb olur. Yanlış fikirlərin yaranmasının ən böyük səbəbi isə hansı müqavilələrə ümumi (dövlət) hüququ, hansı müqavilələrə xüsusi hüquq qaydalarının tətbiq edilməli olduğunun bilinməməsidir. Rusiya hüquq nəzəriyyəsində olan haqlı bir fikrə görə, müqaviləni, sadəcə, administrasiyanın bağlaması ona administrativ müqavilə statusu qazandırmır. Bu zaman alqı-satqı tipli müqavilələrin adi xüsusi hüquq müqaviləsi olması fikri irəli sürülür.[597]

Bəlli olduğu kimi, özəl hüquq müqavilələrində tərəflər bərabər statusda olurlar. İnzibati hüquq müqavilələrində isə tərəflərdən biri hakimiyyəti təmsil edən dövlət, qarşı tərəf isə ona tabe olan şəxslərdir. Bəzi müqavilələrdə dövlət hakimiyyəti ilə hüquq bərabərliyi müxtəlif formalarda özünü göstərə bilər.

[597] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 264.

Əslində, administrativ müqavilə olan bu cür müqavilələrin nəzəriyyədə administrativ müqavilə, yoxsa mülki hüquq müqaviləsi olduğuna dair anlaşılmazlıq administrativ müqavilə institutunun düzgün başa düşülmədiyini göstərir. Misal olaraq sərnişin daşıma müqaviləsi göstərilir: xüsusi hüquq müqaviləsi olduğu halda, bir tərəfin dövlət avtobuslarında biletsiz getməsi səlahiyyətli orqana inzibati qaydada cərimə tətbiq etmək hüququ verir.[598] Ancaq dövlət orqanlarının biletsiz sərnişini cərimə etməsini müqavilə ilə əsaslandırmaq, bilet almayan sərnişinin hər hansı müqavilə bağladığını da iddia etmək mümkün deyil.

İnzibati müqavilələrdə tərəflərin hüquq bərabərliyinin olmadığı iddia edilir, lakin nəzərdən qaçırılır ki, bunu bütün müqavilələr baxımından iddia etmək imkansızdır. Məsələn, 27 Dekabr 2001-ci il tarixli qanunla qüvvədən düşmüş "Tender haqqında" Qanuna görə bağlanan müqavilələr üçün Nazirlər Kabinetinin 12 May 2000-ci il tarixli qərarına əsasən "tipik müqavilələr" nəzərdə tutulmuşdu. "Tipik müqavilə" müddəalarında idarəetmə orqanlarına müqavilə müddəti və qiymətini dəyişməyən dəyişikliklər etmək səlahiyyəti tanındığı kimi (16-cı bənd), idarəyə "məqsədəuyğun" (24-cü bənd) saydığı hallarda müqaviləyə birtərəfli qaydada xitam vermək səlahiyyəti tanınırdı. 15 Yanvar 1992-ci il tarixli «Xarici investisiyaların qorunması haqqında» Qanununun 5-ci maddəsi icra hakimiyyətinə (Nazirlər Kabinetinə) bu mövzuda bağladığı müqavilələrdə müqavilə şərtlərinə əməl edilib-edilmədiyinə nəzarət etmə səlahiyyəti verir. Lakin qanunvericiliyimizdə bütün müqavilələr baxımından bu cür tənzimləmə mövcud deyil.

Inzibati müqavilələr ictimai mənafe məqsədi ilə bağlanır. Lakin Azərbaycan hüququnda ictimai xidmətlə bağlı olan müqavilələr də səhv olaraq xüsusi hüquq rejiminə tabe edilir. Yəni müqavilədə idarəetmə orqanı özünə imtiyazlar verməsə, mübahisə yarandıqda birtərəfli qərar qəbul edə bilməz və məhkəməyə müraciət etməli olacaq. Müqavilənin əsasında ictimai mənafe dayandığından, bu prinsiplər əsasında həll edilməsi lazım olan belə müqavilələrdən yaranan mübahisələrə iqtisad məhkəməsində mülki hüququn öhdəlik hüququ qaydalarına əsasən baxılır.

Digər tərəfdən, inzibati müqavilələr müəyyən məsələlərin həll edilməsində özünü administrativ qurumun fəaliyyətinin hüquqi forması kimi göstərərək ancaq qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallarda bağlana bilər. Yuxarıda deyildiyi kimi, bunun əsası «Dövlət satınalmaları haqqında » Qanunda ümumi şəkildə müəyyən edilib. Qanunun 2-ci maddəsinə görə, tenderə çıxarılan işlər arasında istehsalat, malların satın alınması, işlərin və xidmətlərin görülməsi kimi məsələlər var. Mallar hər növ malı, işlər əsasən inşaat, layihələndirmə, təmir işlərini,

[598] Abdullayev E., **İnzibati Hüquq, "**Təhsil" nəşriyyatı, Bakı, 2001, s. 185.

xidmətlər isə hər hansı alqı-satqı predmetini təşkil edə bilər. Göründüyü kimi, əslində hər hansı ictimai xidmətin göstərilməsini də bu qanuna uygun olaraq həyata keçirmək mümkündür. Amma tenderə, əsasən, alqı-satqı və inşaat işlərində müraciət edilir.[599] Bununla belə, ictimai xidmətlə bağlı müqavilələr «Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunla deyil, 9 Fevral 1996-cı il tarixli Fərmanla təsdiq edilmiş "Dövlət müəssisələrinin müqavilə əsasında idarəetməyə verilməsi haqqında" Əsasnamənin qaydalarına uyğun bağlanır. İctimai xidmət işinin xüsusi (mülki) hüquq şəxslərinə gördürülməsinin örnəklərindən biri kimi də Bakı şəhəri və Sumqayıtda elektrik paylama işlərinin qapalı tender yolu ilə Türkiyənin «Barmek Holdinq» şirkətinə verilməsini göstərmək olardı. Lakin ictimai xidmət inhisarı meydana gətirən və 25 illiyə bağlanmış bu müqavilədə dövlətə üstün səlahiyyətlərin tanınmaması diqqət çəkən məqamdır.[600] Yenə Nazirlər Kabinetinin 5 Avgust 1999-cu il tarixli qərarı ilə təsdiq edilmiş Zaqatala və Qax rayonlarının elektrik şəbəkələrinin istismarı üzrə bağlanmış müqavilələrdə dövləti təmsil edən "Azərenerji" SC-yə də hər hansı imtiyaz verilmir.[601] Başqa normativ aktlarla da müqavilə bağlamaq səlahiyyəti tanınır. Məsələn, «Yerli icra hakimiyyəti haqqında Əsasnamə»nin 26-cı maddəsinin 5-ci bəndini də buna misal göstərmək olar.

Qanunvericiliyimizdə belə bir fikir irəli sürülür ki, inzibati müqavilələrin tabe olduğu hüquqi rejim xüsusi hüquq müqavilələri kimi məhkəmə təminatı vermir və tərəflərə məhkəmə yolu ilə maddi sanksiyalar tətbiq edilməsini imkansız edir.[602] Bu fikirlə razılaşmaq mümkün deyil. Yuxarıda misal göstərilən Zaqatala və Qax rayonlarının elektrik şəbəkəsinin uzun müddətli idarəetməyə verilməsi ilə bağlı müqavilələrin "arbitraj" başlıqlı 4-cü maddəsində mübahisələrə iqtisad məhkəmələrində baxılacağı göstərilir. Tərəflərdən biri müəyyən zərərə məruz qalarsa, zərərçəkmiş tərəf in məhkəməyə müraciət edib Mülki Məcəllə müddəalarına görə kompensasiya tələb etməsi mümkündür. İnzibati ədliyyə rejiminin olduğu ölkələrdə isə ictimai xidmət barədə inzibati müqavilələrin icrası ilə bağlı mübahisələrə inzibati

599 «Respublika» qəzeti, 16 Yanvar 2002-ci il, s. 6

600 «Azərbaycan» qəzeti, 8 Noyabr 2001-ci il, s. 2. Nazirlər Kabinetinin tender nəticəsində bağlanan müqavilələr üçün idarəetmə orqanına müəyyən üstünlüklər tanımasına dair qərarı «Barmek»lə bağlanan müqavilədə həyata keçirilməmişdi; bununla belə, bu müqavilə Prezidentin 7.11.2001-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilib. Fərmanların isə Nazirlər Kabinetinin qərarlarından daha yüksək qüvvəsi var.

601 Bununla belə, müqavilə tərəfi AZMEK şirkətinin nəzərdə tutulan öhdəlikləri yerinə yetirməməsinə görə, NK 7 Mart 2001-ci il tarixli qərarı ilə bu müqaviləni təsdiq edən 05.08.1999-cu il tarixli qərarını qüvvədən saldı. Müqavilədə belə bir imkan nəzərdə tutulmasa da, ümumi hüquq qaydaları ictimai marağın qorunması üçün bunu mümkün sayır.

602 Abdullayev, s. 187.

məhkəmələrdə baxılır[603]. İnzibati ədliyyənin olmadığı Azərbaycanda mübahisələrin bu şəkildə həlli mümkün deyil, bununla yanaşı, inzibati müqavilə praktikasının artması şəraitində zaman keçdikçə bununla bağlı hüquqi bazanın, prosessual prinsip və qaydaların inkişaf edəcəyi labüddur.

Burada yenə "Dövlət satınalmaları haqqında" Qanuna istinad etməliyik. Çünki İO bir ictimai xidməti xüsusi hüquq şəxsinə gördürmək istəsə, bunu "*işlərin satınalması*"ndan istifadə etməklə həyata keçirəcək və bununla bağlı müqavilə bağlayacaq. Müqavilənin forması daha əvvəl adını çəkdiyimiz NK 34 saylı Qərarı ilə təsdiq edilmiş nümunəvi müqavilə formasında (orada müqavilənin ümumi şərtləri göstərilir) olmalıdır, oraya İO müqavilənin *xüsusi* şərtlərində (MXŞ) əlavə lazımi müddəalar qoymalıdır.

Inzibati müqavilələrlə mülki hüquq müqavilələri arasında əsas fərq odur ki, inzibati müqavilələrin qanuni əsasını xüsusi hüquq qaydaları deyil, inzibati hüququ, yəni dövlət hüququ[604] (public law) qaydaları təşkil edir. İnzibati idarəetmə orqanı müqavilə növündə əqdləri ancaq qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş predmetlərə aid bağlaya bilər. Bəzən inzibati orqanların fəaliyyətinə geniş yanaşılır, müəyyən məsələ ilə bağlı həm akt, həm də müqavilə bağlamaq səlahiyyəti nəzərdə tutulur. Məsələn, 15 Mart 2002-ci il tarixli «Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması qaydaları haqqında Əsasnamə»nin 9-cu bəndi ümumi istifadədə olan torpaqlarda mövsümi obyektlərin qurula bilməsini, bunun bələdiyyə aktı və ya müqavilə əsasında həyata keçiriləcəyini nəzərdə tutur. Lakin bizdə inzibati müqavilələrin hamısına aid edilə biləcək ümumi qanunvericilik normaları yoxdur, özəl qaydalar vardır və bunlar da həm qanunlarda, həm də başqa normativ aktlarda əksini tapıb.

Qanunvericilik normaları *bəzi* müqavilə növlərini, onların məqsədlərini və formasını tənzimləyir. Dövlət hakimiyyətini həyata keçirən idarələr arasında bağlanan müqavilələr "müqavilə" və ya "saziş" adlandırılır. Məsələn, «Nəqliyyat haqqında» 11 İyun 1999-cu il tarixli Qanunun 10-cu maddəsi "saziş" tipli müqavilə növünü nəzərdə tutur; bu müqavilələr yüklərin, sərnişinlərin, baqajın və poçtun daşınması üçün xüsusi nəqliyyat şirkətləri ilə idarəetmə orqanı arasında bağlanır. Lakin "saziş" tipli müqavilələrin həm də xarici hüquqi şəxslərlə (məsələn, neft şirkətləri ilə) bağlandığını görürük. "Saziş"in başqa müqavilələrdən fərqini təyin etmək mümkün deyil. Örnək olaraq Bakı və ətrafında "Azərənerji" ilə «Barmek Holdinq» arasında müqavilə "müqavilə" adı ilə bağla-

[603] Ведель Джордж., **Административное право Франции,** Москва 1973, с. 183.

[604] "Public law" anlayışının tam tərcüməsi "ictimai hüquq" olmaqla bərabər, mənanı yaxşı əks edtdirmədiyi üçün onun əvəzinə "dövlət hüququ" anlayışından istifadə etdik.

nıb. Əlavə olaraq tərəflar arasında "Elektrik enerjisinin satın alınması haqqında Saziş" imzalanib.[605] Digər tərəfdən, qanunvericilikdə bəzən inzibati hüquqi akt yerinə "müqavilə" sözündən istifadə edildiyini görmək mümkündür. Məsələn, Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti Başçısının 06.09.1999-cu il tarixli "Bakı Şəhərində reklam və məlumat daşıyıcılarının yerləşdirilməsi və istifadə qaydaları haqqında" sərəncamı reklam lövhələrini asmaq üçün şəhər icra hakimiyyətindən faktiki icazə alınmasını nəzərdə tutur. Bu tənzimləməyə görə, uyğun şəxslərlə inzibati orqan "müqavilə" bağlamalıdır. Idarəetmə orqanlarının mühafizə fəaliyyətinə aid olan bu fəaliyyətin adi "icazə vermə" olduğu aydındır.[606] Lakin normativ xarakterli aktda səhv olaraq "müqavilə" sözündən istifadə edilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda müxtəlif qanunlarda tənzimlənmiş idarəetmə orqanlarının bağladığı müqavilə tipli əqdlər həmişə onlara üstün və imtiyazlı səlahiyyətlər vermir. Qanunvericiliyin müvafiq müddəaları müqavilə tərəflərinin mənafeyi arasında tarazlığın olması məqsədini güdür.[607] «İcarə haqqında» Qanunun 13-cu maddəsi dövlət mülkiyyətini icarəyə vermiş idarələrə müqavilədə nəzərdə tutulmayan hallarda birtərəflı ləğv etmə səlahiyyəti vermir.

Administrativ müqavilənin müstəqil şəkildə deyil, müəyyən üsulla bağlandığını qeyd etmək lazımdır. Tender vasitəsilə bağlanan müqavilələrin forma və proseduru «Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunda göstərilib.

Digər tərəfdən, administrasiyanın bağladığı müqavilələrin hüquqi rejiminin bir qismi yuxarıda adı çəkilən qanunlar çərçivəsində mülki hüquq müddəalarına tabe olmurlar. Məsələn, 26 Dekabr 1997-ci il tarixli Su Məcəlləsi dövlət mülkiyyətində olan sahil suları üzərində müxtəlif xüsusi istifadə müqavilələrinin bağlana biləcəyini tənzimləyib, 42-ci maddə müvafiq icra hakimiyyəti orqanına birtərəfli olaraq bu müqavilələrə xitam vermə səlahiyyəti tanıyıb. 10 Aprel 1998-ci il tarixli «Tarix və mədəniyyət abidələrinin qorunması haqqında» Qanunun 19-cu maddəsi yerli əhəmiyyətli icarəyə verilmiş daşınmaz memarlıq abidələri ilə əlaqədar müqavilə müddəalarının xüsusi hüqüqla pozulması zamanı idarəetmə orqanına birbaşa müqaviləyə xitam vermə səlahiyyəti verir. Ancaq bir çox müqavilələr baxımından belə bir hal nəzərdə tutulmayıb; bu müqavilələrdə müqavilə müddəalarının pozulması Mülki Məcəllə çərçivəsində həll olunur. 13 Yanvar 1995-ci il tarixli «İnvestisiya fəaliyyəti haqqında» Qanunun 11-ci maddəsi dövlət inkişaf proqramlarının bir parçası olan özəl investisiyalar üçün bəzı imtiyazlar, vergi güzəştləri[608], amortizasiya güzəştləri, subsidiyaların verilməsi,

[605] «Azərbaycan» qəzeti, 8 Noyabr 2001-ci il, s. 2.
[606] Duran, s. 268.
[607] Abdullayev, s. 188.
[608] Adı çəkilən maddədə nəzərdə tutulan vergi güzəştlərinin tətbiqi artıq qüvvəsini itirib.

ölkəyə mal gətirmə kimi imtiyazlar nəzərdə tutub; bunlar dövlət orqanı ilə bağlanacaq müqavilədə göstərilməlidir və daha sonra fərdi aktlarla həyata keçirilməlidir. Başqa sözlə, bunlar xüsusi hüquqi rejimin tətbiq edilməsinə səbəb olur.

Daha bir xüsusi hüquqi rejim cinayət axtarış fəaliyyəti ilə bağlı müqavilələr üçün nəzərdə tutulub. 28 Oktyabr 1999-cu il tarixli "Əməliyyat-axtarış tədbirləri haqqında" Qanunun 17-ci maddəsi cinayət-axtarış fəaliyyəti zamanı polisə könüllü sürətdə kömək edən şəxslərin istintaq orqanları ilə müqavilə bağlamasına imkan verir və bunun hüquqi statusunu - staj, sosial təminat, cinayət məsuliyyətindən azad etmə kimi hallarını tənzimləyir. Aydındır ki, bu da ümumi (dövlət) hüquq sahəsinə aid müqavilədir və mülki qanunvericiliyin öhdəliklər hüququna aid müddəalarına tabe deyil. Məsələn, şəxs gördüyü işin çox təhlükəli olmasından dolayı və cinayət tərkibli əməllər törətmək məcburiyyətində qaldığına görə bu müqavilədən çıxmaq istəsə, ondan hər hansı kompensasiya istəmək, yaxud öhdəliyini icra etmək, onun hesabına öhdəliyi başqasının icra etməsini tələb etmək mümkün olmayacaq.

Yuxarıda qeyd etdik ki, idarəetmə orqanlarının bağladığı müqavilələrdə qanunvericilk ümumi qayda kimi idarəetmə orqanına üstün səlahiyyətlər vermir. Bunlar müqavilədə nəzərdə tutulduqda tətbiq edilir. Hətta ictimai mənafeyin açıq göründüyü müqavilələrdə də bu üstünlüyün tanınmadığına şahid oluruq. Ancaq bu, səhv praktikadır. Neft yataqlarının istismarı barədə xarici şirkətlərlə bağlanan heç bir müqavilə Azərbaycan dövləti adından çıxış edən orqana üstünlük vermir, qarşı tərəfin razılığı olmadan müqavilənin dəyişdirilməsi belə qadağan edilir.[609] Bununla yanaşı, praktikada bəzən dövlət orqanının üstün səlahiyyətlər tətbiq etdiyini görürük. Buna misal olaraq 6 Sentyabr 1997-ci il tarixli "Dövlət mülkiyyətindən daha səmərəli istifadə edilməsi haqqında" Prezidentin Fərmanının həyata keçirilməsini göstərmək olar; fərmanda dövlət mülkiyyəti üzərində sərəncam vermək səlahiyyəti (icarəyə vermə, satma) Dövlət Əmlak Komitəsinə verilib, Dövlət Əmlak Komitəsinə əvvəllər bağlanmış müqavilələri nəzərdən keçirmək tapşırılıb. Dövlət Əmlak Komitəsi mövcud icarə və xidmət müqavilələri əvəzinə yeni müqavilələr bağlayıb. Adı çəkilən fərman "İcarə haqqında", "İnvestisiya fəaliyyəti haqqında" qanunlar və Mülki Məcəllənin öhdəlik hüququna (müddəti bitməyən müqavilələrə yenidən baxılması) açıq-aşkar uyğun gəlmir və onun legitimliyi mübahisə predmeti deyil.

[609] Azərbaycan Dövlət Neft Şirkətinin Kura Valley Development Company, Amoko Nord Petrol, Itochu Caspian kimi şirkətlərlə bağladığı bütün müqavilələrdə bu müddəaya rast gəlmək mümkündür.

Azərbaycan hüququnda inzibati müqavilələr aşağıdakı şəxslər arasında bağlana bilər:

a) dövlət idarələri arasında bağlanan müqavilələr (administrasiyadaxili müqavilələr);
b) dövlət idarələri ilə yerli özünüidarə orqanları arasında bağlanan müqavilələr;
c) idarəetmə orqanları ilə xüsusi hüquq şəxsləri arasında bağlanan müqavilələr.

Başqa sözlə, qanunda üfiqi və şaquli müqavilə tipləri nəzərdə tutulur.[610] Lakin bəri başdan qeyd etmək lazımdır ki, müqavilə tərəfləri ndən birinin xüsusi hüquq şəxsi olması müqaviləni "şaquli münasibətli" müqavilə tipinə aid etmir; bunun üçün ayrıca müqavilə müddəalarına görə idarəetmə orqanına üstünlük verən səlahiyyətlərin olması şərtdir. Çünki qanunvericiliyimiz və məhkəmə praktikası müqavilə hüququ sahəsində idarəetmə orqanına *fərdi aktlar vasitəsilə* icra xarakterli qərar çıxarmaq səlahiyyəti tanınmır. İdarəetmə orqanı ancaq normativ akt qəbul edərək müqavilədə nəzərdə tutulmayan hallara istinad edə bilər.

Beləliklə, fransız hüququnda "administrativ müqavilə" adlanan müqavilə növü MDB hüquq nəzəriyyəsində "şaquli inzibati hüquq müqavilələri" kimi tədqiq edilir. Onlarda bu xüsusiyyətlər nəzərdə tutulur:

- dövlət hakimiyyəti səlahiyyəti olan tərəfin müəyyən üstünlüklərinin olması (məsələn, qarşı tərəfə əmr vermək, onun icrasına nəzarət etmək, müqavilə şərtlərini birtərəfli dəyişdirmək, müqaviləni pozmaq);
- qarşı tərəfin maliyyə yardımı almaq hüququnun olması.[611]

Fransız hüququndan fərqli olaraq, müqavilənin ictimai xidmətlə bağlı olması şərtı yoxdur.

Azərbaycan hüququna görə, ancaq bəzi məhdud hallarda müqavilə inzibati hüquqi aktla dəyişdirilə və ya ləğv edilə bilər. Müqavilə pozulduqda bəzi sanksiyalar nəzərdə tutula bilər; məsələn, müqaviləni pozan tərəf maddi kompensasiya hüququna, dövlət yardım və güzəştinə son qoyulması, lisenziyaların ləğvi, və s. kimi sanksiyalara məruz qala bilər. Misal olaraq qüvvədən düşmüş «Tender haqqında» Qanunun 27-ci maddəsini göstərmək olar - tenderi udmuş, amma yekun müqaviləni imzalamaqdan yayınan tərəf tender məbləğinin 5%-ə qədəri məbləğində peniya ödəməlidir.[612]

---

[610] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 260.
[611] Abdullayev, s. 185.
[612] "Dövlət satınalmaları haqqında" Qanunda belə bir şərt nəzərdə tutulmadığına görə, tətbiq oluna bilməsi üçün bunun tender şərtlər toplusunda göstərilməsinə ehtiyaç var.

Müqavilədən yaranan öhdəliklərin qanuni təminatında natamam qorunma mexanizmi nəzəriyyədə tənqid olunur.[613] Ümumi hüquq prinsiplərinin tətbiq edilməsi dövlət hakimiyyəti orqanlarının və ictimai mənafeyin üstünlüyünü nəzərdə tutduğuna görə, idarəetmə orqanını sanskiyalara məruz qoymaq düzgün sayılmamalıdır; ancaq maddi zərər vurulması istisna təşkil edir.

«Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunun 36.10-cu maddəsi xüsusi hüquq şəxsinə hansı güzəştlərin edilə biləcəyini nəzərdə tutur. Bununla bağlı NK-nin 28.10.2002 tarixli 165 sayılı Qərarı da var. Lakin administrativ (şaquli) müqavilələrdə özəl hüquq şəxslərinin maliyyə yardımı almaq hüququ-nun olması da həmişə nəzərdə tutulmur. "*Fait du prince*" və "*emprevision*" institutları müəyyən dərəcədə 30 Aprel 1992-ci il tarixli «İcarə haqqında» Qanunun 8-ci maddəsində nəzərdə tutulur. Bu qanunla həm dövlət, həm də xüsusi mülkiyyətdə olan müxtəlif daşınar və daşınmaz əmlakın, müəssisələrin müqavilə əsasında icarəyə verilməsi nəzərdə tutulur. Qanuna görə, dövlətin qiymətləri, tarifləri, rüsum, ödəniş və amortizasiya normalarını artırması zamanı tərəflərdən biri icarə məbləğinin dəyişdirilməsini tələb edə bilər. Nəzərə alınmayan və kəskin inflasiya artımı müqavilə tərəfinə müqavilənin dəyişdirilməsini tələb etmək hüququ verir. İcarə haqqı ilə bağlı nəzərdə tutulmuş bu tənzimləmənin başqa sahələrdə tətbiq edilməsi mümkün deyil. Müqavilədə maliyyə balansının pozulması, dövlət hakimiyyəti daşıyan tərəfin təqsiri olmadığı və ya təqsirli olduğu qəbul edilməyən hallar nəticəsində (məsələn, vergi qanunvericiliyinin dəyişməsi və s.) maliyyə balansının bərpa edilməsi öhdəliyi idarəetmə orqanına aid edilmir.[614] Burada məsələ tamamilə Mülki Məcəllənin öhdəlik hüququ, yəni xüsusi hüquq müddəalarına görə həll edildiyi üçün vəziyyət belədir. «Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunun 40.4-cü maddəsi də adı çəkilən qanun çərçivəsində bağlanan müqavilələrin Mülki Məcəllə müddəalarına tabe olduğunu göstərir.

Nəzəriyyədə başqa qarışıqlıq administrasiyadaxili (inzibati orqanlar arasında) müqavilələrə aiddir. Birincisi, ierarxiya münasibəti olan idarəetmə orqanları arasında müqavilələr bağlana bilməz, bunlar arasında münasibət ancaq birtərəfli aktlarla həyata keçirirlir. Müqavilə icra xarakterli qərar qəbul edilə bilmədiyi yerdə bağlanır, ierarxiya münasibəti göstəriş vermək səlahiyyətini nəzərdə tutsa da, o da birtərəfli qərarla, əmrlə icra edilir. İdarəetmə orqanları arasında fəaliyyətin birtərəfli icra qərarı əvəzinə müqavilələr vasitəsilə yerinə yetirilməsinin idarəetməyə demokratiya gətirəcəyini düşünmək səhvdir. Əksinə, bu hal müqavilənin bağlanmaması zamanı dövlət icraatının və

[613] Abdullayev, s. 190.
[614] Abdullayev, s 188.

ictimai xidmətin ləngiməsina səbəb olacaq və ümumilikdə dövlət idarəetməsinə mənfi təsir göstərəcək.

Müqavilənin tərəfləri baxımından yanaşdıqda söhbət aşağı pillədəki (az səlahiyyətli) administrasiya ilə yuxarı pillədəki idarəetmə orqanları arasında bağlanan müqavilələrdən gedir. Əslində, administrativ vahidlər arasında ierarxiya münasibəti yoxdursa, yerli icra hakimiyyətinin yuxarı pilləli, bələdiyyənin isə aşağı pilləli orqan olması fikri irəli sürülə bilməz; yəni aşağı və yuxarı pilləli inzibati orqan bölgüsü ancaq ierarxiya münasibəti daxilində mövcud ola bilər. İerarxiya münasibəti olmayan orqanlar baxımından isə müqavilə növündə idarəetmə formaları ancaq tabeçilik qaydası olmayan icra hakimiyyəti orqanları /bələdiyyələr arasında mümkündür; əks halda bunlar arasında administrativ fəaliyyət müqavilə vasitəsilə deyil, inzibati hüquqi aktlar vasitəsilə həyata keçirirlir. "Yuxarı və aşağı pilləli orqanlararası müqavilə" statusu Rusiya hüququnda ortaya atılıb və inzibati hüquq prinsiplərinə tamamilə ziddir. "Pillə" münasibəti tabeçilik qaydasında, yəni ierarxiya münasibəti olan orqanlar arasında olur; bu halda isə inzibati funksiya müqavilələrlə deyil, birtərəfli göstərişlər, aktlarla həyata keçirilir. Müqavilə tabeçilik qaydası olmayan şəxslər arasında mümkündür ki, bu halda da yuxarı və ya aşağı pillədən söhbət gedə bilməz.

Kimsə etibar elə səndə, onu yoxlamağı unutma (Rus atasözü)

§ 11. İNZİBATİ FƏALİYYƏTƏ NƏZARƏT

Nəzarətdən heç kəs xoşlanmır. O, həm vaxt və iş tələb edir, həm də müstəqilliyi ümumiyyətlə azaltdığı üçün, yoxlama obyekti tərəfindən bəyənilmir. Lakin dövlət və ictimai idarəetmədə, yoxlama olmasa, bu hal özbaşınalığa gətirib çıxarar; bu məsələlər haqqında bu kitabın "Hüquqi dövlət prinsipləri" bölməsində geniş geniş danışdıq, inanırıq ki, oxucuları bu məsələdə inandıra bilmişik.

Dövlət hegemonluğunun ifadəsi olan inzibati hüquqi aktlar hüquqa uyğunluq preyüdisiyasından faydalandığı üçün və birtərəfli olaraq vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına təsir göstərə bildiklərindən, onların hüquqiliyinin yoxlanması və nəzarət olunması danılmaz əhəmiyyət kəsb edir. Bu, hüquqi dövlətnin *sine qua non* şərtlərinə daxildir. Lakin inzibati qərarların hüquqa uyğun olması təkcə idarə olunanlar baxımından deyil, inzibati orqanların normal daxili fəaliyyətindən başlayaraq ictimai asayiş və qaydanın təmin edilməsinə qədər əhəmiyyət kəsb edən haldır. Ona görə də inzibati orqanlarda daim daxili nəzarət sistemi var, beləliklə, aparılan hüquqa uyğunluq nəzarəti ilə inzibati hüquqi aktların yuxarı aktlara uyğunluğu təmin edilir.

İnzibati hüquqi aktlarda hüquqa ziddiyyət məsələsinin yaranmasında *hüququ tətbiq edən* (inzibati akt qəbul edən) şəxslərin/məmurların hüququ bilməmələri və ya yanlış tətbiq etmələrinin böyük payı var. Hüququ tətbiq edənlər həmişə hüquqşünaslar olmur, ictimai idarəetmənin müxtəlif pillələrində olan bürokratlar, məmurlar və texniki işçilər onunla məşğul olurlar. Xidmətdaxili təhsil metodları ilə inzibati qulluqçuları müxtəlif baxımdan yetişdirmək mümkündür, lakin onların çoxu icra etdikləri xidməti fəaliyyətin hüquqi rejimi haqqında yetərincə məlumatlı olmurlar.

İnzibati hüquqi aktların hüquqa zidd qəbul edilməsində başqa bir səbəb də, inzibati qulluqçuların subyektiv davranışlarıdır. Bu halda inzibati akt əsasən ictimai maraq üçün qəbul edilmədiyinə görə qanunsuz sayılmalıdır. Ölkəmizdə bu vəziyyət, yayğın və qəbul olunmuş hal kimi hesab edilə bilər. Bunun isbatı bu atasözüdür: el üçün ağlayanın gözü kor olar.

İnzibati hüquqi aktlar üzərində, bunların hüquqa zidd olub olmadığını müəyyən etmək üçün, nəzarəti aparacaq orqan baxımından iki əsas nəzarət metodu mövcuddur. Bunlardan ilki, idarəetmə orqanlarının özünün apardığı nəzarətdir ki, sadəcə hüquqa uyğunluq deyil, ayrıca məqsədə uyğunluq nəzarətini də əhatə edir. Bu nəzarət nəticəsində inzibati aktın ləğv edilməsi, geri

alınması və dəyişdirilməsi mümkün ola bilər.[615] Aktların hüquqa uyğunluq nəzarətinin mümkün olan digər bir nəticəsi, inzibati qəyyumluq nəzarəti sonunda tətbiq oluna biləcək "aktın qüvvəyə minməməsi" və ya "aktın natamam qalmasıdır". Habelə ölkəmizdə olduğu kimi, nəzarət orqanının aktın etibarsız sayılması üçün məhkəməyə müraciət etmə məxanizmi nəzərdə tutulur.

İnzibati aktlar üzərində digər nəzarət növü, əslində ən əhəmiyyətli olan məhkəmə nəzarətidir. Burada akt üzərində nəzarət ancaq hüquqa uyğunluq nəzarəti ilə məhdudlaşır, nəzarəti inzibati orqanlardan müstəqil olan məhkəmələr aparır. Nəzarəti aparan orqanın administrasiyadan kənar orqan olması çox vacibdir. Çünki inzibati qərarın hüquqa ziddiyyəti idarəetmə orqanlarının mənafeyinin aşırı şəkildə qorunmasından və başqa mənafelərin pozulmasından irəli gəlirsə, inzibati nəzarətin təsirli ola biləcəyini düşünmək sadəlövhlük olar. Məhkəmə nəzarəti idarəetmə orqanlarının hüquqa uyğun davranmasını təmin edəcək yeganə və ən təsirli yoldur. Bunun səbəbi təkcə məhkəmə qərarlarının məcburiliyindən irəli gəlmir. Bu şəkildə aparılan nəzarət yalnız hüquq qaydalarına dayandığı üçün ən az siyasi təsirə məruz qalan nəzarət metodudur. İdarə olunanların hüquqlarını özbaşına və hüquqa zidd inzibati davranışlardan qorumaq üçün tətbiq edilən bu metod administrasiyanı haqsız və ictimai marağa zidd davranışlardan çəkinməyə, hüquqa uyğun hərəkət etməyə məcbur edir.

İnzibati aktlar üzərində başqa nəzarət növü ombudsman nəzarətidir. Hüquqa uyğunluq və məqsədə uyğunluq nəzarətini də həyata keçirən ombudsman nəzarəti, məhkəmə nəzarətinin yetərli olmadığı, məhkəmə nəzarətindən kənarda qalan məsələləri əhatə edir. Bununla belə inzibati aktlar üzərində ombudsman nəzarətinin təsirli sanksiyası olmadığından, məhkəmə nəzarətini əvəz etməsi də mümkün deyil. Azərbaycanda 28 Dekabr 2001-ci ildə "İnsan hüquqları müvəkkili (Ombudsman) haqqında" Konstitusiya Qanunu qəbul edilib,[616] 2002-ci ilin iyulundan ombudsman vəzifəsini icra etməyə başlayıb. Qeyd etməliyik ki, ombudsmanın Azərbaycan şəraitində fəaliyyəti təqdirə layiqdir.

I. İNZİBATİ NƏZARƏT METODLARI

Inzibati nəzarətin növləri olan ierarxiya nəzarəti və inzibati qəyyumluq nəzarəti idarəetmə orqanlarının daxili, öz orqanları, metodları və nəticələri baxımından aparılan nəzarəti ifadə edir.[617] Rusiya hüququnda bu, *daxili nəzarət*

[615] Duran, s.421.

[616] Ölkəmizin hüquq sistemində "konstitusiya qanunları" qanunlardan daha yüksək (83) səsçoxluğu ilə qəbul edilən, qüvvəsi başqa qanunlardan üstün olan qanunları ifadə edir.

[617] Atay, s. 77.

(idarəetmə orqanlarının daxilində aparılan) adlandırılır.[618] İnzibati nəzarət idarəetmə fəaliyyətinin reallaşdırılması baxımından böyük əhəmiyyət kəsb edir və bu mexanizmlə idarəetmə orqanlarının yuxarıdan aşağıya doğru fəaliyyəti təmin edilir. İnzibati nəzarətin əsas və birinci məqsədi hüquqa uyğunluğu bərqərar etmək deyil, idarəetmə orqanlarının problemsiz fəaliyyətini təmin etməkdir.[619] "Hüquqa uyğunluq" məqsədi dövlət hegemonluğunun tətbiqində ancaq hüquqi dövlət prinsipinin bərqərar olması ilə ortaya çıxıb. Dövlət funksiyanında polis dövləti anlayışının hakim olduğu zamanlarda da inzibati aktlar üzərində inzibati nəzarət yolları var idi, lakin onların məqsədi hüquqiliyi təmin etmək deyil, idarəetmə orqanlarının bütövlüyü prinsipinin təmin edilməsi idi. Bu tezisi isbat edən başqa hal inzibati nəzarətin təkcə hüquqa uyğunluq deyil, eyni zamanda məqsədə uyğunluq nəzarətini də əhatə etməsidir. Digər tərəfdən, normalar ierarxiyası nəzərə alınaraq inzibati hüquqi aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında yuxarı inzibati normativ aktlar da nəzarətin meyarı olacaq. Beləliklə, "hüquqa uyğunluq" nəzarəti "idarəetmə orqanlarının bütövlüyü" prinsipinə də xidmət edir.

"Idarəetmə orqanlarının bütövlüyü" prinsipi, əslində, idarəetmə orqanlarının quruluşunun və fəaliyyət metodunun bir xüsusiyyətini ifadə edir. Lakin bu yanaşma çağdaş desentralizasiya və demokratiklik anlayışına uyğun gəlmir, dolayısıyla hər bir dövlətdə inzibati orqanların məcburi və təbii olaraq belə xüsusiyyətlər daşıdığını irəli sürmək imkansızdır. Bundan başqa, federal dövlətlərdə bütövlük prinsipi daha məhduddur. Bununla belə, bu prinsip hər hansı təşkilat daxilindəki idarəetmədə birlik və bütövlüyü, son nəticədə produktivliyi təmin etmək məqsədindən irəli gəlir. Beləliklə, inzibati nəzarət və xüsusilə ierarxiya nəzarəti, idarəetmə orqanlarının bütövlüyü prinsipinin məcburi nəticəsidir. Inzibati qəyyumluq nəzarəti də müəyyən muxtariyyəti olan yerli idarəetmə qurumlarının, inzibati orqanların bütövlüyü prinsipinə əməl edilməsini təmin edən mexanizmdır.[620]

Keçmiş SSRİ və müasir Rusiya inzibati hüququnda administrasiyanın apardığı nəzarətin iki əsas növü vardı: qurumdaxili, qurumüstü nəzarət və administrativ nəzarət.[621] Termin qarışıqlığı burada da özünü göstərir. Qurumdaxili nəzarət ierarxiya nəzarətini, qurumüstü nəzarət *qismən* inzibati qəyyumluq nəzarətini ifadə edir. "Administrativ nəzarət"i isə xüsusi qurumlar və müfəttişliklər daimi olaraq həyata keçirirdi; bu nəzarət forması administrativ qurumlar

[618] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 163.
[619] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 363.
[620] Gözübüyük , Tan, **I Cild,** s. 132.
[621] Козлов, Овсянко, Попов, Москва, 2001, с. 436. Rusiya hüquq ədəbiyyatında bunlar "внутриведомственный - надведомственный – административный контроль" adlandırılır.

üzərində deyil, özəl hüquq şəxsləri üzərində də həyata keçirilən, hüquqa uyğunluq nəzarəti ilə məhdud olan nəzarətdir.[622] Administrativ nəzarət administrativ instansiyalar üzərində tətbiq edildikdə Avropa hüququndakı "inzibati qəyyumluq nəzarəti" kimi çıxış edir.

A. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLAR ÜZƏRİNDƏ İERARXİYA NƏZARƏTİ

Müasir dövlətlərdə administrativ aparat ictimai xidmətlərin müxtəlif və əhatəli olması ilə bağlı mərkəzdən başlayaraq əyalətləri də əhatə edən, böyük və qarışıq qurum kimi çıxış edir. Belə böyük və qarışıq aparatın sürətli və təsirli şəkildə işləməsi ierarxiya bağı sayəsində mümkün olur. Ümumi administrativ təşkilat daxilində ierarxiya bağı təkcə mərkəzdən idarəetmə instansiyaları arasında deyil, yerli idarəetmə instansiyaları daxilində də ola bilər.[623] Dövlət idarəetməsində ierarxiya administrativ qurum daxilindəki instansiya və məmurların aşağıdan yuxarıya bir-birinə pillə-pillə bağlanması, yuxarı pillədəki səlahiyyətli instansiya və ya səlahiyyətli şəxsə tabe olmasını ifadə edir.[624] Bununla yanaşı, ierarxiya münasibəti təkcə dövlət idarəsinə aid münasibət deyil. O, hər hansı qrup və ya cəmiyyətdə müəyyən ölçüdə avtomatik yaranır. Məsələn, şirkətlərdə, ailədə də ierarxiya münasibətləri var. Ona görə də ierarxiya münasibəti və termini idarə edən və idarə olunanların olduğu hər bir cəmiyyət, təşkilat və topluluqda ortaya çıxdığı üçün, əslində, hüquqi deyil, sosyoloji hadisədir. Dövlət idarəetməsində də ierarxiya münasibəti və nəzarəti administrativ fəaliyyətin məcburi bir hissəsidir.[625]

Inzibati aktlar üzərində ierarxiya nəzarətindən bəhs etməzdən əvvəl, ierarxiya münasibətinin özəlliklərini bir daha yada salmaq faydalı olardı. Çünki ierarxiya nəzarəti ierarxiya münasibətində yuxarı pillənin (üstün) aşağı pillə üzərindəki nəzarətini ifadə edir.

Sosioloji hadisə olmaqla yanaşı, ierarxiyanın hüquq elmində hüquqi əsaslara dayandırılması və ona hüquqi məzmun verilməsi zəruridir. Bunu edərkən idarəetmə orqanlarının bütövlüyü və hüquqi dövlət prinsipinə əsaslanmaq lazımdır. İnzibati idarəetmə hüquq nəzəriyyəsində ierarxiya münasibətinə dair

---

622 Rusiya «İnzibati idarəetmə hüququ»ndaki xarici nəzarət və daxili nəzarət terminlərinə də toxunmaq lazımdır. Xarici nəzarət administrativ instansiyaların əslində ierarxik üst sayılmayan administrasiyanın gnrçəklşdirdiyi nəzarəti ifadə edir. Türkiyə hüququnda administrativ qəyyumluq nəzarətinə bənzəyən bu nəzarət növü bəzi nöqtələrdə (məqsədə uyğunluq nəzarəti kimi, sanksiya tətbiq etmə kimi) fərqlənir.

623 Akyılmaz, Sezginer, s. 91.

624 Duran, s. 56.

625 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 445.

ümumi açıqlamalar verilsə də, ierarxiya bağının ünsürləri baxımından dəyərləndirmə aparılmayıb. Hansı ünsürlərin varlığında və ya yoxluğunda ierarxiya münasibətinin olub-olmamasını demək mümkün olmur. Məsələn, ierarxik səlahiyyətlərin qanuna əsaslanmalı olmasını iddia edənlərlə yanaşı,[626] onun hüquqi mətnlərdə yazılmasına ehtiyaç olmadığını irəli sürənlər də var.[627] MDB məkanı inzibati hüquq elmində ierarxiya münasibətinə toxunulmaqla bərabər, bir institut kimi tədqiq edilməyib.[628] Ancaq müqayisəli inzibati hüququ tədqiq edən müəlliflər kontinental hüquqda inzibati nəzarətin bir növü kimi ondan bəhs ediblər.[629] Rusiya hüququnda ierarxiya nəzarətini əvəz edən qurumdaxili nəzarət institutundan (*отраслевой/внутриведомственный контроль*) danışılır.[630]

Aşağı–yuxarı münasibəti kimi də ifadə edilən ierarxiya münasibəti müxtəlif forma və həcimdə ola bilər. Başqa sözlə, ierarxiya münasibətinin *həcmindən*, yəni üst pillədə olanın (üstün) aşağı pillə (alt) üzərində səlahiyyətlərinin miqyasından danışmaq olar. Bəzən "yuxarı"lar "aşağı"lar üçün icrası məcburi qərar qəbul etmək də daxil olmaqla vəzifəyə təyin etmə, vəzifədən çıxarma, inzibati və intizam cəzası vermə, "aşağı"nın aktlarını ləğv etmə kimi səlahiyyətlərdən istifadə edə bilər. Bəzən də ierarxiya "üst"ünün bu səlahiyyətlərdən ancaq bir və ya ikisini əldə toplaması mümkün olur. Digər tərəfdən, ierarxiya münasibətinin mahiyyətini müəyyən etmək üçün məsələyə *istisnaedici* metodla yanaşıb hansı nəzarət münasibətinin ierarxiya olmadığını ortaya qoymaq faydalı olardı.

İerarxiya münasibətinin administrativ münasibət olduğu və administrativ vahid içində ortaya çıxmasının məcburi olduğunu gördük. Bununla belə, ierarxiya "üst"ünün, "aşağı" üzərində tətbiq edə biləcəyi səlahiyyətlərin yazılı hüquq mətnlərinə əsaslanması, hüquq dövlətinin "administrasiyada qanunçuluq" prinsipinə uyğun gəlir. İerarxiya münasibəti mahiyyətcə əsasən xidmətdaxili və xidmətlə əlaqədar tapşırıqları əhatə etdiyindən onların daxili nizam və fəaliyyət təlimatları ilə tənzimlənməsində əngəl yoxdur və əsasən də bu yola müraciət edilir.

626 Atay, s. 88.

627 Gözübüyük, Tan, **I Cild,** s. 134, Günday, s. 55. Ancaq ierarxiya səlahiyyətlərinin qanuni əsasa dayanması problemi tətbiq olunan səlahiyyətin mahiyyətinə görə qiymətləndirilsə, daha uyğun nəticəyə gəlib çıxmaq mümkündür.

628 Abdullayev, **İnzibati Hüquq,** s. 408. Hüquq lüğətlərində də ierarxiya terminə rast gəlinmir. Bax: Hüquq ensiklopedik lüğəti, s. 177-221. Bu termin "tabeçilik qaydası" ifadəsi ilə əvəz olunur.

629 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 164.

630 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 445.

Pozitiv hüquqda haqlı olaraq belə bir fikir irəli sürülür ki, ierarxiya münasibətini aşkara çıxaran tənzimləmə "qanunsuz əmr" baxımından ortaya çıxır.[631] Cinayət Məcəlləsinin 40-cı maddəsi cinayət tərkibi təşkil edən əmrlərin yerinə yetirilməsini qadağan edir.[632] Bu tənzimləməyə görə, «yuxarı»-nın əmrlərində ancaq açıq şəkildə cinayət tərkibi olduqda onlar icra edilməməlidir. Argumentum a contrario analiz metodundan istifadə etsək aydın olur ki, yuxarı pillənin tapşırıqlarında cinayət tərkibi yoxdursa onlar icra edilməlidir.

«Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 18-ci və 26-cı maddələri də üst pillədə olan məmurun (rəhbərin) göstərişlərinin məcburiliyini açıq-aydın ortaya qoyur. Qanuna görə, rəhbərin göstərişlərini icra etməmək, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

İerarxiya münasibətinin müəyyən edilməsində başqa metod "üst pillə" – "alt pillə" münasibətinin nə vaxt mövcud olduğunu müəyyən etməkdir. Bunun üçün idarətetmə münasibəti subyektlərinin təşkilati statusu ilə onlar arasındakı səlahiyyət və vəzifə bölgüsünə baxmaq lazımdır. İerarxiya münasibətində tərəflər arasında aşağıdakı təsir mexanizmlərinin ola biləcəyi qəbul edilir:

1) vəzifəyə təyin etmə və vəzifədən çıxarma səlahiyyəti əsasən qurumun başında dayanan vəzifəli şəxsə aiddir. İcrası məcburi olan qərarlar qəbul etdiklərinə görə bu səlahiyyət qanuni əsas tələb edən səlahiyyətdir.[633] Bununla belə, vəzifəyə təyin etmə və vəzifədən çıxarma səlahiyyəti olmayan ierarxiya «üst»ləri də ola bilər. Məsələn, Azərbaycanda yerli İH şöbələrində işləyən bütün məmurların təyin edilməsi və işdən çıxarılması səlahiyyəti İH Başçına məxsus olsa da, şöbə müdirləri şöbə məmurlarının ierarxiya «üst»ü sayılır. Çünki onlar ierarxiya bağının başqa vasitələrindən istifadə edirlər (tapşırıq vermə, intizam təhqiqatı başlama və s.). Bu səlahiyyət «aşağı»ların karyerası üzərində olan səlahiyyətdir;

2) xidmətə aid tapşırıqlar vermə və daxili tənzimləmə səlahiyyəti ümumi və mücərrəd tapşırıqlar və ya müəyyən hallarla əlaqədar tapşırıqlar verilə bilər.[634] İerarxiya münasibəti xidmətin icra üsuluna aid obyektiv qayda qoyma səlahiyyətini də ehtiva edir və bununla "aşağı"ların davranışlarının

631 Akyılmaz, Sezginer, s. 93.

632 Cinayət Məcəlləsinin 40-cı maddəsində deyilir: "Müəyyən edilmiş qaydada verilmiş və icrası şəxs üçün məcburi olan əmr və ya sərəncamı yerinə yetirərkən, həmin şəxs tərəfindən bu Məcəllə ilə qorunan obyektlərə zərər vurulması cinayət sayılmır. Belə zərərə görə qanunsuz əmr və sərəncam vermiş şəxs cinayət məsuliyyəti daşıyır. Bilə-bilə qanunsuz əmri və sərəncamı yerinə yetirməklə qəsdən cinayət törətmiş şəxs ümumi əsaslara görə məsuliyyətə cəlb olunur".

633 Qanunvericiliyimizdə bu hal əksini tapıb. «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25.3-cü maddəsinə görə, başqa/aşağı işə keçirmə, işdən çıxarmanı inzibati orqanın rəhbəri həyata keçirir.

634 Duran, s. 57.

müəyyən formaya salınması məqsədi güdülür. "Aşağı"lar bu cür tapşırıqlara dair əmrlərlə mübahisə edə bilməzlər və onlara əməl etməlidirlər («Dövlət qulluğu haqqında» Qanun, m. 18). Çünki xidmətin icrasına görə rəhbər məsuliyyət daşıyır.[635] Hər ierarxiya «üst»ünün məcburi icra edilməli qərar (inzibati akt) qəbul etmək səlahiyyəti olmasa da, xidməti tapşırıqlar verə bilər.[636] İerarxiya «üst»ü bu səlahiyyətdən istifadə edərkən ierarxiya sahəsindən kənara çıxmamalıdır. Məsələn, ierarxiya rəhbərindən yuxarı instansiya xidmətin icra qaydasını tənzimləyibsə, o, bu məsələnin tənzimlənməsinə girişməməlidir. Müəyyən tapşırıqlar və əmrlər vermə baxımından isə "yuxarı", qanunvericiliyə görə açıq şəkildə "aşağı"ya verilmiş səlahiyyəti onun əvəzinə icra edə bilməz,[637] icra edərsə, akt *ultra vires* prinsipinə görə hüquqa zidd olacaq. Lakin «yuxarı» qanunvericiliyə zidd nəticəyə məcbur etməmək şərti ilə «aşağı» insansiyanın müəyyən məzmunda və formada qərar çıxarmasını tələb edə bilər, yəni ona göstəriş və təlimat verə bilər.[638] Digər tərəfdən, "aşağı"nın xidmətlə bağlı, şəxsi mənafe və ya hüquq pozuntusuna yol açmayan belə aktlara etiraz etmək hüququ yoxdur;

3) "aşağı"nın çıxardığı aktları ləğv, dəyişdirmə və geri götürmə səlahiyyəti ierarxiya münasibətinin əhəmiyyətli hissəsini təşkil edir.[639] «Yuxarı» bunları hüquqa uyğunluq nəzarəti qaydasında və ya məqsədəuyğunluq motivi ilə də tətbiq edə bilər.[640] Hər ierarxiya münasibəti məcburi olaraq bu səlahiyyəti ehtiva edirmi, yoxsa, bunun üçün ayrıca qanuni əsas olmalıdır? Birincisi, *xidmətlə əlaqədar maddi akt və hərəkətlər* üzərində bu səlahiyyətdən hər bir ierarxiya «üst»ünün istifadə edə biləcəyini qəbul etmək lazımdır. Inzibati hüquqi aktların ləğvi baxımından da belə düşünmək lazımdır (İİHQ, m. 67). Lakin aktın dəyişdirilməsi və ya «aşağı»nın əvəzinə «yuxarı»nın yeni akt qəbul etməsi üçün "yuxarı"nın qanuni əsası olmalıdır. İcrası məcburi olan qərar qəbul etmə səlahiyyəti ancaq qanunvericiliklə tanına bilər, inzibati aktın səbəb olduğu hüquqi nəticələrin dəyişdirilməsi də ancaq icrası məcburi olan başqa inzibati hüquqi aktla mümkün ola bilər. Burada da qanuni səlahiyyət olmalıdır. Azərbaycan hüququnda bu, «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət edilməsi haqqında» Qanunun 2-ci maddəsində göstərilib. Qanuni tənzimləmələrlə «yuxarı» instansiyaya "aşağı"nın qərarını dəyişdirmə və ləğv etmə kimi səlahiyyətlər tanınır;

635 Akyılmaz, Sezginer, s. 93.
636 Atay, s. 89.
637 Atay, s. 90.
638 Günday, s. 56.
639 Gözübüyük, Tan, **1 Cild,** s. 134.
640 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 445.

4) ierarxiya münasibətinin "yuxarı"sının "aşağı"ların karyeralarına təsir göstərən bəzi səlahiyyətləri - cəzalandırma, təltif etmə kimi imkanları ola bilər. Bəzi hallarda ierarxiya "üstü" birbaşa özü bu səlahiyyətləri tətbiq edə bilməsə də, bu proseslərdə təşəbbüs göstərə bilər (təqdimat, təklif vermək). Cəzalandırma səlahiyyətində birbaşa qanuni əsasa ehtiyac olduğu halda, [641] «aşağı»nın "şəxsi işinə" (karyerasına) təsir etmə baxımından ierarxiya «üst»ünün səlahiyyətli olması qəbul edilir.

İerarxiya münasibəti əsasən bir inzibati orqan daxilində ortaya çıxır. Onsuz da qurum daxilində ierarxiya münasibətinin olması təbiidir. Bununla yanaşı, fərqli inzibati orqanlar arasında da ierarxiya münasibətinin olması mümkündürmü? Məsələn, Türkiyə inzibati hüquq nəzəriyyəsində olan hakim fikrə görə, ierarxiya münasibəti ancaq eyni hüquqi şəxs daxilində yarana bilər. [642] Nazirlik və yerli icra hakimiyyəti ayrı hüquqi şəxslər deyildir, onlar dövlətin hüquqi şəxsiyyətini paylaşırlar. [643] Fransa və Almaniya[644] eyni sistemi tətbiq edirlər. Türkiyə hüquq sistemi baxımından düzgün olan bu baxış Azərbaycan hüququ baxımından tətbiq edilə bilməz, çünki icra hakimiyyəti strukturu daxi-lində bəzi administrativ instansiyalar müstəqil hüquqi şəxs statusundan istifadə edirlər. Azərbaycanda "ümumi hüquq şəxsi" administrativ tənzimləmə ilə yaradıldığından mərkəzi administrasiya vahidlərinin bir hissəsi (məsələn, Maliyyə Nazirliyi) təsis sənədlərində nəzərdə tutulduğu üçün hüquqi şəxs sayılır. [645] Hüquqi şəxsin təsis edilməsi barədə akta əsasən, səlahiyyətinə daxil olmayan məsələlərdə administrativ vahid (instansiya) akt qəbul edə bilməz. Lakin hüquqi şəxs müəyyən ölçüdə administrativ müstəqillik qazana bilər, bu halda da klassik mənada ierarxiya münasibətinin və ierarxiya səlahiyyətlərinin istifadəsi mümkün olmayacaq. Məsələn, inzibati orqan müstəqil hüquqi şəxsdirsə, onun aktlarını başqa inzibati orqan ancaq açıq qanuni səlahiyyətə dayanaraq yoxlaya bilər. Qeyd etdiyimiz kimi, mərkəzi idarəetmə orqanlarının

641 Akyılmaz, Sezginer, s. 95.
642 Özay, s. 168.
643 Akyılmaz, Sezginer, s. 81.
644 Misal Almaniyada mərkəzi federal orqanlar baxımından mötəbərdir.
645 Azərbaycanda bəzi nazirliklərin statusu ilə əlaqədar ayrı bir əsasnamə olduğunu və bu əsasnamələrlə onlara hüquqi şəxsiyyət tanındığını görürük. Əksinə, bəzi nazirliklərin əsasnaməsi yoxdur. Məsələn, Maliyyə Nazirliyinən statusunu tənzimləyən 4 Fevral 2000-ci il tarixli Əsasnamə var və onun 1.5-ci maddəsinə görə Maliyyə Nazirliyi hüquqi şəxsdir. Vergilər Nazirliyi də Maliyyə Nazirliyi kimi hüquqi şəxsdir. Amma Müdafiə Nazirliyi və ya Səhiyyə Nazirliyi üçün hər hansı əsasnamə hələ ki, hazlrlanmadığı üçün bunların hüquqi şəxs olduqlarını göstərən qanunvericilik norması yoxdur. Başqa diqqət çəkən hal odur ki, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnaməyə görə hüquqi şəxs statusu nəzərdə tutulmamış yerli icra hakimiyyətləri Əsasnamənin 26-ci maddəsinə görə müstəqil qurumlar yarada bilər və onlar hüquqi şəxs statusundan istifadə edə bilərlər.

müstəqil hüquqi şəxs sayılması səhv yoldur, səmərəli, bütöv idarəetmə prinsipinə ziddir. Bununla bərabər, oxucuların diqqətinə çatdırırıq ki, ölkəmizdə də artıq bu məsələ anlaşılmağa başlanıb, buna görə də yeni qurulan administrativ vahidlərə hüquqi şəxs statusu tanınmır.

Beləliklə, məzmununu açıqlamağa çalışdığımız ierarxiya münasibəti "yuxarı"nın "aşağı" üzərində nəzarət və sərəncam səlahiyyətlərini əhatə edir. İerarxiya nəzarəti, inzibati qulluqçuların həm hüquqi həm də maddi aktları, habelə karyeraları üzərində həyata keçirilir.[646] Bunlar arasında inzibati idarəetmə hüququnu daha çox maraqlandıran hüquqi aktlar üzərində həyata keçirilən ierarxiya nəzarətidir. Bunun nəticəsində inzibati akta ierarxiya "üstü" müdaxilə edə bilər. İerarxiya münasibəti və nəzarəti SSRİ-də "ümumi nəzarət" formasında həyata keçirilib və çox geniş tətbiq edilib. Administrativ instansiyaların öz sahəsinə daxil olan administrativ vahidlər üzərində geniş nəzarət səlahiyyəti vardı.[647] Lakin bu nəzarət Avropa hüququndaki "ierarxiya nəzarəti" ilə eyni deyildi. "Ümumi hüquq şəxsləri" termininin olmadığı sovet inzibati hüququnda fərqli administrativ instansiyalar arasında ierarxiyaya bənzər münasibətlər vardı. SSRİ-nin dağılmasından sonra Azərbaycanda mərkəzi hökümətin "zəifləməsi", bazar iqtisadiyyatının inkişafı ilə dövlət idarələrinin hüquqi şəxs olması tanındı. Beləliklə, "ümümi hüquq şəxsi" anlayışı da Azərbaycan hüququna daxil olub. Bununla belə, "ümümi hüquq şəxsi" termininin "xüsusi hüquq şəxsi" termini ilə hansı cəhətlər baxımından fərqli olduğu qanunvericiliyimizdə nəzərə alınmır.[648] Bu səbəbdən administrativ instansiyalara hüquqi şəxsiyyət tanınmasında aşırı davranıldığını iddia etmək olar. Bu məsələyə əsərin daha əvvəlki bölmələrində toxunulub.

Prezident üsulu ilə idarə olunan Azərbaycanda bəzi nazirliklərə hüquqi şəxs statusu verilib. Nazirliyin ən yüksək vəzifəli şəxsi statusunda olan və nazirliyin kollegiyasından da üstün məqamda olan naziri, Dövlət Başçısı təyin edir, vəzifədən çıxarır, aktlarını ləğv edir, ona lazımi tapşırıqlar verir. Qısası, nazir - Dövlət Başçısı münasibəti ierarxiya bağının bütün xüsusiyyətlərini daşıyır. Lakin, nazirliyə hüquqi şəxs tanınması halında, nazir ayrı hüquqi şəxsi təmsil etdiyindən və Dövlət Başçısının bütün səlahiyyətləri yazılı hüquq qaydasına dayandığından bu münasibətin inzibati qəyyumluq münasibəti olduğu düşünülə

646 Atay, s. 90.

647 Лунев, s. 231.

648 "Hüquqi şəxsiyyət" statusu müstəqillik tələb edir, bu da administrasiyanın bütövlüyü və administrasiyanın qanunçuluğu prinsiplərini maraqlandırır. Ümumi hüquq şəxsiyyətinin də qanunla tanınması prinsipi bu məntiqdən irəli gəlir. Lakin Azərbaycan praktikasında "ümümi hüquq şəxsiyyəti" ayrı bir hüquqi şəxsiyyət qazandırsa da, onu yaradan üst orqandan müstəqilliyini təmin etmir. Dövlət Başçısının fərmanı ilə Nazirliyin qurulması və ona hüquqi şəxsiyyətin tanınması ilə bərabər, ierarxiya səlahiyyətlərinin qalması bunu isbat edir.

bilər. Nəzarət növü kimi bu, *qurumüstü nəzarət* kimi çıxış edir. Bu səbəbdən də Rusiya hüquq nəzəriyyəsində belə fikir var ki, qurumüstü nəzarət ierarxiya nəzarətinin bir növüdür.[649] Rusiya hüququnda hakim fikir isə odur ki, ierarxiya nəzarəti əvəzinə qurumdaxili nəzarət (*отраслевой/ведомственный контроль*), inzibati qəyyumluq nəzarəti əvəzinə qurumüstü nəzarət (*межотраслевой/надведомственный контроль*) terminlərindən istifadə edilməlidir.[650]

Azərbaycanda YİH-lərə hüquqi şəxsiyyət tanınmadığı üçün nazirliklərlə yerli icra hakimiyyətləri arasında olmasa da, Dövlət Başçısı ilə yerli icra hakimiyyəti arasında ierarxiya bağı var. Dövlət Başçısı YİH başçılarını vəzifəyə təyin edir və onları vəzifədən azad edir. Konstitusiyanın 109-cu maddəsinə görə, prezident YİH aktlarını ləğv edə bilər, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnaməyə görə, YİH başçılarına tapşırıqlar verə bilər. Lakin nə Nazirlər Kabinetinin, nə də hər hansı nazirliyin YİH üzərində ierarxiyaya bənzər səlahiyyətləri yoxdur. Nazirliklər ancaq öz sahələri ilə əlaqədar normativ aktlar qəbul etməklə və rayonlarda mərkəzi icra hakimiyyətinin şöbə müdirlərinin təyin edilməsinə razılıq verməklə (bu da inzibati qəyyumluq nəzarətidir) yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyətinə dolayı olaraq qarışa bilərlər.

YİH-nin daxili quruluşu, şöbələr və məmurlar «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamədə göstərilib və İH başçısı da bunların «yuxarı» orqanıdır. Əsasnaməyə görə, YİH başçısı İH qulluqçularının vəzifəyə təyin edilməsi və qanunlara uyğun olmaq şərti ilə vəzifədən çıxarılmasını təmin edir. Digər tərəfdən, YİH qulluqçularının vəzifə və səlahiyyətlərini YİH başçısı tənzimlədiyindən, bu qurum daxilində sıx ierarxiya bağı yaranır. YİH adından qərar qəbul etmək səlahiyyəti təkcə başçıya aid olmadığından ierarxiya başçısı kimi YİH adından çıxarılan bütün qərarları başçı ləğv edə, dəyişdirə bilər və ya qanunlara zidd olmamaq şərti ilə yeni qərarın qəbul edilməsini tələb edə bilər.

Nazirliklərə gəldikdə, bunlar özlərinə tabe olan bir çox administrativ instansiya üzərində ierarxiya «üstü» sayılır və onlar üzərində ierarxiya nəzarətini həyata keçirir. Məsələn, Təhsil Nazirliyinə rayonlarda təhsil şöbəsi, onlara da ibtidai, orta məktəblər və litseylər daxildir. Üniversitetlər və peşə məktəbləri/texnikumlar rayondaki təhsil şöbələrinə deyil, birbaşa Təhsil Nazirliyinin əlaqədar şöbələri ilə (ali təhsil və peşə təhsili) bağlıdırlar, lakin bəzi üniversitetlər

[649] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 164. İyerarxiya nəzarətinin digər növünün qurumdaxili nəzarət olduğu irəli sürülür.

[650] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 444-445, Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 377.

müstəqil hüquqi şəxs olduqlarından onlarla Təhsil Nazirliyi arasındakı münasibət ierarxiya münasibəti deyil.[651]

Azərbaycan hüququ və praktikasında administrasiya adından qərar qəbul etmə səlahiyyəti əsasən inzibati orqanın rəhbərində olduğundan, ierarxiya münasibətinə olduqça çox rast gəlinir.[652] Rəhbər eyni zamanda xidmətə görə məsuliyyət daşıyır. Hətta bəzi hallarda qarışıq ierarxiya münasibətindən də danışmaq mümkündür. Azərbaycanın inzibati quruluşunda çox əhəmiyyətli yeri olan yerli icra hakimiyyətlərinin bəzi şöbələri "ikili tabeçilik"dədirlər. Onlar ierarxiya bağı ilə həm YİH başçısına, həm də uyğun nazirlik və ya komitəyə tabedirlər. Düzdür, onları vəzifədən çıxarmaq səlahiyyəti YİH başçısına aiddir, ona görə də başçının ierarxiya səlahiyyətləri daha mürəkkəb formada qarşıya çıxır. Burada yarana biləcək problem uyğun şöbənin yuxarı orqanı olan idarələrin öz aralarında ierarxiya münasibətində olmamalarından irəli gəlir. Onlar fərqli istiqamətdə tapşırıqlar verə biləcəyi kimi, aktı ləğv və ya dəyişdirməklə fərqli nəticələr və hüquqi problem yarada bilərlər.

İerarxiya nəzarəti vətəndaşların şikayəti ilə də başlaya bilər. Vətəndaşların ierarxiya qaydasında şikayət etmələrinin əsası və qaydaları ən geniş şəkildə İİHQ-nun VII Fəslində nəzərdə tutulur. İerarxiya instansiyasına şikayət müddəti 30 gündür. İnzibati aktda şikayət qaydası göstərilməyibsə, bu müddət 6 aydır. İerarxiya instansiyası şikayətin daxil olduğu tarixdən 30 gün müddətində araşdırma apmalı, aktın qanunauyğunluğunu və *məqsədəuyğunluğunu* yoxlayaraq aşağıdakı qərarlardan birini verməlidir:

- inzibati şikayəti təmin etməyərək inzibati aktı dəyişdirmədən saxlaya bilər;
- inzibati aktı tamamilə və ya qismən ləğv edə bilər, işdə olan və ya əlavə təqdim olunmuş sübutlar əsasında yeni inzibati akt qəbul edə bilər;
- inzibati aktı dəyişdirə bilər.

B. İNZİBATİ QƏYYUMLUQ NƏZARƏTİ (QURUMÜSTÜ NƏZARƏT)

Inzibati qəyyumluq nəzarəti də ierarxiya nəzarəti kimi müxtəlif inzibati vahidlərin bütöv halda və vahid sistem kimi çalışmasını təmin etməyə yönə-

[651] 13.06.2000-ci il tarixli "Azərbaycan Respublikasında təhsil sisteminin təkmilləşdirilməsi haqqında" AR Prezidentinin Fərmanına əsasən, BDU, Tibb Universiteti, Neft və Kənd Təsərrufatı Akademiyaları muxtar qurumlardır. Ayrıca güc nazirlikləri ilə Mədəniyyət, Səhiyyə, Gənclər və İdman, Turizm və Mədəniyyət nazirlikləri ilə Xəzər gəmiçiliyi və AHY-na tabe olan təhsil müəssələri istisna olmaqla, başqa dövlət təhsil müəssələri Təhsil Nazirliyinə tabedir.

[652] Bununla belə, administrativ instansiyalarda "şöbə" və ya "idarə" adında aşağı vahid varsa, bunların da icra xarakterli qərar qəbul etmək səlahiyyətləri vardır. Lakin bunlar qurum rəhbərinin tam bir ierarxiya nəzarəti altındadır.

lir.[653] İerarxiya nəzarəti ierarxiya münasibətindən yarandığı halda, inzibati qəyyumluq nəzarəti baxımından bu cür münasibət yoxdur. İerarxi ya münasibəti hər bir administrativ qurum daxilində məcburi olaraq ortaya çıxdığı halda, inzibati qəyyumluq nəzarəti ancaq qanuni tənzimləmə ilə yaranır.[654] Çünki bu münasibətdə «aşağı»–«yuxarı» instansiya yoxdur; inzibati qəyyumluq bir-birindən müstəqil, fərqli hüquqi şəxslər arasında olur.[655]

Fransız hüququnda inzibati qəyyumluq nəzarəti daha çox mərkəzi inzibati orqanların bütövlüyü prinsipini təmin etmək üçün yerli idarəetmə qurumları üzərində nəzarətdir.[656] Lakin zamanca inzibati qəyyumluq mərkəzi ümumi hüquq şəxsinin başqa ümumi hüquq şəxsi üzərindəki nəzarət səlahiyyətlərini də əhatə edən şəkildə anlaşılmağa başlanıb.[657] Fransız hüququnda inzibati qəyyumluq nəzarətinin yerli idarəetməyə daxil olmayan ictimai xidməti icra edən hüquqi şəxslər üzərində də tətbiq oluna biləcəyi qəbul edilir.[658] Almaniyada da "*Statsaufsicht*" deyilən nəzarət məxanizmi ilə qeyri-mərkəzi ümumi hüquq şəxsləri, yerli özünüidarələr, dövlət tapşırığını yerinə yetirən sair orqanlar üzərində bu nəzarət mexanizmi tətbiq edilir. Ölkəmizə gəldikdə, Azərbaycanda müstəqil ümumi hüquq şəxsləri üzərində inzibati qəyyumluq nəzarəti olduqça az və dar həcmdə həyata keçirilir. Məsələn, İctimai TV üzərində maliyyə nəzarətindən başqa nəzarət növü yoxdur.

Qurumlar üzərində/qurumüstü nəzarət adlanan inzibati qəyyumluq nəzarəti yoxlanan qurumların orqanları və onların fəaliyyəti, xüsusilə hüquqi aktları üzərində həyata keçirilir.[659] Sovet inzibati hüququnda inzibati qəyyumluq nəzarəti termini əvəzinə qurumüstü nəzarət deyilirdi.[660] Lakin ierarxiya nəzarəti xaricindəki nəzarət növləri ilə bağlı sovet inzibati hüququnda ətraflı tədqiqat aparılmadığı kimi, indiki Rusiya və Azərbaycan inzibati idarəetmə hüquqlarında da qurumüstü nəzarət metodları sistematik və ətraflı tədqiq edilməyib. Termin qarışıqlığından burada da söz açmaq olar. Məsələn, "qurumüstü", "sahələrarası" və "xarici" nəzarət eyni nəzarət növlərini ifadə edir.[661] Xüsusilə ilk ikisi-

653 Özay, s. 147.
654 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 444.
655 Özay, s. 160.
656 Coşkun, Sabri, **İdarenin denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet**, Ankara, 1976, s. 16.
657 Günday, s. 57.
658 Coşkun, s.15, Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 267.
659 Atay, s. 169.
660 Лунев, с. 231. Bununla belə, qurumlararası nəzarət müfəttişlikləri də mövcud idi və bunlar nəzarətin tərkibini deyil, nəzarəti aparan müfəttişliyi göstərirdi; müfəttişliklər qurumlararası və qurumdaxili olaraq iki qrupa ayrılırdı. Bax: Лунев, с. 246.
661 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 443. Bəzi müəlliflər də "xarici nəzarəti" administrasiyadan kənar instansiyaların həyata keçirdiyi nəzarət hesab edirlər. bax: Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 163.

nin fərqli məna daşıdığı unudulur və nəzarət olunacaq orqanın ierarxiya «üstü» olmasa da, daha yuxarı vəziyyətdə bir instansiya olub-olmaması nəzərə alınmır. Burada bir "administrativ nəzarət" *(административный надзор)* də var ki, onu özəl administrativ instansiyalar və müfəttişliklər həyata keçirir. Nəzəriyyədə bunların fərqli olduğu fikri irəli sürülsə də,[662] hansı cəhətlərlə fərqləndiklərini müəyyən etmək mümkün deyil. Məsələn, Dövlət Mənzil Müfəttişliyinin[663] qurumlarüstü nəzarət apardığı fikri irəli sürülür,[664] lakin müfəttişliklərin apardığı nəzarət "məqsədə uyğunluğu" ehtiva etmədiyindən, onun administrativ nəzarət olduğu unudulur. Nəzəriyyədə qurumüstü nəzarətlə administrativ nəzarət arasında qəti ayırdedici fərqlər müəyyən edilməyib. Rusiya hüququnda başqa fikir haqlı olaraq administrativ nəzarətin qurumüstü nəzarət növü olduğunu müdafiə edir.[665]

Bu səbəbdən inzibati nəzarət növlərini daxili nəzarət (ierarxiya) və xarici nəzarət kimi ikiyə ayırmaq, ikincini isə öz daxilində qurumüstü və qurumlararası nəzarətə ayırmaq sistematik baxımdan daha düzgün təsnifat olardı. Beləliklə, qurumlararası nəzarət "administrativ nəzarət" termini əvəzinə istifadə edilməklə termin qarışıqlığının qarşısı alına bilər. Hələlik qurumüstü və administrativ nəzarət arasında qoyulan fərqlər birincinin daha geniş sanksiyalar daşıya bilməsi, ikincinin isə aktlar üzərində ancaq hüquqa uyğunluq nəzarəti ilə məhdud olmasıdır.[666]

Qurumüstü nəzarətin fransız hüququ baxımından inzibati qəyyumluq nəzarətinə oxşadığını demək olar. Fərq budur ki, qurumüstü nəzarəti icra edən instansiyalar yoxlama obyektlərinə münasibətdə sadəcə "mərkəzi təşkilat" şəklində deyil,[667] eyni zamanda səlahiyyət, vəzifə və fəaliyyət baxımından daha yuxarı statusda olurlar. Qurumüstü nəzarəti həyata keçirən administrativ instansiyalar Dövlət Başçısı, nazirliklər və nazirlik statusunda olan komitələrdir.

Inzibati qəyyumluq nəzarəti personalın/qulluqçuların vəzifəyə təyin edilməsi, vəzifədən çıxarılması, büdcə, hərəkətlər və ya aktlara nəzarət, təsdiq, icazə, əvəz etmə, ləğv etmə, icranın dayandırılması, sanksiya tətbiq etmə məxanizmini başlama kimi yollarla tətbiq olunan nəzarət formasıdır.[668] Bu nəzarət yoxlanılan qurumun maddi və daxili fəaliyyət aktları üzərində həyata keçirilməməlidir. Çünki bu, yoxlanılacaq qurumun muxtariyyəti prinsipinə ziddir. Digər

662 Козлов, Овсянко, Попов, с. 466.
663 Artıq bu cür müfəttişlik ölkəmizin inzibati strukturunda mövcud deyil.
664 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 444.
665 Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 379.
666 Козлов, Овсянко, Попов, с. 468
667 Günday, s. 57.
668 Akyılmaz, Sezginer, s. 81.

tərəfdən, inzibati qəyyumluq nəzarətinin sadəcə hüquqa uyğunluq nəzarəti ilə məhdudlaşdırılmalıdır. Lakin nəzəriyyədə bunun əksini də irəli sürənlər var, yəni onlara görə inzibati qəyyumluq nəzarəti, məqsədə uyğunluq nəzarətini da ehtiva etməlidir.[669] Üstəlik, post-sovet ölkələrində indiyə kimi mötəbər olan anlayışa görə, inzibati qəyyumluq nəzarəti təkcə hüquqa uyğunluqla deyil, məqsədə uyğunluq meyarı ilə də həyata keçirilir.[670] Lakin "Bələdiyyələrin fəaliyyəti üzərində inzibati nəzarət haqqında" Qanunun 4.2-ci maddəsinə görə, bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız *qanunçuluğa*, yəni hüquqa uyğunluğa əməl olunması baxımından həyata keçirilir.

Əslində inzibati qəyyumluq nəzarətini ierarxiya nəzarətindən ayıran ən əhəmiyyətli cəhət nəzarəti üst instansiyanın deyil, qanunvericiliklə səlahiyyət verilmiş başqa ierarxiyada olan instansiyanın həyata keçirməsidir. Bununla belə, Azərbaycan idarəetmə sistemində Dövlət Başçısının nazirliklər üzərində nəzarəti nə klassik ierarxiya nəzarəti, nə də inzibati qəyyumluq nəzarətidir. Nazirliklər müstəqil hüquqi şəxs olmadıqda ierarxiya münasibəti kimi çıxış edən bu bağlılıq nazirliklərin hüquqi şəxs olduqları zaman o, inzibati qəyyumluq nəzarətinə çevrilir. Dövlət Başçısının həyata keçirdiyi nəzarətin müxtəlif özəllikləri var. Bu səbəbdən Rusiya nəzəriyyəsində o, "Prezident kontrolu" deyilən ayrı nəzarət növü kimi fərqləndirilir.[671] Konstitusiyaya görə, Dövlət Başçısının çox geniş olan səlahiyyətləri nazirləri təyin etmə, onları vəzifədən çıxarma, aktlarını ləğv etmə, onlara tapşırıq vermə səlahiyyətlərini ehtiva edir. Formal olaraq bu nəzarəti o, birbaşa özü həyata keçirir.

Dövlət Başçısının apardığı nəzarətə örnək versək prezidentin Ədliyyə Nazirliyi Kollegiyasının qərarını ləğv etməsinə nəzər sala bilərik. Ədliyyə Nazirliyi Kollegiyası 13 Yanvar 2003-cü ildə Xalq Cəbhəsi Partiyasının qeydiyyatını ləğv etmişdi. 22 Yanvar 2003-cü ildə Dövlət Başçısı qərarında bəyan etdiyinə görə, Ədliyyə Nazirliyi partiyanın qeydiyyatını ləğv edərkən lazımi sənədləri tam və ətraflı şəkildə tədqiq etməmişdi və bununla da «Siyasi partiyalar haqqında» Qanunu pozmuşdu. Prezident buna əsaslanaraq Ədliyyə Nazirliyi Kollegiyasının qərarını ləğv etmişdi.[672]

Azərbaycanda qurumlar üzərində qəyyumluq nəzarətini ən geniş formada Dövlət Başçısı həyata keçirir. Prezident bu nəzarət səlahiyyətindən bəzən birbaşa istifadə etdiyi kimi (məsələn, nazirlərə və ya YİH başçılarına qarşı), dolaylı olaraq da icra edir. Prezident Aparatında bunun üçün xüsusi şöbə var: Dövlət Nəzarəti Şöbəsi. Dövlət Nəzarəti Şöbəsi sistematik şəkildə müxtəlif

669 Özay, s. 160.
670 Козлов, Овсянко, Попов, с. 459.
671 Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 368.
672 «Azərbaycan» qəzeti, 23 Yanvar 2003-cü il, s. 1.

administrativ instansiyaların fəaliyyətini yoxlayır; yoxlama şəxslər və aktlar barəsində aparılır. Məqsəd administrativ vahidlərin fəaliyyətində qanunlara, xüsusilə Dövlət Başçısının qərarlarına əməl edilməsini təmin etməkdir. Dövlət Nəzarəti Şöbəsinin məcburi icra qərarı çıxarmaq səlahiyyəti yox dur. Ancaq lazım bildiyi halda bu inzibati vahid uyğun administrativ instansiyalara vəziyyət barədə hesabat göndərir. Hesabat istiqamətində əsasən Prezident lazımi tədbirlər görür.[673] Dövlət Nəzarəti Şöbəsinin nəzarəti əslində "administrativ nəzarət"dir.

Nazirliklər, bəzi vəzifəli şəxslərin təyin edilməsində YİH üzərində inzibati qəyyumluq nəzarətini həyata keçirirlər. Nazirliklərin rayonlardaki nümayəndələrini İH başçıları müvafiq nazirliyin razılığı ilə təyin edirlər.

Qurumüstü nəzarəti habelə Ədliyyə Nazirliyi həyata keçirir: o, başqa administrativ instansiyaların (nazirliklərin və daha aşağı pillədə olan inzibati vahidlərin) çıxardıqları normativ aktları qeydiyyata alır (almaya bilər də). Əks halda bunlar qüvvəyə minmir. 21 Oktyabr 2000-ci il tarixli «Normativ hüquqi aktların və normativ aktların dövlət qeydiyyatı haqqında Əsasnamə»nin 3.2.1-ci maddəsinə görə, normativ akt AR Konstitusiyası, qanunları, Dövlət Başçısının və Nazirlər Kabinetinin qərarlarına zidd olduğu halda Ədliyyə Nazirliyi onları qeydiyyata almır. Ədliyyə Nazirliyinin bu qərarından müvafiq inzibati instansiya məhkəməyə şikayət edə bilər. Əslində, Ədliyyə Nazirliyinin bu nəzarəti aşağıda ayrıca göstərilən administrativ nəzarətə çox bənzədiyindən, sanksiyasındaki fərq baxımından qurumüstü nəzarət kimi dəyərləndirilir.[674]

Avropanın unitar ölkələrində ierarxiya xaricindəki inzibati nəzarət əsasən yerli idarəetmə instansiyaları üzərində aparıldığı halda, Azərbaycanda bu vəziyyət qayda deyil, istisnadır. Qurumüstü nəzarət əvvəllər ancaq bələdiyyə torpaqlarının satılması və ya icarəyə verilməsində tətbiq edilirdi. 15 Mart 2002-ci il tarixli qanunla təsdiq edilmiş «Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması qaydaları haqqında Əsasnamə»nin 18-21-ci maddələrinə görə, bələdiyyənin torpaq üzərində sərəncam verməsinə dair qərarı Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinin təsdiqləməsinə bağlıdır. Dövlət Torpaq Komitəsi bu nəzarəti apararkən bələdiyyənin qərarının qanunlara və normativ akt olan memarlıq planına uyğunluğuna nəzarət edir. Daha sonra bələdiyyələr üzərində inzibati nəzarət səlahiyyətləri genişləndi. Bunu da "Bələdiyyələrin fəaliyyəti üzərində inzibati nəzarət haqqında" Qanunun 5-ci və 6-cı maddələrində görü-rük. Məcburi (mütləq) inzibati nəzarətə tabe aktlar

[673] Dövlət Nəzarəti Şöbəsi apardığı nəzarət nəticəsində cinayət tərkibi aşkara çıxararsa, prokurorluğa da müraciət edə bilər.

[674] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 714.

olduğu kimi (6-cı maddə), hüquqlarına və ya qanuni mənafelərinə bələdiyyənin zərər vurduğunu iddia edən fiziki və ya hüquqi şəxslər, yaxud dövlət orqanı inzibati nəzarətin başlamasını tələb edə bilər (5.0.2-ci maddə). Qəbul edildiyi andan 15 gün müddətində mütləq qaydada inzibati nəzarətə təqdim olunacaq aktlar bunlardır:

- bələdiyyələrin normativ aktları;
- dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə vəsaitinin istifadəsi barədə aktlar;
- bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlaka dair mülkiyyət hüququnun həyata keçirilməsi barədə aktlar;
- birdəfəlik yerli vergilərin və rüsumların tətbiqi barədə aktlar;
- yerli rəy sorğusunun nəticələrini əks etdirən qərarlar;
- bələdiyyələr üçün xərclər və maliyyə öhdəlikləri doğuran aktlar.

Şikayətə əsasən nəzarət belə başlayır: ərizəçi hüquqlarının və ya qanuni mənafelərinin pozulduğu, yaxud ona bu barədə məlum olduğu gündən 6 ay ərzində şikayət verə bilər. Ərizə aidiyyəti üzrə verilməyibsə, aidiyyəti üzrə Ədliyyə Nazirliyinə göndərilməlidir. Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə iş Mərkəzi 15 gün ərzində, əlavə məlumat lazım olduqda isə 30 gün müddətində lazımi araşdırma apardıqdan sonra şikayəti rədd edir və bu barədə müvafiq şəxsə və ya orqana əsaslandırılmış cavab göndərir, ya da şikayəti əsaslı saydıqda inzibati nəzarət icraatına başlayır.

İcraat prosesində inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan daxil olmuş müraciətə baxarkən müraciətdə göstərilmiş və mübahisə doğuran bələdiyyə aktının, əlavə sənədlərin və ya məlumatların ona göndərilməsi barədə bələdiyyəyə müraciət edə bilər. Bələdiyyə bu sənədləri və ya məlumatları sorğunu aldığı andan 15 gün ərzində təqdim etməlidir.

Inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan ona təqdim olunmuş müraciətə baxarkən zəruri hallarda yerində araşdırmalar da apara bilər. Bunlara sənədlərin araşdırılması, maraqlı şəxslərə müraciət edilməsi aiddir. Bələdiyyələr bu araşdırmalara manə olmamalıdır.

Araşdırma nəticəsində bələdiyyənin fəaliyyətinin qanuna zidd olduğu aşkar edilərsə, qanunsuz fəaliyyətin 15 gün müddətində dayandırılması və vurulmuş ziyanın ödənilməsi barədə uyğun bələdiyyəyə müraciət olunmalıdır.

İnzibati nəzarəti həyata keçirən orqan mütləq şəkildə nəzarətə tabe aktların (Qanunun 5.0.1-ci maddəsi) və ya daxil olmuş müraciətin araşdırılması nəticəsində bələdiyyə aktının Konstitusiyaya, qanunlara, fərmanlara, NK qərarlarına

zidd olduğunu aşkar edərsə, aktın 15 gün ərzində dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi barədə uyğun bələdiyyəyə müraciət etməlidir.

Inzibati nəzarəti həyata keçirən orqanın müraciətini müəyyən olunmuş 15 gün içində müvafiq bələdiyyə yerinə yetirmədikdə, 15 gün ərzində məhkəməyə müraciət edilə bilər. Göründüyü kimi, nəzarət instansiyasının başqa səlahiyyəti yoxdur. Digər tərəfdən, bu səlahiyyət mülahizəyə əsaslanmır, imperativ səlahiyyət şəklindədir. Məhkəməyə müraciət edilməsi barədə müvafiq bələdiyyəyə dərhal məlumat verilməlidir ki, bələdiyyə özünü müdafiə etməyə hazırlaşa bilsin.

Bələdiyyə aktı və ya bələdiyyənin fəaliyyəti dövlət mənafelərinə və ya ictimai mənafeyə ağır ziyan vura bilərsə, bu halda qanun inzibati nəzarəti həyata keçirən orqanın daha cəld davranmasını istəyir. Belə halda nəzarət instansiyası müvafiq bələdiyyəyə dərhal aktın ləğv edilməsini və ya həmin fəaliyyətə xitam verilməsini təklif edir. Bu təklif 3 gün müddətində yerinə yetirilmədikdə, inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan dərhal məhkəməyə müraciət etməli və həmin iddianın təmin edilməsi ilə bağlı qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada müvafiq qərar çıxarılmasını məhkəmədən xahiş etməlidir.

C. ADMİNİSTRATİV NƏZARƏT

Yuxarıda deyildiyi kimi, ierarxiya nəzarəti xaricində administrativ instansiyaların apardığı nəzarət ikiyə bölünür. Bunlardan birincisi qurumlarüstü nəzarət, ikincisi isə *administrativ nəzarətdir*.[675] Hər ikisi fransız hüququnda aparılan inzibati qəyyumluq nəzarətinə müəyyən ölçüdə bənzəyir, xüsusilə ikincisi sanksiya baxımından inzibati qəyyumluq nəzarətindən bəzi məqamlarda ayrılır. Administrativ nəzarətin mənası *müfəttişliklərin* (Dövlət Sığorta Nəzarəti kimi) həyata keçirdiyi və inzibati hüquq normalarına əməl edilməsinin təmin edilməsinə yönəlik, daimi həyata keçirilən nəzarətdir. Administrativ nəzarət, onu aparan orqan baxımından başqa nəzarət metodlarından məqsədinə görə fərqlənir.[676] Düzdür, xüsusi hüquq şəxslərini də əhatə etdiyindən bəzən o, tipik mühafizə fəaliyyətinə oxşayır.[677] Administrativ nəzarətə misal olaraq odlu silahı olan şəxslər üzərində silahın saxlanması qaydalarına əməl edilməsinə nəzarəti, radioaktiv maddələr saxlayan dövlət qurumlarının lazımi saxlama

[675] Daha əvvəl bəhs etdiyimiz kimi, rus ədəbiyyatında buna *"административный надзор"* deyilir. Lakin rus dilində *"контроль"* və *"надзор"* kimi ayrılan bu nəzarət metodları azərbaycan dilində "nəzarət" kimi tərcümə olunmalı, *"контроль"* əvəzinə "yoxlama" sözü istifadə edilməməlidir. Lakin hər iki anlayışı "nəzarət" kimi tərcümə etmək də termin qarışıqlığına səbəb olur. Ona görə də bu nəzarəti "inzibati nəzarət"dən fərqləndirmək üçün "administrativ nəzarət" anlayışından istəfadə etdik.

[676] Abdullayev, **İnzibati hüquq,** s. 218.

[677] Məsələn, Dövlət Su və Balıq Müfəttişliyi əslində mühafizə orqanıdır və fəaliyyəti administrativ instansiyalardan daha çox xüsusi hüquq şəxslərini əhatə edir.

şərtlərinə əməl etmələrinə nəzarəti, mülki müdafiə qaydalarına əməl edilməsinə nəzarəti göstərmək olar.[678] Lakin administrativ nəzarət metodu getdikcə əhəmiyyətini itirir. Sovet İttifaqı praktikasından gələn bu nəzarət növü əsasən özəlləşdirmə nəticəsində azalan dövlət qurumları üzərində həyata keçirilən nəzarət növü idi. SSRİ-nin dağılmasından sonra administrativ nəzarət qurumu və tətbiqi davam edib, lakin nəzarət obyekti qismində daha çox xüsusi hüquq şəxsləri meydana çıxmağa başladığından, nəzarət "administrativlik" özəlliyini qismən itirməyə başlayıb, çünki daha çox inzibati orqanlar üzərində deyil, xüsusi hüquq şəxsləri üzərində tətbiq edilir. Digər tərəfdən da administrativ nəzarət "məqsədə uyğunluq" nəzarətini ehtiva etmir, bəzən də sırf texniki məsələlərə və şərtlərə əməl olunmasını təmin etməklə bağlı olur.[679]

Aktlar üzərində həyata keçirilən administrativ nəzarət nəticəsində, qurumüstü nəzarətdən fərqli olaraq, nəzarət olunan aktın ləğv edilməsi və ya dəyişdirilməsi mümkün deyil. Nəzarəti aparan administrativ qurum aktı qəbul etmiş administrasiyadan aktı geri götürməsini tələb edə, aktın ləğvi üçün yuxarı administrativ və ya məhkəmə instansiyasına müraciət edə, hüquqa zidd qərarı çıxarmış məmurun inzibati məsuliyyətə cəlb edilməsi prosessini başlaya bilər.[680]

Administrativ nəzarətə bir misal da Dövlət Başçısının 28 noyabr 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Torpaqlardan istifadə və onların mühafizəsinə dövlət nəzarəti haqqında Əsasnamə»nin III Bölməsinin 1.1-ci maddəsində nəzərdə tutulub: Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsinin müfəttişlikləri torpaqların istifadəsi və torpaq üzərində hər cür sərəncamları, ictimai və xüsusi hüquq şəxslərinin bu sahə ilə əlaqədar akt və hərəkətlərini yoxlayır, lazımi hallarda hüquqa ziddiyyətin aradan qalırılması üçün əlaqədar orqanlara və məhkəməyə müraciət edir. Torpaq Məcəlləsinin 38-ci maddəsi də Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitsənin bu statusunu təsdiq edir.

Satınalmalar Üzrə Dövlət Agentliyi (SDA) həm administrativ nəzarəti, həm də daha əvvəl izah etdiyimiz inzibati qəyyumluq nəzarətini həyata keçirir. Belə ki, bəzi satınalma əməliyyatları üçün İO SDA-nin icazəsini almalıdır, bu inzibat qəyyumluq nəzarətidir. Habelə İO-lar, satınalma prosessindən sonra, müvafiq sənədləri, xüsusilə də yekün protokolu göndərir SDA-nə. Bu halda SDA *ex-post* administrativ nəzarət həyata keçirir.

---

678 Козлов, Овсянко, Попов, с. 467.

679 Бельский, Козлов, Колибаба, с. 455.

680 Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 379. Buradakı "inzibati məsuliyyət" inzibati xətanın törədilməsi zamanı yaranan məsuliyyətdir və intizam məsuliyyətinə cəlb etmə səlahiyyətlərindən istifadənı ifadə etmir. Əksinə, qurumüstü nəzarət səlahiyyətləri intizam səlahiyyətlərini də (vəzifədən çıxarma da daxil olmaqla) ehtiva edir. Bахın: Бельский, Козлов, Колибаба, с. 455.

II. MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİ

SSRİ-nin dağılmasından sonra bütün inzibati hüquqi aktların məhkəmə nəzarətinə tabe olması prinsipi 1995-ci il Konstitusiyasında əksini tapdı. Bundan əvvəl isə 2 noyabr 1989-cu il tarixli «Dövlət idarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin vətəndaşların hüquqlarını pozan hüquqa zidd hərəkətlərindən məhkəməyə şikayət verilməsi haqqında» Qanunun 3-cü maddəsinə görə, inzibati hüquqi akt və hərəkətdən məhkəməyə müraciət etmək üçün bu müraciət imkanı ya həmin Qanunda, ya da SSR İttifaqı və müttəfiq respublikaların başqa qanunlarında nəzərdə tutulmalı idi. Artıq qüvvədən düşən köhnə AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin 243.3-cü maddəsində də oxşar tənzimləmə var idi. Hakimiyyətlər bölgüsünün olmadığı sistemdə nəzəri olaraq bütün səlahiyyətlərin seçilmiş orqanlara aid olması və sosialist ideologiyası şəraitində məhkəmə hakimiyyətinin müstəqil nəzarəti önəmli deyildi və əslində belə anlayış da yox idi. İcra hakimiyyəti üzərində nəzarəti məhkəmə deyil, yuxarı inzibati instansiyalar, kommunist partiyası, dövlətə bağlı ictimai birliklər və mərkəzi/yerli sovetlər həyata keçirirdi.

Müstəqilliyə keçidimiz eyni zamanda liberallaşma tələblərini də ortaya çıxarırdı. Buna görə, liberal və hüquqi dövlət anlayışının yayılması ilə, 1995-ci il tarixli AR Konstitusiyası heç bir məhkəmə immuniteti istisnasını nəzərdə tutmadan, əhəmiyyətli bir norma qəbul etdi: "Hər kəs dövlət orqanlarının, siyasi partiyaların, həmkarlar ittifaqlarının və başqa ictimai birliklərin, vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərindən (hərəkətsizliklərindən) məhkəməyə şikayət verə bilər."[681] Daha sonrakı qanuni tənzimləmələrdə inzibati hüquqi aktlar üzərində məhkəmə nəzarəti imkanı və əsasları da dərinləşdirildi. Konstitusiyanın 130-cu maddəsi əvvəllər vətəndaşlara inzibati normativ aktların əksər hissəsindən şikayət etmək imkanı tanımırdı. Daha sonra, 2002-ci il tarixli Konstitusiya dəyişikliyi ilə vətəndaşların bu hüquqları da - aşağı instansiya məhkəmələri keçmək şərti ilə - təmin edildi. Beləliklə, hüquqi dövlət anlayışına yaxın olan tənzimləmə əldə edildi.

Lakin burada bir məqamı qeyd etməliyik. Əfsuslar olsun ki, "konstitusion prinsip" sözü yaxşı ölkəmizdə dərk olunmur. Məsələn, Dövlət Satınalmaları Haqqında Qanuna görə, İO tərəfindən seçilmiş satınalma metodu (açıq tender mi, yoxsa tək mənbədən satınalma) haqqında şikayət vermək mümkün deyil. Gördüyünüz kimi, qanunun bu müddəası Konstitusiyaya uyğun deyildir. Dövlət Satınalmaları Haqqında Qanun *lex specialis* sayıla bilərmi? Konstitusion

[681] AR Konstitusiyasının 60.2-ci maddəsi.

normalar təminat xarakteri daşıdığından, qanunlar ona qarşı *lex specialis* qalxanından istifadə edə bilməz.

Kitabın birinci basqısından fərqli olaraq, bu baskıda parlament tərəfindən qəbul olunmuş İnzibati-Prosessual Məcəlləyə də birbaşa istinad etməyə imkanımız oldu. Qeyd edək ki, İPM ilə, inzibati aktlar üzərində məhkəmə nəzarətinin əsasları qavranıla bilməz. Əsaslar nəzəriyyə ilə öyrənilir, halbuki hər bir qanun pozitiv hüququn bir şəklidir. Bu səbəblə də, bu bölmədəki izahatlar, nəzəriyyə üzərinə qurulacaq və bunların İPM-də necə əks olunduğu da tədqiq ediləcəkdir.

A. MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİNƏ TABE İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLAR

Bu kitabın müəllifinin biraz vəkillik təcrübəsi də var, bununla bağlı bəzən məhkəmələrə çıxmaq məcburiyyətində qalır. Hüquqşunasın məhkəməyə bəslədiyi bəzi hisslər vardır (olmalıdır). Məhkəmə ilə hüquq fərqli şeylərdir, məhkəmələr əsasən pozitiv hüququ tətbiq etdikləri halda, hüquq ədalət fikri ilə sıx bağlıdır və pozitiv hüququn üstündə olur. Lakin o ideal hüququn qorunduğu yer, ən son məqamda, yenə məhkəmədir. Buna görə cəmiyyətdə məhkəməyə inam olmalıdır.

Konstitusiyanın 60-cı maddəsi istər normativ, istərsə də fərdi aktların – bütün inzibati qərarların məhkəmə nəzarətinə tabe olduğunu bəyan etsə də, onun forma və subyektlərini (hansı qaydada və kim tərəfindən) göstərməyib (130-cu maddə istisnadır, orada Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən aparılan nəzarətdən söhbət gedir). Buna görə də bu sualın cavabını – məhkəmə nəzarətini hansı məhkəmələrin və necə aparılacağını başqa qanunvericilik aktlarında axtarmalıyıq.

Qeyd etdiyimiz kimi, Konstitusiyanın 130-ci maddəsində nəzərdə tutulan inzibati hüquqi aktlar üzərində hüquqa uyğunluq nəzarətini Konstitusiya Məhkəməsi (KM) həyata keçirir. Dövlət Başçısının və Nazirlər Kabinetinin normativ aktları, nazirlik və nazirlik statusunda olan komitələrin qəbul etdiyi normativ aktların Konstitusiya və qanunlara uyğunluğunu KM yoxlayır. Yerli məhkəmələr bu iddialara birinci instansiya məhkəməsi kimi baxa bilməz (MPM, m. 302.2). İnzibati Prosessual Məcəllənin 2.2.6-cı maddəsi də KM-in konkret nor-mativ aktlara baxmaqla bağlı müstəsna səlahiyyətini tanıyır. Ancaq onu da qeyd edək ki, Dövlət Başçısının və Nazirlər Kabinetinin fərdi aktlarından (sərəncamlarından) *qanuna ziddiyyət* iddiası ilə yerli məhkəmələrə

müraciət oluna bilər.[682] Qəribə hal ondan ibarətdir ki, bələdiyyə qərarlarının da hüquqa uyğunluq nəzarətini Konstitusiyanın 130.5-ci maddəsinə görə güya Konstitusiya Məhkəməsi həyata keçirir. Mülki Prosessual Məcəllənin "Normativ aktların qanuniliyinə dair mübahisələr üzrə icraat" başlıqlı 29-cu fəslinin 302.1-ci maddəsi nazirliklər, başqa mərkəzi administrativ instansiyaların və bələdiyyələrin hüquq və azadlıqları pozan normativ aktlarının qanuniliyinə məhkəmədə baxıla biləcəyini nəzərdə tutub. Lakin eyni maddənin 2-ci bəndi Konstitusiya Məhkəməsinin aidiyyətinə/səlahiyyətinə aid aktlardan məhkəmələrə şikayət verilə bilməyəcəyini göstərir. Düşünmək olar ki, parlament 2000-ci ildə yeni Mülki Prosessual Məcəlləni qəbul etdiyi zaman gələcəkdə mərkəzi administrasiya vahidlərinin normativ aktlarının Konstitusiya Məhkəməsinin səlahiyyət sahəsindən çıxarıla biləcəyini nəzərdə tutaraq bu tənzimləməni aparmışdır. Lakin 24 Avgust 2002-ci ildə aparılan və Konstitusiyanın bəzi maddələrini, o sıradan 130-cu maddəsini dəyişdirən referendum adı çəkilən inzibati normativ aktların hüquqa uyğunluğuna nəzarət səlahiyyətini Konstitusiya Məhkəməsindən almadı. Nəzəriyyədə də bələdiyyə aktlarının hüquqa uyğunluq nəzarəti haqqında ancaq qanundakı ifadələr təkrarlanır, Konstitusiya ilə Mülki Prosessual Məcəllə arasındakı ziddiyyətə toxunulmur.[683] İşin daha da qəribə tərəfi də budur ki, Konstitusiyada istifadə olunan "bələdiyyə aktları" sözü əslində həm də fərdi aktları nəzərdə tutur. Əlbəttə, bələdiyənin fərdi/inzibati aktlarına KM-də baxılacağı iddiası yersizdir, çünki prezidentin belə fərdi aktları da ancaq yerli məhkəmədə yoxlana bilər.

Burada İnzibati Prosessual Məcəllənin "Normativ xarakterli aktların qanunauyğunluğunun mübahisələndirilməsinə dair" adlı XV fəslinə toxunmalıyıq. Çünki burada "Normativ *xarakterli* aktların qanunauyğunluğunun mübahisələndirilməsinə dair iddia" adlı İPM 122-ci maddəsində deyilir ki, AR Konstitusiyasının 130-cu maddəsinə uyğun olaraq yoxlanılması Konstitusiya Məhkəməsinin müstəsna səlahiyyətinə aid edilmiş normativ xarakterli aktlar istisna olmaqla, dövlət və bələdiyyə orqanları tərəfindən qəbul edilmiş normativ xarakterli aktların qanunauyğunluğunun yoxlanılmasına və onların qüvvədən düşmüş sayılmasına dair iddia qaldırıla bilər. Oxucularımı bir fakt çaşdırmasın – burada normativ *xarakterli* aktlar, "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Qanunun 3-cü maddəsində göstərilən aktlardır, bu təsnifat bəzi normativ aktların *kimin tərəfindən çıxarıldığını*[684]

[682] Dövlət Başçısının fərdi aktlarının Konstitusiyaya zidd olması iddiasına Konstitusiya Məhkəməsində baxılır. Nazirlər Kabinetinin fərdi aktlarına nəzarət səlahiyyəti də yerli rayon məhkəmələrinə aiddir.

[683] Cabbarlı Fəridə, **Azərbaycan Respublikası Mülki Prosessual Məcəlləsinin şərhi**, Digesta Yayınları, Bakı, 2002, s. 563.

[684] Bunlara aid ola bilər MSK, MTRŞ kimi qurumlar. Baxın müvafiq qanunun 3-cü maddəsinə.

ayırd eləmək üçün nəzərdə tutulubsa da, zənnimizlə yersiz və lazımsızdır. Çünki həmin qanuna görə, normativ hüquqi aktlar ilə normativ xarakterli aktların hüquqi rejimi arasında heç bir fərq yoxdur. Sözü qısa kəsib burada demək istəyirik ki, *normativ xarakterli* inzibati aktlardan irəli gələn mübahisələr də, KM səlahiyyətləri qorunmaqla – İPM-yə görə baxılmalıdır. MPM-in 29-cu fəsli İPM-in güvvəyə minməsi ilə, tətbiq olunmamalıdır.

İnzibati normativ aktların tətbiq olunması nəticəsində hüquq pozuntusuna məruz qalmış şəxslər də Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət etməklə - KM səlahiyyətlərinə aid məsələlərdə - bu aktların qanun və ya Konstitusiya ilə qorunan hüquqları pozub-pozmadığını yoxlada bilərlər. Belə halda aşağı instansiyaları "tükətməyə" məna və ehtiyac yoxdur. Bununla bağlı KM-nə sorğu göndərmişik və 10.01.2007 tarixində 17/11-1-3 saylı məktubla bunun mümkün olduğuna dair cavab almışıq.[685] Vətəndaşların normativ aktlardan KM-ə müraciət etmələrinin əsasları və prosedurası Konstitusiya Məhkəməsi haqqında Qanunun 34-38-ci maddələrində tənzimlənib.

İnzibati aktların etibarsız sayılması məqsədi ilə iddia qaldırmaq üçün bu aktlar *qəti*, başqa sözlə, *icrası məcburi* olmalıdır, bu xüsus Azərbaycan hüququnda fərqli formalarda qarşımıza çıxır. Qətilik elə bir xüsusiyyətdir ki, bununla dövlət gücü üçüncü şəxslər üzərində ayrıca bir akta ehtiyac olmadan, birbaşa müxtəlif hüquqi nəticələr yaradır.[686] Inzibati hüquqi aktların icrası məcburidir və məhkəmə nəzarətinə tabedir. Lakin Azərbaycan hüququnda qəti olmayan aktların etibarsız sayılması üçün də iddia qaldırmaq mümkündür.[687] «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət edilməsi haqqında» Qanun bu baxımdan əhəmiyyətini saxlayır: bu qanun (4-cü maddə) hüquqi nəticə yaradan qərarların çıxarılmasına səbəb olan hər cür rəsmi və yazılı məlumatlara qarşı iddia qaldırmağın mümkün olduğunu nəzərdə tutur. Aydındır ki, burada adı çəkilən məlumatlara hazırlıq və aralıq aktları, məsləhət mahiyyətli qərarlar da daxildir. Bu qanunun başqa bir özəlliyi qəti qərarın çıxarılmasına səbəb olan hazırlıq və məsləhət mahiyyətli aktlardan məhkəməyə ayrıca şikayət verilə biləcəyini nəzərdə tutmasıdır. Bunun başqa bir əhəmiyyəti həm normativ, həm də fərdi aktlar üçün tətbiq edilə bilməsidir. Hətta qəti qərarın çıxarılmasına səbəb olan tövsiyə xarakterli aktlara qarşı da iddia qaldırmaq mümkündür.[688]

---

685 Müraciət Hüquq fakültəsi tələbəsi Emin İsayev adından həyata keçirilmişdi.

686 Erkut, s.119.

687 Əsədov Bağır, Zeynalova Könül, **Azərbaycan Respublikası Mülki Prosessual Məcəlləsinin şərhi,** Digesta Yayınları, Bakı, 2002, s.550.

688 Рыжаков А.Р., Сергеев Д.А. **Комментарии к Гражданско-Процессуалному Кодексу РСФСР**, «Статут», Москва, 2001, с. 401.

İPM-nin qüvvəyə minməsi ilə, bəzi qanunlar və ya onların müvafiq fəsilləri, qüvvədən qalxmalı idi. Məsələn MPM-nin 27-ci fəsli. Ya da «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə şikayət edilməsi haqqında» Qanun. Amma belə olmadı. Sual bundan ibarətdir – bu qanunlar tətbiq olunmalımı?

Hüquq nəzəriyyəsini və qanunların ziddiyyəti məsələsində rationa temporis və lex generalis – lex specialis fərqini bilənlər, bu sualı cavablandıra bilər. Qanun buna dair bir şey yazmasa belə.

«Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən məhkəməyə müraciət edilməsi haqqında» Qanunun 4-cü maddəsi, inzibati aktın qəbul olunmasına səbəb olmuş rəsmi məlumatın mübahisələndirməsini mümkün sayır. İPM də nəzərə alınsa cavabımız belə olmalıdır – bu məlumatlar inzibati aktla bərabər mübahisələndirilməlidir, İİHQ-nun 71.3-cü maddəsi nəzərdə tutmaq şərti ilə.

İİHQ-da öz növbəsində inzibati qaydada inzibati qərardan müstəqil şəkildə şikayət oluna bilməsi üçün qətilik şərtini nəzərdə tutur, istisna kimi bəzi hallarda (səlahiyyətlə, etirazla, sənədlərlə tanış olmağa dair qərar) aralıq aktlarından müstəqil şəkildə şikayət oluna biləcəyini nəzərdə tutur (İİHQ, m. 71.3). Aralıq inzibati aktlar təkbaşına hüquqi nəticəyə səbəb olmadıqlarına görə, hüquq pozuntusuna səbəb olmurlar. Bunlardan ancaq yekun qərarla bərabər iddia qaldırmaq mümkün olacaq.

İnzibati Prosessual Məcəllənin 35-ci maddəsində də iddiaçının hüquqlarını ya da qanunla qorunan maraqlarını pozan inzibati aktlardan məhkəməyə şikayət oluna biləcəyi nəzərdə tutulur. Belə bir hüquq kollektiv maraqların qorunması adına QHT-lərə də tanınıb. Burada, şikayət etmə imkanları, MPM-in 27-ci fəslindən daha geniş nəzərdə tutulub. Maraq (mənfəət) pozuntusu, şikayət etmək üçün kifayətdir. Soruşa bilərsiniz ki, hüquq pozuntusu ilə maraq (mənfəət) pozuntusu arasındakı fərq nədən ibarətdir? Belə ki, BŞİH şəhərdə tramvay xətlərini yığışdırmağa qərar versə, vətəndaş olaraq sizin hər hansı bir hüququnuz pozulmaz, lakin marağınız pozulmuş olar. MPM-yə görə məhkəmə şikayət vermək imkansız olduğu halda, İPM-yə görə maraq pozuntusuna istinad edərək məhkəməyə gedə bilərsiniz. Buna görə də, hüquqi dövlətdə vətəndaş hüquqlarını təminat altına almaq üçün, inzibati mübahisələrdə iddiaçı olma qabiliyyətini hüquq pozuntusuna yox, mənfəət pozuntusuna bağlamaq zəruridir. Habelə inzibati iddialar actio popularis mahiyyətində olmalıdır.

Daha əvvəl qeyd etmişdik ki, inzibati mübahisələr ictimai maraq nəzərdə tutularaq həll olunmalıdır. Burada subyektiv maraqlarının qorunmasından

söhbət gedə bilməz. Hətta ilk baxışda sizə elə gələ bilər ki, vətəndaş maraqlarının qorunması inzibati məhkəmə icraatının məqsədidir. Belə deyildir. Vətəndaşların qanuni maraqlarının qorunması, dövlət idarəetməsində məmur özbaşınalığının önlənməsinə, nəticədə hüququn üstünlüyünün təmin edilməsinə yönəlir. İctimai maraq burada gizlidir.

Yenə İPM-nin 12-ci maddəsinə nəzər yetirsək, görərik ki işin hallarının araşdırılmasını məhkəmə üçün artıq bir öhdəlikdir. Tərəflərin özü lazımi sübutları və iddiaları irəli sürməsələr belə, ictimai maraqları qorumaq tələb edirsə, bunları məhkəmə *per se* etməlidir. Eyni yanaşmanı İPM-nin 48-ci maddəsində görmək mümkündür. İşə baxan hakim, mülki işə baxan hakimdən fərqli olaraq, formal xətaları aradan qaldırmalı, mərhələlərində işin hallarının tam müəyyənləşdirilməsi və obyektiv qiymətləndirilməsi üçün əhəmiyyət kəsb edən bütün yazılı izahatların təqdim olunmasına yardım etməlidir.

İnzibati aktın qəti olması şərti həmişə axtarılmalımı? İdarəetmə orqanlarının özü iddiaçı olduğu halda şikayət edilən qərarda qətilik şərti tələb olunmur. Müxtəlif dövlət müfəttişlikləri administrativ instansiyaların daxili fəaliyyət aktlarını yoxlaya bilər. Məsələn, Dövlət Yanğın Müfəttişliyi administrativ instansiyaların yanğın tədbirlərinə əməl edilmədiyini müəyyən etdiyi hallarda administrasiyaya müraciət edərək nəticə əldə etməzsə, məhkəməyə şikayət edə bilər. Amma onu da bilin ki sevgili oxucular, inzibati orqanlar ancaq ona "yuxarıdan" səlahiyyət verildiyi halda başqa İO aid inzibati akta qarşı məhkəməyə şikayət verə bilər.

Qətilik şərtindən başqa inzibati hüquqi aktdan şikayət edilməsi üçün hüquq pozuntusu olmalıdır. Bununla belə, bəzi müstəsna hallar qanunvericilikdə nəzərdə tutulur. Lakin ümumi qayda budur ki, bu aktlardan məhkəməyə şikayət verilə bilməsi üçün bunların hüquq pozuntusuna səbəb olmaları şərtdir. Dolayısıyla, fərdi aktlar baxımından ancaq qəti və müəyyən hüquq pozuntusuna yol açan aktlar və bunlara əsas/səbəb olan aktlar etibarsız sayılması üçün iddia predmeti ola bilər.[689] Bu prinsipi İPM-in 35-ci maddəsi də təkrarlayır. İddiaçının şikayət etdiyi inzibati aktın iddiaçının hüquqlarını pozması *ehtimalı* varsa, inzibati akta qarşı iddia qaldırmaq olmaz. İddia qaldıra bilmək üçün, bu ehtimal labüd olmalıdır, hüququn pozulacağı mütləq olmalıdır.

İPM-nin 2-ci maddəsində məhkəmədə şikayət oluna bilən İO davranışları yer alır. Məsələn burada belə iki iddia növü var:

> 2.2.3. İO tərəfindən inzibati aktın qəbul edilməsi ilə əlaqədar olmayan müəyyən hərəkətlərin edilməsinə dair iddialara (öhdəliyin icrası haqqında iddia);

[689] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 462.

2.2.4. İO-ın inzibati aktın qəbul edilməsi ilə əlaqədar olmayan və bilavasitə şəxsin hüquq və azadlıqlarını pozan qanunsuz müdaxiləsindən müdafiəyə dair iddialara (müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia);

2.2.5. inzibati hüquq münasibətinin mövcud olmasına və ya olmamasına, habelə inzibati aktın etibarsız sayılmasına dair iddialara (müəyyən etmə və ya tanınma haqqında iddia);

Oxucularımız çaşmasın, bütün bu hallarda ən azından üstü örtülü inzibati "rədd" aktı mövcuddur. Belə ki, əyər vətəndaş məhkəmədən hər hansı inzibati hüquqi münasibətin olmasının təsdiq edilməsi üçün bir iddia qaldıracaqsa, deməli o daha əvvəl bir şəkildə İO-na müraciət etmiş və ona ya cavab verilməmiş ya da ki yazılı rədd cavabı verilmişdir.

İPM qüvvəyə minmədən əvvəl, normativ aktlara qarşı iddia qaldırmaq üçün Mülki Prosessual Məcəllənin 302 vd. maddələri tətbiq olunurdu.

İnzibati Prosessual Məcəllənin 122-124-cü maddələri inzibati normativ (xarakterli) aktların məhkəmədə mübahisə olunmasını tənzimləyir. Məcəllə qüvvəyə mindikdən sonra MPM-in müvafiq bölməsi qüvvəsini itirəcək. Əhəmiyyətli fərqlərdən biri budur ki, İPM-in 114.2-ci maddəsinə görə, ...aktın nəticəsində subyektiv hüquqlarının pozulduğunu və ya yaxın gələcəkdə pozulacağını əsaslandıra bilən şəxslər və orqanlar normativ akta qarşı iddia qaldıra bilərlər. İPM layihəsində uğursuz bir tənzimləmə var idi, lakin xoşbəxtlikdən daha sonra bu müddəa çıxarıldı. Belə ki, normativ aktlardan şikayət müddəti 2 il kimi göstərilmişdi: bunları qüvvəyə mindiyi gündən etibarən 2 ərzində şikayət olunan biləcəyi nəzərdə tutulurdu.

Normativ hüquqi aktların mübahisələndirilməsini fərdi aktlara nisbətən daha çətin şərtlərlə bağlamaq, həm də məhdud müddət nəzərdə tutmaq, hüquqi dövlət prinsipinə ziddir. Məsələn, fərz edək ki, normativ hüquqi akt dərc edilib. İnzibati hüquqi aktlar hüquqa zidd olsalar belə, onlardan hər kəs məhkəməyə şikayət etmir. Ya da mümkündür ki, dərc olunmuş normativ akt hüquqa zidd olmaqla bərabər, 2 il ərzində az tətbiq olunsun və ondan məhkəməyə şikayət verilməsin. Belə olan hal-da 2 il keçdikdən sonra hüquqa zidd olan normativ akta əsaslanaraq fərdi inzibati aktlar qəbul oluna bilər, bunların isə 2 il ötdükdən sonra belə bu fərdi aktların hüquqa uyğun əsasla çıxarıldığını iddia etmək absurd olacaqdır. Almaniyanın özündə, ABŞ-da, Fransada, İtaliyada, Belçika kimi ölkələrdə, hətta hüquqi dövlət qurumlarını yeni yaradan Rusiyada normativ aktların mübahisələndirmə müddəti məhdudlaşdırılmır.

Fərdi aktlar normativ aktlara əsasən çıxarılır – belə olan halda, inzibati normativ aktların mübahisələndirmə rejimini ağırlaşdırmaq qanunçuluq prinsipinə açıq-aşkar ziddir. Çünki hüquqa zidd normativ akta əsasən çıxarılan

fərdi aktı məhkəmədə mübahisələndirməyin bir mənası yoxdur; - normativ aktın hüquqa ziddiyyəti ortaya qoyula bilməlidir ki, fərdi aktı ləğv etmək mümkün olsun.

Yuxarıda inzibati vahidlərin də aktlardan məhkəməyə şikayət verməsinin mümkünlüyündən bəhs etdik. Lakin necə ki idarə olunanlar üçün hüquq və ya mənafe pozuntusu tələb olunursa, inzibati orqanların da iddiaçı qismində çıxış edə bilməsi üçün müvafiq inzibati vahidə açıq şəkildə qanuni səlahiyyət verilməlidir. İnzibati instansiyaların iddia qaldırmaları üçün hüquq pozuntusu şərti qoyulmur. Bəzi qanuni tənzimləmələr inzibati akta qarşı iddiaçı ola bilmək üçün hüquq pozuntusu şərtini tələb edirsə də (məsələn, Ədliyyə Nazirliyinin normativ aktı qeydiyyata almaması), bu, ümumi qayda deyil, üstəlik, inzibati normativ akt qanuna zidd olduqda da Ədliyyə Nazirliyi onu qeydiyyata almaqdan imtina edir və burada Ədliyyə Nazirliyinin hüququnun pozulduğunu iddia etmək mümkün deyil. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 52-ci maddəsinə görə, bələdiyyənin fəaliyyətinin Konstitusiyaya və qanunlara uyğunluğunu təmin etmək üçün Ədliyyə Nazirliyi məhkəməyə müraciət edə bilər. Təbii ki, burada "kimlər müraciət edə bilər – *ratione persona*" baxımından iddiaçı üçün hüquq pozuntusunun olması tələb edilə bilməz. Digər tərəfdən, müxtəlif müfəttişliklərin nəzarət nəticəsində müəyyən etdikləri hüquq pozuntularına son qoyulmadığı halda, müfəttişliklərin məhkəməyə müraciət etmək hüququ yaranır. Bu halda onların hüquq pozuntusuna məruz qaldıqları da irəli sürülə bilməz. Çünki iddia qaldırmaq bu halda o müfəttişliklərin vəzifəsidir (öhdəliyidir).[690] İnzibati vahidlərin inzibati hüquqi aktlardan məhkəməyə şikayət verməsi daha çox *bağlı(qapalı) səlahiyyət* kimi çıxış edir, yəni məhkəməyə müraciət edib-etməmək məsələsində onlara mülahizə sərbəstliyi verilmir. Bunun səbəbi isə budur ki, ancaq ictimai maraq olan hallarda inzibati instansiyalara bu cür səlahiyyət tanınır. İctimai maraq səbəbindən də bu səlahiyyət, bir qayda olaraq, qapalı səlahiyyətdir.

B. MƏHKƏMƏ NƏZARƏTİNİN ƏSASLARI

Inzibati aktlar üzərində məhkəmə nəzarəti aparılarkən hansı meyarların nəzərə alınacağı, hüquqa ziddiyyətin müəyyən edilməsində aktın hansı standartlar əsasında yoxlanacağı məhkəmə nəzarətinin əsaslarına aid məsələdir.

Müqayisəli hüquqdan misal gətirsək, məsələn, Türkiyə inzibati idarəetmə hüququnda "İdari Yargılama Usulü Kanunu"nun tənzimləməsinə görə, mənafe pozuntusuna səbəb olan qəti inzibati aktların hüquqa uyğun olub-olmadığını

[690] Bu məsələdə daha əvvəlki səhifələrdə Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi ilə əlaqədar bir misal verilmişdi.

müəyyən etmək üçün onlar səlahiyyət, forma, səbəb, məzmun və məqsəd baxımından yoxlanır. Türkiyə sistemi cənubi Avropanın bir sıra ölkələri kimi fransız sistemini əsas götürür. Beləliklə, inzibati hüquqi akt mümkün qədər geniş və dərin hüquqa uyğunluq "süzgəcindən" keçir. Misal kimi deyə bilərik ki, müəyyən hüquq pozuntusuna səbəb olmayan inzibati akt da, sırf prosedura/icraat qaydalarına əməl edilmədiyi üçün hüquqa zidd sayıla bilər. İdarəetmədə qanunçuluğu təmin etməyə yönələn bu praktika hüquqi dövlət prinsipinə xidmət edir. Digər tərəfdən, inzibati aktı müəyyən ünsürlər baxımından yoxlamaq texniki baxımdan da doğrudur və aktın hüquqa uyğunluq dəyərləndirilməsini daha qəti və ətraflı şəkildə üzə çıxarır. Bu hal, hardasa, cinayət hüququndakı cinayət tərkibinin müəyyən edilməsi prinsipinə bənzəyir. Cinayət tərkibi anlayışı və onun tərkib hissələri əməlin düzgün tövsif edilməsi məqsədinə yönəlir. İnzibati hüquqda da yoxlama meyarları inzibati aktın hüquqiliyini müəyyən etmək baxımından əvəz olunmazdır.

Fransız hüququnda yoxlama meyarı 4 yerə ayrılır: səlahiyyət, forma/üsul, hüquqa ziddiyyət və səlahiyyətin başqa məqsədlə sui-istifadəsi. İngilis hüququnda isə məsələ daha mürəkkəbdir.

Amerikan hüququnda fərdi inzibati aktların hansı standardlara görə yoxlanılacağını *Administrative Procedure Act* (APA) § 706-da göstərib. APA-ya görə, yoxlama müxtəlif 6 standarta uyğunluğa görə aparılır.[691] İnzibati akt özbaşına (qanuni əsas olmadan) çıxarılıbsa (məsələn, mülahizə səlahiyyəti aşılmaqla), hüquqa başqa şəkildə uyğun gəlmirsə, qanuni prosedura və konstitusion tələblərə cavab vermirsə, ləğv edilməlidir. Bunlara inzibati aktın "əsaslı dəlillərlə" (*substantial evidences*) təsdiqlənməməsi halını da əlavə etmək lazımdır.[692]

APA §706 maddəsinin bir hissəsinin burada zikr etmək məqsədə uyğundur. Belə ki, bu meyarların bizim hüququmuzda da tətbiq olunmaması üçün heç bir səbəb yoxdur. ABŞ hüququna görə, aşağıdakı hallarda İA hüquqa zidd sayılacaq:

> (A) inzibati akt özbaşına, qeyri-rasional, mülahizə səlahiyyətinin aşımı, ya da qanuna başqa şəkildə ziddirsə;
> (B) konstiusion hüquqlar, səlahiyyətlər, imtiyazlar ya da immunitetə ziddirsə;
> (C) qanuni səlahiyyət, aidiyyət və məhdudiyyətləri aşırsa, ya da qanuni hüquqları pozursa;
> (D) qanunla nəzərdə tutulmuş proseduranı pozursa;
> (E) inzibati aktın alındığı iclasda dilə gətirilən hallar sübuta yetirilmirsə; ya da

[691] Funk , Shapiro, Weaver, p. 307.
[692] Ibidem, p. 308.

(F) məhkəmə baxışı sırasında tələb olunan sübutlar təmin oluna bilmirsə.

Diqqət edilsə, yuxarıda göstərilən meyarlar məntiqli və əsaslıdır, qanunda da bunların göstərilməsinin səbəbi, İA müxtəlif cəhətlərdən yoxlamaya tabe tutmaqdır.

Qanunvericiliyimizdə inzibati hüquqi aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanılması zamanı, aktın hansı meyarlara görə dəyərləndiriləcəyi nəzərdə tutulmur. Konstitusiyanın 60-cı maddəsinin 2-ci bəndi "Hər kəs dövlət orqanlarının... ictimai birliklərin...vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərindən (və ya hərəkətsizliklərindən) məhkəməyə şikayət edə bilər" deyərək məhkəmə nəzarəti baxımından meyar müəyyən etməyib. Məsələnin həlli qanuni tənzimləməyə saxlansa da, tənzimləmənin qənaətbəxş olmadığını vurğulamaq lazımdır. İPM-də bu məsələyə bağlı bir tənzimləmə gətirmədi.

İnzibati aktlar üzərində məhkəmə nəzarətində birinci növbədə "qanunsuz olma/qanuna ziddiyyət" əsasının əhəmiyyət kəsb etdiyini qanunvericiliyin müxtəlif müddəalarından anlamaq mümkündür. "Qanuna ziddiyyət"ə kontinental hüquqda olan anlayışa uyğun baxılmalı və "hüquqa ziddiyyət" kimi, yəni qanunlara açıqca ziddiyyət, mülahizə səlahiyyətində səhv, hüququn ümumi prinsiplərinə ziddiyyət, qazanılmış hüquqlara ziddiyyət "qanuna ziddiyyətin" tərkibində dəyərləndirilməlidir.[693] Bu iddianı İİHQ-nun 10-cu maddəsi təsdiqləyir. İİHQ-nun götürüldüyü Almaniya qanununun 48-ci maddəsində də "qanuna ziddiyyət" deyil, "hüquqa ziddiyyət" terminindən istifadə olunur.

İnzibati Prosessual Məcəllənin bəzi maddələri, (70 və 73 kimi), mübahisələndirmə (belə halda ləğv etmə ya da dəyişdirilmə istənilir) ya da İA qəbul edilməsi haqqında məcbur etmə haqqında iddianın *təmin olunması* üçün, İA *qanunsuz olaraq* iddiaçının hüquqlarını və qanuni maraqlarını (35-ci maddə) pozmalıdır.

İPM-nin müxtəlif maddələrindən belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, qanunsuz olaraq şəxsin hüquq və qanuni mənafeləri aşağıdakı şəkildə ortaya çıxır:

1) şəxsin hüquq və azadlıqlarını pozulması, həyata keçirməyə əngəl olunması;
2) şəxsin üzərinə qanuna zidd olaraq öhdəlik qoyması və ya qanuna zidd olaraq məsuliyyət yaratması inzibati hüquqi aktın ləğv edilməsi üçün əsas olaraq nəzərdə tutulur.

[693] Dündar Erol, *Maksat Denetimi*, **İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1976, s.313.

İnzibati xətalar məsələsində, daha doğrusu bunlarla bağlı alınan aktlar məsələsində durum biraz fərqlidir. Belə ki, AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin 294-cü maddəsinə əsasən inzibati xəta törədilməsi nəticəsində veriləcək cəzanın hüquqa uyğunluğu yoxlanılanda, inzibati akt 3 ünsür baxımından - səlahiyyət, forma/üsul, qanuni əsas və məzmun baxımından yoxlanmalıdır.[694] Qanunda inzibati xətalar üzrə aktlar üçün nəzərdə tutulan bu tənzimləməni başqa inzibati hüquqi aktlar baxımından tətbiq etmək mümkündürmü? Əslində İPM-nin 1.2-ci maddəsi, İPM-nin prinsiplərinə zidd olmadığı hallarda, inzibati mübahisələrdə AR Mülki Prosessual Məcəlləsinin müddəaları tətbiq oluna biləcəyini bəyan edir. Lakin bunun belə çox uğurlu bir yanaşma olduğunu hesab etmək olmaz. Əvvəlcə ona görə ki, yoxlama meyarlarını ancaq 3 dənə meyarla məhdudlaşdırmaq natamam olardı. Digər tərəfdən, MPM-nin 26-cı fəslində nəzərdə tutulan inzibati hüquq pozuntularına (xətalara) sanksiya nəzərdə tutan aktların qanuni ünsürlərdən "şəxsin təqsirli olub-olmaması", bütün inzibati aktlar baxımından tətbiq oluna bilməz.[695] Üstəlik, Mülki Prosessual Məcəllənin adı çəkilən 294-cü maddəsi qanuni "səlahiyyətin sui-istifadəsi" - aktın "məqsəd" ünsürünü də yoxlamaya məruz qoymur. Prosedur qaydalarının pozuntusu da, açıq deyil dolayı şəkildə dilə gətirilir. Belə olduqda inzibati aktın hüquqa uyğunluğunun 294-cü maddədə göstərilən meyarlara görə yoxlanılması natamam qalır. Buna görə ölkəmiz baxımından İİHQ rəhbər tutularaq, maddi hüquq qaydalarının pozuntusu ilə yanaşı, inzibati icraat qaydalarının pozuntusu da məhkəmə yoxlaması sırasında nəzərdən keçirilməlidir. Bu tezisimizi aşağıda əsaslandırmağa davam edəcəyik.

İPM-də nəzərdə tutulmasa belə, bir sual yarana bilər ki, məsələn, inzibati akt lazımi üsul qaydalarına uyğun şəkildə çıxarılmayıbsa, lakin səlahiyyətli məmur səbəb – mövzu ünsürünə əməl edərək akt qəbul edibsə, akt hüquqa uyğun sayılmalıdırmı? Yuxarıda müxtəlif yerlərdə bəhs edildiyi kimi, Azərbaycanda müxtəlif prosessual/icraat tənzimləmələri mövcuddur və bunlar da bəzən birbaşa, bəzən isə dolayı olaraq hüquqi dövlət prinsiplərini reallaşdırmağa yönəlir. Bu səbəbdən də inzibati hüquqi aktın hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında prosedura/icraat qaydalarının nəzərə alınmayacağını fikirləşmək adı çəkilən prosessual tənzimləmələri heçə endirmək deməkdir. İİHQ-un 67-ci maddəsi, icraat pozuntuları ilə alınmış inzibati aktı qanunsuz sayır. Rusiya hüquq nəzəriyyəsində də inzibati hüquqi aktların

[694] Qanunda inzibati xəta törətmiş şəxsin buna səbəb olan hərəkətində təqsirli olub-olmadığının araşdırılmasının zəruriliyi də nəzərdə tutulub.

[695] Bəhs edilən 294-cü maddədə inzibati xətaya səbəb olan hərəkəti törətmiş şəxsin təqsirli olub-olmadığı da göstərilir. İnzibati aktın hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında, "təqsirdən" bir yoxlama kimi danışmaq mümkün deyil.

çıxarılmasında üsul/forma/icraat qaydalarına uyğunluq aktın *etibarlı olması şərti* sayılır.[696]

Sovet inzibati hüququndan qalan Rusiya hüquq doktrinasına görə, inzibati hüquqi aktın aşağıdakı ünsürləri hüquqa uyğun olmalıdır :[697]

1) inzibati aktlar əlaqədar qanunlara və yuxarı inzibati aktlara uyğun olmalıdır;
2) inzibati aktı səlahiyyətli şəxs səlahiyyəti daxilində qəbul etməlidir;
3) inzibati akt əvvəlcədən nəzərdə tutulmuş üsul qaydaları ilə qəbul edilməlidir;
4) inzibati akt formaya uyğun qəbul edilməlidir.

İnzibati aktın hüquqa uyğun olması üçün nəzərdə tutulan bu şərtlərə post-sovet dövründə daha iki şərt əlavə olunub: inzibati aktın hüquqi baxımdan əsaslandırılması və doğuracağı nəticələrin göstərilməsi, vətəndaşların, qeyri-hökümət təşkilatları və başqa qeyri-rəsmi qurumların qanunla qorunan hüquqlarını pozmaması.[698] Yuxarıdakıların sistemli analizi səlahiyyət, forma/üsul (prosedura), səbəb və mövzu ünsürləri baxımından uyğunluğu nəzərdə tutur.

Yenə yuxarıda adı çəkilən İPM maddələrinə görə, kiminsə üzərinə qanuna zidd öhdəlik qoyulmasını müəyyən etmək üçün buna səbəb olan hadisənin olub-olmaması araşdırılmalıdır, bu zaman öhdəliyin növü, həcmi və mahiyyəti də nəzərə alınmalıdır. Ancaq aktın "məqsəd" ünsürü baxımından yoxlanması nəzəriyyədə və qanunvericilikdə həmişə nəzərdə tutulmur.[699] Məsələn Dövlət Satınalmaları Haqqında Qanunun giriş hissəsində hakim prinsiplər yer alır – bunlar - satınalmalar zamanı dövlət vəsaitindən səmərəli və qənaətlə istifadə edilməsi, müsabiqə və aşkarlıq əsasında bərabər rəqabət mühiti yaradılması kimi göstərilib. Dolayısıyla, satınalmalarla bağlı alınan inzibati aktlar, bu məqsədlər doğrultusunda alınmalıdır. Amma bütün qanunlarda belə məqsəd və prinsiplər yer almaya bilər, lakin bu o mənaya gəlmir ki, bunlar mövcud deyildir.

Bununla yanaşı, həm konstitusion nizamlama, həm də başqa qanuni tənzimləmələr nəzərə alınanda inzibati hüquqi aktın ancaq xidmət ehtiyacları üçün qəbul edilə biləcəyinə şübhə yeri qalmır. AR Cinayət Məcəlləsinin 308-ci maddəsi də bunu nəzərdə tutur. Vəzifədən sui-istifadə cinayətini tənzimləyən bu

---

696 Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 253.
697 Клюшниченко, Колодкин, Коренев, с. 95.
698 Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 143, Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 252, Бельский, Козлов, Колибаба, с. 276.
699 Bununla bərabər müqayəsəli hüququ tədqiq edən bəzi müəlliflər "ictimai maraq/mənafe" məqsədini həm administrasiyanın, həm də administrativ funksiyanın əsas məqsədi kimi nəzərdə tuturlar. Baxın: Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 30-31.

maddə vəzifəli şəxslərin ancaq şəxsi motivlər və tamah məqsədi ilə şəxslərin hüquqlarına və qanuni mənafeyinə zərər vurmasını cinayət sayıb. Bu halda inzibati hüquqi aktdan maddi və ya mənəvi zərərə məruz qalan şəxs aktı təsis edənin məsuliyyətə cəlb olunmasını tələb etsə, istintaq orqanları aktın məqsəd ünsürünu yoxlamaq məcburiyyətində qalacaqlar. Digər tərəfdən, «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 3, 4 və 15-ci maddələri inzibati hüquqi aktların ancaq ictimai mənafe və xidmət ehtiyacları məqsədi ilə qəbul edilə biləcəyini açıq göstərir. Cinayət Məcəlləsinin 309-cu maddəsi səlahiyyət həddinin aşılmasını cinayət saydığı kimi, 3-cü və 4-cü maddələr idarəetmə fəaliyyətinin vəzifələri, qanuniliyi və prinsipləri arasında *vəzifəyə uyğun* hərəkət etməyi nəzərdə tutur. Yenə bu qanunun "Dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri" başlıqlı 18-ci maddəsi vəzifələrin icrasında dövlət məmurlarına subyektiv və şəxsi davranmamalarını nəzərdə tutur.

Qanuniliyi təmin etmək məhkəmələrin əsas vəzifəsi olduğundan məhkəmələr inzibati hüquqi aktın hüquqiliyini qanuni əsas və məzmuna uyğunluqla yanaşı, məqsəd, səlahiyyət və prosedura uyğunluq meyarları baxımından da yoxlamalıdır.

İİHQ bu məsələdə çox əhəmiyyətli tənzimləmə gətirib. Birincisi, İİHQ-da göstərilmiş icraat (prosedura – üsul – forma) qaydasının pozulması inzibati aktı qanunsuz (şikayət edilə bilən) hala gətirəcək. Maddi hüquq pozuntusu da inzibati aktı qanunsuz edir.

Buna görə də məhkəmə qaydasında şikayət oluna bilən aktlar dedikdə, maraqlı şəxsin hüquqlarını və qanuni mənafelərini pozan, İİHQ-nun 67-ci maddəsində göstərilən aktlar başa düşülməlidir. İcraat pozuntuları İnzibati Prosessual Məcəllənin layihəsində hüquqa ziddiyyətin səbəbi kimi nəzərdə tutulur; 70.1-ci maddəyə görə, İnzibati akt qəbul edilərkən, inzibati icraatla bağlı qaydaların inzibati orqanın qərarına təsir edə biləcək şəkildə pozulduğu hallarda da, məhkəmə həmin inzibati aktın (şikayət instansiyasına şikayət verildiyi hallarda isə, habelə şikayət instansiyasının müvafiq qərarının) ləğv edilməsi barədə qərar qəbul edir.

İnzibati Prosessual Məcəllədə inzibati aktların məhkəmə qaydasında yoxlanmasının əsasları və yoxlama meyarlarının hamısı yer almır. Bu cür qanun boşluğu, əslində məqsədli şəkildə qoyulmayıb. Buna görə, bu qanuni boşluğu doldurmaq üçün, ilk növbədə İİHQ-kı qaydalara, sonra da tətbiq oluna bilən müvafiq qanunvericiliyə müraciət olunmalıdır.

Müqayisəli hüquqda inzibati hüquqi aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında müəyyən ünsürlər üzərində nəzarət aparıldığını görürük.

Fransada inzibati hüquqi aktların yoxlanmasında məhkəmələr nəzarəti 4 ünsür baxımından həyata keçirir: 1) səlahiyyət (*incompétence*: qərar qəbul edən orqanın səlahiyyət hüdudları daxilində hərəkət edib-etməməsi); 2) üsul və forma (*vice de forme*); 3) qanuna ziddiyyət (*violation de la loi*: qərara səbəb olan hadisənin həqiqətən olub-olmaması və ya hadisə olubsa da, qərarın qanuna uyğun olub-olmaması); 4) səlahiyyətdən sui-istifadə (*detournement de pouvoir*: qərarın ictimai mənafe, yoxsa subyektiv mənfəət üçün verilib-verilməməsi).[700] Avropa Birliyi ölkələrində inzibati ədliyyə məhkəmələri sistemində də fransız hüququndakı inzibati aktların ləğvetmə səbəblərinin qəbul edildiyini görmək mümkündür.[701] Digər tərəfdən, bütün bu ünsürlər baxımından həyata keçirilən nəzarət fransız hüququnda "aktı ləğv etmə" mahiyyətində olan və "*səlahiyyət aşımı icraatı*" kimi tərcümə edə biləcəyimiz *"contentieux de l'exces de pouvoir"* adlanır.[702]

İngiltərədə isə inzibati hüquqi aktların hüquqa uyğunluğunu Lordlar Palatası aşağıdakı meyarlara görə yoxlayır: 1) Hüquqi səhv (*error of law*) varmı; hüquqi səhv anlayışına bu üç hal aiddir: a) ciddi prosedur pozuntuları; b) faktiki səhvlər; c) mülahizə səlahiyyətindən yanlış istifadə. 2) Hüquqa ziddiyyət, məntiqsizlik, prosedura uyğunsuzluğu (*illegality, irrationality, procedurial improperty);* hüquqa ziddiiyət - qərarı verən orqanın qanunu yanlış tətbiq etməsi, məntiqsizliq - qərarın açıq şəkildə məntiqsiz olmasını, prosedura pozuntusu da təbii ədalət və ya ədalət muhakiməsi prinsiplərinin pozulmasını ifadə edir. 3) Səlahiyyətin aşılması (*ultra vires*), bu da Lordlar Palatasının tətbiq etdiyi ən son və əslində, birinci meyardır.[703] Səlahiyyətin başqa/gizli məqsədlə istifadə olunub-olunmaması da yoxlanır.[704]

Skandinav ölkələrində də, inzibati aktların hüquqa uyğunluğu aşağıdakı meyarlara görə yoxlanılır: 1) qanuni prosedura pozuntusu, 2) qanunun maddi tələblərinin pozuntusu, 3) ultra vires pozuntusu, 4) vətəndaşın hüquqlarının pozuntusu, 5) səlahiyyətlərin uyğunsuz bir məqsəd üçün tətbiq olunması.[705]

---

[700] Brown, Garner, Questiaux, s.120-122., Dündar, s.165

[701] Azrak Ali Ülkü, **Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Ümumi Esasları**, İstanbul Üniversitesi Siyasi Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1988, s.120.

[702] Козырин, Штатина, Зеленцов, с. 283. Başqa məhkəmə işlərinin növləri bunlardır: kompensasiya tələbi ilə bağlı işlər – *contentieux de pleine juridiction*, norma şərhi ilə bağlı işlər - *contentieux de l'interprétation*, qanunçuluq işləri - *contentieux de l'appréciation de légalité*, sanksiya tədbirlərilə bağlı işlər – *contentieux de la répression*.

[703] Örücü Esin, *İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetimde Kullanılan Başlıca İdare Hüququ İlkeleri*, **Onar Armağanı,** Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977, s. 660.

[704] Örücü, *İngiltere'de İdarenin Sorumluluğu…*, s. 663.

[705] Baxın: Sporrong and Lönnroth v. Sweden, 23.09.1982, qərarın 43-cü bəndi.

Görürük ki, inzibati ədliyyə sistemi olan və olmayan, inkişaf etmiş hüquq sistemlərində inzibati hüquqi aktlar geniş şəkildə təhlil edilir və yoxlanır.

Praktikadan bir misal verək. Məhkəmələr aktın qanuniliyini yoxlayarkən aktın səbəb və mövzu ünsüründən başqa səlahiyyət və məqsəd ünsürlərinə da nəzarət edir. Yasamal Rayonu Qarabağ Veteranları və Əlilləri Cəmiyyəti, eyni cəmiyətin sədrini və rayon İH-ni məhkəməyə vermişdi çünkü sədr Cəmiyyətin istifadəsinə verilmiş qeyri-yaşayış sahəsini İH-nin sərəncamı özünə mənzil kimi ayırtmışdı. Bakı Şəhəri Yasamal Rayon Məhkəməsi 02 noyabr 2001-ci il tarixli qərarı ilə Yasamal rayon icra hakimiyyətinin aktını hüquqa uyğun sayıb iddianı rədd etmişdi. Daha sonra appelyasiya şikayəti verildi; İH-nin qərarı, səlahiyyət və məqsəd ünsürləri baxımından hüquqa zidd olduğu üçün apellyasiya instansiyası tərəfindən ləğv edilmişdi. Appelyasiya Məhkəməsi rayon İH-nin İktisadi İnkişaf Nazirliyinin səlahiyyətinə aid olan məsələ barəsində qərar qəbul etdiyinə istinad etmişdi: "...Mənzil Məcəlləsinin 15-maddəsində nəzərdə tutulmuş səlahiyyət hədləri aşılıb və qanun cavabdeh tərəfindən ciddi şəkildə pozulub... Adına mənzil ayrılan N. Mirzəyev istifadəsində olan mənzilləri müntəzəm şəkildə başqasının adına keçirib, onun əsl məqsədi başqa mənzil əldə etmək olub". Məhkəmə İH-nin aktını etibarsız sayıb.[706]

Lakin bu məsələdə hələ ki, Ali Məhkəmə hər hansı praktika yaratmayıb.

C. İNZİBATİ HÜQUQİ AKTLARA NƏZARƏT ÜZRƏ MƏHKƏMƏLƏR

İnzibati orqanların aktlarına məhkəmə nəzarətini həyata keçirən məhkəmələr 2010-cu il etibarı ilə 3 yerə ayırmaq olardı: Konstitusiya Məhkəmələri ilə iqtisadi və inzibati işlər üzrə məhkəmələr. Habelə MPM 37 və 38-ci fəsilləri də, rayon məhkəmələrini bəzi inzibati ixtilaflara baxmağa səlahiyyət tanıyır.

Konstitusiya Məhkəməsinin yoxlayacağı inzibati hüquqi aktlar Konstitusiyanın 130-cu maddəsində göstərilib. Bunlara dövlət başçısının qanunlara və Konstitusiyaya zidd olan normativ və fərdi aktları ilə Nazirlər Kabinetinin normativ aktları aiddir.[707] Nazirliklər, dövlət komitələri və bələdiyyələrin normativ aktlarına nəzarət də Konstitusiya Məhkəməsinin səlahiyyətindədir. Konstitusiya Məhkəməsi aktların hüquqa uyğunluğunun yoxlanmasında hər hansı xüsusi dəyərləndirmə meyarı tətbiq etmir.

[706] Baxın: Azərbaycan Respublikası Apellyasiya Məhkəməsinin 14 Mart 2002-ci il tarixli 562/02 saylı qərarı.

[707] Dövlət Başçısının və Nazirlər Kabinetinin fərdi aktlarının *qanuna* zidd olub-olmadığını Konstitusiya Məhkəməsi deyil, ümumi səlahiyyətli rayon məhkəmələri yoxlamalıdır.

Konstitusiya Məhkəməsi inzibati hüquqi aktların yuxarı aktlar baxımından uyğunluğuna nəzarət edir (edə bilər). Bələdiyyə qərarla-rının Konstitusiya, qanunlar, dövlət başçısı və Nazirlər Kabinetinin normativ aktlarına uyğunluğu yoxlanır.

Konstitusiya Məhkəməsinin səlahiyyətinə daxil olmayan inzibati hüquqi aktların hüquqa uyğun olub olmadığını, iqtisadi və inzibati işlər üzrə məhkəmələr tərəfindən yoxlanılır. Əslində iqtisad məhkəmələri ilə inzibati məhkəmələri birləşdirmək ayrıca bir uğursuzluqdu. Bunun səbəbi sadədir: iqtisadi işlər mahiyyətcə mülki işlərdi və orada ictimai maraq meyarı tətbiq olunmur. Halbuki inzibati ixtilaflar bir "ümumi hüquq ixtilafıdır" və tətbiq olunan həm maddi həm də prosessual qaydalar xeyli fərqlidir. İqtisadi mübahisələr və müvafiq iqtisadi kollegiyalarının baxdığı işlər Mülki Prosessual Məcəllənin 26-cı maddəsində göstərilib. Diqqət yetirilməlidir ki, idarəetmə orqanlarının tərəf olduğu işlərin əhəmiyyətli hissəsinə iqtisad məhkəmələrində baxıla bilər. Qanuna görə, aşağıdakı işlərə iqtisad məhkəmələrində baxılır:

1) tərəflərdən biri fiziki şəxs olan sahibkar, digəri isə ümumi və ya xüsusi hüquq şəxsidirsə;
2) tərəflər qabaqcadan mübahisənin iqtisad məhkəməsində baxılacağını müqavilə ilə nəzərdə tutmuşlarsa;
3) tərəflərdən biri dövlət və ya xüsusi hüquq şəxsi olsa da, mübahisənin predmeti müqavilənin dəyişdirilməsi və ya ləğvidirsə;
4) mərkəzi administrasiya, müstəqil inzibati nəzarət vahidləri və yerli idarəetmə qurumlarının kəsdiyi cərimələrə dair mübahisələr;
5) nəzarət funksiyasını həyata keçirən administrasiyanın qanunun və ya başqa normativ-hüquqi aktın tələblərini pozmaqla, mübahisəsiz qaydada (akseptsiz) sildiyi pul vəsaitinin büdcədən qaytarılması barədə mübahisələr;
6) müəssisələrin təsis sənədlərinin etibarsız sayılması barədə iddialar;
7) fiziki və hüquqi şəxslərin müflis sayılmaları üçün qaldırılan iddialar;
8) vergi ödəmələrinə dair mübahisələr;
9) qanunla iqtisad məhkəmələrinin səlahiyyətinə aid edilən başqa işlər.

Bu yazdıqlarımdan sonra, oxucuları biraz çaşdırmaq məcburiyyətində qalacam. Əslində bunun səbəbkarı kitabın müəllifi deyildir. Qeyd elədim ki, bir mübahisənin iqtisadi mi, inzibati mi olduğuna görə, müxtəlif nəticələr və qaydalar tətbiq olunacaq. Belə olan halda, bələdiyyənin şəxs barəsində aldığı cərimələndirmə qərarı, MPM-nin 26-cı maddəsinə görə iqtisadi mübahisə mi

sayılmalı, yoxsa İPM-nin 2.2.1.-ci maddəsinə görə inzibati mübahisə mi sayılacaq?

Fərdi aktlar baxımından istisna Mülki Prosessual Məcəllənin 37-ci və 38-ci fəsillərində göstərilib. Qanunun 37-ci fəslinə görə, şəxslərin doğumu, ölümü, nikah və boşanmanın qeydiyyatının düzəldilməsi ilə əlaqədar mübahisələrə, 38-ci fəslə görə isə notarius aktları ilə əlaqədar mübahisələrə cavabdeh idarəetmə orqanlarının yerləşdiyi rayon məhkəməsində baxılır. Lakin yeni İnzibati Prosessual Məcəllənin qüvvəyə minməsi ilə MPM-də nəzərdə tutulan bu icraatların İPM-nin 2.2.1. və ya 2.2.5-ci maddəsinə görə inzibati mübahisə sayılıb, rayon məhkəməsində yox inzibati məhkəmədə mi görüləcəyi sualı yaranır. Əslində nigah və boşanma qeydiyyatı, mülki bir hüququn qeydiyyatını ifadə edir, halbuki İPM 2.2.5 "inzibati hüquq münasibətindən" danışır. Bununla belə doğumun qeydiyyata alınması ilə mübahisə, mahiyyətcə inzibati mübahisədir, belə mübahisə VVAQ ya da DİN ilə yarana bilər. Hər ikisi inzibati orqan statusunda olub vətəndaşlarla bağlı qeydiyyat fəaliyyətlərində İİHQ riayyət etməlidirlər.

Şikayət müddətləri: Fərdi aktlardan məhkəməyə müraciət müddəti 30 gündür - əgər inzibati aktın ləğv olunması ya da dəyişdirilməsi tələb olunursa. Habelə 30 günlük müddətə, inzibati orqanın bir qərar çıxarması üçün iddia qaldırıldıqda da (məcburetmə haqqında iddia) riayət olunmalıdır (İPM 38-ci maddəsi). İİHQ-a görə də inzibati qaydada İO-na verilən şikayət (ierarxiya qaydasında) bu müddət 30 gün olaraq nəzərdə tutulur, əgər inzibati aktda hüquqi müdafiə vasitələri göstərilibsə (yəni hansı instansiyaya hansı müddət ərzində necə şikayət vermək olar). İyerarxiya üzrə yuxarı orqana müraciət edilibsə, bu müddət uzanır, yazılı cavab alındığı gündən etibarən müddətin axımı başlayır.[708] Yuxarı orqan müraciətə cavab verməzsə, müraciət tarixindən 30 gün sonra məhkəməyə müraciət üçün nəzərdə tutulmuş 30 günlük müddət axmağa başlayacaq. Bir aylıq müddət daha da qısa ola bilər, əgər qanunvericilikdə nəzərdə tutulubsa. Məsələn, «İnformasiya əldə edilməsi haqqında» Qanuna görə, informasiya sorğusu 7 gün ərzində cavablandırılmalıdır. Belə olan halda müraciətdən sonra vətəndaşın 7 gün ərzində informasiya sorğusuna cavab verilməzsə, 8-ci gündən etibarən 30 günlük müddət hesablanmağa başlanacaq.

[708] Бельский, Козлов, Колибаба, с. 463. Administrasiya maraqlı şəxsə 30 gün içində yazılı sürətdə cavab verməlidir.

D. İPM VƏ İNZİBATİ İDDİALARIN NÖVLƏRİ

İPM, inzibati mübahisələrə dair 8 növ iddia nəzərdə tutur. Bunlar, sırası ilə,

1. mübahisələndirmə haqqında iddia,
2. məcburetmə haqqında iddia,
3. öhdəliyin icrası haqqında
4. müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia,
5. hüquq münasibətlərinin müəyyən edilməsinə dair iddia,
6. normativ xarakterli aktların qanunauyğunluğuna dair iddia,
7. vurulmuş ziyana görə kompensasiyanın ödənilməsi tələbinə dair iddia,
8. bələdiyyə v. inzibati nəzarət orqanlarına qarşı olan iddialar.

Habelə İPM-də sanki ayrı iddia növü kimi siyasi partiyaların qeydiyyatı ilə bağlı iddialar ilə, KİV-lərdə lisenziyalaşma ilə bağlı iddialar göstərilib. Əslində bunlar ayrı bir iddia növü olmayıb, müvafiq inzibati aktlara qarşı irəli sürülən mübahisələndirmə haqqında iddialardır. Lakin bu cür iddialara baxılma müddəti digər mübahisələndirmə və məcburetmə haqqında iddialara görə xeyli qısadır – İPM-nin 125 və 127-ci maddələrə görə bunlara 15 gün ərzində baxılır.

Sırası ilə bunları incəliyək.

1. Mübahisələndirmə haqqında iddia

Bu iddia növü, əsas olandır. Bununla hüquqa zidd (İİHQ 67-ci maddədə yer alan qanunsuz İA) inzibati aktın ləğv olunması, ya da dəyişdirilməsi tələb olunur. Müqayisəli hüquqda da ən geniş şəkildə irəli sürülən iddia növü budur.

Burada qəbul edilmiş, bir qayda olaraq yazılı İA olmalıdır. Üstü örtülü rədd qərarları bu iddia ilə deyil, məcburetmə haqqında iddialar ilə məhkəməyə verilməlidir. İPM 32.1-ə görə, mübahisələndirmə haqqında iddia mübahisə edilən inzibati aktın icra olunması nəticəsində meydana gəlmiş nəticələrin aradan qaldırılması tələbini özündə əks etdirən əlavə ərizə ilə birlikdə də qaldırıla bilər.

Əslində iddianın adı çox da uğurlu seçilməyib. Mənasını tam əks elətdirmir. Buna "ləğvetmə haqqında iddia" deyilsəydi, etiraz olunardı ki "dəyişdirməni"

əhatə eləmir. Amma həqiqətdə, qərarı dəyişdirəndə belə, əslində onu ləğv edirsiniz, o köhnə formada varlığını bir bütov olaraq itirir və yeni məzmunda qarşınıza çıxır.

Qeyd etdiyimiz kimi, bu iddia növü qanunsuz inzibati aktlara qarşı bir vasitədir. Əyər inzibati akt qanunsuz yox etibarsızdırsa, belə halda etibarsızlığın tanınması haqqında iddia qaldırılmalıdır. Lakin İO tərəfindən səlahiyyət pozuntusu açıq- aydın deyilsə, belə halda yenə mübahisələndirmə haqqında iddia qaldırılmalıdır.

Əgər İA qarşı daha əvvəl inzibati qaydada şikayət verilibsə, və şikayət təmin olunmayıbsa, məhkəmədə şikayət olunan yenə ilk İA olacaq, şikayət instansiyasının qərarı deyildir. Yəni orada belə bir iddia qaldırmaq olmaz ki, şikayət instansiyası məcbur edilsin ki, sizin istədiyiniz İA qəbul edilsin. Başqa bir sözlə, hüquqa zidd ilkin İA şikayət edəcəksiniz – çünki hüquqi nəticə yaradan İA məhz o olub.

Amma bəzi hallarda inzibati şikayət instansiyasının qərarı da məhkəmədə mübahisələndirilə bilər. İPM 32.3-cü maddəsinə görə, əgər inzibati şikayət instansiyası öz qərarında maraqlı şəxs üçün yeni öhdəliklər və məhdudiyyətlər yaradıbsa, belə halda ilkin İA deyil, şikayət instansiyasının qərarını mübahisələndirməlisiniz. İPM 32.3-cü maddəsinin son cümləsi isə sizi çaşdırmasın. Həmin maddəyə görə "Prosessual normanın şikayətlə bağlı qərara ciddi təsir göstərəcək şəkildə pozulması da əlavə məhdudiyyət kimi qiymətləndirilməlidir." Lakin bu cümlənin inzibati hüquq sahəsində tək mənası var: bunun mənası odur ki, əyər prosedura qaydası pozulubsa, buna görə inzibati akt ancaq o vaxt ləğv olunmalıdır ki, əgər prosedura (forma daxil olmaqla) pozuntusu qərarın maddi mahiyyətinə təsir göstərə bilərdisə. Buna ciddi şəkil/üsul pozuntusu da deyilir. Bu məsələlərə əvvəlki bölmələrdə toxunmuşduq.

2. Məcburetmə haqqında iddia

Bu halların bir çoxunda əslində inzibati orqanın mənfi (rədd) cavabı olur. Belə ki vətəndaş İO-dan bir şey istədiyi halda, ya ona yazılı imtina verilir və yaxud ümumiyyətlə cavab verilmir.

Məcburetmə haqqında iddia İPM-nin 2-ci maddəsində belə izah olunur: "inzibati orqanın üzərinə inzibati aktın qəbul edilməsi ilə bağlı müvafiq öhdəliyin qoyulmasına dair iddia və ya inzibati orqanın hərəkətsizliyindən müdafiəyə dair iddia". "Hərəkətsizlikdən müdafiə" qulağınıza qəribə səslənə bilər, bunu "hərəkətsizliyinə son qoyma" kimi də başa düşmək olar. Daha aydın olması üçün misal verək – daşınmaz əmlak üzərində sahib olduğunuz hüququ

göstərən "çıxarış" almaq niyyəti ilə, müvafiq ərazi idarəsinə sənədləri təqdim edirsiniz. Sənədlərinizə baxdıqdan sonra sizə bildirirlər ki, Bill Gates tərəfindən verilən bir arayışınız çatışmır. Sənədlərinizi poçt ilə sifarişli məktubla göndərsəniz, və 1 ay müddət gözləsəniz, məcburetmə haqqında iddia qaldırmaq üçün uyğun mövqe seçmiş olarsınız. Məhkəmədən tələb edəcəksiniz ki, arzuladığınız inzibati aktı (çıxarışı) qəbul etmək vəzifəsi cavabdehin üzərinə qoyulsun. Məhkəmənin qərarı əlbəttə ki "çıxarışı" əvəz etməyəcək. Lakin qanunda bunun da bir istisnası nəzərdə tutulub.

İPM 33.3-cü maddəsinə görə, İnzibati akt inzibati orqanın hərəkətsizliyi səbəbindən qəbul edilməmişdirsə, məhkəmə inzibati aktın qəbul olunması üçün müəyyən müddət təyin edir. İnzibati orqan inzibati aktın qəbul edilməsi barədə məhkəməyə məlumat verməlidir. Bu müddəti qanun göstərmir, hər hadisədə hakim ağla batan bir müddət təyin etməlidir. Lakin İO bu müddətə riayət etməyərək yenə də akt qəbul etməzsə, məhkəmə həmin müddətin bitdiyi vaxtdan 3 ay ərzində iş üzrə qərar qəbul edəcəkdir. İPM -nin 33.4-cü maddəsinə görə, məhkəmənin həmin qərarı inzibati aktı əvəz edir. Bunun mənası odur ki, "qərar" , "çıxarışı" əvəz edəcək. Əslində bu belə olmamalıdır. Hüquqi dövlətdə, inzibati orqanın məhkəmə qərarına qarşı "dirənməsi" ağla gələ biləcək bir şey deyildir. Bəzi hadisələrdə, məhkəmə qərarı İA əvəz edə bilər. Lakin daşınmazlarla bağlı "çıxarış" ya da "texniki pasport" kimi sənədlərdə yer alan qeydlərin hamısını, məhkəmənin qərarında əks etdirmək mümkün olmaya bilər.

Qeyd etdiyimiz kimi, bu hallarda da faktiki olaraq məhkəməyə müraciət etmədən əvvəl, inzibati orqana müraciət olunmalıdır. Bu məsələyə ona görə toxunuruq ki, nəzəri olaraq inzibati iddia qaldırmaq üçün, daha əvvəl inzibati qaydada şikayət etməyə ehtiyac yoxdur. Lakin inzibati qaydada şikayət, daha əvvəl alınmış inzibati aktla bağlı olur, yəni bunlar ayrı şeylərdir. Yoxsa inzibati iddiaların əksərində, daha əvvəl haqqınızda alınmış bir inzibati akt olmalıdır. O ayrı məsələdir ki, o aktla bağlı inzibati (ya da üst) orqana şikayət etməyə ehtiyac yoxdur. Lakin kompensasiya istəməklə bağlı iddiaların xaricində, sizə inzibati orqanın iradəsini müəyyən edən bir hüquqi forma lazımdır, bu da inzibati aktdır. Bunu İPM-nin 38.2-ci maddəsi də təsdiq edir, lakin qanunda bu göstərilməsəydi belə, məntiqi olaraq bunu anlamaq mümkün idi.

3. Öhdəliyin icrası (müəyyən hərəkətlərin edilməsinə dair) haqqında və 4. Müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia

Bir yerdə incələdiyimiz bu iki iddia növləri, inzibati hüquq nəzəriyyəsi ilə ziddiyət təşkil edən iddia növləridir, başqa bir sözlə qanuna bunlar lazımsız yerə qoyulub. Mübahisələndirmə və məcburetmə haqqında iddialar bunların hər ikisini əslində tamamilə əvəz edir. Məlum olur ki, İPM lahiyyəsində iddia növləri hazırlanarkən, "inzibati akt" anlayışı çox da yaxşı qavranılmayıb. Inzibati orqan bir qayda olaraq qurumu ifadə edir, onun hüquqi nəticə yaradan davranışları (məhkəmə baxışının predmeti yalnızca bunlar ola bilər) söz və hərəkətlərlə deyil, inzibati aktlar vasitəsilə ortaya qoyulur. Inzibati hərəkətlər var və olur, lakin bunlar ya bir inzibati aktın icrası mahiyyətində olur, yaxud da tutumuna (mənfi də ola bilər) əsaslanır. Diqqət edin ki, məhkəmə də mübahisə olunan məmur X və onun hərəkəti yox, onun işlədiyi qurumdur. Belə tənzimləmə, vətəndaş hüquqlarının qorunmasına, idarəetmədə özbaşınalığın qarşısının alınmasına yönəlir.

Daha aydın olması üçün misal verək: sizin həyətin girişinə, hər səhər 10 YP 000 nömrəli polis maşınında olan bir polis zabiti, xırda məişət tullantılarını atır. Mümkün variantlar belədir:

a) yaxınlaşıb ya mədəni formada ya da ki kobudca bu cür hərəkətlər etməkdən çəkinməyi xahiş edərsiniz, ya da

b) onun növbə rəisinə onu şikayət edərsiniz, ya da

c) DİN Baş Dövlət Yol Polis idarəsinə yazılı şikayət göndərərsiniz,

d) Hərəkətlərin video çəkilişini aparıb, bir başa məhkəməyə müraciət edərsiniz.

Diqqət etsəniz, burada vətəndaşa məmuru şikayət etmək əslində çox da sərf etmir. Sadəcə ona görə deyil ki, zərər olsa kompensasiyanı məmurdan almaq çətin olacaq. Məmurlar, dövlət hakimiyyətini təmsil edir, əslində onların bir çoxu inzibatı akt ala bilən şəxslərdir. Məmur dövlət adına davrandığı hallarda, daha diqqətli olmaq məcburiyyətindədir (məsuliyyəti ona görə hesablanacaqdır).

Bu izahatlardan aydın olmalıdır ki, konkret məmurun konkret davranışına "inzibati akt" demək, vətəndaş üçün əlverişli mövqedir və hüquqi dövlətin təmin edilməsinə yönəlir. Yuxarıdakı misalda küçəni zibilləyən (və bundan çəkinməyən) polis məmurunun davranışı, inzibati akt kimi dəyərləndirilsə, bu polisin məsuliyyətini xeyli dərəcədə artıracaq, yerinə görə onun vəzifəsinin

itirilməsinə də gətirib çıxara biləcək. Belə yanaşma məmurları mümkün olduğu qədər hüquqa zidd davranışlardan çəkindirəcəkdir. Polis məmurunun məişət zibillərini atması [709], başlı başına inzibati akt deyildir, amma müraciət üzərinə (xəbərdarlıqdan sonra) onun sizin hüquqlarını pozacaq yerə məişət zibili atması, artıq bir iradə ifadəsi kimi qiymətləndirilərək ona inzibati akt deyilməlidir.

İPM-nin 34.2-ci maddəsinə görə, müəyyən hərəkətləri etməkdən çəkinməyə dair iddia vasitəsi ilə iddiaçı cavabdehdən inzibati akt sayılmayan əlverişsiz hərəkətlərin edilməməsini və ya dayandırılmasını tələb edə bilər.

Qanunun bu tənzimləməsinin hansı hallarda tətbiq ediləcəyini sizə izah etdik. Amma tənzimləmənin uğursuz olduğunu bu misal ilə isbat etmək mümkündür. Fərz edin ki, sizdən bir mərtəbə yuxarıdakı mənzildə Mənzil İstismar Sahəsi (MİS) yerləşir və sizin mənzilə su axıdır. İlk başda sizə elə gələr ki, burada bir inzibati akt yoxdur, amma əleyhinizə əlverişsiz hərəkətlər var və bu iddia növü bu misalları əhatə edir. Bəli, bu misalda hələ ki İA yoxdur – amma siz məhkəməyə getmədən əvvəl MİS-nə müraciət etməli deyilmisiniz? Qanuna görə ilkin müraciət şərt olmasa da, prosessual səmərəlilik və rasionallıq bunu tələb edir. Yəni qanunun tənzimləməsi, prosessual rasionallıq prinsipinə uyğun gəlmir. Çünki ola bilər ki, sizin sadə müraciətiniz üzrə, bu problem MİS tərəfindən həll olunar. Və fərz edin ki, siz kompensasiya tələb edəcəksiniz. Təbii olaraq da anlamaq mümkündür ki, belə bir hadisə məhkəmədə baxılmağa başlansa, MİS-nə əvvəlcədən müraciət olunmadığı halda, cavabdehin bir etirazı olacaq (hakim də bunu haqlı görəcək) – deyiləcək ki niyə iddiaçı əvvəlcə MİS-nə müraciət etməyib, habelə qeyd edəcəklər ki, meydana gələn zərərin artmasında (zərər artışı olubsa) iddiaçı da təqsirlidir, çünki zamanında bildirsəydi MİS tədbir alardı ki ziyan meydana gəlməsin. Deməli belə hallarda əvvəlcə MİS-nə müraciət olunmalıdır, əyər MİS sizin istəyinizə müsbət cavab verməzsə - demək ki inzibati aktla qarşı qarşıyasız.

İO cavabsız qalması halında, belə davranışın İA olmaması mümkünmüdür? Yaddan çıxarmaq olmaz ki, İA mütləq yazılı şəklə tabe deyildir. İA əsas olan, İO-nın hüquqi nəticə yaradan iradə açıqlamasıdır, belə halda İO cavabsız qalması da əslində onun sizin istəyinizi qəbul etmədiyinizi göstərdiyi üçün, mənfi bir iradə açıqlamasıdır.

Daha alınmamış (qəbul edilməmiş) inzibati akta qarşı qabaqlayıcı (preventiv) iddianın qaldırılmaq mümkünmü? İPM 36.4 buna da imkan tanıyır,

[709] Əslində real həyatda belə bir hadisənin olma ehtimalının olması xeyli aşağıdır, burada isə fərzi, "skandal" bir misal olaraq verilmişdir.

amma bəzi şərtlər qoyur. Belə ki, ancaq obyektiv səbəblərdən irəli gələn müstəsna hallarda (şəxsin hüquqlarına və qanunla qorunan maraqlarına müdaxilənin qarşısını almağın xüsusilə zəruri olduğu hallarda) buna yol verilir.

5. Hüquq münasibətlərinin müəyyən edilməsinə dair iddia

İnzibati hüquq münasibətinin mövcud olmasına və ya olmamasına, habelə inzibati aktın etibarsız sayılmasına dair iddialar, inzibati iddiaların bir digər növüdür. Diqqət olunsa, burada iki hal nəzərdə tutulur – birincisi konkret hüquqi münasibətin (atalıq hüququ belə daxildir) olub-olmamasına qiymət vermə, digəri isə etibarsız inzibati aktların etibarsızlığını müəyyən etmədir.

İnzibati hüquqi münasibət sözünü aydınlatmaq lazımdır. Yuxarıda atalıq hüququ kimi verdiyim misalı təsadüfən seçmədim. Ailə hüququ sahəsində yaranan bu hüququn, inzibati hüquqi cəhətləri ondan ibarətdir ki, atalıq hüququnuzu müvafiq inzibati orqan (VVAQ) qeydiyyata alır. Başqa bir sözlə, əyər hər hansı bir hüquq İO tərəfindən qeydiyyata tabe olan hüquqdursa, bu hüquq da "inzibati-hüquqi münasibət" anlayışı daxilində ələ alınacaqdır. Məhz bu hüququn (öhdəlik də ola bilər) olub – olmamasını məhkəmədən müəyyən edilməsini istəmədən əvvəl, inzibati orqana müraciət etmiş olmalısınız.

Çox tənqidçi yanaşdığımızı sanmayın, lakin bu iddia növü də - inzibati hüquq münasibətinin mövcud olmasına və ya olmamasına dair iddia, - lazımsız iddia növüdür. Çünki mübahisələndirmə ya da məcbur etmə haqqında iddia ilə, siz inzibati orqandan bir qərarın alınmasına nail ola bilərsiniz. Belə bir misal verək: fərz edin ki daşınmazınız üzərində tikinti aparmaq üçün icazə almısınız. 8 ay sonra inşaata başlayanda sizə YİH-dən xəbərdarlıq gəlir ki, tikintiyi dayandırın çünki köhnə icazə bu günkü dəyişmiş normativə cavab vermir. Belə halda "tikintiyə icazə hüququnuz" davam edir mi niyyəti ilə məhkəməyə gedəndə, əslində siz "tikintiyi dayandırma" qərarına qarşı mübahisələndirmə iddiası qaldırmalısınız.

Ikinci misal: X atalıq hüququnu tanıtdırmaq üçün lazımi sənədləri verdiyi halda əyər onun bu hüququ tanınmasa, əslində o məcburetmə haqqında iddia qaldıraraq atalıq hüququnun qeydiyyata alınması barəsində İO üzərinə öhdəlik qoyulmasını da tələb edə bilər.

Nəhayət bu tezisi dəstəkləyən son arqument elə İPM-nin 36.4-cü maddəsidir: müəyyən edilməyə (tanınmaya) dair iddia, digər iddia növlərinə görə subsidiar xarakter daşıyır. Bunun mənası odur ki, əksər hallarda ya mübahisələndirmə ya da ki məcburetmə haqqında iddia qaldırılmalıdır.

6. Normativ xarakterli aktların qanunauyğunluğuna dair iddia,

İPM-nin 122-ci maddəsi, normativ xarakterli aktların inzibati məhkəmələrdə necə mübahisələndiriləcəyini tənzimlərkən, İİHQ-un dilindən ayrılmış, "etibarsız hesab edilməsi" sözünü Mülki Məcəlləyə uyğun istifadə etmişdir, "ləğv etməyi" nəzərdə tutmuşdur. Qanun buna "qüvvədən düşmüş" desə də, onun "ləğv edilməsi" də mümkündür. Qüvvədən düşmənin fərqi ordadır ki, o geriyə şamil edilmir. Halbuki ləğv etmədə məhkəmə qərarı geriyə şamil oluna bilər, və bəzi hallarda normativ aktı məhz geriyə qüvvəli ləğv etmək lazım olur. Məsələn, haqqınızda bir fərdi inzibati akt çıxarılıb. Aktı qanunsuz hesab edərək məhkəməyə getdiyiniz halda, məlum olur ki, fərdi aktın əsaslandığı normativ xarakterli akt hüquqa ziddir. Belə halda normativ xarakterli akt mübahisə olunsa (apelyasiya instansiyasında), ləğv edildikdə ləğv qərarı geriyə şamil olunmalıdır.

Onu da qeyd edək ki, normativ aktın hamısı deyil, sadəcə bir hissəsinin də ləğvini istəmək mümkündür.

İddianı kim qaldıra bilər? burada Hüquq pozuntusu şərti axtarılmır. Mənfəət pozuntusu kifayətdir. Qanuna görə iddia, subyektiv hüquqlarının pozulduğunu və ya yaxın gələcəkdə pozulacağını əsaslandıra bilən şəxslər, habelə aidiyyətinə toxunulan digər orqanlar tərəfindən irəli sürülə bilər.

Digər inzibati iddialardan fərqli olaraq, bu iddialar birbaşa müvafiq apellyasiya instansiyası məhkəməsinə verilir. Əyər normativ xarakterli aktın etibarlılığının Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən baxılan konkret hüquq normasının qanunauyğun sayılmasından asılıdırsa, məhkəmə tərəfindən işə baxılması AR Konstitusiya məhkəməsində icraat başa çatanadək dayandırılır.

> Əyər normativ akt ondan daha üst olan aktlara zidd olarsa, belə halda ləğv olunmalıdır. Lakin o etibarsız sayıldığı hallarda, bu normativ akta əsaslanaraq qəti məhkəmə qərarlarının və iddia müddəti ötmüş inzibati aktların etibarsız sayılmasına səbəb olmur.

İPM 123.5 maraqlı bir müddəa gətirir. Belə ki, şəxs əyər normativ aktı mübahisələndirdikdən sonra, məhkəmə çəkişməsini uduzsa, başqa bir iddiaçı eyni iddia ilə yenidən məhkəməyə müraciət edə bilər. İlk baxışda ağla belə bir sual gələ bilər ki, 2 ay sonra eyni işə bir daha baxan məhkəmə, daha fərqli bir qərar mi verəcək? Lakin ola bilsin ki iddiaçı, iddiasını yaxşı qura bilməsin, bu səbəbə görə digər şəxslərin də iddia hüququnu məhdudlaşdırmaq doğru olmazdı.

Bildiyimiz kimi, inzibati hüquqda əsas əhəmiyyət kəsb edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ hüquqi aktlarıdır ki, bunlar üzərində nəzarət KM tərəfindən aparılır. Əgər normativ *xarakterli* akt bir şəkildə mübahisə olunmaq istənən normativ *hüquqi* aktla bağlıdırsa, onda belə bir mövqe seçmək olar: əvvəlcə inzibati apelyasiya məhkəməsində normativ *xarakterli* aktı mübahisələndirirsiniz, daha sonra iş sırasında bu aktın əsaslandığı normativ *hüquqi* aktın hüquqa zidd olduğunu irəli sürürsünüz – iddianızı apelyasiya məhkəməsi haqlı gördüyü hallarda, iş üzrə icraatı dayandıraraq məsələni Ali Məhkəmə vasitəsilə KM-nə göndərəcəkdir.

7. Vurulmuş ziyana görə kompensasiyanın ödənilməsi tələbinə dair iddia

İnzibati mübahisələrin həlli ilə bağlı əmlak tələbinə, habelə inzibati orqanların qanunsuz qərarları (inzibati aktları) və ya hərəkətləri (hərəkətsizliyi) nəticəsində vurulmuş ziyana görə kompensasiyanın ödənilməsi tələbinə dair iddialar da inzibati iddianın bir digər növüdür. İnzibati mübahisələrin həlli bağlı əmlak tələblərinə ən yaxşı misal ekspropriasiyadır. Dövlətin aldığı məcburi ödənişlərə qarşı qaldırılan iddialar yenə inzibati iddia sayılacaqdır.

İnzibati orqanların qanunsuz qərarları nəticəsində vurulmuş ziyana görə kompensasiya tələbi də, İO-ın təqsir məsuliyyətinə əsaslanır. Təqsir məsuliyyətinin əsasları kitabın irəlidəki fəsillərində ələ alınacaqdır.

Bu iddianın bir xüsusiyyəti var. Belə ki, inzibati akt olmadan da İO vətəndaşlara sırf bəzi hərəkətlərlə ziyan vura bilər. Hər nə qədər qanuna görə İO-na belə hallarda müraciət etməyin heç bir mənası yoxdursa da, daha əvvəl müraciət edib 35 gün (30 gün əvəzinə 35 günlük müddət bəzi hallarda) gözləmək faydalıdır. Bundan sonra məhkəməyə getmək daha məsləhətlidir.

8. Bələdiyyə və inzibati nəzarət orqanlarının bir birinə qarşı olan iddialar

Bunlar da İPM tərəfindən nəzərdə tutulan bir inzibati iddia növüdür. Qeyd etməliyik ki, bələdiyyə tərəfindən bu növdən iddialar o vaxt qaldırılacaq ki, məsələ üzərində son söz demə səlahiyyəti bələdiyyəyə aid olmasın, yəni bələdiyyə qərarı mərkəzi inzibati vahidin təsdiq etməsinə ehtiyac duyduğu hallarda, və bu təsdiqi ala bilmədiyi hallarda bələdiyyə bu yola əl ata biləcəkdir. Məsələn bələdiyyələr artıq öz torpaqlarını sata bilmir, bu torpaq müvafiq rayonun torpaq şöbələri (mərkəzi İO iyerarxiyasında yer alır) xərrac ilə satmalıdır. Əyər torpaq şöbəsi satış məsələsində hər hansı bir şəkildə bələdiyyə

ilə uzlaşmazsa, bu halda bələdiyyə məhkəmədə, əsaslı olmaq şərtilə, iddia qaldıra bilər.

Bələdiyyənin bəzi qərarları isə (məsələn bir dəfəlik yerli ödənişlərin qəbulu) inzibati nəzarət orqanının təsdiqinə tabe deyildir. Bunların bir hissəsinin nə olduğu "Bələdiyyələrin Fəaliyyətinə İnzibati nəzarət haqqında" AR Qanununda görmək mümkündür. Yenə də bələdiyyə belə hallarda 15 gün ərzində Ədliyyə Nazirliyinə müvafiq məlumat verməlidir. Bu məlumat vermə sırasında əyər bələdiyyənin qərarında hüquqa ziddiyyət görülsə, və yazılı xəbərdarlıq və təqdimata baxmayaraq bu səhv düzəldilməsə, müvafiq İO bələdiyyəyə qarşı məhkəməyə getməlidir.

III. OMBUDSMAN NƏZARƏTİ

Ölkəmizdə administrasiyanın fəaliyyətinə, daha dəqiq desək akt və hərəkət - lərinə ombudsman nəzarəti institutu da qəbul edilib.

Ombudsman kimdir?

Isveç – Rusiya müharibəsi zamanı İsveç Kralı 12-ci Karl, Osmanlı dövlətinə sığınmış, lakin işlərin idarə olunması və bürokratik apparata nəzarət etmək üçün bir müvəkkil təyin etmişdi. Daha sonra Karl ölkəsinə döndükdə, müvəkkil etdiyi şəxsin işini bəyəndiyi üçün onun vəzifəsini saxladı. Ombudsman qurumu belə yaranıb. Zamanla ombudsman qurumu digər dövlətlərə də yayılmağa başlanıb.

Ombudsman ayırd edici xüsusiyyətləri nələrdir?[710]

Ombudsman bir qayda olaraq inzibati qurumlar üzərində nəzarəti həyata keçirir. Bir qayda olaraq o vətəndaşların şikayəti üzərinə hərəkətə keçir. Lakin Ombudsmanların bir qayda olaraq bağlayıcı qərar (inzibati akt) alma səlahiyyəti yoxdur. O, şikayət olunan inzibati aktı incələyir, orada bir h üquqa ziddiyət görərsə bunu müvafiq məmura bildirir. Məmur haqsız olsa da, əməlində bir cinayət tərkibi yoxdursa, Ombudsman ancaq o məmurun davranışı ictimaiyyətə yaymaqla ona bir təsir edə bilər. Qeyd etdiymiz kimi, Ombudsman inzibati aktı ləğv edib ya da dəyişdirə bilməz. Habelə o göstəriş verə bilməz ki, məmur müəyyən bir qərar alsın. Onda soruşa bilərsiniz ki, Ombudsman nəzarəti nəyə lazımdır? Belə düşünməyin. Haqsız davrandığını bilən məmur, üçüncü şəxs məsələyə müdaxilə etdiyi zaman, bu haqsızlığında israr etməz.

Ombudsman qurumunun yaradılmasının bir digər xüsusiyyəti də ondan ibarətdir ki, orada vətəndaş üçün formal çətinliklər yoxdur – ərizələrin rəsmi forması kimi, dövlət rüsumunun ödənməsi və ya vəkilin tutulması kimi. İsveçdə indiyə kimi, ölkənin istəndiyi nöqtəsindən pulsuz olaraq telefonla Ombudsmana müraciət etmək mümkündür.

Ombudsman öz funksiyasını yerinə yetirə bilməsi üçün, onun cəmiyyətdə tanınmış, hörmət görən bir insan olması məsləhətdir. Bu səbəblə bir çox dövlətdə Ombudsman, yaşlı nəslin nümayəndəsidir, ölkəmizdəki deyimlə "ağsaqqal" insanlardan biridir. Ombudsman bu baxımdan hardasa vasitəçilik funksiyasını da oynayır. Bununla belə Ombudsmanın işçiləri (apparatı) olur və onlar da Ombudsmanın funksiyasını həyata keçirir.

[710] Azərbaycan dilində Ombudsman qurumu haqqında daha geniş məlumat üçün baxın :
Mehdiyev Fərhad, Yılmaz Reha, **Müasir dünya məkanında Ombudsman təsis atı,** Dirçəliş Jurnalı, Sayı 43, Bakı, 2001

Qeyd etdiyimiz kimi, klassik ombudsman modeli İO üzərində nəzarəti həyata keçirir. Lakin şərqi Avropada sosialist blokun dağılmasından sonra qurulan ombudsmanlar, daha çox insan hüquqları müdafiəçiləri kimi formalaşmışdır.

Ölkəmizdə də, hüquqi dövlətin reallaşması və insan hüquqlarının təmin olunması üçün nəzərdə tutulmuş ombudsman qurumunun əsas məqsədi, İsveç ombudsmanından fərqli olaraq, idarəetmə orqanlarının qanuni fəaliyyətini təmin etməkdən daha çox insan hüquqları pozuntularını araşdırmaq və mümkün olduqda onları aradan qaldırmaqdır. Düzdür, qeyd etməliyik ki, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan bir qayda olaraq inzibati qərar və davranışlardır. Lakin klassik ombudsman modeli ümumiyyətlə *maladministration* deyilən pis idarəetməyə qarşı nəzərdə tutulduğu hal da, ölkəmizdəki ombudsman daha dar sahə üzrə qurulmuşdur – hüquq və azadlıqları pozan pis idarəetməyə qarşı. 28.12.2001-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikası insan hüquqları üzrə müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Qanun bunun üçün bəzi vasitələr nəzərdə tutur.

A. OMBUDSMANIN YOXLAYA BİLƏCƏYİ QURUMLAR

Ombudsmanın nəzarət etdiyi qurumlar, bir qayda olaraq, inzibati qurumlardır. Bunlar əsasən hüquq pozuntusu törədə biləcək inzibati akt qəbul edə bilən administrativ instansiyalardır. Skandinaviya modelində olduğu kimi, şəxsin hüquq və azadlıqlarının pozuntusuna səbəb olan "pis idarəetmə" faktının olub-olmadığını araşdıran ombudsman qurumu nəzərdə tutulub.[711] Qanunun 1.3-cü maddəsinə görə, dövlət başçısının, millət vəkillərinin və hakimlərin fəaliyyətini Ombudsman yoxlaya bilməz.[712] Bununla belə, eyni qanunun 1.6-cı maddəsinə görə, Ombudsman qəti məhkəmə qərarının mövzusu olmuş hadisələri də yoxlaya bilər. Bu tənzimləmələrin problemlər yarada biləcəyi fikri irəli sürülür.[713] Məhkəmə qərarından sonra hadisənin tədqiq edilməsi həm birbaşa, həm də dolaylı olaraq hakimlərin o hadisə ilə bağlı qərarlarının yoxlanılması deməkdir.

Qanunun 9-cu maddəsi normativ və ya fərdi aktı fərqləndirmədən hüquq pozunutusuna səbəb olan bütün inzibati hüquqi aktları ombudsmanın yoxlaya biləcəyini nəzərdə tutub.

---

[711] Mehdiyev Fərhad, Yılmaz Reha, **Müasir dünya məkanında Ombudsman təsisatı,** Dirçəliş Jurnalı, Sayı 43, Bakı, 2001, s.159.

[712] Məmmədov Sahib, **Ombudsman təsisatı,** Vətəndaşların Əmək Hüquqlarının Müdafiəsi Ligası Yayını, Bakı, 2002, s.45.

[713] Həsənli Azər. Анализ Закона об Уполномоченным по правам человека (Омбудсмане) Азербайджанской Республики, «Qanun» jurnalı, Sayı 05 (109), Bakı, 2003, s.56.

Ombudsman nəzarəti nəticəsində icrası məcburi olan qərarlar qəbul edilmir. Ombudsmanın belə səlahiyyəti yoxdur, yəni ombudsman yoxlama nəticəsində inzibati akt qəbul edə bilməz. Bununla belə, bu nəzarət növü xeyli effektiv nəzarət növüdür. Ola bilsin ki, fərdi hadisədə hər hansı idarəetmə orqanı haqsız olsa da, qərarında israr etsin, lakin bu, ümumi hal deyil. Bir qayda olaraq, ombudsman sorğusu almış idarəetmə orqanı fəaliyyətini daha diqqətlə gözdən keçirir, hüquq pozuntusuna yol verib-vermədiyini araşdırır. Çünki əks halda, hüquq pozuntusuna yol vermiş və onu düzəltməmiş ictimai qulluqçunun (məmurun) hüquqi vəziyyəti onun xeyrinə olmayacaq. Ən azı ona görə ki, bu şəxs özü əleyhinə intizam tənbehi tədbirlərinin tətbiq edilməsi imkanına yol açacaq.

B. NƏZARƏT NƏTİCƏSİNDƏ GÖRÜLƏN TƏDBİRLƏR

Qeyd etdiyimiz kimi, ombudsmanın məcburi qərar vermək səlahiyyəti yoxdur. Bu cür tənzimləmə bütün dünyada qəbul edilib. Bununla belə, Qanunun 13-cü maddəsinə görə, ombudsman hüquq pozuntusu müəyyən etdikdə uyğun administrativ instansiyalara müraciət edib inzibati orqandan pozuntunun aradan qaldırmasını tələb edə bilər. Bu halda müraciət edilən inzibati orqan 10 gün ərzində gördüyü tədbirlər haqqında ombudsmana məlumat verməlidir. «Məlumat vermə» ilk baxışda təsirli nəzarət metodu sayılmasa da, əslində məlumat verməli orqan üçün müəyyən məsuliyyətin yaranmasına səbəb olur. Bu məlumatlar məhkəmə baxışının predmeti ola biləcəyi kimi, intizam cəzasının tətbiq olunması üçün də gələcəkdə əsas ola bilər.[714] Ombudsman ictimai qulluqçuların inzibati məsuliyyətə cəlb edilməsi üçün yuxarı orqana müraciət edə, hərəkətlərində cinayət tərkibinin əlamətləri olan şəxs barədə lazımi istintaq orqanından təhqiqatın başlanmasını tələb edə, mühakiməni ədalətsiz saydıqda işə yenidən baxılmasını tələb edə bilər. O, hüquqa zidd inzibati hüquqi aktın etibarsız sayılması üçün məhkəmədə iddia qaldıra bilər, qanunlar da daxil olmaqla inzibati normativ aktlardan Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət edə bilər.

Ölkəmizdə də Ombudsmanın mübahisəyə müdaxilə etməsi nəticəsində, hüquq pozuntusuna səbəb olmuş məmurlar dəfələrdə intizam məsuliyyətinə cəlb edilmiş, bəzi hallarda isə işdən də çıxarılmışdır.

Ombudsman ölkədə insan hüquqları pozuntuları ilə əlaqədar illik məruzə hazırlayıb dövlət başçısına və parlamentə (və digər müvafiq qurumlara) təqdim etməlidir.

[714] Beynəlxalq (*supranational)* insan haqları hüququnda da bir çox müqavilələrin nəzərdə tutduğu nəzarət mexanizmi hesabatlar formasındadır. Məcburilikdən uzaq olan bu nəzarət forması müqavilələrə tərəfdar çıxmış dövlətlərin həssaslığını və məsuliyyətlərini artırmaq üçündür.

Aydın Səfixanlı [715]

C. AZƏRBAYCANDA OMBUDSMAN TƏSİSATI: YARANMASI VƏ FƏALİYYƏTİ

1. Ombudsman məhkəmədənkənar müdafiə mexanizmidir

Hüquqi dövlətin ən mühüm və zəruri prinsiplərindən biri insan və vətəndaş hüquqlarının təmin edilməsi və demokratik, hüquqi prinsiplərə əsaslanaraq müdafiəsinin təşkil olunmasıdır.

Azərbaycanda insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının təmini istiqamətində hüquqi islahatlar həyata keçirilməklə bərabər, bunların daha effektiv müdafiəsini təmin etmək məqsədi ilə yeni səmərəli hüquq müdafiə mexanizmlərinin yaradılması üçün də addımlar atılmışdır.

AR Konstitusiyasında insan hüquq və azadlıqlarına geniş yer verilməsi Azərbaycan dövlətinin demokratik ənənələrə, insan hüquqları ideyasına əməl etmək istəyindən xəbər verir. Konstitusiyanın ikinci bölməsinin III fəsli bütünlüklə insan hüquq və azadlıqları ilə bağlı müddəaları təsbit edir.

Azərbaycanda hüquqi dövlət quruculuğu istiqamətində aparılan hüquqi islahatların məntiqi davamı kimi, Ombudsman təsisatının yaradılması yeni səmərəli hüquq müdafiə mexanizmlərinin yaradılması istiqamətində atılan mühüm addımlardan biridir.

2. Müvəkkilinin (ombudsmanın) fəaliyyətinin normativ hüquqi əsasları

Bilindiyi kimi, AŞ üzvləri dövlətlərinə, AŞ NK tövsiyyə qərarı var: üzv ölkələrdə Ombudsman təsisatı qurulmalıdır. Ölkəmizdə də Ombudsmanın qurulmasının ilk izlərini AR Prezidentinin 22 fevral 1998-ci il tarixli «İnsan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının təmin edilməsi sahəsində tədbirlər haqqında» Fərmanda görmək mümkün olardı.

Ombudsmanın fəaliyyətinin əsas normativ bazasını isə 28.12.2001-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Konstitusiya Qanunu təşkil edir.

[715] Bu bölmə h.e.n. Aydın Səfixanlı tərəfindən yazılıb, Dr.F.Mehdiyev tərəfindən redakte edilib. A.Səfixanlı AR İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilinin (Ombudsmanın) Aparatının rəhbəri vəzifəsində işləyir.

2 iyul 2002-ci il tarixində «Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanununun tətbiqi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə Qanun qəbul edildi. Həmin Qanunla «Fövqəladə vəziyyət haqqında», «Siyasi partiyalar haqqında», «Azərbaycan Respublikasında hərbi xidmətə çağırışın əsasları haqqında», «Vətəndaşların pensiya təminatı haqqında», «Hərbi xidmət haqqında», «Hərbi vəziyyət haqqında», «Ölkədən getmək, ölkəyə gəlmək və pasportlar haqqında», «Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında», «Konstitusiya məhkəməsi haqqında», «Yol hərəkəti haqqında» qanunlara, Azərbaycan Respublikasının «Gömrük», «İnzibati Xətalar», «Cinayət Prosessual», «Cəzaların İcrası» məcəllələrinə Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilinin (Ombudsmanın) fəaliyyətinin təmini ilə bağlı müvafiq əlavə və dəyişikliklər edilmişdir. Məsələn Ombudsmanın yoxlama səlahiyyətləri haqqında müddəalar qoyulmuşdu.

Ombudsmanın fəaliyyətinin təşkili ilə bağlı Konstitusiyaya dəyişikliklər də edilmişdir. 24.08.2002 tarixli referendum nəticəsində Konstitusiyada Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilinin (Ombudsmanın) namizədliyinin irəli sürülməsi (109-cu maddənin 14-cü bəndi), seçilməsi (95-ci maddənin I hissəsinin 6-cı bəndi), həmçinin insan hüquq və azadlıqlarını pozan normativ hüquqi aktların Konstitusiya və insan haqlarına uyğunluğunun müəyyən olunması məqsədilə Konstitusiya Məhkəməsinə müraciət etməsi hüququ ilə bağlı müddəalar təsbit olunmuşdur (130-cu maddənin VII hissəsi).

AR 26.11.2009-cu il tarixli Konstitusiya Qanunu ilə AR İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında Konstitusiya Qanununa bir sıra dəyişikliklər edilmişdir. Belə ki, dəyişikliklərə əsasən, eyni şəxs Müvəkkil vəzifəsinə iki dəfədən artıq seçilə bilməz. Müvəkkilin səlahiyyət müddəti bitdiyi gün yeni Müvəkkil seçilmədikdə, o, səlahiyyətlərinin icrasını davam etdirir. Bu halda onun səlahiyyət müddəti yeni Müvəkkilin seçildiyi gündən bitmiş hesab olunur.

3. Ombudsmanın hüquqi dövlət quruculuğunda həyata keçirdiyi fəaliyyət istiqamətləri

«Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Qanununun 1.1-ci maddəsində göstərilir ki, «...Müvəkkil... vəzifəsi AR Konstitusiyasında və Azərbaycanın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrdə təsbit olunmuş və ...

dövlət və yerli özünüidarə orqanları, vəzifəli şəxsləri tərəfindən pozulan insan hüquqları və azadlıqlarının bərpa edilməsi üçün təsis edilir». Qanun Ombudsmana hüquqi dövlət quruculuğunda və hüquqi dövlətin mühüm prinsiplərinin qorunması sahəsində geniş səlahiyyətlər vermişdir.

Ombudsman təsisatının hüquqi dövlət quruculuğunda həyata keçirdiyi fəaliyyət istiqamətlərini aşağıdakı kimi xarakterizə etmək olar:

- Ombudsman təsisatı əməli hüquq müdafiə fəaliyyəti göstərməklə, vətəndaşların real problemləri ilə yaxından tanış olur;
- Ombudsman əməli fəaliyyətinin nəticələrini sistemləşdirib təhlil etməklə, insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi, təmini istiqamətində qanunvericiliyin yenilənməsinə kömək edir;
- Ombudsman təsisatı əhalinin müxtəlif təbəqələri arasında insan hüquq və azadlıqları ilə bağlı maarifləndirmə işi aparır;
- Ombudsman insan hüquqlarının beynəlxalq müdafiə vasitələrindən istifadə üçün kamil hüquq müdafiə strukturlarından biridir. Bu cür təsisatın yaradılması və effektiv fəaliyyətinin təmin edilməsi Azərbaycanın dünyanın vahid hüquq məkanına inteqrasiyasına təkan verir;
- Ombudsman təsisatı cəmiyyətin birləşməsinə real şərait yaradır. Bu təsisat sərişəsiz idarəetmə və hakimiyyətdən sui-istifadə məsələlərini qaldırmaqla, dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxslərinə verilmiş hakimiyyət hüduduna riayət edilməsinin təminatçısı kimi çıxış edir;
- Ombudsman institutunun hüquqi dövlət quruculuğunda üstün cəhətlərindən biri də vətəndaşların bilavasitə müvəkkilin özünə müraciət etməsidir. Yəni vasitəçilər kimi nə vəkilə, nə də qanuni nümayəndəyə ehtiyac yoxdur. Hər hansı məhdudiyyət olmadan, ərizə ilə müraciət edib onun oxunacağına və lazımi tədbirlər görüləcəyinə əmin olmaq olar. Vətəndaşın ərizə ilə ombudsmana müraciətinin psixoloji cəhətini də qeyd etmək vacibdir. Hüquqları pozulmuş şəxs ombudsmanın simasında bu hüquqpozmanı törətmiş inzibati orqanla bağlı problemin sərbəst tədqiqatçısını əldə edir. Bu baxımdan ombudsman təsisatı bütün sosial qruplara mənsub şəxslərin etimad göstərə biləcəyi hüquq-müdafiə mərkəzi rolunu oynayır;
- Ombudsman təsisatı vətəndaş-dövlət münasibətlərini daha yüksək səviyyəyə qaldırmaqla ikitərəfli etimadın yaranması prosesinə təkan verir, bu da daxili siyasi gərginliyi xeyli dərəcədə azaldır, dövlətçiliyə inamı möhkəmləndirir;
- Ombudsman təsisatı müstəqil struktur olmaqla, insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi üçün əlavə dövlət mexanizmidir.

4. Hüquq müdafiə mexanizmi kimi Ombudsman təsisatının əsas üstünlükləri

Ombudsmanın mübahisə olunmaz üstünlüyü onun fəaliyyətinin dünya təcrübəsi nəticəsində əldə edilmişdir. Bu təsisatın ən böyük üstünlükləri aşağıdakılardır:

- İnsan hüquqları üzrə Müvəkkil vəzifəsi açıq, ictimai və demokratik xarakterlidir;
- Qeyri-formal və təxirə salınmadan yardım göstərə bilir;
- Əhalinin aztəminatlı təbəqələri üçün Müvəkkilə müraciət təmənnasız və əlçatandır;
- Bürokratik əngəlləri və korrupsiyanı aradan qaldırmaq imkanı var;
- İdarəçiliyi təkmilləşdirmək, şəffaflığı təmin etmək imkanı var;
- Ombudsman müstəqildir və toxunulmazdır.

Ombudsman institutu dünyanın inkişaf etmiş ölkələrinin hüquq sistemlərində haqlı olaraq insan hüquqlarının müdafiəsində və dövlət orqanlarının qanuniliyi və fəaliyyətinin möhkəmləndirilməsində vacib mexanizm hesab olunur.

Vətəndaşların hüquqları və qanuni maraqlarının müdafiəsi məqsədi ilə malik olduğu bütün səviyyələrdə aparat və vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə geniş nəzarət funksiyası onun yüksək nüfuzunun və ictimaiyyətə geniş şəkildə tanınmasının göstəricisidir. Bu, onun statusunu xarakterizə edən və fəaliyyətinin effektivliyini təmin edən demokratik xüsusiyyətlərlə bağlıdır.

Demək olar ki, başqa ölkələrdə olduğu kimi, Azərbaycan Ombudsmanı öz fəaliyyəti ilə insan hüquqlarının müdafiəsini, pozulmuş hüquq və azadlıqların bərpasını təmin edən başqa qurumların müdafiə səlahiyyətlərini məhdudlaşdırmadan və onları əvəz etmədən mövcud olan hüquq müdafiə vasitələrini tamamlayır.

Müvəkkil insan hüquq və azadlıqlarının pozulması hallarını qərəzsiz və obyektiv qaydada aşkar etmək, səlahiyyətləri daxilində tədbirlər görməklə pozulmuş hüquqların bərpasına nail olur.

5. Müvəkkilin insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində həyata keçirdiyi fəaliyyətin nəticələri

Müvəkkilin illik fəaliyyəti məruzə ilə nəticələnir. Müvəkili (Ombudsman) haqqında AR Qanununun 14-cü maddəsinə əsasən, Müvəkkil cari il bitdikdən sonra 2 aydan gec olmayaraq ölkədə insan hüquqlarının qorunması haqqında illik məruzəni Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə, Qanun ilə müəyyən edilmiş dövlət qurumlarına təqdim edir və həmin məruzə ilə parlament qarşısında çıxış edir.

Fəaliyyət dövründə Ombudsman ölkədə insan hüquqlarının və azadlıqlarının təmin edilməsi vəziyyəti və müdafiəsi haqqında illik məruzələr hazırlamış, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edilmiş və müvafiq digər subyektlərə də göndərilmişdir. Eyni zamanda Müvəkkil həmin məruzələrlə Milli Məclisdə çıxış etmişdir.

İllik məruzələrdə Azərbaycanda insan hüquqlarının müdafiəsi sistemi, bu sahədə həyata keçirilmiş hüquqi islahatlar, respublikamızın qoşulduğu beynəlxalq müqavilələrdən irəli gələn tələblərin milli qanunvericilikdə təsbit edilməsi və ölkəmizin Avropa Şurasına üzv olması ilə əlaqədar öz üzərinə götürdüyü öhdəliklərin yerinə yetirilməsi, ombudsman təsisatının tarixi, onun hüquqi dövlət-dəki rolu, Müvəkkilin insan hüquqlarının bərpası üzrə fəaliyyətinin nəticələri, o cümlədən əhalinin ayrı-ayrı kateqoriyalarının, əsasən də ahılların, uşaqların, qadınların, qaçqın və məcburi köçkünlərin, məhbusların, hərbi qulluqçuların hüquqlarının müdafiəsi məsələləri, Müvəkkilin insan hüquqları sahəsində dövlət orqanları ilə əməkdaşlığı, insan hüquqlarının təmin edilməsi, əhalinin hüquqi maarifləndirilməsi, ölkədə insan hüquqlarına hörmət mühitinin yaradılması, insan hüquqlarının təmin edilməsi sahəsində mövcud olan çətinliklər, insan hüquq-larının səmərəli təmin edilməsi və əhalinin uyğun qruplarının bir sıra sosial problemlərinin həll edilməsi üzrə Müvəkkilin ümumiləşdirilmiş təklifləri əksini tapmışdır.

Müvəkkilin 2009-cu il üçün hazırladığı illik məruzənin qısa icmalında qeyd olunur ki, Müvəkkilin fəaliyyəti dövründə onun ünvanına ümumilikdə 51.060, o cümlədən 2009-cu ildə 8.800 müraciət daxil olmuşdur. Qeyd edilən müraciətlərin 83,7%-i şikayətlərdən, 16,2%-i ərizələrdən, 0,1%-i isə təkliflərdən ibarət olmuşdur.

Konstitusiya Qanununun tələblərinə müvafiq olaraq, Müvəkkil şikayətlərin onun səlahiyyətlərinə aid olmaması, yəni ərizəçinin hüquqlarının pozulduğu gündən bir ildən çox müddət keçməsi, anonim olması, şikayətlə bağlı məhkəmə icraatı getməsi, təkrar təqdim edilmiş şikayətdə yeni məlumatlar, faktlar və sübutlar olmaması səbəbindən 48,9 %-nin baxılmasından imtina etmişdir.

Şikayətlərin 51,1 %-i baxılmaq üçün icraata qəbul edilmiş, onların 44,7 %-i təmin olunmuşdur ki, bu da təxminən Avropa və postsovet məkanında mövcud olan göstəricilər səviyyəsindədir.

İl ərzində şikayətlərlə bağlı istər qəbulda, istərsə də məktub vasitəsi ilə müxtəlif vaxtlarda vətəndaşlara çoxsaylı hüquqi məsləhətlər, habelə bir çox hallarda insan hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi formaları, üsulları və vasitələri, o cümlədən mahiyyətinə görə bu və ya digər məsələlərlə əlaqədar müvafiq səlahiyyətli orqanlara müraciət edilməsi ilə bağlı məsləhət və izahatlar verilmişdir.

Ötən dövrdə Müvəkkil tərəfindən həyata keçirilmiş fəaliyyət bir daha göstərdi ki, insan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi, vətəndaşların müraciətlərinə təxirəsalınmadan baxılması, həmçinin şikayətlərin çevik qaydada araşdırılması məqsədi ilə dövlət orqanları, bələdiyyələr, həmçinin insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində ixtisaslaşmış qeyri-hökumət təşkilatları və kütləvi informasiya vasitələri ilə əməkdaşlığın inkişaf etdirilməsi və təkmilləşdirilməsi zəruridir və faydalı nəticələr verir.

Müvəkkil istər ölkəmizdə mövcud olan həlli vacib məsələlər, istərsə də illik məruzədə öz əksini tapmış, insan hüquq və azadlıqlarının səmərəli təmin edilməsinə, habelə əhalinin müvafiq qruplarının, o cümlədən uşaqların, qadınların, ahılların, əlillərin, qaçqın və məcburi köçkünlərin, məhkumların, hərbi qulluqçuların bir sıra sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə yönəldilmiş təklif və tövsiyələrlə səlahiyyətli dövlət qurumlarına müraciətlər etmiş və bunların bir çoxu təmin edilmişdir.

Müvəkkilin fəaliyyətinin ilk ilində əhalinin ona müraciətlərini asanlaşdırmaq, onların böyük məsafələr qət etmək, nəqliyyat və poçt xidmətləri xərclərini aradan qaldırmaq, yerlərdə araşdırmaları sürətləndirmək, əhalinin hüquqi maarifləndirilməsinin səmərəliliyini artırmaq məqsədilə 2003-cü ilin iyul ayında, Aparatın strukturunda nəzərdə tutulmasa da, BMT-nin İnkişaf Proqramının dəstəyi ilə ətraf rayonlar da əhatə edilməklə ölkənin 3 regionunda - Qubada (Quba, Qusar, Xaçmaz, Dəvəçi, Siyəzən, Xızı rayonlarını əhatə edən), Şəkidə (Şəki, Zaqatala, Balakən, Qax, Oğuz, Qəbələ rayonlarını əhatə edən) və Cəlilabadda (Neftçala, Salyan, Biləsuvar, Cəlilabad, Masallı, Yardımlı, Lənkəran, Astara, Lerik rayonlarını əhatə edən) regional mərkəzlər açılmışdır və onlar səmərəli fəaliyyəti davam etdirməkdədir. 2007-ci ildən isə 12 rayonu əhatə edən Gəncə regional mərkəzi də fəaliyyət göstərir.

Regional mərkəzlər müntəzəm olaraq şikayətçiləri qəbul edir, ayrı-ayrı rayonlarda əhali arasında hüquqi maarifləndirmə işi aparır, mərkəzi icra

orqanlarının yerli strukturlarının, bələdiyyələrin, hüquq-mühafizə orqanlarının, ictimaiyyət nümayəndələrinin iştirakı ilə əhali ilə görüşlər keçirir.

Qanunvericiliyə görə, Azərbaycanda Ombudsman təsisatı xüsusi konstitusion institutdur. İstər dövlətlə cəmiyyət, istərsə də hakimiyyətlə vətəndaş arasında vasitəçilik funksiyasını həyata keçirən Ombudsmanın müstəqilliyi onun hər hansı dövlət orqanından və ya vəzifəli şəxsdən asılı olmaması ilə şərtlən dirilir. Bundan başqa, pozulmuş insan hüquq və azadlıqlarının bərpası ilə bağlı qərarların qəbul edilməsi zamanı Müvəkkilin müstəqilliyi və fəaliyyətinə müdaxilə edilməməsi onun təsirli hüquq-müdafiə fəaliyyətində vacib şərt olmaqla yanaşı, problemə obyektiv və qərəzsiz münasibətinin təminatçısıdır.

Hər nə qədər Konstitusiya Qanununa əsasən Müvəkkilin fəaliyyəti insan hüquqlarının müdafiəsini və bərpasını təmin edən başqa dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini məhdudlaşdırmır sa da, bununla belə Müvəkkil bu sahədə bu qurumların işinin təkmilləşdirilməsinə təsir və yardım etmək imkanlarını əsirgəməmiş, aşkar edilmiş çatışmazlıqlara və problemlərə, o cümlədən bu və ya başqa dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin hərəkəti (hərəkətsizliyi) ilə bağlı olan hallara diqqəti cəlb etmişdir. Beləliklə, o, insan hüquqlarının daha dolğun həyata keçirilməsinə yardım etmişdir.

Müvəkkil vətəndaşların müraciətlərinə, o cümlədən ərizə, təklif və şikayətlərinə baxaraq onların hüquqlarının bərpasına yardım etmiş, bir sıra sahələrdə insan hüquqlarına əməl edilməsi vəziyyətinin müstəqil monitorinqini aparmış, hakimiyyətin ayrı-ayrı qolları, o cümlədən məhkəmə, prokurorluq və polis orqanları ilə qarşılıqlı əlaqədə işləmiş, milli qanunvericiliyin AR Konstitusiyasına, ölkəmizin insan hüquqları sahəsində tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrə, götürdüyü beynəlxalq öhdəliklərə uyğunluğunun müəyyən edilməsi məqsədilə təhlillər aparmış, onun təkmilləşdirilməsi məqsədi ilə təkliflər irəli sürmüşdür.

Nəzəri hissədə qeyd etmişdik ki, Ombudsman cəmiyyətdə nüfuza sahib olan insanların arasından seçilməlidir. Konstitusiya Qanununa görə səlahiyyət dairəsi, funksiyaları və təsir imkanlarının məhdud olmasına baxmayaraq, Müvəkkilin həm bu imkanlardan, həm də nüfuzundan yetərincə istifadə etməklə bu müddət ərzində bir sıra əhəmiyyətli irəliləyişlərə nail olmuşdur.

Müvəkkil həm paytaxtda, həm də regionlarda əhali ilə geniş ünsiyyət yaratmaqla müntəzəm görüşlər və qəbullar keçirir, izahat və məsləhətləri, məsələlərə bilavasitə müdaxiləsi, yerli icra strukturlarının və mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerlərdəki bölmələrinin rəhbərlərini pozulmuş insan hüquqlarının bərpa olunması işinə cəlb etməklə, yaxşı idarəetməni reallaşdırmağa, dövlətin müsbət nüfuzunun artmasına xidmət etmişdir.

Müvəkkil özünün əsas vəzifələrindən biri kimi cəmiyyətdə vətəndaşların hüquqlarının müdafiə edilməsinin forma və üsullarının daha yaxşı dərk edilməsinə yardım edən hüquqi mədəniyyətinin yüksəldilməsi istiqamətində də tədbirlər həyata keçirmişdir.

Bununla yanaşı, ölkəmizin vətəndaş, siyasi, iqtisadi, sosial və mədəni hüquqlarla əlaqədar iştirakçısı olduğu bir çox beynəlxalq sənədlərdən irəli gələn tələblər gündəlik həyatımızda tətbiqini tapmaqdadır. Bunun nəticəsidir ki, cəzaçəkmə müəssisələrində, istintaq və müvəqqəti saxlama təcridxanalarında köklü dəyişikliklər aparılmış, bu müəssisələrin beynəlxalq standartlara uyğunlaşdırılması istiqamətində mühüm işlər görülmüşdür.

6. Əhalinin müxtəlif kateqoriyalarına aid olan insanların hüquqlarının müdafiəsi sahəsində Ombudsmanın fəaliyyəti

Sosial dövlətin tələblərindən biri də budur ki, sosial hüquqlar təmin olunsun. Sosial hüquqlar müxtəlifdir, lakin bunlar da insanların ləyaqətli və mürəffəh həyat tərzini təmin etməyə yönəlir. Əhalinin müəyyən təbəqələri varki, bunlar daha əlverişsiz şəratidə olur və onların rifah səviyyəsi müəyyən obyektiv hallara görə (əlillik, yaşlılıq, məhkumluq) çox aşağı olur. Onların bir dövlət orqanına belə ərizə ilə müraciət etmələri imkansız ola bilər. İctimai idarəetmədə bu kateqoriya insanlara qarşı ayrı qaydalar nəzərdə tutulmalıdır.

Əlillərin hüquqlarının müdafiəsi

Sosial hüquqlar dedikdə, bu məsələdə əlillər və digər fiziki qüsurlara sahib olan insanlar əlbəttə ki yadımıza düşür. Əfsuslar olsun ki, ictimai idarəetmə qaydaları hazırlanarkən, bunlar daha çox fiziki qüsuru olmayan insanlar nəzərə alınaraq hazırlanır. Halbuki hər bir cəmiyyətdə xeyli sayda əlil olur. Müvəkkil tərəfindən ***əlillərin*** istər milli qanunvericilikdə, istərcə də ölkəmizin tərəfdar çıxdığı beynəlxalq sənədlərdə təsbit olunmuş hüquqlarının müdafiəsini daim diqqət mərkəzində saxlamış, bu hüquqların daha səmərəli təmin olunması istiqamətində mühüm addımlar atmışdır.

Belə ki, Müvəkkilin təklifləri nəzərə alınmaqla, sosial cəhətdən həssas qrupların, o cümlədən əlillərin məşğulluğunun inkişafı dövlət məşğulluq siyasətinin prioritet istiqamətləri sırasına daxil edilmişdir. Bakı şəhərində əlillərin də minə biləcəyi 69 ədəd avtobus məhz Ombudsmanın təşəbbüsü ilə ölkəmizə gətirilmiş və artıq şəhərdaxili xətlərə buraxılmışdır. Əhalinin daha çox təmasda olduğu ictimai yerlərin əlillər üçün açıq olması imkanlarının genişləndirilməsi məqsədilə bəzi obyektlərdə xüsusi liftlər, qaldırıcılar, xüsusi enişzolaqları (panduslar) quraşdırılmışdır.

Yaxşı idarəetməni təmin etmək məqsədi ilə, gözdən əlil olan insanların hərəkət təhlükəsizliyini təmin etmək məqsədilə DİN-nin Baş Dövlət Yol Polisi İdarəsinin dəstəyi ilə ölkəmizin paytaxtı Bakı şəhərində 30-dək səsli işıqfor quraşdırılmış və yaxın gələcəkdə onların sayının artırılması nəzərdə tutulmuşdur.

Vətəndaşlara əlillik dərəcəsinin müəyyən edilməsi məsələsəində bəzi hallarda vətəndaş ilə İO arasında müəyyən ixtilaflar yaranır. Bununla bağlı vətəndaşlar Ombudsmana müraciət etdikdə, köməklik göstərilməsi məqsədilə aidiyyəti üzrə Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyinə müraciətlər edilmiş və bir çox hallarda birgə səylər nəticəsində onların haqlı şikayətləri müsbət həll olunmuşdur.

AR Nazirlər Kabinetinin 10.12.2008-ci tarixli qərarına əsasən «Xüsusi təhsilə cəlb olunanların valideynlərinə və ya digər qanuni nümayəndələrinə uşaqlarını xüsusi təhsil müəssisələrinə, sağlamlıq və reabilitasiya mərkəzlərinə və tibb müəssisələrinə aparıb - gətirmək üçün müavinətin həcminin müəyyən edilməsi haqqında» AR Nazirlər Kabinetinin 25.12.2001 - ci il tarixli 200 nömrəli qərarına dəyişiklik edilmiş və həmin müavinətin məbləği bir qədər artırılmışdır.

Müvəkkil görmə qabiliyyətini itirmiş insanların mənafelərini qorumaq, onların fiziki cəhətdən sağlam şəxslərlə bərabər imkanlar əldə etmələrini təmin etmək məqsədilə zəruri tədbirlərin görülməsi ilə bağlı tövsiyələri nəzərə alınmış və AR Prezidentinin 06.10.2008-ci il tarixli Sərəncamına əsasən təsdiq edilmiş «Azərbaycan Respublikasında kitabxana-informasiya sahəsinin 2008-2013-cü illərdə inkişafı üzrə Dövlət Proqramı»nın həyata keçirilməsi üzrə Tədbirlər Planında gözdən əlil insanların informasiya tələbatını ödəmək məqsədi ilə kitabxana fondlarının xüsusi nəşrlərlə komplektləşdirilməsi, gözdən əlil insanların intellektual səviyyəsinin yüksəldilməsi məqsədi ilə respublika əhəmiyyətli və mərkəzi kitabxanaların nəzdində fəaliyyət göstərən informasiya mərkəzlərində xüsusi proqramlı kompüterlərin quraşdırılması; onların informasiya təminatını yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə xüsusi proqramların hazırlanması və gözdən əlillər üçün Respublika Kitabxanasının müasir avadanlıqla təchiz edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

Müvəkkilin də təsiri ilə əlil insanlar üçün də metrostansiyalarda münasib şəraitin yaradılması nəzərdə tutulmuşdur. Müvəkkilin əlillərin xəstəliyi və funksional pozuntuları nəzərə alınmaqla idman-sağlamlıq ocaqları şəbəkəsinin genişləndirilməsi, yeni yaşayış binalarının tikilməsi və onların mənzillə təmin olunması ilə bağlı irəli sürdüyü təklifi nəzərə alınmış və AR

Prezidentinin 2004-cü il 11 fevral tarixli fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafının Dövlət Proqramı (2004-2008-ci illər)» çərçivəsində son illər ərzində əlillər üçün 7 idman-sağlamlıq mərkəzi tikilərək istifadəyə verilmişdir ki, bunlardan 2-i Naxçıvan şəhərində digərləri isə Sumqayıt, Lənkəran, Şirvan, Şəki və Naftalan şəhərlərində yerləşir.

Əhalinin müxtəlif kateqoriyalarından olan şəxslərin, o cümlədən ***şübhə edilən, təqsirləndirilən şəxslərin, məhkumların hüquqlarının*** müdafiəsi və rastlaşdıqları problemlərin həlli məsələsi də hər zaman Müvəkkilin diqqət mərkəzində olmuşdur.

Fəaliyyəti dövründə Müvəkkil və onun əməkdaşları müntəzəm olaraq cəzaçəkmə müəssisələrində, istintaq təcridxanalarında, müvəqqəti saxlanılma yerlərində baxışlar həyata keçirmiş, orada saxlanılan şəxslərlə görüşmüş, təkbətək söhbət etmiş, qanun pozuntusu aşkar etdikdə onun təcili aradan qaldırılması məqsədilə əlaqədar qurumlara tapşırıqlar vermişdir.

Nəticədə qanun pozuntusuna yol vermiş bir sıra əməkdaşlar intizam məsuliyyətinə cəlb olunmuş, aşkar edilmiş çatışmazlıqlar Müvəkkilin müdaxiləsi nəticəsində bir sıra hallarda aradan qaldırılmışdır.

Bu kateqoriyalı insanların hüquqlarının müdafiəsi sahəsində tətbiq edilən yeniliklərdən biri də «Çevik Araşdırma Qrupu» və «Qaynar xətt» xidməti ilə bağlıdır. Məhz Müvəkkilin təşəbbüsü ilə ilk dəfə olaraq insan hüquqları sahəsində pozuntuların qısa müddət ərzində aradan qaldırılması məqsədilə bir növ «təcili hüquqi yardım» funksiyalarını yerinə yetirən «Çevik Araşdırma Qrupu» və «Qaynar xətt» xidməti yaradılmışdır.

Müvəkkil tərəfindən BMT-nin «İşgəncələrə və digər qəddar, qeyri-insani yaxud ləyaqəti alçaldan rəftar və cəza növlərinə qarşı Konvensiyasına Əlavə Protokol»unun Azərbaycan Respublikası tərəfindən ratifikasiya edilməsi ilə bağlı təklif irəli sürülmüş və bu təklif müsbət qarşılanaraq adı çəkilən sənəd 2 dekabr 2008-ci il tarixdə Azərbaycan Respublikası tərəfindən ratifıkasiya edilmiş, 13 yanvar 2009-cu il tarixdə isə ölkə Prezidentinin Sərəncamı ilə Fakultativ Protokolda nəzərdə tutulmuş milli preventiv mexanizmin funksiyalarını yerinə yetirən təsisat qismində AR Ombudsmanı müəyyən edilmişdir.

Ombudsmanın maneəsiz və əvvəlcədən xəbərdarlıq etmədən cəzaçəkmə müəssisələrinə, istintaq təcridxanalarına, Müvəqqəti Saxlama Təcridxanasına (MST), digər azadlığın məhdudlaşdırma yerlərinə daxil olmaq və orada saxlanılan şəxslərlə görüşmək və təkbətək söhbət etmək, onların təcridxanada

saxlanılmasının qanuniliyini təsdiq edən sənədlərlə tanış olmaq hüquqları tam şəkildə təmin olunur.

2009-cu ildə Müvəkkilin müvafiq personalı tərəfindən cəzaçəkmə müəssisələrinə, istintaq təcridxanalarına, MST-na, digər azadlığın məhdudlaşdırma yerlərinə daxil olmaqla 416 baxış keçirilmişdir.

Hərbi qulluqçuların hüquqlarının müdafiəsi

Bildiyniz kimi bəzi ölkələrdə hərbi ombudsman ayrı olur. Bizim ölkəmizdə hərbi ombudsman ayrıca nəzərdə tutulmur. Buna görə Müvəkkil hərbi qulluqçuların da məsələləri ilə məşqul olur.

Onu da qeyd edək ki, əslində hərbi qulluqçular xüsusi qorunası kateqoriyaya aid edilə bilər. Çünki əslində hərbi qulluqçular, qulluq məqsədləri səbəbilə bir çox vətəndaş azadlıqlarından məhrum şəxslərdir. Onlar hətta bəzi dövlətlərdə din azadlığından məhrum edilir. Bu səbəblə Ombudsmanın onları öz "kölgəsi altına" alması vacib məsələdir.

Hərbi qulluqçular arasında nizamnamədənkənar münasibətlərə son qoyulması o, cümlədən şəxsi heyətin hüquqi biliklərinin artırılması istiqamətində fəaliyyəti dövründə Müvəkkil tərəfindən sistemli olaraq tədbirlər həyata keçirilmiş, eyni zamanda bu kimi tədbirlərin həyata keçirilməsi işinə hərbi hüquqşünasların, nüfuzlu ictimai xadimlərin, valideynlərin və hərbi qulluqçuların hüquqlarının müdafiəsi istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT nümayəndələrinin cəlb edilməsinin zəruriliyi əlaqədar qurumlara təklif edilmişdir.

Hərbi qulluqçuların hüquqlarının pozulması səbəblərinin aşkar edilməsi, aradan qaldırılması və qarşısının alınması istiqamətində birgə tədbirlərin həyata keçirilməsi üçün Müdafiə Nazirliyi və Ombudsman təsisatı arasında səmərəli əməkdaşlıq əlaqələri yaradılmışdır.

Hüquqi maarifləndirmə və təbliğ sahəsində Ombudsmanın fəaliyyəti

Məlum olduğu kimi, müasir dövrdə əhalinin içtimai və hüquqi cəhətdən maarifləndirilməsi, onların hüquqi düşüncə və mədəniyyətlərinin günün tələbləri səviyyəsində inkişaf etdirilməsi demokratik-hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin quruculması prosessinə təkan verən mühüm amillərdən hesab olunur.

Müvəkkil fəaliyyəti dövründə insan hüquq və azadlıqlarının təbliği sahəsində fəaliyyətə xüsusi diqqət yetirmişdir.

Əhalinin maarifləndirilməsi işinin səmərəliliyinin artırılması məqsədi ilə Müvəkkil tərəfindən onun fəaliyyəti dövründə bir sıra nəşrlər, o cümlədən ilk dəfə olaraq ingilis, rus və azərbaycan dilində hüquq lüğəti, tematik lifletlər, müxtəlif məcmuələr, broşürlər, kitabçalar və yaddaş vərəqələri hazırlanmış, çap olunmuş və əhali arasında pulsuz yayılmışdır. Həmçinin qeyd olunan çap məhsullarının hazırlanmasının sürətləndirilməsi, keyfiyyətinin artırılmasına nəzarətin təkmilləşdirilməsi məqsədilə Müvəkkil yanında Redaksiya-Nəşr Şurası yaradılmış və fəaliyyət göstərir.

İnsan hüquqlarının təbliği istiqamətində seminar-müşavirələrə geniş yer verilmiş, müvafiq dövlət qurumlarının, ictimaiyyətin və kütləvi informasiya vasitələrinin nümayəndələrinin iştirakı ilə insan hüquqları, insan alverinə, korrupsiyaya, narkomaniyaya, AİDS-ə (QİÇS-ə) qarşı mübarizə, habelə istehlakçıların hüquqlarının, ekoloji hüquqların, əqli mülkiyyət və müəlliflik hüquqlarının müdafiəsi, ailə və digər məsələlərə həsr edilmiş seminarlar, treninqlər və regional müşavirələr keçirilmişdir.

7. Ombudsmanın qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi sahəsində fəaliyyəti

Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında Konstitusiya Qanununun 1.5-ci maddəsinə əsasən Müvəkkil Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə insan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi məqsədilə qanunların qəbul edilməsinə və ya yenidən baxılmasına dair təkliflər verə bilər.

Əslində Ombudsmanın qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı bu fəaliyyəti, yaxşı idarəetməni təmin etmək məqsədini güdür. Qanunvericilik aktlarının təkmilləşdirilməsi ilə bağlı təkliflər hazırlamış və baxılmaq üçün Milli Məclisə təqdim etmişdir. Bu təkliflərin bir qismi qəbul edilmişdir.

Ötən dövr ərzində Müvəkkilin insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində fəaliyyəti ətraflı təhlil edilmiş və onun təkmilləşməsi üzrə bir sıra təkliflər hazırlanmışdır. Bununla bağlı Ombudsman haqqında Konstitusiya Qanununa bəzi əlavə və dəyişikliklərin edilməsi təklifi ilə parlamentə müraciət olunmuşdur.

Müvəkkilin fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi məqsədilə bir sıra qanunlara, o cümlədən Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkili (Ombudsman) haqqında Konstitusiya Qanununa, «Ölkədən getmək, ölkəyə gəlmək və pasportlar haqqında», «Normativ hüquqi aktlar haqqında», «Azərbaycan Respublikasının beynəlxalq müqavilələrinin bağlanması, icrası və ləğv edilməsi qaydaları haqqında» Azərbaycan Respubqlikasının qanunlarına, habelə İnzibati Xətalar Məcəlləsinə əlavə və dəyişikliklər təklif edilmişdir.

Müvəkkil ölkə prezidentinə müraciət edərək, Müvəkkilin Aparatının III kateqoriya dövlət orqanları sırasından birinci kateqoriya dövlət orqanları sırasına keçirilməsi və Müvəkkilin regional mərkəzlərinin dövlət orqanları sırasına aid edilməsi məqsədilə «Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna müvafiq düzəlişlərin edilməsi ilə bağlı qanunvericilik təşəbbüsü ilə çıxış etməsini xahiş etmiş, bəzi təkliflər müvafiq qanunvericilik aktlarının təkmilləşdirilməsi yolu ilə təmin edilmişdir. Indi isə yaxşı idarəetməni təmin etmək məqsədilə verilən əsas təklifəri ələ alaq.

Hərbi qulluqçuların hüquqlarının müdafiəsi ilə bağlı hazırlanmış təkliflər -

Müvəkkil Azərbaycan Respublikasının 1982-ci il 08 iyul tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş Mənzil Məcəlləsinə və «Hərbi qulluqçuların statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının 25 dekabr 1991-ci il tarixli Qanununa dəyişiklik və əlavələrin edilməsi ilə bağlı təkliflərlə çıxış etmişdir.

Mənzil Məcəlləsinin 105-ci maddəsində digər mənzil sahəsi verilmədən xidməti yaşayış sahəsindən çıxarılmasına yol verilməyən vətəndaşlar sırasına yaşına, səhhətinə, ştatların ixtisarına görə ehtiyata, yaxud istefaya buraxılmış, lakin müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilmiş qaydada yaşayış sahələri ilə təmin edilməmiş Ordu sıralarında (o cümlədən keçmiş SSRİ Silahlı Qüvvələrinin və eləcə də Sülhməramlı Qüvvələrin tərkibində hərbi xidmətlər də daxil olmaqla) 10 təqvim ilindən az olmayan müddətə və onun da beş ildən az olmayan müddətini Azərbaycan Respublikası Silahlı Qüvvələri sıralarında xidmət etmiş hərbi qulluqçuların daxil edilməsi; həmçinin bu bəndin «Hərbi qulluqçuların statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununa əlavə olunması təklif olunmuşdur.

Eyni zamanda Müvəkkil tərəfindən hərbi qulluqçulara olan əşya əmlakı üzrə borcların ödənilməsi üçün vəsaitin ayrılması, mənzilə ehtiyacı olan hərbi qulluqçuların mənzillə təmin edilməsi məqsədilə dövlət hesabına mənzillərin tikilməsi və fərdi yaşayış evi tikmək üçün şəraitin yaradılması (torpaq sahəsinin ayrılması və s.), hərbi qulluqçulara ərzaq üçün müəyyən edilmiş pul kompensasiyasının miqdarının real tələbata uyğunlaşdırılması ilə bağlı tədbirlərin görülməsi ilə bağlı təkliflər hazırlanaraq aidiyyatı dövlət qurumlarına ünvanlanmışdır.

Müvəkkilin hərbi qulluqçuların maddi güzaranının və mənzil şəraitinin yaxşılaşdırılması məqsədilə qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı irəli sürdüyü təklifləri nəzərə alınmış və «Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişiklik və əlavələr edilməsi barədə» 2004-cü il 6

aprel tarixli və 2006-cı il 3 mart tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunları qəbul olunmuşdur.

Müvəkkil «Hərbi qulluqçuların intizam həbsi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanun layihəsinə bir sıra əlavə və dəyişikliklərin edilməsini təklif etmişdir. Qanun layihəsində «qətnamə» terminini n «qərar» termini ilə əvəz edilməsi; məhkəmə aidiyyatı ilə bağlı münasibətlərin tənzimlənməsi məsələlərinin ayrı bir fəsildə təsbit olunması; intizam həbsi ilə bağlı «25 gün» müddətinin «15 gün» müddəti ilə əvəz olunması; məsuliyyəti yüngülləşdirən hallar sırasına xidmət müddətinin az olması, pozuntunun ilk dəfə törədilməsi, pozuntunun ziyanla nəticələnməməsi kimi halların əlavə edilməsi; Qanun layihəsinin 10-cu maddəsində vurulmuş zərərin məbləğinin dəqiq göstərilməsi və bir sıra digər təklifləri göstərmək olar.

Seçki hüququnun təmini ilə bağlı hazırlanmış təkliflər -

Qeyri-hökumət təşkilatları vətəndaş cəmiyyətinin zəruri aktyorlarıdır, onlar olmadan liberal hüquqi dövlətdən danışmaq olmaz. QHT-lərin ictimai həyatda iştirakının genişləndirilməsi, cəmiyyətdə baş verən proseslərə ictimai nəzarətin gücləndirilməsi ölkədə demokratiyanın inkişaf etdirilməsinə xidmət edir.

«Qeyri-hökumət təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında» Qanununun 2.4-cü maddəsinə əsasən «Azərbaycan Respublikasının seçki qanunvericiliyinə uyğun olaraq qeyri-hökumət təşkilatları (xarici fiziki və hüquqi şəxslər, nizamnamə kapitalında xarici fiziki və hüquqi şəxslərin payı 30 faizdən artıq olan Azərbaycan Respublikasının hüquqi şəxsləri tərəfindən qrant alan və ya başqa cür maliyyələşdirilən qeyri-hökumət təşkilatları istisna olmaqla) Azərbaycan Respublikasında keçirilən prezident seçkiləri, Milli Məclisə seçkiləri və bələdiyyələrə seçkiləri müşahidə edə bilərlər.» Başqa bir sözlə xarici donorların hesabına fəaliyyət göstərən ya da xarici mənşəli QHT-lər, seçkiləri müşahidə edə bilmirlər. Çünki nəzərə almaq lazımdır ki, Azərbaycanda fəaliyyət göstərən qeyri-hökumət təşkilatlarının əksəriyyəti xarici donorların maliyyə vəsaitləri, qrantlar hesabına fəaliyyət göstərir. Digər tərəfdən, seçki prosesinin izlənilməsi, seçki qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi sahəsində ixtisaslaşan bir çox beynəlxalq təşkilatlar seçki prosesinə ictimai nəzarətin gücləndirilməsində maraqlı olaraq seçkilərin müşahidəsi üçün məqsədli qrantlar ayırır. Bu halda, Qanunun 2.4-cü maddəsi Azərbaycanda fəaliyyət göstərən bir çox qeyri-hökumət təşkilatlarının bu qrantlardan faydalanması üçün maneələr yaradır.

Bununla yanaşı seçki qanunvericiliyində fiziki şəxslərin müşahidəçiliyi nəzərdə tutulur və qeyri-hökumət təşkilatları bu müddəadan geniş istifadə edərək seçki prosesinin izlənilməsinə nail olurlar. Nəticədə qanunvericilikdə məhdudiyyəti nəzərdə tutan normanın mövcudluğuna baxmayaraq qeyri-hökumət təşkilatları fərdi müşahidəçilər vasitəsilə seçki prosesini izləyir, qanunun müddəası isə öz əhəmiyyətini itirmiş olur.

Deyilənləri əsas götürərək «Qeyri-hökumət təşkilatları (ictimai birliklər və fondlar) haqqında» Qanunundan QHT-lərin seçkilərə müşahidəçi qismində buraxılmasını məhdudlaşdıran müvafiq müddəaların çıxarılması ilə bağlı təklif irəli sürülmüşdür.

Eyni zamanda, dövlətçilik və demokratiya prinsiplərinin təbliğ edilməsi, insan hüquqları sahəsində maarifçilik, ciddi hüquqi, siyasi və sosial araşdırmalarla məşğul olan, cəmiyyətin inkişafı və dövlətin nüfuzunun beynəlxalq aləmdə artırılması istiqamətində çalışan, Azərbaycan həqiqətlərini real, təhrif edilməmiş şəkildə dünyaya çatdıran qeyri-hökumət təşkilatlarının dəstəklənməsi, onların fəaliyyətinin mərkəzləşdirilmiş şəkildə dövlətçiliyin, milli mənafelərin qorunmasına, erməni təbliğatına qarşı əks-təbliğatın həyata keçirilməsinə yönəldilməsi üçün yerli donorların cəlb olunması, onlar üçün əlverişli şəraitin yaradılması və bu məsələlərin xüsusi qanunvericilik aktı vasitəsilə tənzimlənməsi zəruridir.

Müvəkkilin seçki hüququnun təmini məqsədilə hazırladığı təkliflərdən biri də siyasi hüquqların inkişaf etdirilməsi ilə bağlıdır. Seçkilər demokratiyanın bariz təzahürü olaraq, hər bir dövlətin ictimai-siyasi həyatında mühüm əhəmiyyət kəsb etdiyini bilirk. Seçkilərin qanunvericiliyə uyğun keçirilməsi, şəffaflığı və bu zaman insanın ən vacib siyasi hüquqlarından biri olan seçki hüququnun gerçəkləşdirilməsi üçün dövlət tərəfindən yaradılmış şərait ölkədə demokratiyanın təmin edilməsinin göstəricisidir.

Vətəndaş və siyasi hüquq və azadlıqlar digər hüquq və azadlıqlardan fərqli olaraq vətəndaşın ölkənin ictimai həyatında və dövlətin idarə olunmasında fəal iştirakını təmin etməyə yönəlmişdir. Bu hüquq və azadlıqlar insan və cəmiyyət, vətəndaş və dövlət münasibətlərinin möhkəmlənməsi üçün şərait yaradır və bu baxımdan siyasi hüquqların inkişaf etdirilməsi olduqca vacibdir.

Müraciət etmək hüququnun təmini ilə bağlı hazırlanmış təkliflər -

Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi istiqamətində Müvəkkil tərəfindən hazırlanan digər bir təklif Azərbaycan Respublikasının İnzibati Xətalar Məcəlləsinə «vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydasının pozulmasına görə məsuliyyət» müəyyən edən maddənin əlavə edilməsi ilə bağlıdır.

Məlumdur ki, vətəndaşların dövlət orqanlarına təkliflər, ərizə və şikayətlərlə müraciət etməsi insan hüquqlarının həyata keçirilməsində və qorunmasında mühüm vasitədir. Idarəetmədə şəffaflığı, məlumat azadlığını, dolayısıyla da özbaşınalığa qarşı qorunmanın təmin edilməsi üçün, müraciət hüququ çox vacib bir vasitədir.

1997-ci il 10 iyun tarixli «Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydası haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul edilmişdir. Bu Qanun vətəndaşların Konstitusiyada təsbit olunmuş müraciət etmək hüququnun təmin edilməsi ilə bağlı meydana çıxan ictimai münasibətləri tənzimləyir. Qanunun 11-ci maddəsi bu Qanunun pozulmasına görə məsuliyyət müəyyən edir. Bu maddəyə görə dövlət hakimiyyəti orqanları, idarə, təşkilat və müəssisələrin rəhbərləri vətəndaşların təkliflərinin, ərizə və şikayətlərinin qəbul edilməsinin və onlara baxılmasının təşkili üçün məsuliyyət daşıyırlar.

Göründüyü kimi, adı çəkilən Qanunda vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydasının pozulmasına görə təqsiri olan vəzifəli şəxslərin yalnız intizam, mülki-hüquq və cinayət məsuliyyəti daşıdıqları qeyd olunsa da, faktiki olaraq digər qanunverici aktlarda təsirli sanksiya nəzərdə tutulmur. Belə ki, qüvvədə olan inzibati, mülki və cinayət qanunvericiliyində vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydasının pozulmasına görə təqsiri olan vəzifəli şəxslər barəsində hər hansı bir məsuliyyəti nəzərdə tutan norma yoxdur. Bütün bunlar vəzifəli şəxslər tərəfindən vətəndaşların müraciətlərinə etinasız münasibətə və konstitusion hüququn pozulmasına şərait yaradır.

Bu səbəbə əsasən, qüvvədə olan 11.06.2000-ci tarixli İXM-nə, vətəndaşların müraciətlərinə baxılması qaydasının pozulmasına, həmçinin təklif, ərizə və şikayət verməklə əlaqədar olaraq, yaxud onlardakı tənqidə görə vəzifəli şəxslər tərəfindən vətəndaşların təqib edilməsinə görə məsuliyyət müəyyən edən normanın əlavə edilməsi təklif olunmuşdur.

Birləşmə hüququnun reallaşmasının yaxşılaşdırılması məqsədilə qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi -

Qeyd etdiyimiz kimi, yaxşı idarəetməni və vətəndaş azadlıqlarını təmin etmək baxımından, vətəndaşların bu hüquqlar çatımlı və tətmin edici omalıdır. Bu baxımdan Ombudsman müvafiq qanunvericilik aktlarının təkmilləşdirilməsi ilə bağlı təkliflər hazırlamışdır.

Birləşmə hüququ liberal cəmiyyətdə qorunması əsas faktorlardan biridir. Lakin bu hüququn da dövlət qeydiyyatına bağlı olduğunu bilirik. Qeydiyyatın nəzarət məqsədi ilə aparıldığı bir həqiqətdir, lakin çox mürəkkəb olan bu günkü cəmiyyətdə o hardasa zəruridir. Lakin bu sahədə də süründürmə və ləngitmə

halları olduğuna görə, Ombudsman bu məsələyə də müdaxilə etmişdir. Müvafiq qanuna bir sıra əlavə və dəyişikliklərin edilməsini təklif etmişdir. Bunlar əsasən qeydiyyat üçün tələb olunan sənədlərin sayının hüquqi şəxsin qeydiyyatı zamanı zəruri olan və dövlət reyestrini təşkil edən məlumatların dolğunluğunu təmin edən sənədlərlə məhdudlaşması və qanunda tələb olunan sənədlərin birmənalı müəyyən edilərək hər hansı digər sənədlərin tələb edilməsinin yolverilməzliyi; qeydiyyat prosesində süründürməçiliyin qarşısının alınması məqsədilə təqdim olunan sənədlərin nümunələrinin qanuna əlavə kimi təsdiq edilməsi, onların təqdim olunması qaydası, tələb olunan məlumatların nəyi əks etdirməsi və kim tərəfindən imzalanması, dövlət qeydiyyatına alınmaq üçün tələb olunan sənədlərin siyahısı, qeydiyyatdan imtina üçün əsasların dəqiq göstərilməsi; qeydiyyatın keçirilməsi ilə bağlı təşkilati məsələlərlə əlaqədar qeydiyyat müddətinin uzadılmasının yolverilməzliyi; qanunda qeydiyyatın keçirilməsi üçün kifayət edən müddət kimi 30 gündən artıq olmayan müddətin göstərilməsi; imtinaya səbəb olmayan bütün çatışmazlıqların eyni vaxtda aşkar edilməsi və aradan qaldırılması üçün müraciət edənə təqdim edilməsi; qanunvericilikdə müəyyən edilmiş müddətdə dövlət qeydiyyatına alınmasından imtina barədə cavab verilmədikdə, həmin qurumun dövlət qeydiyyatına alınmış hesab olunması; kommersiya və qeyri-kommersiya hüquqi şəxslərin xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla QHT-lər barəsində dövlət reyestrinin ayrıca aparılmasının məqsədəuyğunluğu; hüquqi şəxslərin dövlət reyestrinin və qeydiyyata alınmış qeyri-hökumət təşkilatlarının siyahısının ictimaiyyət üçün açıq olması və asan əldə edilməsi üçün zəruri tədbirlər nəzərdə tutulması və bununla bağlı digər məsələlərlə bağlı olmuşdur.

Qeyd etmək lazımdır ki, «Hüquqi şəxslərin dövlət qeydiyyatı və dövlət reyestri haqqında» Qanunda, Müvəkkilin hüquqi şəxslərin dövlət qeydiyyatının sadələşdirilməsi ilə bağlı irəli sürdüyü təkliflər də nəzərə alınmışdır. Belə ki, 8-ci maddəyə görə, hüquqi şəxs statusu almaq istəyən qeyri-kommersiya qurumunun, habelə xarici qeyri-kommersiya hüquqi şəxsinin nümayəndəlik və ya filialının dövlət qeydiyyatı, bir qayda olaraq, 40 gündən gec olmayaraq həyata keçirilməlidir. Sənədlərin yoxlanılması 30 gün ərzində həyata keçirilməli, müstəsna hallarda yoxlama zamanı əlavə araşdırma aparılması zərurəti yarandıqda, bu müddət daha 30 günə qədər artırıla bilər. Əgər təqdim edilmiş sənədlərdə dövlət qeydiyyatına alınması üçün imtinaya səbəb olmayan çatışmazlıqlar aşkar edilərsə, Ədliyyə Nazirliyinin müvafiq qurumu həmin sənədləri müraciət etmiş şəxsə qaytarmaqla, bu çatışmazlıqların aradan qaldırılması üçün əlavə olaraq 20 gün müddət təyin edir. İmtinaya səbəb olmayan bütün çatışmazlıqlar eyni vaxtda aşkar edilməli və aradan qaldırılması üçün müraciət edənə təqdim edilməlidir. Təqdim edilmiş sənədlər yoxlanıldıqdan və ya həmin

sənədlərdə aşkar edilmiş çatışmazlıqlar aradan qaldırıl-dıqdan sonra 10 gündən gec olmayaraq müraciət edənə Azərbaycan Respub-likasının müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən dövlət qeydiyyatı haqqında şəhadətnamə və ya dövlət qeydiyyatına alınmasından imtina (qanunvericiliyin həmin imtinaya səbəb olmuş müddəaları göstərilməklə və izah edilməklə) barədə yazılı məlumat verilir.

Söz və ifadə azadlığının təmin edilməsi ilə bağlı verilən təkliflər -

Yenə bildiyimiz kimi, söz və ifadə azadlığı şəffaf idarəetməni təmin etmək üçün əsasdır. Məsələləri işıqlandırmağa imkan olmasa, sui-istifadə halların qarşısı necə alına bilər? Buna görə də KİV-lərdə lisenziyalaşdırma prosessi nisbətən rahat və çatımlı olmalıdır. Buna görə də Müvəkkil «Tele-kommunikasiya haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanun layihəsinə bəzi əlavə və dəyişikliklərin edilməsini təklif etmişdir. Hərçəndə bunlar inzibati aktlar üzərində bir nəzarət deyildir, bununla bağlı dolayısı ilə də olsa, sistemin islahına təsir göstərən tədbirlərdir.

Lisenziyanın alınması ilə bağlı ödənilən dövlət rüsumunun miqdarının və verilən lisenziyanın müddətinin dəqiq müəyyən edilməsi; telekommunikasiya sahəsində ayrı-ayrı fəaliyyət növləri arasında fərq qoyulması və daha gəlirli olan telekommunikasiya xidmətlərinin göstərilməsinə görə ayrı-ayrı rüsumların tətbiq edilməsi; texniki razılığın yalnız məhkəmə qərarı əsasında ləğv edilməsi; telekommunikasiya xidmətlərindən istifadə edən şəxslərin hüquqlarının qorunması məqsədilə qanun layihəsinin telekommunikasiya xidmətlərinin göstərilməsi ilə əlaqədar məlumatların emalının şərtlərini tənzimləyən 53-cü maddəsində emal olunmuş məlumatların məxfiliyinin telekommunikasiya xidməti operatoru tərəfindən təmin edilməsi və həmin məlumatların digər şəxslərə verilməsinin Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada həyata keçirilməsinin təsbit edilməsi və digərlərini buna misal göstərmək olar.

Qeyd etmək lazımdır ki, «Telekommunikasiya haqqında» 2005-ci il 14 iyun tarixli Azərbaycan Respublikasının Qanunu qəbul olunarkən Müvəkkilin irəli sürdüyü təkliflərdən bəziləri nəzərə alınmışdır.

İdarəetmənin təkmilləşdirilməsi və korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində irəli sürülmüş təkliflər -

Bu sahədə Müvəkkil müxtəlif vaxtlarda aşağıdakı təkliflərlə çıxış etmişdir:

- İnzibati-hüquq islahatının həyata keçirilməsi, dövlət orqanlarının və dövlət qulluqçularının əhali ilə münasibətlərini tənzimləyən, vətəndaşların

dövlətin idarə edilməsində iştirakının demokratik prosedurlarını müəyyən edən sənədlərin qəbul edilməsi;

- Bir sıra dövlət məmurları tərəfindən yol verilən korrupsiya və rüşvətxorluq hallarının səbəblərinin təhlil edilməsi və bunların aradan qaldırılması mexanizminin işlənib hazırlanması;

- Korrupsiyanın qarşısının alınmasına, qanunun aliliyi prinsipindən kənarlaşan ayrı-ayrı vəzifəli şəxslərin və qanunvericiliyin tələblərinə hörmətsizlik göstərən sahibkarların (iş adamlarının) məsuliyyət hissinin artırılmasına, habelə azad sahibkarlıq hüququnun etibarlı təmin olunmasına xidmət edən, vəzifəli şəxslərlə (dövlət qulluqçuları ilə) sahibkarlar arasındakı qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsini özündə əks etdirən işğüzar davranış kodeksinin hazırlanması;

- Korrupsiyaya qarşı mübarizənin səmərəliliyinin artırılması məqsədi ilə dövlət orqanlarının Müvəkkillə və geniş ictimaiyyətlə, o cümlədən qeyri-hökumət təşkilatları və kütləvi informasiya vasitələri ilə əməkdaşlığına əsaslanan ictimai şəbəkənin yaradılması;

- Siyasi, inzibati və sosial-iqtisadi sahədə yeniliklərin, ümumilikdə isə islahatların dövlətlə cəmiyyət arasında işgüzar dialoqa və əməkdaşlığa əsaslanmaqla və AR Konstitusiyası ilə nəzərdə tutulmuş əsas insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına əməl edilməklə həyata keçirilməsi;

- İnsan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi, vətəndaşların müraciətlərinə təxirəsalınmadan baxılması, həmçinin şikayətlərin çevik qaydada araşdırılması məqsədi ilə Müvəkkilin, dövlət orqanlarının, bələdiyyələrın, həmçinin ictimaiyyətin, o cümlədən kütləvi informasiya vasitələrinin və insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində ixtisaslaşmış qeyri-hökumət təşkilatlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi.

Ümumiyyətlə, Müvəkkil tərəfindən Şəffaflığın artırılması və korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Milli Strategiya və onun həyata keçirilməsi ilə bağlı 2007-2011-ci illər üçün Fəaliyyət Planının hazırlanması ilə bağlı kompleks təkliflər hazırlanmış və Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyanın tərkibində fəaliyyət göstərən Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi üzrə İşçi Qrupuna təqdim olunmuşdur. Ombudsman Aparatının əməkdaşı adı çəkilən İşçi Qrupunun üzvü kimi bu proseslərdə fəal iştirak etmişdir.

Həmin təkliflərin bir qismi aşağıdakı qanunvericilik aktlarında nəzərə alınmışdır:

13.01.2004 tarixli «Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında»,

«İnzibati icraat haqqında» Qanununun tətbiqi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının bəzi qanunvericilik aktlarına əlavələr və dəyişikliklər edilməsi barədə» 2007-ci il 09 oktyabr tarixli,

28.07.2007 tarixli «Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında» 2007-ci il 28 iyul tarixli,

«Sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin dövlət qeydiyyatının «bir pəncərə» prinsipinə uyğun təşkili ilə əlaqədar bəzi qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə» 2008-ci il 01 fevral tarixli AR Qanunlarında,

«Torpaq sahəsinin planı və ölçüsü nümunələrinin və təsvirlərinin təsdiq edilməsi haqqında» 2007-ci il 28 fevral tarixli,

«Azərbaycan Respublikasında sahibkarlığın inkişafı ilə bağlı tədbirlər haqqında» 2007-ci il 30 aprel tarixli,

«Azərbaycan Respublikasında tikinti sahəsində dövlət nəzarətinin gücləndirilməsi haqqında» 2007-ci il 30 avqust tarixli,

«AR Prezidenti yanında Qeyri-hökumət Təşkilatlarına Dövlət Dəstəyi Şurasının yaradılması haqqında» 2007-ci il 13 dekabr tarixli,

«Sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin dövlət qeydiyyatının «bir pəncərə» prinsipinə uyğun təşkili ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikası Prezidentinin bəzi Fərmanlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə» 2007-ci il 28 dekabr tarixli AR Prezidentinin Fərmanlarında,

«Polis sahə məntəqələrinin fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi haqqında» 2007-ci il 12 mart tarixli,

«İnzibati xətalar haqqında işlərə baxmağa səlahiyyəti olan vəzifəli şəxslərin siyahısı"nın təsdiq edilməsi haqqında» 2007-ci il 28 sentyabr tarixli,

«Qəza vəziyyətində olan ümumtəhsil məktəbləri üçün yeni binaların tikilməsi və bir sıra məktəblərdə əsaslı təmir işlərinin aparılması haqqında» 2007-ci il 16 avqust tarixli,

«Şəffaflığın artırılması və korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Milli Strategiyanın təsdiq edilməsi barədə» 2007-ci il 28 sentyabr tarixli,

«Azərbaycan Respublikasında yaşıllıqların salınması sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi tədbirləri haqqında» 2008-ci il 13 iyun tarixli,

«Qəza vəziyyətində olan ümumtəhsil məktəb binalarının tikintisi, təmiri və ali təhsil müəssisələrinin maddi-texniki bazasının möhkəmləndirilməsi haqqında» 2008-ci il 23 iyun tarixli,

«Bakı şəhərində məişət tullantıları ilə bağlı idarəetmənin təkmilləşdirilməsi haqqında» 2008-ci il 6 avqust tarixli AR Prezidentinin Sərəncamlarında nəzərə alınmışdır.

Müvəkkil həmçinin illik məruzələrində BMT-nin Korrupsiya əleyhinə Konvensiyasının ratifikasiyası prosesinin sürətləndirilməsi təklifini də irəli sürmüşdür. Onun bu təklifi nəzərə alınmış və Azərbaycan Respublikasının 2005-ci il 30 sentyabr tarixli Qanuna əsasən qeyd olunan Konvensiya Azərbaycan Respublikasının ona dair qeyd-şərtləri və bəyanatları ilə təsdiq edilmişdir.

8. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsinə sorğuların təqdim edilməsi

Məlumdur ki, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 130-cu maddəsinin VII hissəsinə əsasən Müvəkkil insan hüquq və azadlıqlarını pozan qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktlarından, bələdiyyə və məhkəmə aktlarından AR Konstitusiya Məhkəməsi tərəfindən həll edilməsi üçün KM-nə sorğu verə bilər. Bu imkan, habelə, Ombudsman haqqında Konstitusiya Qanununun 13.2.8-ci maddəsində təsbit olunmuşdur.

AR Ombudsmanı, Konstitusiya və qanunlarla ona verilmiş bu hüquqdan istifadə edərək fəaliyyəti dövründə Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinə bir neçə sorğu göndərmiş, həmin sorğulara baxılaraq müvafiq qərarlar və qərardadlar qəbul edilmişdir.

Müvəkkilin Konstitusiya Məkkəməsinə göndərdiyi sorğuların *bəziləri* aşağıdakılarla bağlı olmuşdur:

1. AR İXM 398.1.1-ci maddəsinin «… şəxs insan ləyaqətini alçaldan və ictimai mənəviyyatı təhqir edən sərxoş vəziyyətdə ictimai yerlərə gəldikdə…» müddəasının Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 28-ci maddəsinə (azadılq hüququ, sərbəst hərəkət azadlığı), 71-ci maddəsinin II hissəsinə (vətəndaş hüquqlarının məhdudlaşdırılmaması) və 80-ci maddəsinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

2. AR Mülki Məcəlləsinin 133.1-ci maddəsinin (hüquqi şəxs ləğv edildikdə onun reyestrdən çıxarılması üçün ərizə ilə müraciət olunması) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 58 (birləşmə azadlığı), 59-cu maddələrinə (azad sahibkarlıq hüququ) və 71-ci maddəsinin II hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

3. Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsinin 228.5-ci maddəsinin tələblərinin (mülkiyyətçinin adına olan yaşayış sahəsindən boşanmış gəlinin çıxarıla bilinməməsi) AR Konstitusiyasının 13-cu maddəsinin I hissəsinə (mülkiyyət hüququnun toxunulmazlığı), 29-cu maddəsinin I, II, III və IV hissələrinə, 147-ci maddəyə, 149-cu maddəsinin I, III və VII hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

4. AR Cinayət Məcəlləsinin 77.3-cü maddənin (cəzanın çəkilməmiş hissəsinin daha yüngül cəza növü ilə əvəz etmə) və bununla bağlı həmin Məcəllənin 47.4-cü maddənin 1., 2., 3., 4-cü bəndlərinin (ictimai işlər növündə cəzanın tətbiq olunmaycağı şəxslər qrupu), 49.1-ci maddənin, habelə 53.5-ci maddənin (müddətli həqiqi hərbi xidmətdə olan hərbi qulluqçular istisna olmaqla) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 25-ci maddəsinə (bərabərlik hüququ), 26-cı maddənin I və II hissələrinə, 147-ci maddəyə, 149-cu maddəsinin I və III hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

5. «Vəkillər və vəkillik fəaliyyəti haqqında» AR Qanununun 4-cü maddəsinin 2-ci hissəsinin (hansı məhkəmə işlərin ancaq vəkil vasitəsilə aparıla biləcəyi) və həmin Qanunun 9-cu maddəsinin 1-ci hissəsinin (Kollegiya üzvü olmayan şəxsin vəkillik fəaliyyəti ilə məşqul ola bilməməsi), habelə qeyd olunan maddələrlə bağlı AR Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 92.7-ci və 92.8-ci maddələrinin Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 12-ci maddənin II hissəsinə, 26-cı maddənin I və II hissələrinə (hər kəsin öz hüquqlarını özünün müdafiə edə bilməsi), 61-ci maddənin I və III hissələrinə (yüksək keyfiyyətli hüquq yardım alma hüquq), 71-ci maddəyə, 147-ci maddəyə, 149-cu maddəsinin I və III hissələrinə, 151-ci maddəyə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

6. Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan Cinayət Prosessual Məcəlləsinin 157.6 (həbs qəti imkan tədbiri haqqında verilən apellyasiya məhkəməsi qərarının qətiliyi) və 453.10-cu maddələrinin (apellyasiya hakiminin verdiyi qərarın təkrar yoxlanılmaması prinsipi) Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 26, 28, 32, 57, 60, 63, 65, 71, 147-ci maddələrinə, 149-cu maddəsinin I və III hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

7. Azərbaycan Respublikasının güvvədə olan Əmək Məcəlləsinin 247-ci maddəsinin 3-cu bəndinin (yaşı 18-dən az olan işçilərin iş qabliyyətini artırmaq üçün sərf etdikləri vaxt məsələsi) AR Konstitusiyasının 25-ci maddəsinin (Bərabərlik hüququ) I hissəsinin, 35-ci maddəsinin (Əmək hüququ) VI hissəsinin, 38-ci maddəsinin (Sosial təminat hüququ) III hissəsinin, 71-ci maddəsinin (İnsan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının təminatı), 147-ci

maddəsinə (AR Konstitusiyasının hüquqi qüvvəsi), 149-cu maddəsinin (Normativ hüquqi aktlar) I və III hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair;

8. AR 30.12.1999-cu il tarixli Cinayət Məcəlləsinin 79.1-ci maddənin (qadınlar üçün cəzanın təxirə salınması) AR Konstitusiyasının 25-ci maddəsinin I, II və III hissələrinə (kişi və qadınların bərabərliyi), 26-cı maddənin II və 28-ci maddənin I hissələrinə, 147-ci maddəyə, 149-cu maddəsinin I və III hissələrinə uyğunluğunun yoxlanılmasına dair və s.

9. Ombudsmanın vasitəçilik funksiyası

Nəzəri hissədə də izah olunduğu kimi, yaxşı idarəetmənin təmin edilməsində, Ombudsmanın gördüyü iş inzibati orqanlarla vətəndaşın arasına girərək, vasitəçi olur və problemin həll olunmasına nail olur.

Bu səbəbdən ölkəmizdə də Müvəkkil bir çox problemin, mübahisə və münaqişənin həllində vasitəçiliyə üstünlük vermiş və ölkəmizdə vasitəçilik institutunun inkişaf etdirilməsinə səy göstərmişdir. 2005-ci il 11-12 yanvar tarixlərində Müvəkkilin təşəbbüsü ilə Avropa Şurasının nümayəndələri ilə birgə qanunvericilik, icra və məhkəmə orqanlarının, habelə qeyri-hökumət təşkilatlarının və ali təhsil ocaqlarının hüquq klinikalarının nümayəndələrinin, vəkillərin iştirakı ilə «Vasitəçilik və mübahisələrin həllində başqa alternativ üsullar» mövzusunda seminar keçirilmişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, Avropada vəkil büroları ilə bərabər, vasitəçilik büroları da artır. Onların işi mübahisələrin məhkəmədən kənar yolla həll edilməsinə nail olmaqdır.

Təbii ki, vasitəçilik ədalətli mühakiməsi sistemini əvəz edə bilməz. Vasitəçiliyin belə bir məqsədi də yoxdur. Vasitəçilik, məhkəmə sisteminin əksik və mənfi hallarının aradan qaldırmasına yönəlir.

Müvəkkil cəmiyyətdə vasitəçilik ənənəsinin yeni formada bərqərar edilməsi məqsədi ilə idarəetmənin sadələşdirilməsinə, vətəndaşların dövlət orqanlarına müraciətlərinin cavablandırılmasına, məmurların səlahiyyətlərindən sui-istifadə etmə hallarının qarşısının alınmasına, məmurların vətəndaşları səbrlə dinləmək və onlarla düzgün davranmaq qabiliyyətinin olmasına, aşkarlığa əməl etməklə və qərəzli yanaşmadan uzaq olmaqla problemin həllində ümumi ortaq məxrəc əldə edilməsinin vacibliyinə əhəmiyyət verilməsinə diqqəti bir daha cəlb edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, insan hüquq və azadlıqlarına əməl edilməsi sahəsində vəziyyət bütövlükdə müsbət istiqamətdə dəyişir. Bununla belə,

vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi sahəsində həyata keçirilən əhəmiyyətli tədbirlər davam etdirilməlidir.

Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının səmərəli təmin edilməsi onların dövlətə inamını möhkəmləndirən vacib şərtdir. Bu baxımdan, təyinatı pozulmuş insan hüquq və azadlıqlarının bərpasından ibarət olan Müvəkkil təsisatına dövlət qurumlarının diqqətinin və normal münasibətinin də böyük əhəmiyyəti vardır.

Bütövlükdə ölkə üzrə götürdükdə, vacib məsələlərin həlli dövlət orqanları ilə Müvəkkilin, ictimaiyyətin mütləq əlaqəli və həmrəy fəaliyyət göstərməsini tələb edir.

İnsan hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi dövlətimizin ali məqsədidir. Məhz bu baxımdan dövlət qurumlarının Müvəkkillə səmərəli əməkdaşlığı yalnız insanların xeyrinədir, onların pozulmuş hüquq və azadlıqlarının təxirə salınmadan bərpa edilməsinə, dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsinə xidmət edir.

10. Ombudsmanın gətirdiyi yeniliklər

Ümumilikdə, Ombudsmanın Azərbaycana gətirdiyi bir sıra yenilikləri ümumiləşdirərək onları aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- Cəmiyyətdə «insan hüquqları» anlayışına münasibət müsbət mənada yeniləşmiş, hüquqi tərbiyə və hüquq mədəniyyəti yeni məzmunda formalaşmışdır, insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində bir sıra mühüm islahatlar həyata keçirilmişdir;
- Əhalinin müxtəlif təbəqələri (yaşlılar, qadınlar, uşaqlar, gənclər, əlillər, qaçqın və məcburi köçkünlər, hərbi qulluqçular, məhkumlar və s.) əhatə olunmaqla silsilə maarifləndirmə tədbirləri keçirilmiş və bunun da nəticəsində ölkədə həyata keçirilən hüquqi islahatlar, eyni zamanda əsas insan hüquq və azadlıqları barəsində əhali daha geniş məlumatlandırılmışdır;
- İnsan hüquqlarının təmin edilməsinə görə məsuliyyət daşıyan dövlət qurumları ilə işgüzar əməkdaşlıq əlaqələri qurulmuş və inkişaf etdirilmişdir;
- Ombudsman təsisatı vətəndaşla dövlət arasında vasitəçilik missiyasını həyata keçirən bir qurum kimi özünü təsdiq etmiş, bu hər bir fərd, ümumilikdə isə cəmiyyət tərəfindən qəbul olunmuşdur;
- Müvəkkil fəaliyyətə başladıqdan sonra bir çox dövlət qurumlarının strukturunda insan hüquqları bölməsi yaradılmışdır;
- İnsan hüquqlarının müdafiəsi baxımından əhəmiyyətli olan müxtəlif Dövlət Proqramlarının, Milli Fəaliyyət Planlarının, Strategiyaların

qəbul olunması təklif olunmuş, həmin sənədlərin hazırlanması prosesində iştirak olunmuş və həyata keçirilməsinə dəstək verilmişdir (AR Məşğulluq Strategiyası - 2006-2015-ci illər; Azərbaycan Respublikasının Məşğulluq Strategiyasının həyata keçirilməsi üzrə Dövlət Proqramı -2007-2010-cu illər; Demokratik cəmiyyətdə gündəlik zorakılıqla mübarizə üzrə Respublika Kompleks Proqramı; 2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında Yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı; Qaçqınların və məcburi köçkünlərin yaşayış şəraitinin yaxşılaşdırılması və məşğulluğunun artırılması üzrə Dövlət Proqramı və s.);

- Müvəkkilin təşəbbüsü və bilavasitə iştirakı ilə AR İnsan Hüquqlarının Müdafiəsi üzrə Milli Fəaliyyət Planının (MFP) layihəsi hazırlanmış, onun təklifi nəzərə alınmaqla ölkə Prezidentinin 28 dekabr 2006-cı il tarixli Sərəncamı ilə həmin sənəd təsdiq edilmiş və ötən müddət ərzində Müvəkkilin rəhbərliyi ilə (MFP-nin əlaqələndirilməsi məqsədilə yaradılmış İşçi Qrupunun rəhbəri kimi) uğurla həyata keçirilməkdədir;
- Müvəkkilin gətirdiyi yeniliklərdən biri də «ictimai dinləmələr»lə bağlıdır. Belə ki, MFP-nın icrasının monitorinqi məqsədilə Müvəkkil tərəfindən ölkənin hər bir şəhər və rayonunda, o cümlədən Bakı şəhərində millət vəkillərinin, yerli icra hakimiyyəti, məhkəmə və digər hüquq-mühafizə orqanlarının, bələdiyyələrin, yerli QHT-lərin, KİV-lərin, o cümlədən milli azlıqların yerli icmalarının nümayəndələrinin iştirakı ilə ictimai dinləmələr keçirilmişdir. Ölkəmiz üçün yenilik olan ictimai dinləmələr iştirakçıların böyük fəallığı şəraitində keçmiş və böyük marağa səbəb olmuşdur. Məhz ictimai dinləmələr nəticəsində bu Planın səmərəli icrası, həmçinin ictimai dinləmələrdə insanların öz fikir və təkliflərini sərbəst surətdə ifadə etməsi, bütün hüquqların hər bir kəsə heç bir ayrı-seçkiliyə yol verilmədən məxsusluğu fikrinin möhkəmlənməsi, bütövlükdə demokratik, layiqli idarəetmənin təkmilləşməsi ilə nəticələnir. Həmçinin əhalinin bütün qrupları ilə aşkarlıq şəraitində milli prioritetlərə yönələn zəmində əməkdaşlıq və ictimai proseslərdə daha fəal iştirakı təmin edilmişdir;
- Müvəkkilin təklifi nəzərə alınmaqla AR Prezidentinin müvafiq Sərəncamı ilə 18 iyun tarixi Azərbaycanda insan hüquqları günü kimi təsdiq olunmuş və buna uyğun olaraq hər il Müvəkkil tərəfindən 18 may-18 iyun tarixi «insan hüquqları aylığı» elan olunur;
- Müvəkkilin təklifi nəzərə alınmaqla Azərbaycan Respublikası Prezidentinin müvafiq Sərəncamı ilə ölkə ərazisində ötən il «Uşaq ili»

elan olunmuş və buna uyğun olaraq Tədbirlər Planı təsdiq olunmuş və həyata keçirilmişdir (Planda Müvəkkilin təklifləri öz əksini tapmışdır);

- Ombudsman fəaliyyəti dövründə münasibətləri yalnız dövlət orqanları ilə deyil, QHT-lər, ictimaiyyətlə, vətəndaş cəmiyyəti ilə səmərəli əməkdaşlıq şəraitində qurmağa xüsusi diqqət yetirmiş və bu əməkdaşlığı daha faydalı və məqsədyönlü etmək, müntəzəm davam etdirmək üçün insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində ixtisaslaşan dövlət orqanları təcrübəsində ilk dəfə olaraq 2003-cü ilin aprel ayında Ombudsmanın yanında müstəqil Ekspertlər Şurası yaradılmışdır. Ekspertlər Şurasında insan hüquqlarının müdafiəsi sahəsində fəaliyyət göstərən aparıcı qeyri-hökumət təşkilatları, vətəndaş cəmiyyətinin üzvləri təmsil olunmuşlar. Şuranın fəaliyyəti ölkəmizdə insan hüquqlarının əsas istiqamətlərinin vəziyyəti üzrə təhlil edilməsinə, qanunvericiliyin, beynəlxalq konvensiyaların, ölkədaxili qanunların təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflər hazırlanmasına, onların həyata keçirilməsini dəyərləndirmək məqsədilə birgə monitorinqlər və tədbirlər həyata keçirilməsinə yönəlmişdir;
- Müvəkkilin fəaliyyəti ilə Azərbaycanda insan hüquqları sahəsində institutlaşmanın əsası qoyulmuş, fəaliyyəti dövründə Müvəkkil özünü Paris Prinsiplərinə cavab verən «A» statuslu milli insan hüquqları təsisatı qismində təsdiqləmiş, həmçinin Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 13 yanvar 2009-cu il tarixli Sərəncamına əsasən, «İşgəncələr və digər qəddar, qeyri-insani və ya ləyaqəti alçaldan rəftar və cəza əleyhinə Konvensiya»nın Fakultativ Protokoluna əsasən milli preventiv mexanizmin (MPM) funksiyalarını yerinə yetirən təsisat qismində Müvəkkil müəyyən edilmişdir;
- Ölkəmizdə ilk dəfə olaraq bu təsisat çərçivəsində insan hüquqlarının müasir tələblər səviyyəsində müdafiəsi sahəsində tam yeni peşəkar hüquqşünaslar nəsli yetişmiş, insan hüquqlarının müdafiəsi məktəbi formalaşmışdır; eyni zamanda Müvəkkil tərəfindən insan hüquqları sahəsində kadrların hazırlanmasına da diqqət yetirilir. Belə ki, müxtəlif ali təhsil məktəblərinin əsasən hüquq və beynəlxalq hüquq fakültələrinin tələbələri Müvəkkil Aparatında istehsalat təcrübəsi keçirlər; eyni zamanda Müvəkkilin təklifi ilə BDU-da ilkin olaraq Hüquq fakültəsindən başlanmaqla sonradan isə bütün fakültələr əhatə olunmaqla "İnsan hüquqları" fənninin tədrisinə başlanmışdır;
- Daha bir yenilik kimi Müvəkkilin elmi-analitik sahədə fəaliyyəti və bu kontekstdə parlamentlə əlaqələrini və əməkdaşlığını qeyd etmək olar. Bu əməkdaşlıq bir neçə istiqamətdə inkişaf etdirilir. Birincisi, Müvəkkil

milli qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar parlamentə öz təkliflərini göndərir. Qanunverici orqanla əməkdaşlığın daha bir istiqaməti deputat köməkçiləri üçün insan hüquqlarına dair seminarların keçirilməsidir;

- Müvəkkil həmçinin bir sıra beynəlxalq konvensiyaların ölkəmiz tərəfindən ratifikasiya edilməsi ilə bağlı təkliflər vermişdir; Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyasının 12 və 14 saylı Protokolları, Əlillərin hüquqları haqqında Konvensiya və onun Əlavə protokolu, İşgəncələr əleyhinə BMT Konvensiyasının milli preventiv mexanizmin yaradılmasını nəzərdə tutan Fakultativ Protokolunun, Uşaqların cinsi istismar və sui istifadədən müdafiə olunmasına dair Avropa Şurası Konvensiyasının ratifikasiyası təklifi ilə Milli Məclisə müraciət etmişdir. Nəticədə yuxarıda adı çəkilən beynəlxalq hüquqi aktlar ratifikasiya edilmiş, protokollar və Avropa Şurasının qeyd olunan konvensiyası isə imzalanmışdır.

§ 12. ADMİNİSTRASİYANIN MADDİ MƏSULİYYƏTİ

İnzibati aktları xüsusi hüquq aktlarından hüquqi rejim baxımından ayıran başqa məqam inzibati aktların səbəb olduqları maddi məsuliyyətin fərqli qaydalara əsaslanmasıdır. Bu aktlarla bağlı məsuliyyətin növləri təqsirə görə məsuliyyət və təqsirsiz məsuliyyət kimi çıxış etsə də, onlar həm əsasları, həm də tərkibi baxımından fərqlənir.

Əslində dövlətin maddi məsuliyyəti təkcə inzibati orqanların məsuliyyətini deyil, həm də qanunvericilik, icra hakimiyyəti və məhkəmə orqanlarının fəaliyyətindən yaranan məsuliyyəti əhatə edir (hər üç hakimiyyət qolunu). Dövlət hegemonluğunu tətbiq edən orqanların fəaliyyəti nəticəsində şəxslərin təbii ki, zərərə məruz qalmaları mümkündür. Lakin bu vəziyyət hər bir halda o zərərləri dövlətin ödəməsi şərtini qoymur. Bu cür zərərlərdən məsuliyyətin yaranması üçün zərərvuran fəaliyyət hüquqa zidd olmalıdır. Inzibati orqanların maddi məsuliyyətə səbəb olan zərər vurması, bir qayda olaraq, hüquqa zidd akt və hərəkətlər nəticəsində vurulan zərərdir.

Azərbaycan hüququnda inzibati orqanların maddi məsuliyyəti məsələsi mülki hüquq qaydalarına əsaslanır. Ən azı bu, belə qəbul olunur. Bu cür yanaşma, nə zamanın ehtiyaçlarına, nə bütöv qanunvericilik sisteminə, nə də Mülki Məcəllənin bir hissəsinin götürüldüyü Almaniya hüququna uyğun gəlir. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun 89-cu maddəsi inzibati orqanların qanunsuz qərarları və hərəkətləri nəticəsində maraqlı şəxslərə vurulmuş ziyana görə Mülki Məcəllənin müvafiq qaydalarına əsasən məsuliyyət daşıyacağını nəzərdə tutur. «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25.6-cı maddəsinə görə, inzibati orqan üçün mülki hüquqdan fərqli məsuliyyət əsası nəzərdə tutulur. Almaniya hüququnda dövlət qulluqçularının maddi məsuliyyəti AMQ-nin 839-cu paraqrafında təmzimlənsə də, onu tamamlayan 1949-cu il tarixli Almaniya Konstitusiyasının (GG) 34-cü maddəsi belə hallarda birbaşa dövlət məsuliyyətini nəzərdə tutur. Buna görə, bu fikir səhvdir ki, mülki qanunvericiliyimiz daha çox Almaniya hüququndan götürülüb və orada da inzibati orqanların maddi məsuliyyəti mülki hüququn predmetidir. Almaniyada açıq-aydın şəkildə qəbul olunur ki, dövlətin maddi məsuliyyəti təkcə xüsusi hüquqa yox, mülki hüquqla bərabər həm də ümumi hüququn prinsiplərinə əsaslanır.[716] Avropada inzibati orqanların maddi məsuliyyətini ən dar şəkildə tətbiq edən dövlət İngiltərədir, bununla belə, Lordlar Palatası inzibati orqanların məsuliyyəti üçün xüsusi qaydalar qoyublar. İnzibati idarəetmə hüququ ümumi (publik) hüquq sahəsidir, inzibati orqanlar hakimiyyət səlahiyyətləri ilə hərəkət edirlər və təkcə bu səbəb kifayət edir ki, məsu-

[716] Surma, s.5

liyyətin yaranıb-yaranmaması və həcminin müəyyən edilməsi üçün xüsusi hüquq qaydaları tətbiq olunmasın. Hüquqi dövlət prinsipi ümumi hüququn tədqiqat sahəsidir. Buna görə, hər iki sahə ilə bu qədər sıx əlaqəsi olan dövlətin maddi məsluyyəti məsələsini xüsusi hüquqa tabe etmək uğurlu yanaşma deyil. Qeyd etdiyimiz kimi, qanunvericiliyimizdəki «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25.6-cı maddəsinəki tənzimləmədən sonra – *«Dövlət qulluqçularının qanunauyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi tam həcmdə dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına ödənilir."* - inzibati orqanların məsuliyyəti artıq təkcə xüsusi hüquqa tabe deyildir. Çünki Mülki (xüsusi) hüquqa görə, qanunauyğun hərəkətlər nəticəsində vurulan ziyanın əvəzi ödənməz.

I. TƏQSİRLİ MƏSULİYYƏT

XIX əsrin ikinci yarısına qədər dövlətin məsuliyyət daşımaması prinsipi hakim olub.[717] Bununla yanaşı, insan hüquqları sahəsindəki inkişaf, hakimiyyətlər bölgüsü prinsipinin bərqərar olması ilə hüquqi dövlətə keçid mərhələsində XVIII əsr Almaniyasında, qismən də olsa, administrativ fəaliyyətdən zərər çəkənlərə "xəzinə nəzəriyyəsi"nin (*Die Fiskustheorie*) tətbiqi yolu ilə kompensasiya imkanı təmin etmişdi.[718] Beləliklə, inkişaf edən administrativ məsuliyyət institutu xüsusi hüquqdan ilham alan təqsirə görə məsuliyyət prinsipinə əsaslanırdı və xüsusi hüquq qaydalarına istinad edirdi. [719] Lakin dövlətin maddi məsuliyyəti prinsipi ciddi əsaslarla Fransada meydana gəldi.

A. TƏQSİRLİ MƏSULİYYƏT VƏ XİDMƏT TƏQSİRİ TERMİNİ

Administrasiyanın təqsirli məsuliyyəti Avropa qitəsində Fransa Dövlət Şurasının təsiri ilə həm nəzəriyyədə, həm də məhkəmə praktikasında *"xidmət təqsiri"* termini ilə ifadə olunur.

Fransız hüququnun təsiri ilə bu konsepsiya Avropa Şurasının digər dövlətlərinə də yayıldı. Belə AŞ NK 18.09.1984 tarixli R 84 (15) saylı Tövsiyyəsin 1 prinsipinə görə, inzibati orqan ondan olan *gözləntilərə zidd davranması nəticəsində* vətəndaşların məruz qaldığı ziyanı ödəməlidir. Zənnimcə bu vacib bir meyardır, və *qanunazidd* meyarından xeyli də genişdir.

XIX əsrin ikinci yarısından etibarən Fransa Dövlət Şurası abadlaşdırma xidməti mahiyyətində olmayan administrativ fəaliyyətdən yaranan zərərə görə də

[717] Gözübüyük, Tan, s. 517.

[718] Akyılmaz, Sezginer, s. 37. Bu nəzəriyyə də xəzinəni hökmdardan ayrı, xüsusi hüquq şəxsi sayırdı və dövlət məsuliyyəti xüsusi hüquq məsuliyyəti kimi əsaslandırılırdı .

[719] Günday, s. 244. Administrativ ədliyyə rejimi olmayan Azərbaycanda da administrasiyanın maddi məsuliyyəti məsələləri hələ ki, əsasən xüsusi hüquq müddəaları ilə tənzimlənir.

administrasiyanı (dövləti) məsul saymağa başladı. Rotşild soyadlı bir şəxs İngiltərədən poçta ilə brilliant hədiyyə göndərmişdi, lakin Fransada poçtda itirilmişdi. Paketi poçt idarəsinin itirməsi ilə bağlı qaldırılan iddia üzrə Dövlət Şurası 6.12.1855-ci il tarixli qərarı, sonradan isə məhkəmənin 8.2.1873-cü il tarixli qərarı ilə dövlətin məsuliyyəti məsələsinin ancaq inzibati hüquq qaydaları çərçivəsində və inzibati ədliyyə instansiyalarında həll ediləcəyi qaydası qoyuldu. Bu qərarda Fransa Dövlət Şurası ictimai qulluqçuların şəxslərə vurduqları zərərin ödənilməsi məsələsinin mülki hüquq qaydalarına görə həll edilməsinin imkansızlığını göstərmişdi; idarəetmə orqanlarının maddi məsuliyyətinin xüsusiyyətləri baxımından dövlətin, xidmətin və fərdin maraqlarını tarazlayacaq qaydaların vacibliyi ortaya qoyulmuşdu.[720] Əsasən təqsirli məsuliyyətə istinad edən bu məsuliyyət növü, xüsusi hüquqdakı təqsirdən tam fərqli təqsir kimi anlaşılırdı və hərəkətdə qəsd-səhlənkarlıq kimi ünsürlər axtarmadan obyektiv mahiyyətli sayılırdı.[721] Başqa sözlə, administrasiyanın təqsirli məsuliyyəti ***xidmət təqsiri*** (xidmət qüsuru) termini üzərində qurulurdu.

Xidmət təqsiri termini də yarandığı gündən sosial hüquqi dövlət prinsiplərinin təsirilə inkişaf edib və indi "idarəetmə orqanlarının icra etməli olduğu ictimai xidmətin qurulmasında, tənzimlənməsində, personalında, yaxud fəaliyyətində lazımi əmr və təlimatların verilməməsi, lazımi nəzarətin aparılmaması, xidmətə aynlan vəsaitlərin əlverişsiz və yetərsiz olması" kimi ifadə edilib.[722] Xidmət qüsuru nəticəsində meydana gələn təqsirli məsuliyyəti başqa sözlə belə ifadə etmək olar: "...inzibati orqanlar tapşırılan ictimai xidmətin lazımi qaydada işləməsini təmin etmək məqsədi ilə lazımi təşkilat yaratmalı, bu təşkilatın tələb etdiyi şəxsi, əmlak, maliyyə imkanları və vasitələrini hər an xidmət üçün hazır tutmalıdırlar. Bunların yetərli olmaması nəticəsində xidmətin işləməməsi, ləng işləməsi və ya pis işləməsi hallarında administrasiya təqsirli sayılır." [723]

Xidmət təqsiri administrasiyanın icra etdiyi xidmətin qurulmasında, tənzimlənməsində və ya fəaliyyətində pozulma və ləngimələri ifadə edir. Xidmət qüsurundaki "xidmət" termini isə, təkcə administrativ fəaliyyətin bir növü olan ictimai xidməti deyil, bir qayda olaraq, hər hansı administrativ vəzifə və ya fəaliyyəti göstərir. Bu mənada ictimai xidmətlərdən başqa bir administrativ fəaliyyət növü olan mühafizə fəaliyyətlərinin və ya başqa növ administrativ fəaliyyətin yaradılması, fəaliyyəti və tənzimlənməsindəki ləngimə və ya pozulma da xidmət təqsiri kimi qəbul edilir.[724]

---

720 Brown, Garner, Questiaux, s. 93
721 Akyılmaz, Sezginer, s. 71.
722 Özgüldür Serdar, *İdarenin Hukuki Sorumluluğu və Tam Yargı Davaları*. Baxın: Özay, s.741.
723 D.12.D. 13.04.1970, E. 69/345 – K.70/754. DD, Sy. 1, s.375.
724 BALKAR, Hizmet Kusurunun Sınırları. İHFM. Cilt XXVI. Sayı 1-4, s.17 və d.

İnzibati orqanlar üçün "təqsir" anlayışı, mülki hüquqdakı anlayışla eynilik göstərir mi? İdarəetmə orqanlarının təqsirli məsuliyyəti xüsusi hüquqdakı adi təqsir termini ilə əsaslandırıla bilməz. Xidmət təqsiri termininin meydana çıxmasını da bütünlüklə Fransa Dövlət Şurası ilə bağlamaq, ona məxsus saymaq düzgün deyil. Dövlət gücünə dayanan administrasiyanı xüsusi/özəl hüquq qaydalarına görə məsul saymaq imkansızdır. Bunun ilk səbəbi xüsusi hüquq subyektlərinin dövlətin əmretmə gücünə bərabər səviyyədə və statusda sahib olmamalarıdır. Digər tərəfdən, administrasiyanın xidmətin icrası ilə meydana gələn öhdəlikləri ilə xüsusi/özəl hüquq şəxslərinin öhdəlikləri həm yaranma, həm tərkib, həm də həcm baxımından xeyli fərqlidir. Bu səbəbdən Fransa Dövlət Şurasının məşhur *Blanco* qərarının təsadüfi və özəl motivlərə əsaslanmadığı göz gabağındadır. Diqqət etmək lazımdır ki, Dövlət Şurasının bu qərarı hüquqi dövlət prinsiplərinin gerçəkləşmədiyi dövrdə verilib. Hüquqi dövlət anlayışı isə "xidmət qüsuru" konstruksiyasını şərt qoyur və onun tərkibini müəyyən edərək inkişaf etdirir. İctimai xidməti icra etmək administrasiyanın vəzifəsinə çevrildikdən sonra bu vəzifənin icrasındakı ləngimələrin zərərə səbəb olması xidmət qüsuruna yol açır. İctimai xidmət mahiyyətinə görə dövlət və administrasiya üzərinə bəzi daimi icra və nəzarət öhdəliyi qoyur. İctimai xidmətin daimiliyi, dəyişkənliyi və bərabərliyi təmin edilməlidir; dövlət bu öhdəliyi yerinə yetirmədikdə xidmət qüsuruna yol verir.[725]

Digər tərəfdən, hər nə qədər hüquqa zidd inzibati hüquqi akt və ya hərəkətin arxasında bir məmuru müəyyən etmək mümkün olsa da, hüquqa ziddiyyəti administrasiyadan ayırmaq və tamamilə administrativ qulluqçuya aid etmək həmişə mümkün olmur. Başqa bir sözlə "günah" həmişə məmurun şəxsi təqsirindən irəli gələ biləcəyi kimi, bu belə olmaya da bilər. Əlbəttə ki administrasiya öz işçilərinin davranışlarına görə məsuliyyət daşıyır; lakin bu məsuliyyəti xüsusi hüquqdakı işəgötürənin məsuliyyəti ilə eyni rejimə tabe etdirmək düzgün deyildir. Çünki ictimai qulluqçular öz fəaliyyətlərində dövlət gücündən (hakimiyyətdən) istifadə edirlər, buna görə administrasiya işçilərinin seçimində və nəzarətdə öhdəliklərini yerinə yetirdiyini irəli sürərək məsuliyyətdən yaxa qurtara bilməz.[726] Dövlət gücündən istifadə edən ictimai qulluqçu, dövlət səlahiyyətlərinə arxalanaraq, idarəetmə orqanlarının nümayəndəsi kimi çıxış etdiyi üçün onunla eyniləşir, buna görə onun təqsirinin

[725] Eroğlu, s. 489.

[726] Günday, s. 252. Müəllif qeyd edir ki, inzibati orqanların dövlət qulluqçuları üzərində nəzarət, təlim vəzifəsi var, yəni onların xidmət prosesindəki təqsirli davranışları administrasiyanın bu öhdəliyini natamam şəkildə yerinə yetirdiyi mənasına gəlir. Türkiyə Yargıtayı da (Ali Məhkəməsi) bizim Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsinə bənzər Türkiyə Borçlar Qanununun 55-ci maddəsinə görə administrasiyaya qarşı iddia qaldırmanın mümkün olmadığı barədə qərar verib. Baxın: Yargıtay 4 HD; 15.1.1979, E. 978/12904, K. 979/146.

administrasiyadan ayrılması mümkün deyil. Əks halda, inzibati orqanlara məsuliyyətdən yaxa qurtarmaq imkanı verilərdi. Xidmət təqsirinin şəxslərdən müstəqil olması və anonimliyi məhz bunları ifadə edir.

Bu halları müəyyən etmək xüsusilə Azərbaycan kimi müasir administrativ hüquqa sahib olmayan ölkələr baxımından çox əhəmiyyətlidir. İrəlidə göstəriləcəyi kimi, Azərbaycanda idarəetmə orqanlarının maddi məsuliyyəti əsasən *qanuna zidd* akt və hərəkətlərdən yaranır. Lakin idarəetmə orqanlarının təqsirli məsuliyyətini təkcə qanuna zidd olması ilə əsaslandırmaq onu məhdudlaşdırmaq deməkdir. Çünki qanuna ziddiyyət konkret yazılı hüquq normasına ziddiyyəti ifadə edir. X**idmət təqsiri/qüsuru** isə qanuna ziddiyyəti əhatə etməklə bərabər, həqiqətdə ondan daha geniş termindir. Bu məqam xüsusilə inzibati orqanların səhlənkarlıq və hərəkətsizliyə görə məsuliyyətə cəlb edilməsində önəmlidir. Məsələn, xidmətin lazımi şəkildə işləməməsi xidmət qüsuru olsa da, xidmət qüsuru termini olmayan hüquq sistemində onun qanuna zidd olduğunu iddia etmək mümkün olmayacaq. Düzdür, Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin təsiri ilə "dövlətin pozitiv öhdəliklərinin" olduğu getdikçə Avropa Şurası dövlətlərinin məhkəmə praktikasına yerləşir. Pozitiv öhdəliklər də, bir qayda olaraq qanunla açıq şəkildə nəzərdə tutulmur, lakin dövlət buna görə məsuliyyət daşıyır.

Aydındır ki, idarəetmə orqanlarının təqsirli məsuliyyətini hüquqa ziddiyyətdən daha dar çərçivədə şərh edilən *qanuna ziddiyyət* ilə məhdudlaşdırmaq, nəinki sosial hüquqi dövlət, hüquqi dövlət anlayışına da ziddir. İnsan hüquq və azadlıqlarına təminat vermək məqsədi güdən hüquqi dövlət ictimai xidmət məsələsində öhdəlikləri pozitiv normalarla açıq şəkildə göstərilməyən administrasiyanı yazılı normalara görə müəyyən ediləcək qanuna ziddiyyətə görə məsuliyyətli saya bilməz.

İnzibati orqanların təqsirli məsuliyyətini də ikiyə bölmək olar:

1) *ictimai xidmətin icrası zamanı idarəetmə orqanlarının* ***xidmət təqsirindən*** *yaranan və;*
2) *inzibati qulluqçuların vəzifələrini yerinə yetirmələri zamanı törətdikləri* ***şəxsi təqsir*** *nəticəsində yaranan idarəetmə orqanlarının məsuliyyəti.*

Inzibati qulluqçuların şəxsi təqsiri xidmətin icrası və administrativ təşkilatla bağlı olmayan, lakin qulluqçunun rəsmi vəzifəsinin icrası zamanı vəzifə ilə əlaqədar fəaliyyətdəki təqsiri ifadə edir, bu halda inzibati qulluqçuların administrasiya qarşısında məsuliyyəti yaranır, yəni dövlət daha sonra məmura qarşı reqress hüququndan istifadə edə bilər.[727]

[727] Günday, s. 251.

Bu mənada xidmət təqsiri dövlət qulluqçularının təqsirindən tamamilə müstəqil hadisə sayılır. Başqa sözlə, idarəetmə orqanlarının qulluqçuları təqsirli olsa da, olmasa da xidmətin qurulması, tənzimlənməsi və fəaliyyətində pozulma və ya ləngimə varsa, deməli, xidmət təqsiri da vardır. Dolayısıyla, xidmət qüsurunun varlığını isbat etmək üçün təqsirli davranışı törədən dövlət qulluqçusunu da müəyyən etməyə ehtiyac yoxdur. Bu səbəbdən xidmət təqsiri obyektiv və anonim xüsusiyyətli təqsir kimi səciyyələndirilir. Yəni xidmət qüsurunun ictimai qulluqçuya aid edilməsinə, fərdiləşdirilməsinə ehtiyac yoxdur. Xidmətin təqsirli işləməsi/aparılması dövlət qulluqçularının qüsurundan irəli gələ biləcəyi kimi, bu qulluqçuların təqsiri olmadan da xidmət təqsirli şəkildə icra edilə bilər. Məsələn, ictimai xidmət zəif əmlak bazası və infrastruktura ilə qurulubsa, onun icrasında böyük ehtimalla təqsir yaranacaqdır.

1. Xidmət təqsiri sayılan hallar

Həm nəzəriyyədə, həm də fransız administrativ məsuliyyət modelini tətbiq edən Avropa ölkələrinin praktikasında xidmət qüsuru bu üç halda olur: xidmətin pis işləməsi, xidmətin ləng işləməsi, xidmətin işləməməsi. Diqqət yetirilməlidir ki, bu hallar "qanuna ziddiyyət"dən daha geniş tətbiq oluna bilər, hətta "hüquqa ziddiyyət" halından da geniş əhatəli olduğu ağla gələ bilər.

a. Xidmətin pis işləməsi

Xidmətin pis işləməsi onun lazımi qaydada icra edilməməsi mənasına gəlir. Bununla belə, xidmətin hansı hallarda pis işlədiyini, bir qayda olaraq, müəyyən etmək imkanı da yoxdur. Çünki xidmətin pis və ya yaxşı işləməsi xidmətin mahiyyətinə, administrasiyanın sahib olduğu vasitələrə, imkanlara və s. bağlı olub, hər bir hadisə üçün ayrıca müəyyən edilməlidir. Xidmətin pis işləməsinə bəzi örnəklər vermək olar:

- jurnalistin fotoaparatını polisin alması və sındırması;
- suvarma kanalına həcmindən çox su verilməsi nəticəsində tarlalara zərər vurulması;
- sürət ötürücünün necə işlədiyini bilməyən təcrübəsiz sürücünün idarə etdiyi hərbi maşınla sıravi əsgəri əzərək ölümünə səbəb olması;
- dövlət xəstəxanasında səhlənkarlıqdan səhv iynə vurularaq iddiaçının qolunun qanqrena olması və kəsilməsi xidmətin pis işləməsinə misaldır.

b. Xidmətin ləng işləməsi

Xidmətin adi sayıla bilməyən gecikmə ilə yerinə yetirilməsi xidmətin ləng işləməsi sayılır. Administrasiya xidmətin xüsusiyyətlərinə görə, ondan gözlənən zamanda bu xidməti göstərə bilməyibsə, xidmət təqsiri törədilmiş sayılır.

Qanunvericilik bəzi hallarda xidmətin müddətini göstərə bilər. Belə halda bu müddətin keçməsi xidmətin ləng işləməsini göstərir. Ancaq çox vaxt qanunvericilikdə müddət nəzərdə tutulmur. Bu halda xidmətin ləng işləyib-işləmədiyi xidmətin mahiyyəti, növü, idarəetmə orqanlarının imkanları və s. görə müəyyən ediləcək.

Misallar verək. Hərarət və qandakı leykositlərin miqdarına görə dərhal əməliyyat edilməsi lazım olan appendisitli xəstənin qayğısızlıq üzündən əməliyyatının gecikməsi nəticəsində appendisitin partlaması və xəstənin ölməsi, yanğınsöndürmə maşınlarının gec gəlməsi nəticəsində iddiaçının əmlakının tamamilə yanmasında xidmətin ləng işlədiyi açıqdır. Habelə tenderin şərtlər toplusuna uyğun gəlmədiyi bəlli olan firma ilə tenderin pozulması düzgün olmaqla bərabər, nəticə haqqında firmaya uzun müddət məlumat verilməməsi xidmətin ləng işləməsinə misal göstərilə bilər.

c. Xidmətin işləməməsi

Nəhayət, xidmətin işləməməsi də xidmət qüsuru sayılır.

Burada, hər şeydən əvvəl, xidmətin icrasıyla bağlı idarəetmə orqanlarının səlahiyyətinin dəqiq müəyyən edilmiş səlahiyyət, yoxsa mülahizə səlahiyyəti olduğuna baxmalıyıq. Müəyyən şərtlər mövcud olduqda xidmətin icrası məcburidirsə, bu halda inzibati orqanın hərəkətsizliyi xidmət təqsiridir.

Əksinə, müəyyən xidmətin icra edilib-edilməməsində inzibati orqana mülahizə səlahiyyəti verilibsə, onun hərəkətsizliyinin məsuliyyətə səbəb olacağını demək mümkün deyil. Lakin inzibati orqanlara verilən mülahizə səlahiyyəti mütləq deyil və müəyyən hədlər çərçivəsində tətbiq edilməli, səlahiyyətin məqsədinə uyğun olmalıdır. Mülahizə səlahiyyətindən bu hədlər aşılmaqla istifadə edilibsə və ya xidmət, ümumiyyətlə, icra edilməyibsə, idarəetmə orqanları xidmət qüsuruna görə məsuliyyət daşımalıdır.

Xidmətin işləməməsinə bəzi misallar çəkək:

Yollarda nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi, lazımi təhlükəsizlik tədbirlərinin görülməsi, yol təmiri zamanı gecə vaxtı lazımi işıqlandırmanın olması, şəxsin əmlak və şəxsi təhlükəsizliyinin təmin edilməsi dövlətin əsas vəzifələrindən biridir. Buna görə, inzibati orqanlar bunları etmirsə, xidmət heç işləməmiş sayılır. Burada zərər verici hərəkətin (hadisənin) inzibati orqanın hərəkətindən irəli gəlməsi şərt deyildir, yəni birbaşa səbəbli əlaqə yaranmaya bilər. Məsələn sel suları körpünün ayaqlarını yuyubsa və körpü çökübsə, belə

halda körpüyü dağıdan inzibati orqan olmasa belə, bu orqan körpüyə girişi əngəlləməli və ya təhlükə haqqında lazımi xəbərdarlıq nişanlarını yeləşdirməlidir (ağlabatan müddət ərzində). Bir qrup nümayişçinin nəşriyyat binasına hücümunu administrasiyanın (polisin) dəf edə bilməməsi də xidmət qüsuru sayılır.

Xidmətin işləməməsi inzibati orqanın maliyyə mənbələrinın yetərsizliyindən irəli gəlibsə, bu halda xidmət qüsurunun olması qəbul edilə bilərmi? Burada icra edilməyən xidmətin hansi hüquqları zərərə məruz qoyacağına baxmaq lazımdır. Maddi imkansızlıq ancaq sosial hüquqların təmin edilməməsində üzrlü səbəb kimi qəbul edilə bilər. Məsələn, epidemiyaya qarşı mübarizə kimi əsas səhiyyə xidmətinin icra edilməməsi maliyyə və maddi imkansızlıqla bağlı məsuliyyəti aradan qaldıra bilməz. Yəni əhali üçün zəruri sayılan xidmətlər mütləq lazımi şərtlər və keyfiyyətdə verilməlidir.

Maliyyə mənbələrinin yetərsizliyinə görə məsuliyyətsizlik hallarını məhdudlaşdırmaq lazımdır. Əks halda, administrasiya hər dəfə maliyyə mənbələrinin yetərsizliyini irəli sürərək məsuliyyətdən qaça bilər. Bu səbəbdən, məsələn, mühafizə vəzifəsini yerinə yetirməyən idarəetmə orqanlarının, maliyyə mənbələrinin yetərsizliyinə görə məsuliyyətdən qaçması mümkün deyildir. Çünki ictimai asayiş və qaydanı təmin etmək inzibati orqanların əsas vəzifələrindən biridir. İdarəetmə orqanları maliyyə mənbələrinin yetərsizliyi üzündən xidməti icra etmədiyinə (xidmətin icrasına başlamadan əvvəl) görə məsuliyyət daşımaya bilər, lakin xidməti icra etməyə başladıqdan sonra maliyyə mənbələrinın yetərsizliyinə istinad edərək xədmətin icrasından boyun qaçırmaq məsuliyyətə səbəb olacaq.[728]

2. Hüquqa ziddiyyət və xidmət qüsuru/təqsiri

Burada bir məqama diqqət yetirilməlidir: hüquqa ziddiyyətlə xidmət qüsuru arasında bağlantı varmı? Xidmət qüsuru termini hüquqa ziddiyyətdən daha geniş anlayışdır, çünki hüquqa açıq ziddiyyət olmadıqda da xidmət qüsurunun yaranması mümkündür.[729]

Lakin inzibati hüquqi aktın hüquqa zidd olması xidmət qüsurunun yaranması üçün yetərlidir.[730] Düzdür, nəzəriyyədə belə bir fikir var ki, aktın səlahiyyət, forma-prosedur kimi ünsürlərində mümkün hüquqa ziddiyyət özlüyündə xidmət qüsuruna həmişə səbəb olmaya bilər.[731] Yəni aktda bu ziddiyyətlər

[728] Günday, s. 247
[729] Özgüldür, s. 724
[730] Günday, s. 248, Gözübüyük, Tan, **I Cild,** s. 532.
[731] Özgüldür, s. 726.

sonradan düzəldilə bilən nöqsanlardırsa, bu cür nöqsanlar məsuliyyətə yol açan xidmət qüsuru sayılmamalıdır. Bu tezis hər hadisədə ətraflı şəkildə gözdən keçirilməli və qiymətləndirilməlidir. Məsələn, yol nəqliyyatını tənzimləmə səlahiyyəti olmayan mühafizə polisinin, yol hərəkət qaydaları pozuntusuna görə maşını dayandırmaq istəyərkən mühafizə polisindən qaçan avtomobilin qəza törədib zərərə məruz qalması zamanı polisin hərəkəti hüquqa zidd olacaq və xidmət qüsuru sayılacaq. Səlahiyyət ünsüründəki nöqsanın xidmət qüsuruna yol açmaması üçün o, "sadə" və yüngül olmalıdır. Forma və prosedur səhvləri də belə qiymətləndirilməlidir. Inzibati hüquqi aktlar hüquqa uyğunluq preyüdisiyasından faydalanırlar və onların icrası məcburidir. Buna görə hüquqa zidd inzibati akta əməl etmək nəticəsində başqasına zərər vurmuş vicdanlı şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi hüquqi dövlət prinsipinə çox da uyğun gəlmir.[732]

Inzibati orqanın hüquqa zidd akt qəbul etməsi, əslində, administrasiyanın yararsız xidmət göstərməsi deməkdir. Avropa praktikasında presedent hüququna baxıldıqda, hüquqa ziddiyyət anlayışı müxtəlif şəkildə şərh edilə bildiyi halda, "şərh etmədə səhv" və ya "mülahizə səhvi" kimi hüquqa ziddiyyətlər bəzən xidmət təqsiri sayılmır.[733] Yəni inzibati orqanın mülahizə səlahiyyətini səhv tətbiq etməsi, həmişə də xidmət təqsiri sayılmır. Ancaq qanunlardakı ziddiyyəti və administrativ vəzifə və səlahiyyətlərinin dolaşıqlığını, inzibati orqanın məsuliyyətsizliyi səbəbi saymaq və bunların nəticələrini zərərə məruz qalan şəxslərin üstünə atmaq əsaslı görünmür. İnzibati aktın hüquqa ziddiyyəti məhkəmə qərarıyla müəyyən olunduqda hüquqa ziddiyyət anlayışının müxtəlif şərhlərinə əsaslanan mülahizə ilə hüququn pozulmasına səbəb olmuş idarəetmə orqanlarını məsuliyyətdən azad etmək olmaz. Əks nəticə haqq-ədalət, hüquqi dövlət prinsipinə uyğun gəlmir. Belə hallarda buna diqqət yetirilməlidir ki, inzibati akt qəbul edilməmişdən qabaqkı vəziyyətlə akt ləğv edildikdən sonrakı vəziyyət arasında fərq varmı? Fərq yoxdursa, yəni aktdakı hüquqa ziddiyyət maraqlı şəxsin vəziyyətinə təsir göstərməyibsə, inzibati orqanın maddi məsuliyyəti yaranmamalıdır.[734]

[732] «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 4-cü maddəsi də ancaq "dövlət memurlarının qanuni tələblərini icra" etməyi vətəndaşlar üçün məcburi sayır.

[733] Gözübüyük, Tan, I Cild, s. 532. Bu fikir Almaniya Mülki Məcəlləsinin 839.2-ci maddəsindən götürülüb.

[734] Gözübüyük, Tan, I Cild, s. 532.

3. Təqsirin ağırlığı / həcmi

Idarəetmə orqanlarının məsuliyyətinə səbəb olan xidmət təqsiri müəyyən ağırlıqda olmalıdırmı? Praktika və nəzəriyyədə buna dair vahid fikir və meyar yoxdur. Ancaq bəzi hallar, məsələn, məhkəmə qərarlarının tətbiq olunmaması, icra edilməməsi ağır xidmət təqsiri sayılır. Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi buna dair müraciətləri qəbul etdiyi kimi (Konvensiyanın 6-cı maddəsinin pozuntusu olduğuna görə), şikayət olunan dövlətlətə tövsiyə edir ki, şikayətçi ilə məsələnin dostçasına həlli yolunu tapsın. Digər tərəfdən, çağdaş hüquqda inzibati orqanın təqsiri olmadan da məsuliyyətə cəlb edilə biləcəyi qəbul edildiyinə görə, məsuliyyətin səbəbi kimi xidmət təqsirinin ağırlığını şərt saymaq doğru deyildir.

B. XİDMƏT TƏQSİRİ VƏ ŞƏXSİ TƏQSİR

Xidmət təqsiri xidmətin qurulması, tənzimlənməsi, fəaliyyətində ləngimələr və pozuntualar olduğuna görə dövlət qulluqçularının xidmətlə bağlı təqsirli davranışlarını ifadə edir. Dövlət qulluqçularının xidmətlə əlaqədar olmayan təqsirli davranışları onların *şəxsi təqsirini* təşkil edir və idarəetmə orqanlarının məsuliyyətinə səbəb olmur, təqsirli ictimai qulluqçunun şəxsi məsuliyyətinə səbəb olur. Şəxsi təqsir inzibati orqana aid olmur, dövlət qulluqçularının mülki qanunvericilikdəki delikt əsaslarına görə məsuliyyətini yaradır. Ona görə də xidmət təqsiri ilə şəxsi təqsir fərqləndirilməlidir.

Birincisi, dövlət qulluqçularının xidmətdən kənar təqsirli davranışları onların şəxsi təqsirli davranışları sayılır. Başqa sözlə, dövlət qulluqçularının vəzifələri xaricində və rəsmi statuslarından qəti şəkildə ayrılan təqsirli davranışları onların delikt məsuliyyətinə səbəb olur. Bu növ təqsirli davranışlar ictimai qulluqçuların şəxsi təqsirli davranışlarıdır, hüququn vətəndaşlar üçün müəyyən etdiyi öhdəliklərə zidd olan davranışlardır. Məsələn, dövlət xəstəxanasında vəzifə tutan həkimin iş saatlarından kənar apardığı müalicə nəticəsində xəstəyə zərər vurması və ya inzibati orqan rəhbərinin restorana vətəndaşı döyməsi kimi hallarda təqsirin administrasiyaya aidiyyəti yoxdur.

Dövlət qulluqçularının xidmət xaricindəki bu təqsirli davranışları ilə bərabər, onların xidmət zamanı və hətta xidmətlə bağlı bəzi təqsirli davranışları da nəzəriyyədə və məhkəmə praktikasında şəxsi təqsir kimi qiymətləndirilir. Lakin xidmətlə bağlı şəxsi təqsir inzibati orqanın maddi məsuliyyətinə səbəb olur. Yəni məmurun şəxsi təqsirini, onun icra etdiyi vəzifəsinə aid etmək mümkündürsə, bu halda inzibati orqan da məsuliyyət daşıyacaq.

Məsuliyyəti inzibati orqana aid edilə bilməsinin əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, bu hal zərərə məruz qalmış vətəndaş üçün daha əlverişlidir. Məmurun özü

maddi cəhətdən imkansız ola bilər, və zərər çəkmiş şəxs məruz qaldığı ziyanı təzmin etməyə bilər. Halbuki inzibati orqan daha "varlıdır". Xidmət zamanı şəxsi təqsir dörd halda yaranır:

1. İctimai qulluqçuların cinayət tərkibi yaradan davranışları

İctimai qulluqcuların xidmətlə bağlı davranışı (səhlənkarlığı və ya qəsdi) cinayət tərkibi yaradırsa, bu halda qüsur sırf şəxsi təqsir sayılır. Bu, həm fransız, həm də alman hüququnda (Alman Mülki Məcəlləsi, m. 839.2) qəbul edilmişdir. Çünki cinayətlə xidmət uyğunlaşmayan iki ayrı termindir, davranış cinayət tərkibi yaradırsa, artıq o, xidmətlə bir araya sığmır. Bununla belə, administrasiya bu davranışa görə məsuliyyət daşıması mümkünmü? Nəzəriyyədə bu barədə müxtəlif fikirlər var. Bu hallarda ancaq ictimai qulluqcuya qarşı iddia qaldırıla biləcəyini irəli sürənlər var, lakin bu yol zərərə məruz qalmış tərəf üçün əlverişsizdir.

2. Məhkəmə qərarlarının icra edilməməsi

Məhkəmə qərarlarını icra etməyən administrativ qulluqçunun şəxsi təqsiri yarandığı qəbul edilir. Amma bu o demək deyil ki, idarəetmə orqanlarının məsuliyyəti yaranmır. Bu halda inzibati orqanın ictimai qulluqçuya qarşı reqress hüququ olacaqdır.

3. İctimai qulluqçuların pis niyyətli davranışı

Dövlət qulluqçularının vəzifələrini icra edərkən düşmənçilik, siyasi kin və rəqabət, şəxsi mənfəət və s. əldə etmək kimi səbəblərlə zərər vuran akt qəbul etməsi, yaxud da hərəkətlər etmələri də şəxsi təqsir sayılır.

4. Ağır qüsur

İctimai qulluqçunun təqsiri xidməti vəzifə ilə bağlı olmaqla yanaşı, ağır şəkildə ortaya çıxırsa, şəxsi qüsurdan danışmaq olar. Məsələn, məmurun aydın qanun müddəasını yanlış tətbiq etməsi, açıq-aşkar səlahiyyətini aşması və s.). Bu hal dövlətin məsuliyyətini aradan qaldırmır, idarəetmə orqanlarının, sonradan bu dövlət qulluqçusuna qarşı reqress hüququnu yaradır.

5. Xidmət təqsiri ilə şəxsi təqsirin birləşməsi

Yuxarıda saydığımız xidmət təqsiri içində şəxsi təqsirin olması inzibati orqanın xidmət təqsirini və dolayısıyla məsuliyyətini aradan qaldırmır, çünki administrasiya şəxsi təqsirə yol verən məmurunu özü seçir. Dövlət məmurlarını daim yoxlamalı və onlara nəzarət etməlidir, lazım olan hallarda onların fəaliyyətini yaxşılaşdırmalıdır. Administrasiya personalını düzgün yetişdirməlidir. Dolayısıyla, ictimai qulluqçuların xidmət zamanı şəxsi təqsirli davranışları

idarəetmə orqanlarının vəzifələrini lazımi qaydada yerinə yetirmə diyini göstərir. Bu səbəbdən ictimai qulluqçuların şəxsi qusuruna görə administrasiyanı da maddi məsuliyyətə cəlb etmək mümkündür. Başqa sözlə, xidmət təqsiri ilə şəxsi təqsir birləşə bilər.

Beləliklə, xidmət təqsiri ilə şəxsi təqsirin birləşdiyi hallarda zərərə məruz qalan şəxs zərərin ödənilməsini kimdən tələb etməlidir? Xidmət qüsuruna əsaslanaraq zərərin ödənilməsini administrasiyadan, yoxsa şəxsi təqsirə isnad edərək məmurdan tələb etməlidir?

Ölkəmizin qanunvericiliyinə baxsaq, Mülki Məcəllənin və «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun uyğun tənzimləmələrindən görə bilərik ki, ictimai qulluqçuların şəxsi qüsurları xidməti fəaliyyətlə bağlı olduqda, zərərçəkən şəxsin dövləti maddi məsuliyyətə cəlb etməsi mümkündür və bu variant zərərçəkmiş üçün daha əlverişlidir.

II. TƏQSİRSİZ MƏSULİYYƏT

ÜMUMİ MÜDDƏALAR

İnzibati idarəetmə hüququnda inzibati orqanların maddi məsuliyyəti əvvəllər xidmət qüsuruna əsaslanırdı. Lakin bu, idarəetmə orqanlarının üzərinə gətürdüyü xidmətlərin artmasıyla yetərsiz oldu. Xüsusən sosial dövlət prinsipinin qəbul edilməsi ilə dövlət (administrasiya) yeni xidmətlərə girişdikdən sonra, bu xidmətlərin icrası prosesində şəxslərə zərər vurulması ehtimalı da artdı. Bunun nəticəsində administrativ davranışla zərər arasında səbəbli əlaqənin olması, təqsir şərti tələb edilmədən, inzibati orqanın məsuliyyətə cəlb edilməsi üçün yetərli sayılmağa başladı. Çünki bəzi hallarda zərərə məruz qalmış şəxsi düşdüyü ağır vəziyyətdə dəstəksiz qoymaq haqq-ədalət prinsiplərinə uyğun gəlmir. Bu barədə yuxarıda danışılıb.

Təqsirsiz məsuliyyət hallarında, bir qayda olaraq, mənəvi zərərin ödənilməsi nəzərdə tutulmur. Ancaq yaranmış maddi zərərin ödənilməsi mümkündür, bu da sosial dövlət prinsipindən irəli gəlir.

Bu məsələdə ölkəmiz ilə Avropa praktikası arasında bir fərq var: tətbiqatda bizim ölkədə də, inzibati orqanlar (dövlət) öz qüsuru olmadan yaranan zərərləri ödəyir, lakin Avropa praktikasından fərqli olaraq belə tətbiqatın məhkəmə təminatı mövcud deyildir.

Bir başqa misal: qanunvericilik fəaliyyəti nəticəsində də, müəyyən qanunların qəbulu bəzi şəxsləri zərərə məruz qoya bilər. Bu halda parlament aktı Konstitusiyaya zidd deyilsə, həmin qanunun hüquqa zidd olduğundan danışmaq

olmaz. Belə hallarda parlament, qanunun keçid müddəalarında və ya başqa aktla yaranan xüsusi və fövqaladə zərərləri dövlətin necə ödəyəcəyini nəzərdə tutmalıdır.[735] Lakin bu hal qanunda nəzərdə tutulmaya bilər. Belə olduqda bu qanunların icrasına yönəldilmiş inzibati hüquqi aktın da hüquqa ziddiyyətindən danışmaq və təqsirli məsuliyyətin yaranmasını da irəli sürmək mümükün olmayacaq. Bu səbəbdən dövlət mənşəli zərərverici akt və hərəkətlərdən yaranan məsuliyyət, hüquqa ziddiyyəti ehtiva edən təqsirli məsuliyyətlə yanaşı, belə ziddiyyəti ehtiva etməyən təqsirsiz məsuliyyət institutuna da əs aslanır.[736] Inzibati orqanın təqsirsiz məsuliyyəti özəl hüquqdaki təqsirsiz məsuliyyət kimi "istisna" olamyıb, təqsirli məsuliyyət qədər geniş və əhəmiyyətlidir.[737]

Təqsirsiz məsuliyyət administrasiyanın qüsurlu fəaliyyətinin olmasını tələb etmir. Burada idarəetmə orqanlarının davranışı ilə zərər arasında səbəbli əlaqəni sübut etmək yetərlidir.[738] Bu məsuliyyətin qəbul edilməsinin vacibliyi ictimai vəzifələr qarşısında bərabərlik, risk, haqq-ədalət kimi prinsiplərdən irəli gəlir.[739]

Onu da qeyd etməliyik ki, dövlətin maddi məsuliyyətinin iki növü – təqsirli və təqsirsiz məsuliyyət bütün ölkələrdə qəbul olunmur. Dövlətin məsuliyyətinin xüsusi hüquq müddəaları ilə tənzimləndiyi rejimlərdə təqsirsiz məsuliyyət ümumi qəbul edilmiş prinsip deyildir. Məsələn, İngiltərədə 1947-ci il tarixli *Crown Proceeding Act*a görə, administrasiya ancaq deliktlərə və ya müqavilə pozuntularına görə maddi məsuliyyətə cəlb oluna bilər.[740] Fransa Dövlət Şurasının əsasını qoyduğu inzibati orqanların təqsirsiz məsuliyyətinin şərtləri və halları, inzibati hüquq inkişaf etmiş ölkələrdə qəbul edilib (qeyd etdiyimiz kimi buna dair AŞ Nazirlər Kabinetinin tövsiyyə qərarı da var). Fransız hüququnda dövlətin təqsirsiz məsuliyyəti əsasən ictimai vəzifələr qarşısında bərabərlik prinsipinə dayanır və ifadəsini 1789-cu il tarixli "İnsan və vətəndaş hüququları Bəyannaməsinin" 13-cü maddəsində tapır: "Dövlət gücünün ehtiyacları ilə idarəetmə orqanlarının xərclərini hamının bərabər şəkildə ödəməsi qaçılmazdır.

735 Özkan, s. 31.

736 Qazanılmış hüquqlara hörmət hüquqi dövlətdə əməl olunmalı prinsiplərdən biridir. Əvvəlcə qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun şəkildə yaradılan hüquqi statusa dövlət hörmət göstərməli və onu qorumalıdır, yeni qəbul edilən qanun bu statusa toxunmamalıdır, ictimai mənafe məqsədi ilə toxunulmasının mümkünlüyü qəbul edilsə də, maraqlı tərəfin məruz qaldığı zərər mütləq ödənilməlidir.

737 Akyılmaz, Sezginer, s. 73.

738 Gözübüyük, Tan, **I Cild**, s. 538. Bununla belə, təqsirsiz məsuliyyətin "sosial risk" deyilən əsasına görə, bu halda məsuliyyətin yaranması üçün zərər verici hərəkətlə administrasiya arasında səbəbli əlaqənin yaranmaması mümkündür.

739 Akyılmaz, Sezginer, s. 73, Gözübüyük, Tan, **I Cild**, s. 538.

740 Brown, Garner, Questiaux, s. 93.

Bu yük bütün vətəndaşlar arasında imkanlarına uyğun və bərabər paylanmalıdır."

Hüquqa uyğun olsa belə, ictimai xidmətin şəxslərə yalnız onların qatlaşa biləcəkləri həddə zərər vura biləcəyini iddia etmək məntiqsizdir. Bu, ona gətirib çıxarardı ki, vətəndaşlar dövlət mükəlləfiyyətlərindəki paylarından daha ağır yükə qatlaşmalı olardılar. Bu cür özəl zərərlər yarandıqda dövlət onu ödəməlidir.[741] Əslində, zərərin "özəl" olması prinsipi, bərabərliyin pozulması kimi ortaya çıxmalıdır; bununla yanaşı, bu fikir eyni zamanda, dövlətin maliyyə gücünün ümumi mahiyyətli zərərləri ödəməkdə kiayət etməyəcəyini də əhatə edir.

Fransız hüququnda təqsirsiz məsuliyyətin başqa əsası *risk nəzəriyyəsidir*.[742] Məşhur alim Duguit tərəfindən "*Risque social*" kimi ifadə edilən risk nəzəriyyəsinə görə, bütün cəmiyyətin istifadəsi üçün həyata keçirilən dövlət fəaliyyəti heç bir təqsir olmadan, bəzi hallarda risk yarada bilər; zərər riski reallaşsa və fərdlər zərərə məruz qalsalar, dövlət bu zərərləri ödəməlidir.[743] Risk düşüncəsinə əsaslanan məsuliyyət bəzi hallarda qanunla tanındığı kimi, bəzi hallar üçün yuxarı məhkəmələrin praktikası və presedent hüququ ilə qəbul edilib.

Fransadan misal versək: 1799-cu il tarixli qanuni tənzimləmə ictimai xidmətlərin icrası nəticəsində zərərə məruz qalan şəxslərə kompensasiyanın ödənməsini nəzərdə tutur. Yenə qanuni tənzimləmələrə misal kimi, 1921-ci il tarixli "Partlayışlar nəticəsində yaranan təsadüfi qəzaların vurduğu zərərlər haqqında" Qanunun 1-ci maddəsi, 1964-cü il tarixli "Məcburi peyvənd haqqında"Qanununun 10-cu maddəsi, "Odlu silahdan istifadə haqqında" Qanunun 28-ci maddəsi göstərilə bilər.[744]

AR Konstitusiyasında dövlət məsuliyyətinin əsası kimi "qanuna ziddiyyət" göstərilir. Qanuna ziddiyyət olmadan təqsirin yaranması mümkün olmadığından, Konstitusiyada təqsirsiz məsuliyyət nəzərdə tutulmayıb. Lakin bu çatışmazlıq qismən qanunla doldurulub. Bunlar aşağıda göstərilmişdir.

Bu gün inzibati idarəetmə hüququnda təqsirsiz məsuliyyət iki prinsiplə əsaslandırılır:

1) *təhlükə* prinsipi;

---

741 Delcros, Delcros, s. 41.

742 Türk hüququnda bu əsas, təhlükə və ya risk təhlükəsi adı ilə açıqlanır. Günday, s. 252; Gözübüyük, Tan, **I Cilt,** s. 538.

743 Brown, Garner, Questiaux, s. 100.

744 Delcros, Delcros, s. 34.

2) *ictimai mükəlləfiyyətlər qarşısında bərabərlik* prinsipi. Sıra ilə bunları təhlil edək.

A. TƏHLÜKƏ (RİSK) PRİNSİPİ

Təqsirsiz məsuliyyətin bu əsası xüsusi hüquq mənşəlidir. Xüsusi hüquqda olan təhlükə prinsipi, "hər nemətin bir mükəlləfiyyəti vardır" fikrinə əsaslanır və təhlükəli işlərlə məşqul olanların, hər hansı təqsiri olmasa da, ortaya çıxan zərərli nəticələrə görə məsuliyyət daşıyacağını nəzərdə tutur.

Əsas etibarı ilə xüsusi (mülki) hüququn institutu olan təhlükə prinsipi inzibati orqan təhlükəli fəaliyyəti icra etdikdə və ya təhlükəli vasitələrdən istifadə etdikdə tətbiq olunur. Beləliklə, mülki hüquqdaki təhlükə prinsipi inzibati idarəetmə hüququna da gətirilib. Buna görə də təhlükə yaratmaq ehtimalı çox olan, texniki baxımdan qarışıq olan, dolayısıyla, hər zaman səbəbi müəyyən edilməyən zərərlə nəticələnən administrativ fəaliyyət və ya vasitə ilə/alətlə zərər vurarsa, bu zərəri administrasiya təqsirdən asılı olmayaraq ödəməlidir. Administrasiya təhlükənin qarşısını almaq üçün hər cür diqqət göstərmiş olsa belə, məsuliyyətdən yaxa qurtara bilməz. Başqa sözlə, özəl hüquqdaki praktikanın əksinə olaraq idarəetmə orqanlarının məsuliyyətdən qaçması mümkün olmamalıdır. İnzibati idarəetmə hüququnda təhlükə prinsipi aşağıdakı hallarda tətbiq edilir:

1. İnzibati orqanın təhlükəli fəaliyyət və vasitələri

Idarəetmə orqanlarının icra etdiyi fəaliyyətdən, istifadə etdiyi vasitələrdən bəziləri mahiyyətinə və ya tərkibinə görə müəyyən təhlükə ilə bağlı olur. Belə fəaliyyət və vasitələr zərərlə nəticələnərsə, administrasiya, təqsirsiz də olsa, bu zərəri ödəməlidir. İnzibati orqanın təhlükəli fəaliyyət və vasitədən istifadə etməsinə görə məsuliyyətə cəlb edilməsi hallarına praktikadan bir neçə misal çəkək:

- bəlli olmayan səbəbdən silah-sürsatın partlaması nəticəsində ölən əsgərin yaxınlarına təzminat ödənilməlidir;
- təlim sırasında təyyarənin düşməsi nəticəsində evləri dağılan şəxslərə təzminat ödənilməlidir;
- vəzifə ilə bağlı mindiyi vertolyotun havada patlayaraq yanması nəticəsində ölən zabitin yaxınlarının zərərləri dövlət tərəfindən qarşılanmalıdır.
- lokomotivdən çıxan qığılcımların törətdiyi yanğının küləyin təsiri ilə yayılması nəticəsində dəmiryolunun kənarındakı tarlası yanan şəxsə zərərə görə təzminat ödənilməlidir.

2. Peşə riski

Peşə riski, təhlükə prinsipinin peşə qəzalarında tətbiq olunma formasıdır. Buna görə də ictimai xidmətdə işləyən şəxsin vəzifəsini icra edərkən və ya vəzifəsi ilə bağlı zərərə məruz qalması xidmətin (peşənin) qaçılmaz təhlükəsi kimi qəbul edilməlidir; ortaya çıxan zərəri administrasiya, təqsiri olmasa belə, ödəməlidir.

Hüquq mühafizə, hərbi xidmət orqanları qulluqçularının peşə riski nəticəsində məruz qaldıqları zərərin ödənilməsi qanuni tənzimləmə ilə nəzərdə tutulub. Aşağıda bunlar ayrıca tədqiq edilib.

Kontinental Avropada mühafizə orqanları qulluqçuları olmayan dövlət qulluqçuları da icra etdikləri xidmətlə bağlı zərərə məruz qaldıqda məhkəmə praktikasında bu zərər administrasiyaya ödətdirilir. Bir qayda olaraq, xidmətlə bağlı zərərə məruz qalanlara və ya onların vərəsələrinə pensiya, sosail müavinətlərin ödənilməsi kimi bəzi sosial hüquqlar verilir. Peşə riski prinsipinin tətbiq olunmasına aid bəzi misallar çəkək:

- yanğını söndürməyə gedərkən mindiyi maşının aşması nəticəsndə ölən yanğınsöndürənin yaxınlarına təzminat (kompensasiya) ödənilməlidir;
- paraşütla tullanma sırasında havada təyyarə ilə toqquşma nəticəsində ölən xüsusi təyinatlının ailəsinə təzminat ödənilməlidir.

İndi təhlükəli peşə sahiblərinin məcburi sığortalanması tətbiq edilir. Belə hallarda zərər sığorta şirkətindən tələb edilir və administrasiya ayrıca təzminat ödəmir. Ancaq zərər sığorta ilə ödənilməzsə, belə halda idarəetmə orqanlarının maddi məsuliyyəti qaydasına müraciət etmək mümkündür.

Peşə riskinə əsaslanan təqsirsiz məsuliyyət Azərbaycan hüququnda qanunlarla tənzimlənir və geniş şəkildə tətbiq edilir. Qeyd etdiyimiz kimi, peşə riski təhlükə prinsipinin peşə qəzaları sahəsində tətbiq olunma formasıdır.[745] Peşə riskinə əsaslanan təqsirsiz məsuliyyətin başqa özəlliyi ondan ibarətdir ki, zərərə məruz qalan şəxs ictimai qulluqçudur. Lakin Azərbaycan hüququnda bu, məcburi şərt deyil. Aşağıda göstəriləcəyi kimi, rəsmi qulluqçu statusu olmayan şəxslərin də məruz qaldığı bəzi zərərləri administrasiya ödəyir. Fransız hüquq doktrinasında isə buna ictimai xidmətlərə qatılmada təqsirsiz məsuliyyət halı kimi yanaşılır.[746] Bu məsuliyyət növünün özəlliyi bundan ibarətdir ki, özəl hüquq şəxsləri xidmətlə əlaqədar zərərə məruz qalırlar.

Peşə riskinə əsaslanan təqsirsiz məsuliyyəti nəzərdə tutan «Məhkəmə və hüquq mühafizə orqanları işçilərinin dövlət müdafiəsi haqqında» Qanunun 19-

[745] Günday, s. 253.
[746] Gözübüyük Şeref, **Yönetim hukuku,** 8.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983, s.284.

cu maddəsi vəzifə ilə bağlı yaralanmağa görə minimum əmək haqqının 50 misli, ölüm halında isə minimum əmək haqqının 70 misli məbləğində müavinət ödənilməsini nəzərdə tutur. Habelə 1 Dekabr 1998-ci il tarixli «Cinayət prosesində iştirak edən şəxslərin dövlət müdafiəsi haqqında» Qanunun 22-ci maddəsinə görə, cinayət istintaqına yardım edən şahidlər, ekspertlər, zərər çəkmiş şəxs, tərcüməçilər, şübhəli şəxs və onun vəkilinə vurulmuş zərər istintaqın qərarı ilə ödənilir.

Əgər idarəetmə orqanlarının fəaliyyət sahəsi ilə bağlı olaraq, qarşısını almalı olduğu zərər varsa, həmin orqanlar bu zərərin qarşısını ala bilmədikdə, səbəbli əlaqənin olub-olmamasından asılı olmayaraq zərəri ödəməlidir. Kollektiv məsuliyyət anlayışına əsaslanan **sosial risk** adlanan bu prinsip nəzəriyyədə və məhkəmə praktikasında qəbul edilib."[747] Müqayisəli hüquq nəzəriyyəsində bunu təsdiq edən fikirlər olduğu kimi,[748] əksinə fikir də vardır.[749] Çünki inzibati orqanın bir şeyin qarşısını almaq *öhdəliyi* varsa, burada təqsirli məsuliyyətin (xidmət qüsuru) olduğu qəbul edilməlidir.

Peşə riski ilə bağlı tənzimlənmiş administrativ məsuliyyət halları bəzən məcburi sığortalanmadan asılıdır. Əslində, bu praktika müqayisəli hüquqda da getdikçə genişlənir. Yarana biləcək bu cür zərərin ictimai fondlar əvəzinə xüsusi sığorta fondlarına yönəldilməsini ictimai marağa uyğun addım hesab etmək olar. Qanuni tənzimləmələr peşə riski ilə əlaqədar dövlət məsuliyyətini sığorta ilə əlaqələndirir. Ona görə də zərər yarandıqda administrativ məsuliyyətin əsasının fərqli olması, yəni sığorta müqaviləsinə əsaslanması düşünülə bilər. Lakin sığortalanma məcburi olduğundan və müvafiq administrativ orqan qulluqçularının istəyi əhəmiyyət kəsb etmədiyindən, buradakı məsuliyyətin müqavilədən irəli gəldiyini düşünmək səhvdir. Sadəcə olaraq administrasiya məsuliyyətini başqa mənbəyə yönəldir. Üstəlik, sığortalanmanı dövlət şirkəti həyata keçirirsə, məsuliyyətin mənbəyi dəyişmir. Ölkəmizdə belə qanunlara misal kimi 5 Oktyabr 1999-cu il tarixli «Məhkəmə və hüquq-mühafizə orqanları işçilərinin dövlət icbari şəxsi sığortası haqqında» Qanunu göstərmək olar. Qanunun 4-cü maddəsinə görə, müvafiq ictimai qulluqçular bir dəfə sığorta məbləğinin 1 %-i qədər sığorta haqqı ödədikdən sonra vəzifə müddətinin sonunadək 5 illik maaşları miqdarında sığorta olunurlar. Vəzifə ilə əlaqədar yaralanma, şikəstlik və ya ölüm hadisəsi baş verərsə, qulluqçu və ya ailə üzvləri qanunda nəzərdə tutulmuş məbləğdə təzminat alır.

[747] Danıştay 10.Dairesi, 13.11.1995, E, 994/4934 – K. 995/5487.Danıştay Dergisi, Sayı 91, s. 1174.
[748] Özgüldür, s. 763.
[749] Günday, s. 255.

Bir digər qanun, daha dar tətbiq sahəsi olan 6 Dekabr 1993-cü il tarixli «Çernobıl qəzasının ləğvində iştirak etmiş və həmin qəza nəticəsində zərər çək-miş vətəndaşların statusu və sosial müdafiəsi haqqında» Qanundur. Bu qanunla SSRİ Ukrainasında yerləşən Çernobıl atom elektrik stansiyasında 1988-ci ildə baş vermiş qəzanın nəticələrini aradan qaldırmaq üçün çalışan və ya stansiyanın 30 km ətrafında olan, radioaktiv şüalanmaya məruz qalaraq sağlamlıqlarını itirən Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarına təzminat ödənilməsi nəzərdə tutulur. Bura müalicə xərclərinin ödənilməsi, pulsuz mənzillə təmin olunma və s. daxildir (m. 1, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 14). Diqqət edilsə, burada dövlətin (idarəetmə orqanlarının) məsuliyyəti ilə təhlükəli fəaliyyət arasında səbəbli əlaqə ol-madığı aşkara çıxar. 1991-ci ildə SSRİ-nin parçalanması ilə Azərbaycan müstəqillik əldə etmişdi, Çernobıl qəzası isə başqa dövlətin ərazisində baş vermişdi.

«Hərbi qulluqçuların pensiya təminatı haqqında» Qanunun 15-ci və 28-ci maddələrində yaralanma dərəcələri və ölüm halında ödənən aylıq pensiyanın miqdarı göstərilib. 20 May 1997-ci il tarixli «Hərbi qulluqçuların məcburi şəxsi sığortası haqqında» Qanun hərbi qullquçuların vəzifələrinin icrası zamanı məruz qaldıqları yaralanma, şikəst olma, xəstəlik nəticəsində ölümə görə ödənən təz-minatın miqdarını tənzimləyib. Qanunun 3-cü maddəsinə əsasən onları Dövlət Sığorta Şirkəti minimum əmək haqqının 1000 misli miqdarında sığorta edir. Ölüm və yaralanma, şikəstlik halında ödənəcək sığorta miqdarı qanunun 5-ci maddəsində tənzimlənib. Hüquq-mühafizə orqanlarının qulluqçuları ilə tənzim-ləmədə olduğu kimi, əlaqədar rəsmi qulluqçuların sərxoş halda hərəkət edərkən zərərə məruz qalması təzminat ödənişini aradan qaldırır.

Təhlükəli iş icra edən bütün rəsmi qulluqçular üçün belə qanuni tənzimlə-mələr nəzərdə tutulmayıb. Məsələn, yanğın söndürmə personalı da təhlükəli fəaliyyətlə məşğul olur. Buna baxmayaraq onlarla bağlı qanuni tənzimləmə və ya məhkəmə praktikası olmadığından, yanğın söndürmə personalı vəzifə ilə əlaqədar zərərə məruz qaldıqda alacaqları pensiya ümumi sayılan qanunla tənzimlənir: 23 Sentyabr 1992-ci il tarixli «Vətəndaşların pensiya təminatı haqqında» Qanunu ilə. Lakin bu qanunla tənzimlənmiş məsuliyyət forması Qanunun 24-57-ci maddələrində nəzərdə tutulan pensiya maaşları baxımından yenə təqsirsiz məsuliyyət olmaqla *sosial risk* prinsipinə, daha doğrusu, tam sosial hüquqi dövlət prinsipinə əsaslanır.[750]

[750] Bununla belə, adı çəkilən qanunun 27, 28, 50 və 51-ci maddələri peşə xəstəliyi, hərbi xidmət zamanı şikəst olma, əlillik kimi halları tənzimlədiyi üçün peşə riski prinsipinə əsaslanan məsuliyyəti nəzərdə tutur.

B. İCTİMAİ ÖHDƏLİKLƏR QARŞISINDA BƏRABƏRLİK (FƏDAKARLIĞIN TARAZLAŞDIRILMASI) PRİNSİPİ

Bu prinsipə görə, inzibati orqanın ictimai maraqla bağlı fəaliyyəti müəyyən şəxslərə zərər vurarsa, bu zərər, idarəetmə orqanlarının heç bir təqsiri olmasa da, ödənilməlidir.

Bu qayda sırf Fransız hüququna aid bir qayda deyildir. Azərbaycan da Avropa Şurasının bir üzvüdür, Avropa Şurası Nazirlər Kabinetinin buna dair tövsiyyə qərarı var. Bu prinsip həmin tövsiyyədə 2-ci rəhbər prinsip kimi göstərilir. Tövsiyyə qərarın tam adı *Recommendation No. R (84) 15 Of The Committee Of Ministers To Member States Relating To Public Liability*.

Administrasiya ictimai mənafeyi reallaşdırmaq, ictimai ehtiyacı ödəmək üçün fəaliyyət göstərir. Inzibati orqanın bu fəaliyyətndən bütün cəmiyyət yararlanır. Ancaq bütün cəmiyyətin yararlanacağı bu xidmət və ya fəaliyyət müəyyən şəxslər üçün hansısa öhdəliklər yaradır, onları xüsusi fədakarlığa məcbur edə bilər. Bu da haqq-ədalət prinsipinə uyğun gəlmir. İctimai vəzifələrin paylanmasında məhz bu şəkildə pozulan tarazlıq bərpa edilməlidir. Bu da, ictimai mənafeyi reallaşdırmaq üçün icra edilən xidmət və ya fəaliyyətlə zərərə məruz qalan şəxslərə həmin zərərin ödənilməsi yolu ilə həyata keçirilir.

"Fədakarlığın tarazlaşdırılması prinsipi"nin ən aşkar tətbiq sahəsi dövlətləşdirmədir (mülkiyyətin dövlət lehinə özgəninkiləşdirilməsi). Dövlətləşdirmə ictimai mənafeyin tələb etdiyi hallarda idarəetmə orqanlarının qabaqcadan ədalətli kompensasiya ödəməsi şərti ilə xüsusi mülkiyyətdə olan daşınmaz əmlakın ictimai mülkiyyətə keçirilməsini ifadə edir.[751] Dolayısıyla, dövlət və ictimai ehtiyaclar (Konstitusiyanın 29-cu maddəsi) üçün həyata keçirilən dövlətlədirmə zamanı müəyyən bir şəxs razı olmasa belə, məhkəmə qərarı ilə daşınmaz əmlakın inzibati orqanın nəfinə keçirilməsinə boyun əymək məcburiyyətində qalacaq; şəxsin fövqaladə şəkildə qatlandığı bu fədakarlıq daşınmaz əmlakın dəyərinin ödənilməsi yolu ilə tarazılaşdırılır. Dövlətləşdirmə, yəni ekspropriasiyanın tətbiqi ilə bağlı Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin xeyli qərarları var. AR Prezidentinin 19.01.2006-cı il tarixli fərmanı ilə məhkəmələrə tövsiyə olunur ki, Avropa Məhkəməsinin qərarlarına daha çox diqqət yetirsinlər.

Bu prinsipin tətbiq olunması üçün yaranmış zərər ümumi olmamalıdır, yəni böyük bir təbəqəyə zərər vurmamalıdır, ancaq konkret şəxsə və ya şəxslərə zərər vurmalıdır.

[751] Müqayisəli hüquqda xüsusi mülkiyyət özgəninkiləşdirilmədən onun üzərinə əşya hüquqlarının, servitutların qoyulması da mümkündür.

Bu prinsipin tətbiq olunmasına aid bəzi misallar çəkək:

- su anbarının inşası ilə bağlı yatağı və yönü dəyişən çayın torpaqları basmasından zərər çəkən şəxslərə təzminat ödənməlidir;
- yol çəkilməsi zamanı istifadə olunan daş və qum karxanalarından ətraf mühitə yayılan tozlardan kənd təsərrufatı məhsullarına vurulan zərər ödənilməlidir.

C. SOSİAL RİSK PRİNSİPİ

Bu təqsirsiz məsuliyyət halını başqalarından ayıran cəhət odur ki, zərərlə administrativ davranış arasında səbəbli əlaqə belə axtarılmır. Bu halda kompensasiyaya ödənməsinin əsası budur ki, humanizm, haqq-ədalət və vicdanlı olmaq prinsipləri nəzərə alınır. Ola bilər ki, müəyyən şəxslər ağır zərərə məruz qalsınlar və bu da onların şəxsi vəziyyətini xeyli pisləşdirsin. Sosial dövlət prinsipi vətəndaşların məruz qaldığı bu ağır zərərin qismən də olsa, ödənilməsini tələb edir. Bir əvvəlki məsuliyyət əsasında olduğu kimi, sosial risk prinsipinin tətbiq edilməsi üçün də, zərər ümumi olmamaladır, yəni ancaq ayrı ayrı şəxslərə dəymiş zərər kimi çıxış etməlidir.

Bu prinsipin tətbiq edilməsinin zərurətini belə bir misalla izah edə bilərik: polis əməkdaşlarının təqibindən qaçan cinayətkarlar A-ya aid avtomobili qaçırırlar və təqib zamanı avtomobili aşırdaraq tam yararsız hala salırlar. Burada A-nın məruz qaldığı zərərlə administrasiyanın (polisin) hərəkəti arasında səbəbli əlaqə yoxdur. Zərər üçüncü şəxslərin hərəkətlərindən yaranıb. Lakin A-nın taksi sürücüsü olması və ailəsinin dolanışığını bu maşınla təmin etməsi vəziyyəti dəyişir; bu halda zərəri dövlətin ödəməsi haqq-ədalət prinsipinə uyğun gələrdi.

Sosial risk prinsipi daha çox təbii fəlakət nəticəsində zərərə məruz qalma, terror, iğtişaş və anarxiya hadisələrində vurulan zərərlərlə bağlı tətbiq olunur. Burada zərərlə zərər yetirən hadisə arasında administrativ səbəbli əlaqənin yaranması şərt deyil.

Lakin iğtişaş və terror hadisələrində şəxslərin zərərə məruz qalması zamanı administrasiya onları qorumaq öhdəliyinə zidd hərəkət edibsə, belə halda təqsirsiz məsuliyyətdən deyil, *xidmətin pis, yararsız işləməsindən* danışmaq daha düzgün olardı. Məsələn, şəxs uzun müddət hədə-qorxuya məruz qaldığı üçün polisdən kömək istəyibsə, polis isə buna səhlənkarlıqla yanaşıbsa və nəticədə şəxs yaralanıb və ya başqa zərərə məruz qalıbsa, burada təqsirli məsuliyyət yaranacaq. Lakin kütləvi iğtişaş zamanı yol kənarında dayanmış avtomobili iğtişaşçılar zədələyərsə, bu zaman təqsirsiz məsuliyyətdən danışmaq mümkündür.

III. ÖLKƏMİZDƏ İNZİBATİ QƏRAR VƏ HƏRƏKƏTLƏRDƏN YARANAN MADDİ MƏSULİYYƏTİN TƏNZİMLƏNMƏSİ

A. TƏZMİNAT MƏSULİYYƏTİNİN ƏSASI

Azərbaycan hüququnda inzibati hüquqi akt və hərəkətlərdən yaranan təzminat məsuliyyəti Konstitusiya və qanunlarla tənzimlənir. Administrativ məsuliyyətin inkişafı ilə bağlı məhkəmələrin təsiri də effektiv deyil. Mülki Məcəllədə qanunla müəyyən edilmiş məsuliyyət sistemi var.[752] Rusiya hüquq nəzəriyyəsində idarəetmə orqanlarının maddi məsuliyyəti mülki hüququn tədqiqat sahəsi sayılır.[753] Mövzunun tədqiq edilməsinə başlamazdan qabaq qanunvericiliyimizdə bununla bağlı tənzimləmələri xronoloji şəkildə gözdən keçirmək lazımdır.

Konstitusiya, Maddə 68. ***Zərərin ödənilməsini tələb etmək hüququ***

I. Cinayət, habelə hakimiyyətdən sui-istifadə nəticəsində zərər çəkmiş şəxsin hüquqları qanunla qorunur. Zərər çəkmiş şəxsin ədalət mühakiməsinin həyata keçirilməsində iştirak etmək və ona vurulmuş zərərin ödənilməsini tələb etmək hüququ vardır.

II. Hər kəsin dövlət orqanlarının, yaxud onların vəzifəli şəxslərinin qanuna zidd hərəkət və ya hərəkətsizliyi nəticəsində vurulmuş zərərin dövlət tərəfindən ödənilməsi hüququ vardır.

«Təhqiqat, ibtidai istintaq, prokuruluq və məhkəmə orqanlarının qanunsuz hərəkətləri nəticəsində fiziki şəxslərə vurulmuş ziyanın ödənilməsi haqqında» Qanun.

Maddə 1. Ümumi müddəalar

Bu Qanunun və Azərbaycan Respublikasının digər qanunvericilik aktlarının müddəalarına əsasən Azərbaycan Respublikasının ərazisində Azərbaycan Respublikasının təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının səhvi və ya sui-istifadəsi nəticəsində:

1) barəsində məhkəmənin bəraət hökmü çıxarılan şəxsin cinayət təqibinə məruz qalması;

---

[752] Yeni qəbul edilmiş Mülki Məcəllənin müddəalarının önəmli hissəsi Almaniya Mülki Qanunnaməsindən götürülüb. Deliktlərdən yaranan məsuliyyət müddəaları Almaniya hüququndan fərqlənir. Məsələn, Almaniya Mülki Məcəlləsinin 839.1 maddəsində vəzifəli şəxslər və məmurların şəxsi məsuliyyəti Azərbaycanda «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25.6-cı maddəsində nəzərdə tutulur. Almaniya Mülki Məcəlləsinin ingiliscə mətni üçün baxın: www.hull.ac.uk/php/lastcb/bgbeng2.htm (30.09.2005)

[753] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 312.

2) barəsində cinayət təqibinə Azərbaycan Respublikası Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 39.1.1, 39.1.2, 39.1.6-39.1.8 və 39.2-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş əsaslarla xitam verilən şəxsin cinayət təqibinə məruz qalması;
3) Azərbaycan Respublikası Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 39.1.3, 39.1.4, 39.1.10 və 39.1.11-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş əsaslarla barəsində cinayət təqibinə xitam verilməli olan şəxs haqqında cinayət təqibinə vaxtında xitam verilməməsi və cinayət təqibinin davam etdirilməsi;
4) Azərbaycan Respublikası Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 39.1.12-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş əsaslarla barəsində cinayət təqibinə xitam verilməli olan şəxsdən buna razılıq alınmasına baxmayaraq, həmin şəxs barəsində cinayət təqibinin davam etdirilməsi;
5) şəxsin qanunsuz həbs olunması və ya tibbi, yaxud tərbiyə müəssisəsinə məcburi yerləşdirilməsi, habelə qanuni əsas olmadan müəyyən edilmiş müddətdən artıq həbsdə saxlanması;
6) cinayət təqibi üzrə icraat zamanı şəxsin qanunsuz olaraq Azərbaycan Respublikası Cinayət-Prosessual Məcəlləsinin 176-cı və 177-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş hallarda prosessual məcburiyyət tədbirlərinə məruz qalması;
7) şəxsin barəsində əməliyyat-axtarış tədbirlərinin həyata keçirilməsi;
8) şəxsin barəsində islah işləri, inzibati həbs və ya cərimə növündə inzibati tənbeh tətbiq edilməsi nəticəsində həmin şəxsə vurulmuş ziyan ödənilməlidir.

Bu maddənin birinci hissəsində nəzərdə tutulmuş hallarda vurulmuş ziyan təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin təqsirindən asılı olmayaraq tam həcmdə ödənilir.

Maddə 5. Ödənilən ziyan

Bu Qanunun 1-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş hallarda hər bir şəxsə:

1) məhrum olduğu əmək haqqı, pensiya, müavinət və başqa gəlirlər;
2) müsadirə edilməsi, dövlət nəfinə keçirilməsi, istintaq orqanları tərəfindən götürülməsi, üzərinə həbs qoyulması ilə vurulmuş əmlak ziyanı;
3) ödənilmiş məhkəmə xərcləri, habelə hökmün icrası zamanı ödənilmiş və ya tutulmuş cərimə;
4) hüquqi yardımın göstərilməsi ilə əlaqədar ödənilmiş məbləğlər;
5) vurulmuş fiziki və mənəvi ziyan ödənilməlidir.

Həbsdə saxlanmasına, məhkəmə məsrəflərinə, həbsdə saxlanarkən gördüyü məcburi işlərə görə haqqın verilməsinə sərf olunmuş məbləğlər təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının səhvi və ya sui-istifadəsi nəticəsində şəxsə vurulmuş ziyanın ödənilməsi üçün nəzərdə tutulmuş məbləğdən çıxıla bilməz.

Mülki Məcəllə

Maddə 1099. Hüquqi və ya fiziki şəxsin öz işçisi tərəfindən törədilmiş mülki hüquq pozuntusu (delikt) üçün məsuliyyəti

1099.1. Hüquqi və ya fiziki şəxs öz işçisinin törətdiyi mülki hüquq pozuntusu (delikt) üçün məsuliyyət daşıyır və əmək (qulluq, mənsəb) vəzifələrinin icrası zamanı işçisinin vurduğu zərərin əvəzini ödəməlidir.

1099.2. Bu Məcəllənin bu fəslində nəzərdə tutulan qaydalara tətbiqən, işçi əmək müqaviləsi əsasında iş görən fiziki şəxsdir, habelə mülki hüquq müqaviləsi üzrə iş görən fiziki şəxsdir, bir şərtlə ki, bu zaman o, müvafiq hüquqi və ya fiziki şəxsin tapşırığı ilə və işlərin təhlükəsiz aparılmasına onun nəzarəti altında fəaliyyət göstərsin və ya fəaliyyət göstərməli olsun.

Maddə 1100. Dövlət orqanlarının, yerli özünüidarə orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin vurduqları zərər üçün məsuliyyət

Dövlət orqanlarının, yerli özünüidarə orqanlarının və ya bu orqanların vəzifəli şəxslərinin qanunsuz hərəkətləri (hərəkətsizliyi) nəticəsində, o cümlədən dövlət orqanının və ya yerli özünüidarə orqanının qanuna və ya digər hüquqi akta uyğun gəlməyən aktının qəbul edilməsi nəticəsində fiziki və ya hüquqi şəxsə vurulmuş zərərin əvəzini Azərbaycan Respublikası və ya müvafiq bələdiyyə ödəməlidir.

Maddə 1101. Təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının qanunsuz hərəkətləri ilə vurulmuş zərər üçün məsuliyyət

1101.1. Qanunsuz məhkum etmə, cinayət məsuliyyətinə qanunsuz cəlb etmə, qəti imkan tədbiri kimi həbsəalmanın və ya başqa yerə getməmək haqqında iltizamın qanunsuz tətbiqi, inzibati tənbehin qanunsuz verilməsi nəticəsində fiziki şəxsə vurulmuş zərərin əvəzini təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq və məhkəmə orqanlarının vəzifəli şəxslərinin təqsirindən asılı olmayaraq, Azərbaycan Respublikası qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada tam həcmdə ödəyir.

1101.2. Təhqiqat, ibtidai istintaq, prokurorluq orqanlarının qanunsuz fəaliyyəti nəticəsində fiziki və ya hüquqi şəxsə vurulmuş zərər bu Məcəllənin

1101.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan nəticələrə səbəb olmadıqda onun əvəzi qanunla müəyyənləşdirilmiş əsaslarla və qaydada ödənilir.

1101.3. Ədalət məhkəməsinin həyata keçirilməsi zamanı vurulmuş zərərin əvəzi o halda ödənilir ki, hakimin təqsiri məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş hökmü ilə müəyyənləşdirilsin.

Maddə 1108. Ətrafdakılar üçün yüksək təhlükə yaradan fəaliyyətlə törədilmiş zərərə görə məsuliyyət

1108.1. Ətrafdakılar üçün yüksək təhlükə ilə bağlı fəaliyyəti (nəqliyyat vasitələrindən, mexanizmlərdən, yüksək gərginlikli elektrik enerjisindən, atom enerjisindən, partlayıcı maddələrdən, güclü təsir edən zəhərlərdən və i.a. istifadə edilməsi, tikinti fəaliyyətinin və onunla bağlı digər fəaliyyətin həyata keçirilməsi və s.) nəticəsində mülki hüquq pozuntusu törətmiş fiziki və hüquqi şəxslər yüksək təhlükə mənbəyinin vurduğu zərərin əvəzini ödəməyə borcludurlar, bu şərtlə ki, zərərin qarşısıalınmaz qüvvənin təsiri və ya zərərçəkənin qəsdi nəticəsində əmələ gəldiyini sübuta yetirməsinlər. Zərərin əvəzini ödəmək vəzifəsi yüksək təhlükə mənbəyinə mülkiyyət hüququ ilə və ya digər qanuni əsasla (icarə hüququ ilə, nəqliyyat vasitəsini idarə etmək hüququna dair etibarnamə üzrə və i.a.) sahiblik edən fiziki və ya hüquqi şəxsin öhdəsinə qoyulur.

1108.2. Yüksək təhlükə mənbəyinin sahibi digər şəxslərin hüquqa zidd hərəkətləri nəticəsində mənbənin onun sahibliyindən çıxdığını sübuta yetirərsə, həmin mənbənin vurduğu zərər üçün məsuliyyət daşımır. Belə hallarda yüksək təhlükə mənbəyinin vurduğu zərər üçün məsuliyyəti mənbəyə hüquqa zidd yiyələnmiş şəxslər daşıyırlar. Yüksək təhlükə mənbəyinin sahibi həmin mənbənin onun sahibliyindən hüquqa zidd götürülməsində təqsirli olduqda məsuliyyət həm mənbə sahibinin, həm də yüksək təhlükə mənbəyinə hüquqa zidd yiyələnmiş şəxsin üzərinə qoyula bilər.

1108.3. Yüksək təhlükə mənbələrinin sahibləri bu mənbələrin qarşılıqlı təsiri (nəqliyyat vasitələrinin toqquşması və i.a.) nəticəsində üçüncü şəxslərə dəymiş zərər üçün bu Məcəllənin 1108.1-ci maddəsində nəzərdə tutulan əsaslar üzrə birgə məsuliyyət daşıyırlar. Yüksək təhlükə mənbələrinin qarşılıqlı təsiri nəticəsində onların sahiblərinə dəymiş zərərin əvəzi ümumi əsaslarla ödənilir.

«Dövlət qulluğu haqqında» Qanun

Maddə 25. Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti

25.1. Dövlət qulluqçularına həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və yaxud lazımi şəkildə yerinə yetirilməməsi, həmçinin bu Qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyyətlərə əməl olunmaması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

25.5. Dövlət qulluqçuları qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada inzibati məsuliyyətə və cinayət məsuliyyətinə cəlb oluna bilərlər.

25.6. Dövlət qulluqçuları onların təqsiri üzündən dəymiş zərər üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada maddi məsuliyyət daşıyırlar. Dövlət qulluqçularının qanunauyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi tam həcmdə dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına ödənilir.

Göründüyü kimi, inzibati akt və hərəkətlərdən yaranan məsuliyyət Azərbaycan hüququnda qanuni tənzimləmələrdə əksini tapır. Hüquqi dövlət anlayışının indi-indi möhkəmlənməyə başladığı post-sovet mekanında hüquq nəzəriyyəsində və məhkəmə praktikasında bununla bağlı inkişaf etmiş insitut yoxdur.[754] Yuxarıda göstərilən qanunvericilik müddəaları da həm təqsirli, həm də təqsirsiz məsuliyyət hallarını nəzərdə tutur.

B. TƏQSİRLİ MƏSULİYYƏTİN HƏDLƏRİ

Qeyd etmək olar ki, yeni formalaşan hüququmuzda inzibati aktlardan yaranan məsuliyyət administrativ təqsirə, administrativ hərəkətlərdən irəli gələn məsuliyyət isə həm administrativ təqsirə, həm də delikt məsuliyyətinə əsaslanmış kimi görünür. Əslində bu vəziyyət qanunverici orqan və ya məhkəmə praktikasında nəzərdə tutulmuş, məqsədyönlü bir tənzimləmə deyildir. Bunun başlıca səbəbi qanunvericilikdə yanlış terminlərdən istifadədir.[755]

Göründüyü kimi, konstitusion tənzimləmədə administrativ məsuliyyətin yaranması üçün əsasən qanuna ziddiyyət şərti qoyulur.[756] Konstitusiyanın 68-ci maddəsinin 1-ci bəndində "vəzifədən sui-istifadə"dən bəhs edilib, zərərin ödə-

[754] Hüquqi dövlət prinsipinin inkişafında Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin əhəmiyyətli təsiri vardır. Lakin təəssüflə qeyd etməliyik ki, administrativ məsuliyyətin inkişaf etdirilməsi ilə bağlı hələ ki, yenilik ortaya qoyulmayıb.

[755] Köhnə sovet hüququndan qalan bir anlayışa görə, "vəzifəli şəxs" termini bütün ictimai qulluqçuları əhatə eləmir. Bir çox ictimai qulluqçunun "vəzifəli şəxs" statusu yoxdur.

[756] "Qanuna ziddiyyət" yazılı hüquq normasına ziddiyyət üçün istifadə olunur. Bunun "hüquqa ziddiyyət" ilə hansı nöqtələrdə ayrıldığı tam və qəti olaraq ortaya qoyulmayıb. Lakin buradaki "qanuna ziddiyyət" termini, "hüquqa ziddiyyət" kimi şərh olunmalıdır.

nilməsi vurğulanıb, lakin zərərin məmurun, yoxsa dövlətin hesabına ödəniləcə-yindən bəhs edilməyib. Ancaq 68-ci maddənin 2-ci paragrafında dövlətin məsuliyyətindən bəhs olunub, dövlət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərin in başqasına zərər vuran qanuna zidd davranışlarının dövlətin maddi məsuliyyətina səbəb olaçacağı nəzərdə tutulub. Əslində, "dövlət orqanı" ifadəsi ilə təkcə administrasiya deyil, eyni zamanda parlament və məhkəmə hakimiyyəti də nəzərdə tutulur. Amma mövzumuzu maraqlandıran inzibati vahidlərin bu tərifl əhatə olunduğu aydındır. Digər tərəfdən, Azərbaycan hüquq sistemində yerli özünüidarəetmə instansiyaları qeyri-dövlət orqanları sayıldığına görə, administrativ instansiya olsa da, Konstitusiyanın 68-cı maddəsi onları əhatə etmir.

Konstitusiyanın bu tənzimləməsinin *təqsir* konstruksiyasını nəzərdə tutub-tutmaması baxımından analiz etməyə ehtiyac var.

"Təqsir" terminin hüququmuzda cinayət və mülki hüquq baxımından yanaşılır. Bununla belə, onlar arasında böyük fərq yoxdur. "Xidmət təqsiri" terminin olmadığı köhnə sovet inzibati idarəetmə hüququnda ictimai qulluqçuların təqsirindən bəhs etmək mümkündür. Onların zərərverici hərəkətlərdə ki təqsirinə mülki hüquq baxımından yanaşılırdı. Qüvvədən düşmüş 1964-cü il tarixli Mülki Məcəllə təqsir terminindən istifadə etsə də, 2000-ci ildə qüvvəyə minən Mülki Məcəllə təqsir terminini açıqlamır. Köhnə qanunun 45-ci maddəsinə görə, təqsir termini cinayət hüququna oxşar idi; təqsir qəsd və ehtiyatsızlıq formasında təzahür edirdi.[757] Hüquqi şəxslər də təqsirli sayıla bilərdi.[758] Məhz bu nöqtədə elmi problem ortaya çıxır - hüquqi şəxslərin də, dövlətin də təqsir qabiliyyəti varsa, onların təqsiri üçün şəxsi təqsirdən fərqli təqsir tərkibi lazımdır. Çünki xidmətin qurulmasında bir əksiklik və çatışmazlıq varsa, bunu necə "qəsd" yaxud "ehtiyatsızlıq" kimi irəli sürmək olar? Yəni fiziki şəxslərin psixolojik aləminə aid olan təqsirin "iradəvi ünsürü" və "əqli ünsürü", orqan baxımından necə tətbiq olunacaq? Həqiqətən də, özəl hüquqdaki təqsir anlayışını ümümi hüquq şəxsləri üçün tətbiq etmək mümkün deyildir.[759] "Xidmət təqsiri" terminin çatışmazlığı məhz burada özünü göstərir. Yeni Mülki Məcəllə məsuliyyəti geniş şəkildə tənzimləyir, lakin bunu açıqlamır, ona görə də təqsirin köhnə tərifindən istifadə etmək lazım gəlir. Nəzəriyyədə də təqsir termini yeni məcəllə baxımından işlənməyib.

Konstitusiyanın 68-ci maddəsində də təqsir termini yoxdur. Burada adı çəkilən "qanuna ziddiyyət" terminin təqsiri əhatə etmədiyini yuxarıda mətni

[757] Burada köhnə hüquq sistemimizdən qalma təqsirin "ehtiyatsızlıq" növünə toxunmaq lazımdır; ehtiyatsızlıqda şəxs elədiyi hərəkətlərin nəticələrini arzulamır və nəzərə almır, bu vəziyyət şəxsin lazımi diqqət göstərməməsindən irəli gəlir.

[758] Hüquq ensikoledik lüğəti, s. 430.

[759] Gözübüyük, Tan, **I Cild,** s. 518.

verilən Mülki Məcəllənin 1101-ci maddəsi də göstərir. Maddə məmurların təqsirli olub-olmamasından asılı olmayaraq administrativ məsuliyyətin yaranması üçün akt və ya hərəkətlərin qanuna zidd olması şərtini qoyur və qanuna ziddiyyəti açıq şəkildə təqsirdən ayırır. Lakin buradaki təqsir vəzifəli şəxslərin vəzifə qüsurudur.

Əslində Azərbaycan hüququnda da maddi məsuliyyətin əsası iki yerə bölünür – birincisi təqsirli məsuliyyət halıdır, digəri də təqsirə/qüsura əsaslanmayan, yəni obyektiv məsuliyyət halıdır.[760] Inzibati orqanların məsuliyyəti üçün hüquqa ziddiyyət əsas şərt olduğu üçün, administrasiv məsuliyyətin də təqsirə əsalandığı aydındır. Lakin bunun da, rəsmi qulluqçuların şəxsi təqsiri olmaya biləcəyi bəllidir. Bütün bunlar elmi baxımdan administrativ təqsir termininin açıqlanmasını tələb edir.[761] Administrativ təqsir termininin tərkibini müəyyən etmək məcburi olduğu kimi, administrativ təqsirlə hüquqa ziddiyyət arasındakı münasibətləri də araşdırmaq lazımdır. Sovet hüququndan qalan hakim fikrə görə, hüquqi şəxslərin təqsiri onun işçilərinin təqsirli hərəkətlərindən yaranır.[762] Lakin başqa bir fikir hüquqi şəxslərin təqsirinə personalını seçməkdə və ona nəzarət etməkdə diqqətsizlik kimi yanaşırdı.[763] Administrativ təqsir, hüquqi şəxslərin təqsiridir və dövlət gücündən istifadə edən orqanın təqsiri olduğu üçün xüsusi təqsirdir. Həqiqətən də ictimai qulluqçuların dövlət gücünü tətbiq etdiklərini nəzərə alsaq, idarəetmə orqanlarının öz personalı üzərində nəzarət öhdəliyinin şərt olduğu aydın olacaq. Qanunvericiliyimizə əsasən administrativ təqsiri "ictimai qulluqçuların fəaliyyətlərində hüquqa zidd davranışlarla maddi, cismani və mənəvi zərərə səbəb olmaq" kimi ifadə etmək olar. Lakin administrativ təqsirin bu tərifinin də dar və yetərsiz olduğunu qəbul etmək lazımdır.

Bütün bunlar fransız hüququndakı "xidmət qüsuru/təqsiri" konstruksiyasının nə qədər gərəkli olduğunu bir daha sübut edir. Bu tezisi alman hüququnda olan tənzimləmə də dəstəkləyir. İnzibati orqanın məsuliyyətini qanunla nəzərdə tutan alman hüququnda da, rəsmi qulluqçuların şəxsi təqsirini obyektiv mahiyyətə salmaq üçün "xidmət qüsuru"na bənzər obyektiv meyar axtarılır.[764]

---

760 Hüquq ensikoledik lüğəti, s. 430.

761 Administrativ təqsirə vəzifə təqsirinin eyni şey olmadığını bir misalla izah etmək mümkündür: polisin ifadə alarkən zor tətbiq edərək şübhəli şəxsə xəsarət vurması zamanı onun təqsiri qəsd şəklində, işlədiyi inzibati orqan baxımından isə personalı üzərində zəif nəzarət şəklində ortaya çıxır.

762 Сергеев А.П., Толстой Е.К. **Гражданское право**, част 1, «Юрист», Москва, 1998, с. 575.

763 Агарков М.М. **Гражданское право,** част 1, «Юридическая литература», Москва, 1994, с. 332.

764 Ozansoy Cüneyt, *Türkiye İdaresinin Sorumluluğunda Kamu Hukuku Erozyonu,* **I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi - İdari Yargı**, Danıştay Matbaası, Ankara, 1991, s.83.

"Xidmət təqsiri" terminini müəyyən etmək üçün hüquqa ziddiyyət anlayışından istifadə ən yaxşı yoldur. Bu mövzuda müqayisəli hüquqda istifadə olunan terminin və tərkibin eynən Azərbaycan hüququnda da istifadəsində yuxarıda verilən qanuni tənzimləmələr baxımından hər hansı əngəl yoxdur. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, xidməti təqsir termini hüquqa ziddiyyətdən daha geniş, administrasiyanı bəzi müsbət hərəkətlərə məcbur edən termindir. Belə halda idarəetmə orqanlarının səhlənkarlığına əsaslanaraq onu xidmətin "pis/ləng işləməsi - işləməməsi"nə görə məsuliyyətə cəlb etmək olar. İnzibati akt və hərəkətlərin hüquqa zidd olmasına əsaslanaraq administrativ məsuliyyəti izah etmək və onun həcmini göstərmək mümkündürmü? "Xidməti təqsir" termininin izahı və inzibati orqanların təqsirli məsuliyyətinin hüquqa ziddiyyətə deyil, xidmət qüsuruna bağlanılmasını sosial hüquqi dövlət prinsipi də tələb edir. Çünki dövlətin məsuliyyətini təkcə akt və hərəkətlərin hüquqa ziddiyyətinə bağlamaq, ictimai xidmət dövlətinin deyil, polis dövlətinin prinsipi ola bilər. Bu, hardasa, hüquq dövlətini qanun dövlətindən ayıran xüsusiyyətdir. Sosial hüquq dövlətində administrativ fəaliyyətin əsas məqsədi ictimai xidmət və ictimai mənafedir.

"Xidməti təqsir" termini qanunvericilik, nəzəriyyə və məhkəmə praktikasında olmadığı üçün Azərbaycanda xidmətdəki müxtəlif ləngimələr və bundan yaranan zərərə görə administrativ məsuliyyət tətbiq edilmir. Məsuliyyətin tətbiq olunmaması isə bu ləngimələrin və "pis idarəetmə"nin davam etməsinə səbəb olur.

Qanunvericiliyə görə, hüquqa ziddiyyətdən daha dar şərh edilən *qanuna zidd* akt və ya hərəkətin olması da tələb olunur.[765] İdarəetmə orqanlarının davranışı hərəkətsizlik formasında olursa, burada da qanuna ziddiyyət axtarılacaq. Qanuna ziddiyyətin müəyyən edilməsində hansı ölçülərin tətbiq olunması nəzəriyyədə göstərilməyib. Bu səbəbdən xidməti təqsir termini hələ ki, post-sovet hüququnda möhkəmlənməyib və inzibati qərarlarda qanuna ziddiyyətə hüquqa ziddiyyət kimi baxılmalıdır. Administrativ hüququn mənbələri qanunlardan çox inzibati normativ aktlardır. Bu səbəbdən akt və hərəkətlərin qanuna ziddiyyətindən deyil, ancaq hüquqa ziddiyyətindən danışmaq lazımdır. Lakin nəzəriyyədə buna da toxunulur.[766] Belə halda "hüquqa ziddiyyət" hər hansı hüquqi normaya ziddiyyət kimi anlaşılmalıdır.[767] Həm akt, həm də hərəkətləri əhatə edəcək şəkildə hüquqa zidd administrativ davranışa o *administrativ*

[765] Allahverdiyev Sabir, **Azərbaycan Respublikasının Mülki hüququ,** Cild II, Digesta, Bakı, 2001, s. 746.

[766] Allahverdiyev S., s. 747. Müəllif əvvəlki səhifədə məsuliyyətə səbəb olan inzibati qərarlar və hərəkətlərdə hüquqa ziddiyyət deyil, qanuna ziddiyyətin axtarılmasının vacibliyini müdafiə edir, başqa yerdə isə ziddiyyətin sadəcə qanunlara deyil, başqa hüquqi aktlara görə də müəyyən edilməyini qəbul edir ki, bunu da Mülki Məcəllənin 1100-cu maddəsi ancaq inzibati qərarlar baxımından nəzərdə tutur.

[767] Özay, s. 739.

instansiyasının icra etmək vəzifəsini daşıdığı ***xidmətin məqsəd və icra üsullarına*** *zidd davranış* kimi tərif verilməlidir. Bunu hüquqi dövlət prinsipi tələb edir.

Bəzi hallarda qanunlarda əlaqədar administrativ instansiyanın xidməti vəzifəsi ümumi şəkildə deyil, ayrıntılı və dəqiq tənzimlənir və belə hallarda administrativ instansiyanın vəzifəsini müəyyən etmək çətin olmur. Məsələn, mühafizə orqanlarının fəaliyyətində hüquqa ziddiyyət müqayisəli hüquqdaki "xidməti təqsir" konstruksiyasının tərkibinə çox yaxındır. "Polis haqqında" Qanunun 3-cü maddəsi ictimai asayişi qorumaq, cinayətlərin və başqa hüquq pozuntularının qarşısını almaq, şəxsi hüquq və azadlıqları qorumaq kimi məsələlərdə polisin vəzifələrini sadalayır. Bu halda polisin hadisə yerinə geç gəlməsi və ya şübhəli şəxsə işkəncə verməsi açıq şəkildə hüquqa ziddir. 10 İyun 1997-ci il tarixli "Yanğın təhlükəsizliyi haqqında" Qanunun 5-ci maddəsi inzibati orqanın bu sahədəki vəzifələrini göstərib; bu maddədəki tənzimləməyə ziddiyyət, xidməti təqsir şəklində qarşıya çıxacaq. Qanunun 9-cu maddəsi yanğınların söndürülməsini administrasiyanın üzərinə qoyur.[768] Başqa bir örnək 30 Dekabr 1997-ci il tarixli "Əhalinin radiasiya təhlükəsizliyi haqqında" Qanunun 5, 7 və 13-cu maddələri radiasiyanın qarşısının alınmasını və radiaktiv maddələrin yoxlanması vəzifəsini administrasiyanın üzərinə qoyur. Belə hallarda idarəetmə orqanlarının səhlənkar davranışı hüquqa ziddiyyətə səbəb olaçaq.

Lakin inzibati orqanların pozitiv öhdəliklərini qanunvericilik həmişə belə ətraflı tənzimləmir. Bəzən bunlar mücərrəd səlahiyyət kimi göstərilir. Məsələn, bələdiyyələrin hüquqi statusunu tənzimləyən 2 İyul 1999-cu il tarixli Qanun bələdiyyəyə ictimai xidmət göstərmək səlahiyyəti verir. Bu, öhdəlik kimi nəzərdə tutulmur və maddi gəlirləri az olan bələdiyyələrin üzərinə xidmət məsələsində müəyyən öhdəliklər qoyulması hələlik mümkün deyil.

Yerli icra hakimiyyətləri baxımından vəziyyət fərqlidir. «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında Əsasnamə»nin "İH başçılarının fəaliyyət dairəsi" başlıqlı 4-cü maddəsinə görə, "Başçı ... vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını, qanuni mənfəətlərini, rayonun iqtisadi, sosial və mülki inkişafını ... təmin edir". "Başçının vəzifələri" başlıqlı 7-ci maddəyə görə isə "Başçı... rayonun sosial-iqtisadi məsələlərini həll edir". Diqqət edilsə, burada xidmətin göstərilməsi ilə əlaqədar başçının öhdəlikləri çox da dəqiq nəzərdə tutulmayıb. Məsələn, şəhərdaxili yolların baxımı və təmirini yerli icra hakimiyyətləri həyata keçirir. Bakı şəhərində isə bu işi

[768] Qanunun 9-cu maddəsində administrasiya üzərinə bu öhdəliklər qoyulur: yanğının qarşısını almatədbirlərini hazırlamaq və həyata keçirmək, dövlət büdçəsi hesabına təsirli yangınsöndürmə mərkəzləri yaratmaq, hər kəsin yangına qarşı tədbirlərə əməl etməsini təmin etmək, əhaliyə yangın təhlükəsizliyi tədbirlərini öyrətmək.

əsasən Bakı Şəhəri İH reallaşdırır. Amma pozitiv hüquqda yerli icra hakimiyyətləri üçün belə öhdəliyə rast gəlmək mümkün deyil. Məsələn, vətəndaş yolda açıq qalan kanalizasiya çuxuruna düşüb zərərə məruz qalarsa, Azərbaycan hüququnda İH-ni məsuliyyətə cəlb etmək mümkün olmur. «Xidməti təqsir» termini olmadığından "xidmətin pis işləməsi"nə əsaslanmaq mümkün olmadığı kimi, hüquqa aşkar ziddiyyətdən də danışmaq mümkün deyil.

Hüquqa zidd akt və hərəkətlərə görə administrativ məsuliyyətin qanunla tənzimlənməsi məsələni az da olsa, dəqiqləşdirir. Mülki Məcəllənin 1101-ci maddəsi nəzərə alınarsa, inzibati hüquqi aktlardan yaranan məsuliyyətin delikt məsuliyyəti olmadığı dərhal anlaşılar. Çünkü MM-nin 1096.1-ci maddəsinə görə delikt məsuliyyətinin yaranmasının ümumi şərtləri arasında "təqsir" vardır, o delikt də ola bilməz. Halbuki MM-nin 1101.1-ci maddə isə ictimai qulluqçuların təqsiri olmayan hallarda da administrasiya üçün məsuliyyət müəyyən edir. Yenə Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsinə əsasən hərəkəti ehtiva etməyən hüquqa zidd inzibati hüquqi aktlara görə də administrasiya məsuliyyət daşıyır, halbuki delikt məsuliyyətində "hərəkət" olmalıdır. Bu məsuliyyət də delikt məsuliyyəti deyil. Digər tərəfdən, işəgötürən statusunda olan administrasiyanın öz məmurlarının delikt mahiyyətli hərəkətlərinə görə məsuliyyət daşıdığını müəyyən edən Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsi baxımından administrativ məsuliyyəti delikt məsuliyyətindən ayıran bir başqa məqam var – bu da zərərin, zərər vuranın deyil, üçüncü şəxsin, yəni administrasiya tərəfindən ödənməsidir.[769]

Administrativ hərəkətlərdən yaranan məsuliyyət baxımından isə fərqləndirmə olmalıdır. Azərbaycan və Rusiya hüququnda, sovet hüququndan gəlmə bir anlayışdan - "vəzifəli şəxslər" terminindən istifadə olunur və bu terminlə ancaq müəyyən səlahiyyətləri olan administrativ məmurlar əhatə olunur. Bunlar inzibati səlahiyyətləri olan hakimiyyət nümayəndələridir. Hakimiyyət nümayəndəsi sayılmayan, məcburi icra gücü olan qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti olan ierarxiya rəhbərləri kimi ictimai qulluqçular vəzifəli şəxs sayılır.[770] Aydındır ki, bir çox administrativ məmurların belə statusu yoxdur. *Azərbaycan 1966-cı il tarixli «Mülki və siyasi hüquqlar haqqında Pakt»ı ratifikasiya edərkən Paktın 2-ci maddəsində nəzərdə tutulan* ***"public authorities"*** *termininin bütün dövlət və bələdiyyə qulluqçularını əhatə etdiyini nəzərə almalıydı.* Beləliklə, Azərbaycan hüququnda "vəzifəli şəxs" sayılmayan ictimai qulluqçuların hərəkətlərinə görə Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsinə əsasən idarəetmə orqanlarının məsuliy-

[769] Allahverdiyev, s. 744.

[770] Cəfərov İlgar, **Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının Kommentariyası**, "Hüquq ədəbiyyatı" nəşriyyatı, Bakı, 2001, s. 183.

yəti yaranmır.[771] Rusiya hüquq nəzəriyyəsində də məsələyə eyni cür baxılır.[772] Belə hallarda vəzifə ilə bağlı hüquqazidd hərəkətlərə görə, ancaq Mülki Məcəllənin 1099-cu maddəsinə əsasən işəgötürənin məsuliyyəti daxilində məsuliyyət yarana bilər. Sovet hüququndan qalan və *təqsirli məsuliyyəti* nəzərdə tutan bu tənzimləmə ilə dövlət qurumlarının səbəb olduqları zərərləri hüquqi baxımdan daha geniş şəkildə nizamlamaq məqsədi güdülürdü.[773] Lakin burada ictimai qulluqçuların hərəkətlərinin "delikt" mahiyyətində olması tələb olunurdu, eyni zamanda bu tənzimləmə inzibati orqanın məsuliyyətdən yaxa qutarmasına da imkan verirdi.[774] Amma "vəzifəli şəxs" anlayışı bütün məmurları əhatə etsəydi, Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsi onlara da aid olacaqdı və 1099-cu maddə də tətbiq olunmazdı, üstəlik, təqsirli administrativ məsuliyyətin əsasında belə tutarsız fərqləndirmə də yaranmazdı. Sosial hüquqi dövlət prinsipi isə bütün ictimai qulluqçuların vəzifə ilə bağlı üçüncü şəxslərə vurduqları zərərə görə idarəetmə orqanlarının məsuliyyət daşımasını tələb edir.[775]

C. AZƏRBAYCAN QANUNVERİCİLİYİ VƏ PRAKTİKASINDA TƏQSİRSİZ MƏSULİYYƏT HALLARI

Azərbaycan hüququnda inzibati qərarlara və hərəkətlərə görə inzibati orqanın məsuliyyəti, bir qayda olaraq, "qanuna ziddiyyətə" əsaslanır. İnzibati aktlardan yaranan məsuliyyətin təqsirsiz məsuliyyətə də əsaslandığını qeyd etmək lazımdır. Düzdür, Azərbaycan Konstitusiyasının 68-ci maddəsinə baxsaq, dövlətin maddi məsuliyyətinun təqsirli məsuliyyətə əsaslandığını görə bilərik. Lakin qanunda idarəetmə orqanlarının həm aktlarına, həm də hərəkətlərinə görə dövlətin təqsirsiz məsuliyyəti nəzərdə tutulub. Nəzəriyyədə və məhkəmə praktikasında isə bununla bağlı praktika hələ ki, formalaşmayıb.

Hüququmuzda təqsirsiz məsuliyyət hallarını iki yerə ayrmaq mümkündür. Birincisi, yuxarıda göstərilən "təhlükə prinsipi" ilə açıqlanan, xüsusi hüquqdan gələn təqsirsiz məsuliyyət halıdır.[776] Müqayisəli hüquqda təhlükəyə əsaslanan təqsirsiz məsuliyyət hallarını ikiyə ayıraraq izah edən müəlliflər var – inzibati orqanın təhlükəli fəaliyyəti və ya təhlükəli vasitədən istifadə etməsi və peşə riski.[777]

[771] Allahverdiyev, s. 749.
[772] Suxanov, s. 398.
[773] Allahverdiyev, s. 741.
[774] Suxanov, s. 388.
[775] Akyılmaz, Sezginer, s. 72- 73.
[776] Gözübüyük Şeref, **Yönetsel yargı,** 9.Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s. 226.
[777] Günday, s. 252. Müəllif haqlı olaraq anarxiya və terror hərəkətləri nəticəsində meydana gələn zərərə görə administrasiyanın təqsirsiz məsuliyyətə görə deyil, təqsirli məsuliyyətə cəlb edilməli olması nəticəsinə gəlir.

Təhlükəyə əsaslanan, sovet hüququndan qalan təqsirsiz məsuliyyət formalarından birincisi "yüksək təhlükə" mənbəyi olan fəaliyyətlərin icrası zamanı vurulan zərərə görə yaranır.[778] Sosialist hüququ dönəmində təhlükəyə əsaslanan təqsirsiz məsuliyyət forması 1964-cü il tarixli Azərbaycan Mülki Məcəlləsinin 447-ci maddəsində nəzərdə tutulurdu. Yeni qəbul edilmiş Mülki Məcəllənin 1108-ci maddəsinə əsasən həm özəl hüquq şəxsləri, həm də administrasiya təhlükə yaradan fəaliyyətlə vurduğu zərərə görə təqsirdən asılı olmayaraq məsuliyyət daşıyırlar.

Qanun "yüksək təhlükə mənbələrini" göstərib. Həqiqətən də elm və texnologiyadakı inkişaf atom təhlükəsi olan bəzi yeni fəaliyyət növlərini ortaya çıxara bilər. Məsələn, Rusiyada dövlətin kosmosdaki fəaliyyəti yüksək təhlükə mənbəyi sayılır.[779] Bu səbəbdən də peyk orbitindən çıxaraq 3-cü şəxsə məxsus daşınmaz əmlaka zərər vurarsa, administrasiya yüksək təhlükə mənbəyinin sahibi kimi məsuliyyət daşıyacaqdır.

Ölkəmizdə nəzəriyyə və məhkəmə praktikasında termin kimi işlədilməyən sosial risk prinsipinə həm qanuni tənzimləmələrdə həm də inzibati hüquqi aktlarda rast gəlmək mümkündür. Ən geniş formada sosial risk prinsipi yuxarıda adı çəkilən «Vətəndaşların pensiya təminatı haqqında» Qanunda nəzərdə tutulur. Əslində, idarəetmə orqanlarının deyil, geniş mənada dövlət məsuliyyətinin tənzimləndiyi bu qanunda zərərlə dövlətin məsuliyyəti arasında səbəbli əlaqə tələb olunmur. Demək olar ki, bu qanun, həm təhlükə/risk prinsipini, həm də sosial risk prinsipini ehtiva edir. Hər hansı səbəbdən əlil olma, ailə başçısının itirilməsi ilə əlaqədar zərərə məruz qalmış şəxslərin pensiya almaq hüququ yaranır. Bu, zərərlə inzibati orqanın davranışı arasında səbəbli əlaqənin axtarılmadığı, sosial risk prinsipinə əsasən yaranan dövlət öhdəliyidir.[780] Müqayisəli hüquqda, məsələn, Türkiyə hüququnda sosial risk prinsipi, əsasən anarxiya və terror hadisələri nəticəsində meydana gələn zərərin ödənilməsi üçün tətbiq edilir.[781] Lakin sosial risk prinsipinin tətbiqi anarxiya və terror hadisələri ilə məhdudlaşmır. Administrasiyanın hərəkətlərindən yaranmayan fövqaladə zərərin haqq-ədalət və vicdan prinsiplərinə görə ödənilməsi tələb olunan hallarda sosial risk prinsipi tətbiq olunmalıdır. Çağdaş sosial dövlət anlayışı dövlətin təqsirsiz məsuliyyətinin yarandığı halları genişləndirir.[782]

---

[778] Вердников В.Г. **Советское Гражданское Право,** «Юридическая литература», Москва, 1987, с. 396.
[779] Сергеев, Толстой,, с. 577.
[780] Özgüldür, s. 763.
[781] Akyılmaz, Sezginer, s. 74.
[782] Akyılmaz, Sezginer, s. 73.

Qanunvericiliyimizdə təqsirsiz məsuliyyətin yeni əsası «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25-ci maddəsində nəzərdə tutulur. Qanunun bu maddəsində *dövlət məmurlarının qanuni hərəkətləri nəticəsində vurulmuş zərərin tam həcmdə dövlət büdçəsi hesabına ödənilməsi* nəzərdə tutulur. Burada təqsirsiz məsuliyyətin nəzərdə tutulması ictimai öhdəliklər qarşısında bərabərlik prinsipinə əsaslanır. Qanun ictimai xidmətlərin icrasıyla bağlı administrativ qulluqçuların hüquqa uyğun hərəkətləri nəticəsində yaranan zərəri dövlətin ödəyəcəyini nəzərdə tutur. Diqqət edilərsə, burada aktlardan deyil, hərəkətdən bəhs edilir. Lakin hüquqa uyğun administrativ hərəkət, əsasən hüquqa uyğun aktın icrası olduğundan, bu halda əsas olan hərəkət deyildir, aktdır. Digər tərəfdən, Azərbaycan və Rusiya inzibati hüququnda administrativ hərəkət terminina kontinental hüquqa görə daha geniş yanaşılır. "Hüquqi əhəmiyyətli hərəkətlər" kateqoriyasına, səhv olaraq inzibati hüquqi aktlar daxil edilir. Məsələn, vətəndaşların yaşayış yeri üzrə qeydiyyatının aparılması və ya vətəndaşa sürücü vəsiqəsinin verilməsi nəzəriyyədə akt deyil, hüquqi hadisə - hərəkət adlandırılır.[783] Azərbaycan Mülki Prosessual Məcəlləsinin 27-ci fəsli məhkəməyə şikayət edilə bilən hərəkət kimi şəxs üzərinə qeyri-qanuni öhdəlik qoyan hərəkətləri göstərir. Aydındır ki, öhdəlik **hərəkətlə deyil, ancaq aktla müəyyən edilə biləcəyi kimi**, hərəkətin etibarsız sayılması üçün iddia qaldırmaq da mümkün deyildir. Bu səbəbdən qanundakı ifadənin (aktdan da müəyyən zərərin yaranması mümkün olduğundan) aktları də əhatə etdiyini qəbul etmək lazımdır.[784] Bu tezisi dəstəkləyən başqa bir hal da Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsinin tənzimləməsidir: qanun məsuliyyətin yaranması üçün şəxslərin qanuna zidd hərəkətini, orqan baxımından isə qanuna zidd aktı əsas tutur. Aydındır ki, burada parlament qanunu qəbul edərkən bu mülahizələrlə hərəkət edib: zərər hərəkətlə vurula bilər, lakin vəzifəli şəxslər aktı öz adlarından deyil, orqan adından qəbul edirlər, ona görə də akt nəticəsində zərər vurulduqda, onun ödənilməsinin əsası akt hesab olunur.

Digər tərəfdən, qanundakı ifadə zərər baxımından çox genişdir. Zərər vuran hüquqa uyğun bütün hərəkətlər, idarəetmə orqanlarının məsuliyyətinə səbəb olurmu? Əlbəttə ki yox. Burada məhdudlaşdırma zəruridir. Məsələn, polis məmurlarına təslim olmayıb evində barrikada quran cinayətkarın ələ keçirilməsi zamanı onun evinə vurulmuş maddi zərər ödənilməməlidir. Əks halda, belə vəziyyət vətəndaş tərəfindən törədilən əməlin hüquqa zidd olduğunu nəzərə almadığı üçün hüquq məntiqinə sığmaz.

[783] Алехин, Кармолицкий, Козлов, с. 236.

[784] Məsuliyyətin yaranması üçün zərərin olması şərtdir. Bu zərər də əsasən hərəkət nəticəsində yaranır. Lakin o, aktla da yarana bilər. Administrasiyanın hərəkətsizliyi formasında ortaya çıxan rədd aktı ilə də zərərin vurulması mümkündür.

Birincisi, qanun maddəsində səbəbli əlaqənın axtarıldığını görürük. Digər tərəfdən, zərər zərərçəkmişin təqsiri üzündən yarandıqda nəzərə alına bilinməyən hallar və məcburi səbəblər olduqda həm nəzəriyyədə, həm də qanunvericilikdə administrativ məsuliyyətin yaranmayacağı qəbul edilir.[785] Qanunvericiliyimizdə - Mülki Məcəllənin 1097.5-ci maddəsində də bu, nəzərdə tutulur. Digər tərəfdən, məcburi səbəb (force majore) halı, ancaq "yüksək təhlükə" yaradan fəaliyyətlərin icrası zamanı meydana gələn zərərə görə məsuliyyət üçün nəzərdə tutulub. Lakin «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunun 25-ci maddəsində səbəbli əlaqə açıq şəkildə axtarıldığından, *force majore* halının da səbəbli əlaqəni aradan qaldıracağına görə,[786] məcburi səbəb vəziyyətində bu qanuna uyğun olaraq administrativ məsuliyyətin yaranması mümkün olmayacaq. Zərərçəkmişin təqsiri də ağır formada olduqda administrativ davranış ilə zərər arasında səbəbli əlaqəni aradan qaldıra bilər.[787]

Bununla belə, vurulmuş özəl və ağır zərəri n haqq-ədalət, humanizm və vicdanlılıq prinsipinə görə dövlətin maliyyə gücü ilə ödənilməsi sosial hüquqi dövlət anlayışına da uyğun gəlir. Təqsirsiz məsuliyyət prinsipinin hüquqda qəbul edilməsinin səbəbi də budur. Əslində, "haqq-ədalət və vicdanlılıq" prinsipi fransız hüququnda olan "ictimai öhdəliklər qarşısında bərabərlik" prinsipindən daha genişdir və təqsirsiz məsuliyyət növlərinin ümumi əsasıdır. Alman hüququnda bu hal "fədakarlığın bərabərləşdirilməsi" adlanır.[788] İctimai öhdəliklər qarşısında bərabərlik prinsipi inzibati orqanın ictimai mənafe və qaydanı qorumaq niyyəti ilə icra etdiyi xidmətlərdən yaranan, təqsirsiz vurulan zərərin ödənilməsi halında da tətbiq edilə bilər; belə halda "haqq-ədalət, humanizm və vicdanlılıq" prinsipinə əsaslanan məsuliyyət zərərin xidmətlə çox zəif şəkildə bağlı olduğu halda da yarana bilər.

Bu səbəbdən "haqq-ədalət və vicdanlılıq" prinsipi sosial risk prinsipinin də əsasında dayanır. Bəzi hallarda zərərlə inzibati orqanın davranışı arasında səbəbli əlaqə olmadıqda da müqayisəli hüquqda inzibati orqanların təqsirsiz məsuliyyətinə cəlb olunduqlarını görmək mümkündür. Məsələn, hökümət binasının daşa basıldığı və bu hadisəylə heç bir əlaqəsi olmayan şəxsin avtomobilinin zərərə məruz qalması ilə bağlı qaldırılan iddiada Türkiyə Ali İnzibati Məhkəməsi (Danıştay) qismən yanlış əsaslandırma ilə iddianı təmin edib: "Can və mal təhlükəsizliyinin təmin edilməsi, dövlətin əsas öhdəliklərindən olduğuna görə bu hadisələrlə heç bir əlaqəsi olmayan iddiaçının məruz qaldığı zərər onun

[785] Özgüldür, s. 790, Gözübüyük, **Yönetim hukuku,** s. 287-288.
[786] Yayla Yıldızhan, *İdarenin Sorumluluğu ve Mücbir Sebep,* **Sorumluluk hakkında yeni gelişmeler III.Sempozyumu**, İstanbul., 1980, s.48, aktaran: Gözübüyük, Tan, **I Cild,** s. 557.
[787] Günday, s. 258.
[788] Özgüldür, s. 849.

öhdəsində qala bilməz, zərərin ödənilməsi cəmiyyətə transfer edilməli və bu səbəblə zərəri administrasiya ödəməlidir; bu, haqq-ədalət və humanizm qaydalarına görə belə olmalıdır".[789] Fikirləşirik ki, zərərlə administrasiya arasında səbəbli əlaqə olmasa da, sosial hüquqi dövlət prinsipinə əsasən aşırı/fövqəladə zərəri dövlət ödəməlidir, bir şərtlə ki dövlətin maliyyə (ödəmə) gücü nəzərə alınsın. Çünki bunu istisnasız və məhdudlaşdırılmadan tətbiq olunan məsuliyyət formasına çevirmək dövləti ağır yük altına qoya bilər. Bu səbəbdən zərərin özəlliyi və zərərə məruz qalan şəxsin ağır vəziyyəti də nəzərə alınmalıdır. Yuxarıda toxunulan «Vətəndaşların pensiya təminatı haqqında» Qanunun tənzimləməsinin əsasında bu fikir dayanır. Lakin bu qanun əmlak zərərinə tətbiq edilmir. Bununla belə, sırf əmlak zərəri baxımından da yuxarıda göstərilən meyarlar ışığında dövlətin məsuliyyətini qəbul etmək lazımdır. Azərbaycanda administrasiya təbii fəlakətlərdən yaranan zərəri müəyyən ölçüdə ödəyir. Bu zərər ümumi və ya özəl, yəni ancaq müəyyən şəxslərin zərərə məruz qalmaları şəklində ola bilər. Düzdür, ölkəmizdəki praktikaya əsasən təbii fəlakətlərin vurduğu zərərin ödənilməsi zamanı müraciət edilir.[790] Hətta zərər üçüncü şəxslərin təqsirindən yarandıqda belə, ölkəmizdə belə zərərlərin (2009-cu ildə Bakı şəhərində vətəndaşların təqsiri ucbatından qaz partlayışları olmuşdu və mənzillər dağıdılmışdı) qarşılandığı görmüşük. Habelə 2001-ci ildə Xəzər dənizinin su səviyyəsinin qalxması ilə bağlı kəndlilərin məruz qaldıqları zərərin ödənilməsi, 2000-ci ilin noyabrında Bakıda zəlzələ nəticəsində çatlamış və dağılmış binaların təmiri üçün dövlət yardımının ayrılması buna misaldır.[791] Lakin diqqətinizə bir daha çatdırıqıq ki, ümumi dağıntı və zərərlərə səbəb olan fövqəladə hadisələrdə İO-ların təqsirsiz məsuliyyəti yaranmaz. Bunun pozitiv əsasının olmadığını, dövlət üçün öhdəlik yaratmadığını və məhkəmə təminatının olmadığını vurğulamaq lazımdır. 2003-cü ildə yağmur və qarın sürətlə əriməsi nəticəsində yaranmış sellər əkin ərazilərinə və təsərrufatlara böyük zərər vurmuşdu; bu zərərin bir hissəsini Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə dövlət ödədi.[792] Bununla belə, bu praktikanın sosial hüquqi dövlət prinsipi istiqamtində pozitiv əsas tapacağını gözləmək sadəlövhlük deyil.

---

[789] D12D, E.69/1746, K.71/2478, T.6 Noyabr 1971, aktaran: Bilgen, **İdari yargıya..,** s. 404

[790] 2008-2009-cu ilin qış aylarında paytaxtda qaz sızması səbəbilə meydana gələn partlamalarda bəzi vətəndaşların mənzilləri dağılmışdı. Burada təqsir İO-lara aid olmasa, dövlət belə vətəndaşların evlərini pulsuz bərpa etmişdi.

[791] Bakı və Sumqayıt şəhərlərində, bir sıra rayonlarda baş vermiş zəlzələnin nəticələrinin aradan qaldırılması üçün maliyyə vəsaitinin ayrılması haqqında AR Prezidentinin sərəncamı, «Azərbaycan» qəzeti, 28 noyabr 2000-ci il , s. 1

[792] *Sel nəticəsində zərərçəkənlərə kompensasiya ödənəcək,* «Ayna» qəzeti, 7 may 2003, s. 2.

IV. MƏSULİYYƏTİN YARANMASININ ÜMUMİ ŞƏRTLƏRİ, MƏSULİYYƏTİN ARADAN QALXMASI VƏ AZALMASI

A. MƏSULİYYƏTİN YARANMASININ ŞƏRTLƏRI

İdarəetmə orqanlarının həm təqsirli, həm də təqsirsiz məsuliyyətinin olması üçün: 1) administrativ davranış, 2) zərər və 3) administrativ davranışla zərər arasında səbəbli əlaqə olmalıdır. Sosial risk prinsipinin tətbiq olunduğu hallarda səbəbli əlaqənin mövcudluğu axtarılmır.

1. Administrativ davranış

Inzibati orqanın məsuliyyətinin yaranması üçün öncə administrativ davranış olmalıdır. Bu administrativ davranış inzibati hüquqi akt şəklində ortaya çıxa biləcəyi kimi, inzibati hüquqi aktın tətbiq olunması üçün icra edilən və ya inzibati hüquqi akta əsaslanmayan administrativ hərəkət də ola bilər. Zərər-vuran administrativ davranış hərəkət və ya hərəkətsizlik formasında ola bilər.

2. Zərər

Idarəetmə orqanlarının məsuliyyətinin yaranmasının ikinci şərti administra-tiv davranışın zərərə səbəb olmasıdır. Bu zərər maddi ola biləcəyi kimi, mənəvi də ola bilər.

Maddi zərər şəxsin istəyi olmadan əmlakına vurulan ziyandır. Bu mənada şəxsin əmlakının çoxalmasına əngəl olması, onun qazançdan məhrum edilməsi də maddi zərərdir. Mənəvi zərər isə şəxsə, toxunulmazlığına və ya yaxınlarına təcavüz nəticəsində çəkdiyi fiziki, ruhi iztirab və üzüntülərdir. Mənəvi zərərin bir hissəsinin maddi təsiri də olur. Məsələn, şəxsin iş qabiliyyətinin azalması və ya itirilməsi. Mənəvi zərərin bir hissəsi isə heç bir maddi təsiri olmayan izdirab-lardır. İO təqsirsiz məsuliyyətinin var olduğu hallarda, mənəvi zərərin ödənilməsi tələb olunmamalıdır. Mənəvi zərər bir qayda olaraq təqsirli məsuliyyətin varlığında tələb oluna bilər.

Inzibati orqanın məsuliyyətinə səbəb olan zərər konkret və həqiqi zərər ol-malıdır. Hələ yaranmamış, yaranması ehtimal olunan zərər idarəetmə orqanları-nın məsuliyyətini yaratmır. Bununla belə, hələ ki, ortaya çıxmayan, lakin yaranacağı qəti olan zərərin ödənilməsini də tələb etmək olar. Bu mənada şəxs məhrum olduğu fayda və ya qazancın ödənilməsini də tələb edə bilər.

3. Səbəbli əlaqə

Nəhayət, inzibati orqanın məsuliyyətinin yaranması üçün administrativ davranışla meydana gələn zərər arasında səbəbli əlaqə, yəni səbəb-nəticə münasibəti olmalıdır. Zərər administrativ davranışın nəticəsi deyil, hadisələrin normal gedişində gözlənməyən nəticədirsə, səbəbli əlaqənin mövcudluğundan danışmaq olmaz. Məsələn, asfalt yolun çəkilməsi zamanı yatağının bir hissəsi doldurulan çayın altı il sonra aşırı qar yağması ilə bağlı daşması nəticəsində meydana gələn zərərlə idarəetmə orqanlarının hərəkəti arasında səbəbli əlaqə yoxdur.

Çox vaxt administrativ davranışla zərər arasında səbəbli əlaqənin olub-olmamasını texniki bacarıq və məlumat olmadan müəyyən etmək olmur. Məhz belə hallarda ekspert rəyi almaq yolu ilə səbəbli əlaqənin olub-olmaması müəyyən edilməlidir.

B. MƏSULİYYƏTİN ARADAN QALXMASI VƏ YA AZALMASI

Bəzi hallarda administrativ davranışla zərər arasındakı səbəbli əlaqə, araya başqa hadisə girməsi səbəbindən ya zəifləyir ya da tam aradan qalxır. Bu hal isə inzibati orqanın məsuliyyətinin tamamilə aradan qalxmasına və ya azalmasına səbəb olur. Idarəetmə orqanlarının məsuliyyətini aradan qaldıran və ya azaldan səbəblər bunlardır:

1. Fövqəladə səbəblər (Force Major)

Fövqəladə səbəblər inzibati orqanın iradəsi olmadan meydana gələn, qabaqcadan görülməsi və qarşısı alınması mümkün olmayan, ictimai xidmətin icrasını imkansızlaşdıran hadisələrdir. Zəlzələ, sel, aşırı yağış və ya ildırım vurması, torpaq sürüşməsi buna misal ola bilər.

Fövqəladə səbəblər olduqda administrativ davranışla zərər arasında səbəbli əlaqə mümkünsüz olacağı üçün administrasiyanı təqsirli və ya təqsirsiz məsuliyyətə cəlb etmək mümkün deyil.

2. Gözlənilməyən hallar (qəza və təsadüf)

Əvvəlcədən gözlənilməyən hallar da fövqəladə səbəblər kimi, idarəetmə orqanlarının iradəsindən asılı olmayan, öngörülməsi və qarşısı alınması mümkün olmayan hadisələrdir. Ancaq fövqəladə səbəblər administrativ davranışdan kənar olduğu halda, gözlənilməyən hallar administrativ davranışın içində yaranır. Məsələn, administrasiyaya aid avtomobilin təkərinin partlaması və ya elektrik xəttində qəzanın baş verməsi kimi.

Gözlənilməyən hallar idarətmə orqanlarının təqsirini aradan qaldırır. Bu səbəbdən də təqsirli məsuliyyət zamanı gözlənilməyən halın ortaya çıxması idarətmə orqanlarının təqsirə əsaslanan məsuliyyətini aradan qaldırır. Ancaq gözlənilməyən halın ortaya çıxması, başqa şərtlər varsa, idarətmə orqanlarının təqsirsiz məsuliyyətini aradan qaldırmır, yəni ola bilər ki inzibati orqanın təqsirsiz məsuliyyəti yaransın.

3. Zərərə məruz qalan şəxsin təqsiri

Zərərin yaranmasında zərərçəkmişin təqsiri varsa, idarətmə orqanlarının həm təqsirli, həm də təqsirsiz məsuliyyəti aradan qalxır[22]. Çünki zərərə məruz qalanın təqsiri administrativ davranışla zərər arasındakı səbəbli əlaqən i aradan qaldırır.

Ölkəmizin qanunvericiliyində boşluq kimi yer alan bu qurum, daha əvvəl adını çəkdiyimiz *Recommendation No. R (84) 15 Of The Committee Of Ministers To Member States Relating To Public Liability* sənədində də nəzərdə tutulub.

Əksinə, zərərçəkmişin təqsirli davranışı nəticəsində zərər artıbsa, administrasiya qismən məsuliyyət daşıyacaq. Idarətmə orqanlarının məsuliyyətindəki azalma, zərərçəkmişin təqsiri nisbətindədir.

4. Üçüncü şəxsin təqsiri

Zərər üçüncü şəxsin təqsirindən yaranıbsa, idarətmə orqanlarının məsuliyyəti yarana bilməz. Məsələn, suvarma kanalını naməlum şəxsin açması nəticəsində tarlaya zərər vurularsa, zərərlə administrativ davranış (kanalın çəkilməsi) arasında səbəbli əlaqə yoxdur.

Üçüncü şəxsin təqsiri zərərin artmasına səbəb olarsa, idarətmə orqanlarının məsuliyyəti üçüncü şəxsin təqsiri nisbətində azalmalıdır.

Oğul, bir torpağı qorumayacaqsansa, onu əkib – becərmə.
Dədə Qorqud.

§ 13. İCTİMAİ ƏMLAKIN HÜQUQİ REJİMİ

Bölmənin adından göründüyü kimi, bu hissədə ictimai əmlak, onun növləri, hüquqi rejiminin prinsipləri, qanunvericilk normaları müqayisəli hüquq nəzərə alınmaqla izah ediləcək.

I. İCTİMAİ ƏMLAK ANLAYIŞI

Bu termini seçməyimiz təsadüfi deyil. Etiraf edilməlidir ki, tərcümə mənasını çox düzgün əks etdirir. İngilis dilində "*public property*", rusca "*публичная собственность*" kimi işlənən terminlərdə əmlak baxımından "dövlətçilik" meyarı deyil, daha çox "ictimailik" meyarı hakimdir. Bunun səbəbi bələdiyyə əmlakının da ictimayyətin istifadəsinə verilməsi və ya bələdiyyələrin ictimai idarəetmədə artan rolu deyil. Müasir dövlət xalqın rifahı naminə xidmət göstərən ictimai xidmətlər dövləti olduğuna görə, əmlak da ancaq bu ictimai xidmətlərə birbaşa və ya dolayısıyla bağlıdır. O, administrativ hüquq üçün bu baxımdan önəmlidir. İctimai əmlakı fərqli hüquqi rejimə tabe edən məhz ictimai xidmətə bağlılıq dərəcəsidir.

Beləliklə, ictimai əmlaka *dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan, ictimai idarəetmə fəaliyyəti ilə bağlı birbaşa və ya dolayı olaraq istifadə edilən əmlak* kimi tərif vermək mümkündür.

Bu tərifin həm orqanik, həm də funksional meyarı var. Beləliklə, əmlak hər iki meyara uyğun gəlməlidir ki, ictimai əmlak sayılsın. Yəni ictimai birliyin və ya siyasi partiyanın xalqın ümumi istifadəsinə əvəzsiz ayırdığı əmlak ictimai əmlak sayılmayacaq və bu əmlak ictimai əmlakın sahib olduğu xüsusi qoruma rejimindən də faydalanmayacaq.[793]

Hansı əmlakın dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olduğunu Mülki Məcəllənin 155 və 156-cı maddələrində göstərilib. Burada dövlət əmlakı, fiziki və hüquqi şəxslərə, habelə bələdiyyəyə aid olmayan əmlak kimi tərif edilir. Bələdiyyə əmlakı isə daha konkretdir – hansı mallar aid olunubsa, konkret daşınar və daşınmaz əşya, habelə bağışlama, satınalma kimi yollarla əldə olunan əmlak bələdiyə əmlakı ola bilər.

[793] Azərbaycan qanunvericiliyi ictimai əmlak üçün xüsusi qoruma rejimini nəzərdə tutmur. Bu, boşluq sayılmalıdır, ictimai xidmətlərdə istifadə olunan əmlakın da belə rejimi olmalıdır. Məsələn, onun üzərinə həbs qoyulması ümumiyyətlə qadağan edilməlidir.

Bəri başdan qeyd edək ki, ictimai əmlak «xüsusi mülkiyyətdə olan əmlak» rejimində ola bilməz. Başqa bir ifadə elə, dövlətin ya da bələdiyyənin «xüsusi mülkiyyəti» ola bilməz. Lakin onların elə əmlakı ola bilər ki, qarışıq hüquqi rejimə - qismən ümumi (ictimai/public) qismən də xüsusi hüquqa, yəni mülki hüququn rejiminə tabe olsun.

MDB məkanında da artıq "ictimai əmlak" anlayışı pozitiv hüquqa daxil olmağa başlayıb. Rusiyada bu məsələ Konstitusiyanın 37-ci maddəsində və Mülki Məcəllənin 214, 215-ci maddələrində əksini tapır. Özbəkistanda 29.08.96-cı il tarixli Mülki Məcəllənin 213-cü maddəsi ictimai əmlakı respublika əmlakı və bələdiyyə əmlakından ibarət dövlət əmlakı sayır. Moldovada Konstutisuyanın 127-ci maddəsi ictimai əmlakı tənzimləyir.[794]

İctimai əmlakı xüsusi əmlakdan ayırmağa və ayrıca tədqiq eləməyə ehtiyac varmı? Administrativ hüquqda dövlət və bələdiyyə mülkiyyətini "ictimai əmlak" institutu kimi izah etmək nəyə lazımdır? Məsələ burasındadır ki, ictimai əmlakın *mülkiyyət* institutu baxımından statusu xüsusi mülkiyyətdən xeyli fərqlənir. Administrativ fəaliyyətin icrasında qanunçuluq prinsipi hakim olduğu kimi, xüsusi hüquqda da iradə sərbəstliyi prinsipi tətbiq edilr. Şəxsi mülkiyyətə tabe əmlakdan fərqli olaraq, ictimai əmlakda mülkiyyətçi əmlak üzərində istədiyi kimi sərəncam verə bilmir. Mülki Məcəllənin 152-ci maddəsinə görə, mülkiyyətçi əmlakı üzərində sərbəst şəkildə sahiblik, istifadə və sərəncam verə bilər. Deməli, ictimai əmlak xüsusi hüquqa deyil, ümumi hüquqa tabe olmalıdır və Mülki Məcəllənin yuxarıda göstərilən müddəası da ictimai əmlaka tətbiq edilməyəcək.

Rusiya hüquq nəzəriyyəsindəki bir fikrə görə, mülkiyyət hüququ, subyektindən asılı olmayaraq, mülkiyyətçiyə eyni hüquq və vəzifələr verir.[795] Bu fikrə qatılmaq mümkün deyil. Çünki yuxarıda da açıqladığımız kimi, administrasiya idarə etdiyi əmlak üzərində heç vaxt xüsusi əmlak mülkiyyətçisi kimi geniş səlahiyyətlərə sahib olmur. Düzdür, administrasiya balansında olan əmlakı (dövlət əmlakını) təsərrüfat və ya operativ idarəçilik statusu ilə idarə edir və mülkiyyətçi statusuna sahib olmur,[796] lakin bələdiyyələr öz əmlakının tam mülkiyyətçisi sayılır, bununla belə, yenə də tam sərbəst şəkildə əmlakı üzərində sərəncam verə bilmir. Daşınmaz əmlak təsərrüfat və operativ idarəçilik olmaqla administrasiyanın balansında saxlanılır. Təsərrüfat hesablı idarəçilikdə əmlak sahibi onu saxlama, istifadə və sərəncam vermə səlahiyyətlərinə sahib olur. Operativ ida-

[794] Bu maddədə "İctimai əmlak dövlətə və inzibati -ərazi vahidlərinə aiddir" deyilir.
[795] Суханов Е. А. **Гражданское право.** http://www.lawbook.by.ru/civil/Suhanov1/18.shtml
[796] Bunların mülkiyyətçisi Azərbaycan Respublikası sayılır.

rəçilikdə isə əmlakı idarə etmək və ancaq təyinatı/məqsədi üzrə istifadə etmək mümkündür, yəni bu zaman subyektin sərəncam vermək haqqı olmur.[797]

İctimai əmlak institutunun başqa tərifinə görə, ictimai əmlak ictimaiyyətin birbaşa istifadəsinə verilən və ya hansısa ictimai xidmətin icrasında istifadə olunan əmlakdır.[798] İctimai əmlakı xüsusi mülkiyyətdə olmayan və sahibsiz əmlak sayılmayan əmlak adlandırmaq da olar. Azərbaycan hüququnda "sahibsiz əmlak" növü nəzərdə tutulmasa da, ölkə ərazisində qarla örtülü Şimali Qafqaz dağlarını Torpaq Məcəlləsinə görə heç bir əmlak növünə aid etmək mümkün deyil.

Xülasə, ictimai əmlak dövlət və bələdiyyə əmlakından ibarətdir. Bu əmlakdan müvafiq icra hakimiyyəti orqanı və ya bələdiyyə təyinatı üzrə ictimai mənafeyi təmin etmək məqsədi ilə istifadə etməlidir. Aşağıda qanunvericiliyin bu məsələləri necə tənzimlədiyi, hüquq nəzəriyyəsinin buna necə qiymət verdiyini tədqiq edəcəyik.

II. İCTIMAİ ƏMLAKIN TƏSNİFATI

İctimai əmlakın növləri dedikdə, müxtəlif hüquqi rejimə tabe olan ictimai əmlak nəzərdə tutulur. Hüquqi fərqlərə əsaslanmayan təsnifat da aparmaq olar, lakin bu, administrativ hüquq üçün maraqlı olmayacaq.

Əşyanın təsnifatındakı daşınar əşya – daşınmaz əşya fərqləndirməsi burada da tətbiq edilməlidir. Çünki, həqiqətən də daşınmaz ictimai əmlakın hüquqi rejimi daşınar əmlakın rejimindən xeyli fərqlənir.

Digər tərəfdən, daşınmaz ictimai əmlakı götürsək, görərik ki, bəzi ərazilər hamının istifadəsi üçün açıqdır, bəziləri ancaq o yerlə əlaqəsi olana açıqdır, bəzi ərazilər isə 3-cü şəxslərə və vətəndaşlara tam qapalıdır. Bəzi qurğuların müəyyən xidmətin icrası üçün vətəndaşlara verildiyini görərik. Bakı şəhərində hamımız metrodan istifadə edirik. Metro, yeraltı tunnelleri, stansiyaları, qatar və vaqonları ilə, yəni həm daşınar, həm də daşınmaz əmlakı ilə ictimai əmlak mahiyyətli dövlət əmlakıdır.

Azərbaycanda bəzi sahələrdəki ictimai xidmətlər hələ ki, ibtidai qurulma mərhələsini yaşayır. Bunların canlandırılması üçün də ictimai əmlak qorunmalı, saxlanmalı və inkişaf etdirilməlidir. İctimai əmlakın hüquqi rejimi ilə bağlı yarana biləcək suallar aşağıdakılardır:

- Hansı əmlak ictimaidir, hansı faktorlar ona "ictimailik" statusu qazandırır? Yerli icra hakimiyyəti başçısının otağı, otağındaki bahalı xalça və «SONY»

[797] http://www.dirittoestoria.it/lavori2/Sukhanov-Rus.htm
[798] İlhan Özay, **Günişığında Yönetim** , İstanbul, 2004, s. 667

markalı televizor ilə onun bağ evindəki üzüm ağaçları ictimai əmlak sayılırmı?

- Əmlak ictimaidirsə, vətəndaş kimi onun üzərində mənim haqqım nədir? Nəyə görə ictimai əmlak sayılan Azərbaycan Tibb Univeritetinin hovuzundan mən tələbə olmadığım üçün yararlana bilmirəm?
- Evimizin qabağındaki parkın ərazisini müvafiq icra hakimiyyəti orqanı X şirkətinə ayıra bilərmi?
- Bələdiyyə hər ilin mart ayında yerləşdiyi binanın pəncərələrini dəyişdirə bilərmi?
- Mərkəzi Klinik Xəstəxana ehtiyac duyduğu rentgen cihazlarını istədiyi yerdən, istədiyi qiymətə aldıqdan sonra onları 2 il sonra X şirkətinə bağışlaya bilərmı?
- Təhsil Nazirliyi şirkətimə olan borcunu ödəmədiyinə görə onun balansında olan 2 mərtəbəli bir binaya həbs qoydurub onu hərracda satdıra bilərəmmi?

Hüquqçuda belə sualların yaranması təbiidir. Səbirsiz oxuyucaları bu suallar maraqlandıra bilər və onlar da deyə bilərlər ki, ictimai əmlakın düzgün təsnifatı bu suallara necə cavab verə bilər? Sözü gedən təsnifat bu cür suallarla bağlı məsələləri sistemləşdirərək həll etmək məqsədi güdür.

Məsələn, "ümumi istifadədə olan əmlak" müqayisəli hüquqda da çox rast gəlinən ictimai əmlak növüdür. İngilis dilindən tərcümə edildikdə bu termin "ictimaiyyətə açıq əmlak", "ictimai yer" (*public space*)[799] kimi də ifadə edilir.

Lakin bu təsnifatda "xüsusi istifadədə olan əmlak" növlü bir qrupa yer vermək düzgün olmaz. Həm nəzəriyyədə, həm də qanunvericilikdə "xüsusi istifadə" nəzərdə tutulsa da, sırf xüsusi istifadə üçün nəzərdə tutulan ictimai əmlak kateqoriyası yoxdur. Buna görə belə bir qrup yaratmaq və ya nəzərdə tutmaq rasional sayıla bilməz, ancaq istifadə növü olaraq nəzərdə tutula bilər. Lakin nəzəriyyədə "xüsusi ictimai əmlak" kateqoriyası mövcuddur. Bu kateqoriya ilə ictimai xidmətdə istifadə olunmayan xüsusi hüquqa tabe ictimai əmlak nəzərdə tutulur.[800] Fransada 1962-ci il tarixli «Dövlət mülkiyyəti haqqında» Qanun xüsusi ictimai əmlak kateqoriyasını da tənzimləyib.

Fransız hüququnda olan daha bir əmlak kateqoriyası da "xidmət malları"dır. Həm daşınar, həm də daşınmaz əmlakı əhatə edən kateqoriya kimi bura xidmətin icrasında istifadə olunan əmlak daxildir. Məsələn, məktəb binası, tə-

[799] http://en.wikipedia.org/wiki/Public_space

[800] Эльвира Талапина, *Административное Право Франции Сегодня*, baxın: http://www.igpran.ru/rus/research/talapina_adm_pravo_fr.doc

cili tibbi yardım maşını, dəmir yolları, qatarlar, elektrik xətləri, avtobuslar, su xətləri, məhkəmə binaları, kanallar, su anbarları, qarnizonlar, hərbi təlim meydanları, tanklar, toplar və s. əmlak bu kateqoriyaya daxildir.[801]

Alman hüququnda Fransada olduğu kimi bir təsnifat yoxdur. Lakin Almaniyada da ictimai əmlakdan (istər daşınar, istərsə də daşınmaz) ictimai xidmət vasitəsi kimi istifadə olunursa, o, xüsusi qorumaya tabe olur. Bunu Almaniya Mülki Prosessual Məcəlləsinin 882a §-ı tənzimləyir. Almaniyada ictimai əmlakı "ictimai şey" – "*die öffentliche Sache*" termini ilə ifadə edirlər. Düzdür, almanların "*die öffentliche Sache*" anlayışının hüquqi rejimi ilə fransızların "*la propriété publique*" rejimi eyni deyil. Almaniyada idarəetmə orqanlarının sahib olduğu bəzi mallar var ki, bunlar ictimai xidmətdə istifadə olunmur və bunlara xüsusi hüquq tətbiq olunur. Fransada ictimai əmlakın hüquqi rejimi əsasən Dövlət Şurasının qərarları ilə, Almaniyada isə daha çox qanunvericilik aktları ilə tənzimlənib.

Rusiyada ictimai əmlak bu baxımdan iki yerə bölünür – bölünmüş və bölünməmiş ictimai əmlak (*"распределенное"/ "нераспределенное" публичное имущество*). Bunları Rusiya Mülki Məcəlləsinin 214 və 215-ci maddələri tənzimləyir. Bunlardan "bölünmüş" ictimai əmlak administrativ orqanın əmlak bazasını təşkil edir və idarəetmə orqanlarının borclarına görə ona qarşı iddia irəli sürülə bilməz.[802]

Görünür ki, ictimai əmlakı təsnifləşdirmək yuxarıda göstərilmiş səbəblərə görə lazımlıdır. Azərbaycanda Fransada olduğu kimi təsnifat formasının tətbiq edilməsi, ən azı alt kateqoriyalara ayırılmadan bəlkə də praktik ehtiyaclara cavab verməyəcəyi fikri ağla gələ bilər.[803] Məsələn, ictimai xidmət – hərbi xidmət əmlakı fərqi nəzərə alınmasa, xeyli fərqli hüquqi rejimi olan bələdiyyə avtobusu ilə Müdafiə Nazirliyinin balansında olan tanklar eyni kateqoriya əmlak kimi görünə bilər.

Bununla belə, hamılıqla qəbul edilmiş "ümumi istifadədə olan əmlak" qrupu xaricində qalan əmlak qrupu vardır. Bunları, yəni ümumi istifadəyə ayrılmamış, öz aralarında bənzərliyi olan əmlakı da ayrı bir qrupda təsnifləşdirmək lazımdır. Bu baxımdan "məhdud istifadəli əmlak", "ictimaiyyətin istifadəsinə qapalı olan əmlak", "xüsusi ictimai əmlak"[804] kimi kateqoriyalar fərqləndirilə bilər.

---

801 Özay, s. 671.

802 http://www.dirittoestoria.it/lavori2/Sukhanov-Rus.htm

803 Fransa administrativ hüququnun bir çox institutunu müxtəlif dövlətlər bəzən tam, bəzən qismən qəbul edib. Hüquqi quruculuğunda müqayisəli hüquqda təcrübədən keçirilmiş və ehtiyaclara cavab verən qurumlardan yararlanmaq məqsədəuyğundur.

804 Xüsusi ictimai əmlak kateqoriyası fransız doktrinasında ortaya atılmış fikirdir. Lakin fransız hüququnda bu kateqoriya içində administrasiyaya mənfəət gətirən əmlak nəzərdə tutulur. Özay, s. 667.

Dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak da funksional olaraq müxtəlif xarakterlər daşıya bilər. İcarəyə verilən və mənfəət götürülən əmlakla yanaşı xidmətin icrasında birbaşa, ya dolayı istifadə olunan əmlak ola bilər. Meşə, axar çaylar kimi dövlət əmlakı ola bilər. Bu obyektlərin hüquqi rejimləri fərqlidir və bu fərqlərin olması da zəruridir.

Məsələnin əhəmiyyəti qanunvericilikdə tam anlaşılmadığı üçün 11.10.1996-cı il tarixli "Dövlət mülkiyyətinin girov qoyulmasına razılıq verilməsi qaydaları haqqında Əsasnamə"də ictimai əmlak arasında hər hansı fərq qoyulmadan özəlləşdirməyə və məhkəməyə çıxarılmaması şərti ilə [805] hər növ əmlakın girov goyula biləcəyi nəzərdə tutulur. Lakin bunun hansı nəticələrə səbəb ola biləcəyi hər halda təsəvvür edilmir. Aşağıda qeyd etdiyimiz kimi, İPM-in 111.3-cü maddəsi, bir dərəcədə bu təhlükənin qarşısını alır; belə ki ictimai xidmətlərdə istifadə olunan əmlakın icraya yönəldilməsini qadağan edir. [806]

Əslində ictimai əmlakın hüquqi rejiminə təsir göstərən əsas faktor onun ictimai xidmətlə nə dərəcədə bağlı olması və təyinatıdır. Bu təsnifat meyarına əsaslanaraq ictimai xidmətdə istifadə olunan əmlakı "xidməti əmlak" adlandırmaq olar. Mənfəət əldə etmək məqsədilə istifadə olunan, yaxud da idarəetmə orqanlarının başqa səbəblərlə istifadə etdiyi ictimai əmlaka "xüsusi ictimai əmlak", istifadə olunmayan, yaxud meşə və su fondu torpaqları kimi əmlakı isə "istifadə olunmayan ictimai əmlak" kateqoriyasına daxil etmək olar.

Beləliklə, ictimai əmlakı 3 kateqoriyaya ayırmaq mümkündür:

A. ÜMUMİ İSTİFADƏDƏ OLAN ƏMLAK

"Ümumi istifadədə olan əmlak" əvvəlcədən icazə alınmadan, müddət məhdudiyəti olmadan, təyinatı üzrə və xüsusi istifadəyə çevirməmək şərti ilə, hər kəsin istifadə edə biləcəyi əmlakdır. Bunlar xalqın istifadəsinə birbaşa, əngəlsiz verilmiş əmlakdır. Bunlar, bir qayda olaraq, daşınmaz əmlakdır. Bunlara parklar, meydanlar, yollar, bazar yerləri, çimərliklər, sahilləri aid eləmək olar. Lakin bu kateqoriyada daşınar əşyalar da var – parkın özü ümumi istifadədə olan əmlak olduğu kimi, parkda olan uşaq yelləncəyi daşınar əşyadır və ümumi istifadədə olan əmlak sayılır. Ümumi istifadədə olan əmlakın bir xüsusiyyəti odur ki, bu əmlakı *administrasiya ayrıca müəyyən etməlidir*, onu ümumi istifadə üçün ayırmalıdır. Təbii mahiyyəti nəzərə alınaraq əmlakın belə statusu olmur. Su Məcəlləsinin 36-cı maddəsi su obyektlərini "istifadəsi hamı üçün mümkün və

[805] Tam siyahı üçün bu əsasnamənin 2.3 hissəsinə baxın.

[806] Qeyd etməliyik ki, İPM 111.3-də olan ifadə kifayət qədər qəti deyildir. Maddədə xidmətin yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan əşyalardan bəhs edilir. Halbuki bu icraya yönəldirmə qadağası, sadəcə zəruri əşyalara yox, xidmətdə istifadə olunan bütün əşyalara şamil edilməlidir.

açıq olan" əmlak kimi qiymətləndirir, lakin eyni maddənin 7-ci bəndi ümumi istifadədə olan su obyktlərini administrasiyanın müəyyən etdiyini vurğulayır.

Torpaq Məcəlləsinin 47-ci maddəsi ümumi istifadədə olan (bələdiyyə mülkiyyətində olan) torpaqları şəhər, qəsəbə və kəndlərdə olmaqla belə göstərib:

- küçələr;
- meydanlar;
- yerli əhəmiyyətli və təsərrufatdaxili yollar;
- parklar;
- meşə-parklar;
- sututarları;
- stadionlar;
- idman meydançaları;
- tarlaqoruyucu meşə zolaqları;
- yerli əhəmiyyətli su təsərrufatı obyektləri (məsələn, balıq ovu gölü);
- mal-qara üçün örüş və biçənək sahələri kimi daşınmaz əmlak.

Yaxarıdakı siyahı məhdudlaşdırıcı siyahı deyil. Burada diqqət yetirmək lazımdır ki, Torpaq Məcəlləsi ümümi istifadədə olan əmlaka məhdudlaşdırıcı tərif vermir. Torpaq Məcəlləsinin 18-ci maddəsi də ümümi istifadədə olan əmlakı sadalayır, bunlar 47-ci maddədə göstərilən misallarla oxşar olsa da, eyni deyil. Yerli əhəmiyyətli olmayan daha iri yollar dövlət mülkiyyətində olmaqla bəra-bər, onlar da ümumi istifadədə olan əmlak sayılır. Su Məcəlləsinin 36-cı mad-dəsində ümumi istifadədə olan su obyektləri tənzimlənib. Su obyektlərinin əsas rejiminin də ümumi istifadə olduğunu qeyd etmək lazımdır.

Digər tərəfdən, Torpaq Məcəlləsinin 16-cı maddəsi örüş və biçənək, qış və yay otlaqlarını eyni kateqoriya torpaqlar kimi nəzərdə tutsa da, kənd təsərrufatı təyinatlı torpaqlar – örüş/biçənəklə qış/yay otlaqlarının hüquqi rejimləri fərqlənir. Otlaqlar xüsusi istifadəyə verilə bildiyi halda, örüş/biçənək sahələri ancaq ehtiyat fondu torpaqlarına daxil olduqda xüsusi istifadəyə ayrıla bilər.

Su Məcəlləsinin 36-cı maddəsi ümumi istifadədə olan su obyektlərinə belə tərif verir: istifadəsi hamı üçün mümkün və açıq olan obyektlər ümumi istifadədə olan su obyektləridir (məsələn, çimərlik, idman, gəzinti, həvəskar balıq ovu üçün nəzərdə tutulan obyektlər). Lakin bu obyektləri Nazirlər Kabineti müəyyən etməlidir.

Ümumi istifadədə olan əmlakın hüquqi rejiminin əsas fərqləndirici cəhətlərindən biri odur ki, alqı-satqı, özəlləşdirmə, müddətin keçməsi yolu ilə onun

üzərində mülkiyyət hüququ əldə etmək mümkün deyil.[807] Onun üzərinə həbs qoyula, yaxud da o, girov qoyula bilməz. Bunu ancaq əmlakın ictimai mənafe məqsədi ilə təyinatı dəyişdirildikdən sonra etmək olar. Lakin qeyd olunmalıdır ki, ümumi istifadədə olan əmlakın təyinatının dəyişdirilməsi nadir hallarda rast gəlinən haldır. Administrasiya, əksinə, bu cür yerləri ancaq artıra bilər.

Bununla belə, Torpaq Məcəlləsi ümumi istifadədə olan əmlak üzərində xüsusi istifadə hüququnun yaranması imkanını da tanıyır. Məcəllənin 59-cu maddəsi sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirmək məqsədi ilə ümumi istifadədə olan əmlakın müvəqqəti olaraq icarəyə verilə biləcəyini nəzərdə tutur. Nəzəriyyənin bu məsələdəki rəyi belədir: ümumi ictimai əmlak üzərində xüsusi istifadəyə icazə verilə bilər, bir şərtlə ki, xüsusi istifadə cəmiyyətin o əmlakdan istifadə hüququnu məhdudlaşdırmasın. Müqayisəli hüquqda da ümumi isifadədə olan əmlak üzərində xüsusi istifadəyə yol verilir. Bu prinsipə Azərbaycan qanunvericiliyində «Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması qaydaları haqqında Əsasnamə»nin 9-cu bəndində rast gəlmək olar; ümumi istifadədə olan bələdiyyə torpaqlarının üzərində 4 aya qədər mövsümi obyektlər qurula bilər, lakin bu obyektlər ərazinin məqsədli itstifadəsinə və ahəngdar fəaliyyətinə maneçilik törətməməlidir. Bunların xüsusi mülkiyyətə çevirilməsi isə qətiyyən yolverilməzdir («Bələdiyyə ərazilərinin idarəyə verilməsi haqqında» Qanun, m. 7.2 və 13.5).

B. XİDMƏTİ ƏMLAK

Xidməti əmlak kateqoriyasına hər kəsin istifadəsinə açıq olmayan, xidmətin icrasında istifadə olunan daşınar və daşınmaz əmlak daxildir.

Azərbaycan qanunvericiliyinin istifadə meyarına görə qəbul elədiyi əmlak təsnifatı qüsurludur. Məsələn, «Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında» Qanunun 2-ci maddəsində istifadə xüsusiyyətlərinə görə torpaqlar ümümi istifadədə olan torpaqlar, hüquqi və fiziki şəxslərin icarə və istifadəsində olan torpaqlar və ehtiyat fondu torpaqları kimi 3 yerə bölünür. Belə sual yaranır ki, bələdiyyə əhalini ucuz çörəklə təmin etmək məqsədi ilə un dəyirmanı tikərsə, onun yerləşdiyi torpaq sahəsi qanunda göstərilən kateqoriyalardan hansına daxil olacaq? Ona görə də "xidməti əmlak" kateqoriyasını nəzərdə tutmaq zəruridir. Həmin qanunun 18.8.2-ci maddəsinin vergiyə cəlb olunmayan əmlak arasında "bələdiyyələrin mülkiyyətində və ya istifadəsində olan torpaqları" göstərməsi məhz bu zərurətlə bağlıdır. Deməli, bələdiyyənin istifadə etdiyi əmlak da xidməti əmlakdır.

[807] Асаул А.Н., Карасев А.В. Экономика недвижимости, http://www.aup.ru/books/m76/4_1.htm

Bunların hüquqi rejimi ümumi istifadədə olan əmlakın rejimindən fərqlidir. Məsələn, bu kateqoriyaya daxil olan əmlak özəlləşdirilə bilən əmakdır. Bunlardan daha çox administrasiya yararlanır, lakin əksi də ola bilər. Bu kateqoriya əmlaka inzibati binalar, avtobuslar, xidməti maşınlar, elektrik dirəkləri və xətləri, su anbarları daxildir. Bunlar üzərində administrasiyanın səlahiyyətləri nədən ibarətdir? Belə suallar qoyula bilər:

a) əmlakın təyinatı dəyişdirilə bilərmi?
b) mülkiyyət özgəninkiləşdirilə bilərmi?
c) icarəyə verilə bilərmi?
d) bağışlana bilərmi?

Əslində, administrativ hüquq nəzəriyyəsinin bu suallara verdiyi cavab belədir: qanunçuluq prinsipinə görə, qanunvericilik administrasiyaya hansı səlahiyyətləri veribsə, administrasiya da xidməti əmlak üzərində ancaq bunları tətbiq edə bilər.[808]

Alman hüququnda xidməti ictimai əmlak da "*die öffentliche Sache*" qrupuna daxil edilir, lakin bu əmlak mülki hüquq qaydalarına tabe edilə bilər. Ümumiyyətlə, daşınmaz əmlak olmayan xidməti əmlak alman hüququnda "ictimai əmlak" kateqoriyasına daxil edilmir.[809] Ölkəmizin qanunvericiliyində də hər növ daşınar xidməti əmlakın girov qoyula biləcəyi nəzərdə tutulur. Aydındır ki, xidməti əmlak sayılan əşyalar qanunvericiliyimizə görə ümumi (publik) hüquq münasibətləri ilə tənzimlənmir. Bu hal isə ictimai xidmətləri inzibati orqanların göstərdiyi ölkələrdə xidmətlərin icrasını təhlükəyə qoyur. Məsələn, fərz edək ki, bələdiyyə sədri bələdiyyəyə aid daşınar əmlakı şəxsi borclarına görə girov qoyub. Bu halda vicdanlı üçüncü şəxslərin etimadı hansı şəkildə qorunacaq? Əmlakın satılaraq bələdiyyə sədrinin borclarının ödənilməsinə yönəldilməsi mümkündürmü? Onu da qeyd etməliyik ki, adını çəkdiyimiz Alman hüququnda BGB-in 822-ci maddəsinə görə, xidmətin icrasının dayandırılmasına səbəb olacaq şəkildə ictimai əmlakın satılması qadağandır. Bizim qanunvericiliyimizə isə bu qayda, nəhayət ki İPM ilə gətirilib. İPM-nin 111-ci maddəsinə görə, **ümumi** (ictimai) vəzifələrin yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan və ya özgəninkiləşdirilməsi **ümumi** (dövlət və ya ictimai) maraqlara zidd olan əşyalar icraya qoyula bilməz. Nəhayət ki qanunvericilikdəki bu boşluq İPM ilə aradan qalxdı.

Dolayısıyla, yuxarıdakı sualların dəqiq cavablarını ancaq müəyyən qanunvericilik aktları ilə tanış olduqdan sonra vermək olar. Lakin, məsələn, təyinatı

[808] Суханов Е.А. **Гражданское право**, Том I, Издательство «ВЕК», Москва, 1998, с. 345.
[809] Baxın: http://www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/gersdorf/Faelle/AG_VerwR_II/loes10.html

dəyişdirmə baxımından burada prosedurada paralellik prinsipi gözlənməlidir. Çünki əmlakın idarənin balansında olması hələ o demək deyil ki, idarə həmin əmlakın təyinatını dəyişdirə bilər.[810] Əksinə, əmlakın təyinatını bir çox halda o əmlakı balansda saxlayan idarə deyil, ierarxiya qaydasında başqa yuxarı orqan dəyişir. Misal kimi Nazirlər Kabinetinin bir qərarını göstərmək olar:

Bəzi inzibati binaların səmərəli istifadəsini təmin etmək haqqında
Qərar № 135. Bakı şəhəri, 16 avqust 2002-ci il

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Qiymətli Kağızlar üzrə Dövlət Komitəsinin Azərbaycan Respublikasının Iqtisadi İnkişaf Nazirliyi ilə razılaşdırılmış təklifini nəzərə alaraq Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti qərara alır:

1. *Bakı şəhəri, Ə.Ələkbərov küçəsi, 83/23 ünvanındakı inzibati bina Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Qiymətli Kağızlar Üzrə Dövlət Komitəsinin balansından çıxarılıb Azərbaycan Respublikasının Iqtisadi İnkişaf Nazirliyinin sərəncamına verilsin.*
2. *Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1998-ci il 16 sentyabr tarixli 190 nömrəli qərarının 3-cü bəndi aşağıdakı redaksiyada verilsin:*

«Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Qiymətli Kağızlar Üzrə Dövlət Komitəsinin balansına verilmiş Bakı şəhəri, Bülbül küçəsi, 19 ünvanında yerləşən inzibati bina qanunvericiliyə uyğun olaraq Iqtisadi İnkişaf Nazirliyi tərəfindən yenidən qiymətləndirildikdən sonra Milli Depozit Mərkəzinin balansına verilsin».

3. *Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1999-cu il 25 oktyabr tarixli 211 s nömrəli sərəncamı qüvvədən düşmüş hesab edilsin.*

Azərbaycan Respublikasının Baş naziri A.RASİ-ZADƏ

Bir qayda olaraq nə satışda, nə də icarəyə vermədə balansında əmlak olan idarənin belə səlahiyyəti olmamalıdır. Lakin xidməti ictimai əmlakı icarəyə vermək baxımından ölkəmizdə hüquqi və ictimai problemlər var. 11 dekabr 1998-ci il tarixli «Torpaq icarəsi haqqında» Qanunun 5.maddəsinə görə:

- dağ-mədən sənayesinin, ehtiyatları təsdiq edilmiş faydalı qazıntı yataqlarının, magistral boru kəmərlərinin, sənaye, nəqliyyat, rabitə, energetika, mühüm meliorasiya və su təsərrüfatı obyektlərinin yerləşdiyi torpaqlar;
- meşə fondu torpaqları (xidməti ictimai əmlak sayılmır);

[810] Çünki əmlak administrativ vahidlərin daha çox operativ idarəçiliyində olur.

- Xəzər dənizinin Azərbaycan Respublikasına mənsub bölməsinin dibi də daxil olmaqla su fondu torpaqları (xidməti ictimai əmlak sayılmır);
- yay və qış otlaqlarının torpaqları (xidməti ictimai əmlak sayılmır);
- dövlət elmi-tədqiqat və tədris müəssisələrinin, onların təcrübə bazalarının, maşın-sınaq stansiyalarının, dövlət sort-sınaq, baytarlıq, bitki mühafizəsi, bitki karantini xidmətlərinin, toxumçuluq və damazlıq müəssisələrinin torpaqları;
- sağlamlaşdırma və istirahət təyinatlı torpaqlar (xidməti ictimai əmlak sayılmır);
- dövlət müəssisə, idarə və təşkilatlarının yerləşdiyi və ya dövlət obyektlərinin tikintisi layihələndirilmiş torpaqları;
- Torpaq Məcəlləsi ilə nəzərdə tutulmuş başqa torpaqlar icarəyə verilə bilər.

Dövlət müəssisə və obyektləri altındaki torpaqları İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, sair torpaqları rayon icra hakimiyyətləri icarəyə verir.[811]

Əslində, satış və icarə ilə bağlı bu cür suallar ancaq post-sovet əraziləri üçün aktualdır. İnkişaf eləmiş ölkələrdə özəlləşdirmə və satış, ictimai mülkiyyətin kəmiyyət baxımından az olduğuna görə, çox nadir rast gəlinən hallardır və bir qayda olaraq, iqtisadi fəaliyyətlə məşğul olan müəssisələr üzərində həyata keçirilir. İndi ictimai əmlakın satışında rəhbər normativ aktlar arasında 2-ci Dövlət özəlləşdirmə proqramı, Torpaq Məcəlləsi ilə «Bələdiyyə ərazilərinin idarə edilməsi haqqında» Qanun və bunlarla bağlı başqa normativ qanunvericilik əsas götürülməlidir.

Ümümi istifadədə olan əmlakda olduğu kimi, xidməti əmlak da xüsusi qoruma statusundan yararlanmalıdır. Məsələn, onların üzərinə həbs qoyulması yolverilməz olmalıdır. Əks halda, ictimai xidmətlərin icrası dayana bilər. Xidməti əmlak, xüsusi istifadə üçün icarə və istifadəyə ən az verilə bilən əmlakdır.[812] Burada «İcarə haqqında» Qanuna toxunmaq lazımdır. 1992-ci ildə qəbul edilmiş bu qanunun əsas məqsədi dövlət mülkiyyətində olan müəssisələrin asan prosedurla icarəyə verilməsini təmin etməkdir. 1992-ci ildə mülkiyyət rejimləri və bölgüsü indikindən xeyli fərqlənirdi. Bu qanunun 3-cü maddəsi xalq təsərrüfatının bütün sahələrində hər növ əmlak üzərində icarə münasibətlərinin yaranmasına yol verirdi. Lakin həqiqət budur ki, bu Qanun liberal hüquq dövlə-

[811] Lakin 16 noyabr 2005-ci il tarixli AR Prezidentinin Fərmanına əsasən bu cür torpaqların icarə və istifadəyə verilməsi üçün Dövlət Əmlakının İdarə Edilməsi üzrə Dövlət Komitəsinin razılığı lazımdır.

[812] Bununla belə, qanunvericilik az da olsa, bu imkanı tanıyıb. İrəlidə bu məsələyə toxunacağıq.

tindəki ictimai xidmət prinsiplərinə qətiyyən cavab vermir. Ölkəmizdə özəlləşdirmə kifayət qədər tətbiq edildi, xeyli ictimai əmlak ictimai idarəetmə prinsip və tələbləri nəzərə alınmadan özəlləşdirildi. Müasir dövlətin ictimai xidmətlər dövləti olduğu, bunun üçün də müəyyən əmlaka sahib olmanın vacibliyi unuduldu. Faktiki olaraq indi ümumi istifadədə olan əmlakla xidməti istifadədə olan əmlakın xüsusi istifadəyə verilməsi məsələsində administrasiyanın demək olar ki, məhdudiyyətsiz mülahizə səlahiyyəti var. Bəlli deyil ki, Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti hansı hüquqi əsasla Bakı şəhəri Yeni Yasamal-2 massivində yerləşən ümumi istifadədə olan meydançanı çoxmərtəbəli yaşayış binasının tikilməsi üçün "ayıra" bilir.

1995-1998-ci illərdə AR-də dövlət mülkiyyətini özəlləşdirmə proqramına görə, yerli icra hakimiyyətlərinin balansında olan zibil emalı zavodları və stansiyaları, yaxud şəhər sərnişin daşıma vasitə və obyektlərini - bunlar xidməti ictimai əmlak statusundadır – YİH-nin razılığı ilə İqtisadi İnkişaf Nazirliyi özəlləşdirməyə çıxarırdı (satırdı). Göründüğü kimi, praktikamızda xidməti əmlakın satılması, təəssüf ki, mümkün sayılır.[813]

Azərbaycan idarəetmə sistemində əhəmiyyətli yer tutan YİH balansında olan əmlaka nəzər salsaq, bunları "Yerli icra hakimiyyəti haqqında Əsasnamə"nin 17-ci maddəsində görmək mümkündür:

- büdcə vəsaitləri;
- məqsədli fondlar;
- dövlət yaşayış fondu;
- dövlət yaşayış fondundaki qeyri-yaşayış sahələri;
- mühəndis-kommunikasiya və infrastruktura obyektleri (su kəmərləri, kanalizasiya və isitmə sistemi, elektrik və qaz təchizatı);
- kommunal xidmət obyektləri;
- YİH ərazisində yerləşən və onlara verilmiş başqa əmlak. Bunlara torpaq sahələri, maliyyə aktivləri, qeyri-yaşayış və s. əmlak kompleksləri, təhsil, mədəniyyət, səhiyyə, idman, sosial təlabatı ödəyən müəssisələr, obyektlər daxildir.

Göründüyü kimi, bunların əksəriyyəti xidməti əmlakdır.

«Dövlət əmlakının özəlləşdirilməsi haqqında» Qanunun 5-ci maddəsi Prezidentin Fərmanı ilə təsdiq olunan xüsusi Dövlət Proqramını nəzərdə tutur; bu

[813] Amortizasiya, xidmətin yaxşılaşdırılması kimi hallarda daşınar xidməti əmlakın satılması mümkündür və məqsədəuyğundur. Lakin ictimai xidmətin dayanmasına səbəb olan halda xidməti əmlakın satılması yolverilməzdir.

proqramda prioritetlər və məhdudiyyətlər müəyyən olunur. Həmin Qanunun 7-ci maddəsində təhlükəsizlik, ümumi sağlamlıq və mənəviyyatın, şəxslərin hüquq və mənafelərinin qorunması üçün müvafiq icra hakimiyyəti orqanı özəlləşdirilə bilən əmlakla bağlı əlavə məhdudiyyətlər müəyyən edə bilər. Dövlət əmlakının özəlləşdirməsinin II proqramı isə I proqramdan fərqli olaraq özəlləşdirilə biləcək dövlət mülkiyyətinin təsnifatını dəyişdirib. II proqrama görə, Prezidentin qərarı ilə təhsil və səhiyyə, elektrik və qaz təçhizatı kimi müəssisələr özəlləşdirilə bilər. Bunların hamısı xidməti əmlakdır. Avropa praktikasında da belə əmlakın özəlləşdirilməsi mümkündür.[814] Lakin bu, ancaq xidmətin bütöv özəlləşdirilməsindən sonra həyata keçirilir. Başqa bir sözlə xidmətin icrası dayandırılmadan, ancaq onun mülkiyyətçisi dəyişir. Onu da qeyd edək ki, Avropa Birliyi ölkələrində yeni tendensiya bu şəkildədir ki, ictimai xidmətlər özəlləşdirilsin. Buna etiraz edənlər də var. Milli ictimai xidmətlərin klassik rejimi AB-dəki sərmayə-xidmətlər-işçi qüvvəsinin sərbəst dövriyyəsinə və rəqabət qaydalarına uyğun gəlmir. Bu özəlləşdirmə prosesinin nəticəsində xidmətdə istifadə olunan əmlak da özəlləşdirilir. Bununla belə, ictimai xidmətlərin özəlləşdirilməsinə güclü etiraz da var.[815]

Əmlak üzərində kimin sərəncam verə biləcəyi məsələsinin daha yaxşı anlaşılması üçün bir hadisəni xatırlayaq. İxtilaf mövzusu olan ictimai əmlak hamının yaxşı tanıdığı mağaza məsələsində xüsusi maraq doğurur.

Fəvvarələr Meydanında globallaşmanın məhsulu olan «McDonalds» restoranının yuxarısında yerləşən köhnə kitab mağazalarının işçilə ri Ələkbərova və Qasımova 2000-ci ilin iyununda Səbail rayon məhkəməsinə müraciət edərək Nazirlər Kabinetinin 144 S saylı sərəncamının ləğv edilməsini və Nazirlər Kabinetinin rəhbərliyi üzərinə yaranmış hüquqa zidd vəziyyəti aradan qaldırmaq vəzifəsinin qoyulması barədə qətnamə qəbul olunmasını tələb etmişlər. Nazirlər Kabinetinin 144 S saylı 26 avqust 1998-ci il tarixli sərəncamını olduğu kimi təkrar edirəm:

"Bakı Şəhəri, Nigar Rəfibəyli küçəsi, 29 ünvanında yerləşən 14 və 35 nömrəli kitab mağazaları, Mətbuat və İnformasiya Nazirliyinin balansından Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İşlər İdarəsinin balansına verilsin"

(Baş nazir A.Rasi-zadə, imza).

[814] Bununla belə, su təsərrufatının özəlləşdirilməsi Avropa Birliyində və bütün dünyada kəskin mübahisələrə səbəb olur. Baxın: http://www.tni.org/altreg-docs/water.htm

[815] Baxın: http://www.psiru.org/reports/2006-03-E-Sri-lanka.doc#_Toc129080964

İddiaçıların hüquqları pozulmuşdu, onlar mağazanın özəlləşməsini istəyirdilər və əmək kollektivinin nümayəndələri kimi mağazadan mülkiyyət payı tələb edirdilər. Lakin NK mağazanı özəlləşdirməyə çıxarmadan bir Nazirliyinin balansından alaraq başqa idarənin balansına verdi. Bunu etməkdə NK-nın haqlı olub-olmadığını kənara qoyaraq bizi maraqlandıran məqamlara toxunaq. Mağazalar Mətbuat və İnformasiya Nazirliyinin balansında olduğu halda, əmlak üzərində sərəncamı (balansdan çıxarma haqqında) özü vermir. Bu cür hallarda belə qərarı balansından çıxarılan və balansına verilən qurumların ikisinin də tabe olduqları yuxarı qurum verməlidir. Lakin nazirliyin Əsasnaməsində nazirliyin balansına verilmiş əmlak barəsində bu cür qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti tanınıbsa, uyğun nazirlik başqa bir administrasiyaya əmlakın qəbul edilməsini təklif edə bilər. Qəbul edəcək qurum da, ona belə bir səlahiyyət tanınıbsa, əmlakı balansına qəbul edər. Lakin mərkəzi administrasiya daxilində bu cür praktika geniş yayılmayıb.[816] Bunun səbəbi mərkəzi administrasiya qurumlarının əsasən büdcə təşkilatları olmasıdır; yeni əmlak da daim yeni xərclərin yaranmasına səbəb olur. Bunun üçün bu cür qərarları yuxarı orqan verməlidir ki, yaranacaq başqa məsələlər də həllini tapsın. Bu qərara baxsaq, görərik ki, əvvəlcə ictimai xidmətdə kitab mağazası kimi istifadə olunan əmlak, hansı təyinata keçirildiyi göstərilmədən, başqa bir idarənin operativ istifadəsinə verilir. Mağazaları balansına götürmüş administrasiya, bu halda onu xidmət məqsədləri üçün istədiyi kimi istifadə edəcəkdir. Əmlak isə yenə də xidməti əmlak olaraq qalacaq.

Xidməti ictimai əmlakın da ancaq xidmət məqsədləri üçün istifadəsinin tələb olunması prinsipi bəzən qanunvericilikdə də əksini tapır. Məsələn, «Torpaq Məcəlləsi»nin 64-cü maddəsinə əsasən administrativ orqanlar istifadələrində olan torpaq sahələrini *əsas fəaliyyətlərinə mənfi təsir göstərməməsi şərti ilə* YİH və həmkarlar ittifaqının razılığı ilə öz işçilərinə müvəqqəti istifadə və icarəyə verə bilər.

C. İSTİFADƏ OLUNMAYAN İCTİMAİ ƏMLAK

Bu növ ictimai əmlakın fərqləndirilməsinin də özünə məxsus yararları var. İstifadə olunmayan əmlak dedikdə, ictimai xidmətdə birbaşa və ya dolaylı olaraq istifadə olunmayan əmlak nəzərdə tutulur. Bunlara meşələr, ümumi istifadədə olmayan su obyektləri və yolları - göllər/çaylar, dağlar, istehsalatda istifadə olunmayan sair torpaqlar, zirzəmilər, ehtiyat fondu torpaqları aiddir. Bunlar əsasən daşınmaz əmlakdır və daşınar əmlak bu kateqoriyaya daxil ola bil-

[816] Məsələn, 04 fevral 2000-ci il tarixli "Maliyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamə"nin 4-cü maddəsində nazirliyin hüquqları arasında belə bir hüquqa yer verilmir. Başqa nazirliklərdə də bənzər tənzimləməyə rast gəlmək mümkündür.

məz. Bu kateqoriyanın fərqləndirici meyarı, buraya aid edilən əmlakın heç bir şəkildə, nə birbaşa nə də dolayı olaraq, ictimai xidmətdə istifadə edilməməsidir.

İstifadə olunmayan ictimai əmlakın da bütün növləri baxımından, əslində, ortaq hüquqi rejimi yoxdur. Elə istifadə olunmayan ictimai əmlak ola bilər ki, xüsusi hüquq rejiminə tabe olsun. Məsələn müsadirə olunmuş əmlak, dövlət mülkiyyətinə keçir və ictimai əmlak təsnifatına daxil olur. Belə müsadirə olunmuş əmlak, bir xidmətdə istifadə oluna biləcəyi kimi, onun xərrac vasitəsilə satılması mümkündür. Müqayisəli hüquqda yayılmış metod budur ki, müsadirə olan əmlak satılsın. Bu o mənaya gəlir ki, müsadirə olunmuş əmlak xüsusi hüquq rejiminə tabe ola bilər (satışa çıxarılacaqsa).

Bir digər misal; xüsusi istifadə haqqının tanınması baxımından meşə fondu torpaqları xüsusi hüquq şəxslərinə icarəyə verilə bilər. Düzdür, icarəyə ancaq meşə bitkilərinin seyrək bitdiyi meşə sahələri ağaç örtüyünün bərpa edilməsi məqsədi ilə verilə bilər (xüsusi istifadə). Lakin bunların özəlləşdirilməsi qadağandır. Bələdiyyələrin icarəyə verilə bilən əmlakı əsasən özəlləşdirilə bilər. Məsələn, su obyektləri və əraziləri də xüsusi istifadəyə verilə bilər, yerli əhəmiyyətli obyekt deyilsə, onlar özəlləşdirilə bilməz.

"Torpaq icarəsi haqqında" Qanunun 5-ci maddəsinə görə, ictimai xidmətdə istifadə olunmamaqla bərabər,

- faydalı qazıntı yataqlarının yerləşdiyi torpaqlar;
- meşə fondu torpaqları;
- Xəzər dənizinin ölkəmizə mənsub olan dibi də daxil olmaqla su fondu torpaqları;
- yay və qış otlaqları torpaqları;
- sağlamlaşdırma və istirahət təyinatlı torpaqlar da icarəyə verilə bilər.

Lakin istifadə olunmayan, *dövlətə aid* ictimai əmlakın satışı mümkün deyil. Bunların üzərində daimi qurğuların inşa edilməsi də yolverilməzdir. İstifadə olunmayan ictimai əmlak üzərindəki məhdudiyyətlər bunlarla bitmir. Bələdiyyənin ehtiyat fondu torpaqları fiziki və hüquqi şəxslərə verilə bilər, ehtiyat fondunun özəlləşdirilə bilən torpaqları Torpaq Məcəlləsinin 56-cı və 59-cu maddələrinə görə satıla da bilər.

Əfsuslar olsun ki, praktikada dövlətin ehtiyat fondunun "de fakto" özgənikiləşdirilməsi faktı çox yayılıb. "Torpağın ayrılması" adı ilə həyata keçirilən bu talan, ictimai xidmətdə istifadə oluna biləcək torpaq fondunu dağıdır. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin 23.04.2001-ci il tarixli 303 sayli Sərəncamının 1-ci bəndində torpaqların icarə əsasında verilməsi nəzərdə tutulsa da, icarə müvəq-

qəti və pullu olduğu üçün bu torpaqlar sənəd üzərində mənzil-tikinti kooperativlərinə daimi istifadə üçün "təmənnasız" ayrılır. Beləliklə, torpaq sahəsi dövlətin əlindən əvəzsiz olaraq çıxır.[817] Digər tərəfdən, torpaq ayrılması subyektiv və tamah motivləri ilə həyata keçirildiyindən nə şəhərin baş planı, nə də torpaqların təyinatı nəzərə alınır. Əslində, bu məsələdə başqa problem də var. Torpaq Məcəlləsində dövlət mülkiyyətində qalan torpaqlar göstərilib və yaşayış məntəqəsi daxilində qalan torpaq sahələri bələdiyyənin mülkiyyətinə verilməlidir. Lakin torpaq qazanç mənbəyi olduğundan icra hakimiyyəti orqanları da bu cazibədar payı əldən vermək istəmirlər. Rusiyada da icra hakimiyyətləri (quberniyalar) eyni şəkildə davrandıqları üçün bələdiyyələr məhkəməyə müraciət etdilər və torpaqlarını aldılar. Lakin bizim ölkədə buna cəsarət edən bələdiyyə yoxdur.

İstifadə olunmayan ictimai əmlak əsasən *dövlət mülkiyyətində* olan daşınmaz əmlakdır. Bunlara təsdiq edilmiş faydalı qazıntı yataqları, dövlət sərhəd zolaqları, yay və qış otlaqları, mal-qara düşərgələri, meşə fondu torpaqları, təbiəti mühafizə torpaqları, təbii qoruqlar, su fondunun ümumi istifadədə olmayan obyektləri və su yolları, dövlət ehtiyat fondu torpaqları aiddir. Bələdiyyə mülkiyyətində olan və istifadə olunmayan ictimai əmlak kimi bələdiyyələrin ehtiyat fondu torpaqları, yay və qış otlaqları, ayrıca yaşayış məntəqəsi hüdudları içində olmaqla bərabər, icarə və istifadəyə verilmiş torpaqlar da var.[818] Örüş və biçənək sahələri isə əsasən ümümi istifadədə olan əmlak sayılır və bunların hüquqi rejimi yuxarıda göstərilib.[819]

İctimai əmlakın rejiminə bu baxış belə bir sual yarada bilər: bələdiyyənin ödəmə vaxtı gəlmiş borçlarına görə hansı əmlakına həbs qoyula və hərracda satıla bilər?

Ümumi istifadədə olan əmlakla, xidməti əmlakla bağlı belə bir şey etmək mümkün deyil, daha doğrusu, mümkün olmamalıdır. Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində buna dair məhdudiyyət olmasa da, inkişaf etmiş ölkələrdə belə qayda var. Istifadə olunmayan bələdiyyə əmlakı məsələsinə gəldikdə isə, vəziyyət belədir: bələdiyyələrin ehtiyat fondunun özəlləşdirilə bilən torpaqları olur. Lakin bundan əvvəl ehtiyat fondu torpağının təyinatı məlum olmalıdır (TM, m. 33). Yaşayış məntəqələrinin inkişafı üçün nəzərdə tutulan ərazidəki kənd təsərrufatına yararlı və az yararlı torpaq sahələri ilə yanaşı (TM, m. 56), yaşayış məntəqəsi torpaqlarında sahibkralıq fəaliyyəti obyektləri, mənzil, bağ və garajların tikintisi üçün nəzərdə tutulmuş torpaqlar (TM, m. 59) xüsusi mülkiyyətə

[817] Həqiqətdə onun əvəzinə bəzi məmurların şəxsi hesablarına külli miqarda pul keçir.
[818] İcarə və istifadə hüququna xitam verilmiş torpaqlar administrasiyanın ehtiyat fonduna keçir.
[819] Ehtiyat fondu torpaqları içində olan orüş və biçənəklər icarəyə verilə bilər.

keçirilə bilər. Bələdiyyənin yaşayış məntəqələrinin inkişafı üçün nəzərdə tutul - mayan torpaqlara gəldikdə, bunlar kənd təsərrufatı təyinatlı torpaqlardır, onları icarə və istifadəyə vermək olar. Deməli, xüsusi hüquqa tabe bələdiyyə əmlakını bu şəkildə sıralamaq mümkündür:[820]

- yaşayış məntəqəsinin perspektiv inkişafı üçün ayrılmış torpaqlar;
- kənd təsərrufatına yararsız və az yararlı torpaqlar;
- qeyri-kənd təsərrufatı üçün istifadə və icarəyə verilmiş torpaqlar.

Bunlar xüsusi ictimai əmlak kateqoriyasına aid olacaq və ümumi hüquq (public law) müdafiəsindən faydalanmayacaq.

Büdcə təşkilatlarının borclarına görə onların balansında olan əmlaka qarşı iddia irəli sürmək mümkün olmayacaq. Lakin səhmdar cəmiyyətə çevirilmiş "Azəriqaz" kimi dövlət müəssisələri baxımından problem var. Bunun həllini yuxarıdakı bölmələrdə əsasən cavablandırmışıq. Bu tip səhmdar cəmiyyətləri - nin əlində olan əmlak ictimai xidmətdə istifadə olunursa və onun iddia predmeti olması xidmətin icrasına və ictimai marağa xələl gətirəcəksə, bu cür ə mlak ümumi hüququn müdafiəsindən istifadə etməlidir. Maraqlı şəxslərin kompensa - siya və maliyyə tələbləri bu tip cəmiyyətlərin başqa əmlakına yönəldilməlidir.

III. ƏMLAKIN KATEQORİYA VƏ YA TƏYİNATININ MÜƏYYƏNLƏŞDİRİLMƏSİ

Əmlakı kateqoriyalara və təyinatla ra görə ayırma daha çox daşınmaz əmla - kın qanunvericilikdəki bölgüsünü yada salır. Torpaq Məcəlləsinin 9-cu maddəsi torpaqları müxtəlif kateqoriyalara bölür. Lakin oradakı bölgü ictimai əmlakın hüquqi rejimi və növləri baxımından aparılmadığına görə, eyni ilə tətbiq edilə bilməz. Birincisi, o təsnifata xüsusi mülkiyyət də daxildir, ikincisi, oradakı təs- nifat meyarı əmlakın ictimai xidmətlə bağlılıq dərəcəsini göstərmir. Düzdür, Torpaq Məcəlləsinin 9.2-ci maddəsində göstərilmiş kateqoriyaların bəzilərinə ancaq ictimai əmlak aid ola bilər, məsələn, rabitə, nəqliyat, müdafiə və təhlükə - sizlik təyinatlı, təbii qoruq təyinatlı torpaqlar. Lakin təbiəti mühafizə təyinatlı torpaqlar xüsusi mülkiyyətdə ola bilər. İstirahət və sağlamlaşdırma təyinatlı torpaqlar da xüsusi mülkiyyətdə ola bilər. Meşə və su fondu, dövlət ehtiyat fondu torpaqlarının mövcud qanunvericiliyə görə xüsusi mülkiyyətə keçirilməsi nəzərdə tutulmadığı üçün ictimai əmlak sayılır. Yaşayış məntəqələrinin torpaqları isə əsasən xüsusi mülkiyyətdə olan torpaqlardır.

[820] Demək olar ki, bu təsnifat "Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında" Qanunun 7.1-ci maddəsində olan təsnifatla eynidir.

Göründüyü kimi, yuxarıdakı təsnifat, sadəcə, vahid torpaq fondunu sistemləşdirmək məqsədini güdür. Düzdür, bu təsnifatın da özünə məxsus hüquqi rejimi var, buna görə də bu tənzimləmələr əslində inzibati idarəetmə hüququnun əhatə sahəsi xaricində qalmır. Lakin ictimai əmlakın təsnifatı məsələsində bu tənzimləmə ancaq dolayı və köməkçi rol oynayır.

Ümumi istifadədə olan əmlaka Torpaq Məcəlləsinin nəzərdə tutduğu təsnifata görə, kənd təsərrufatı təyinatlı torpaqlarda (örüş, otlaq və biçənək sahələri), yaşayış məntəqələri torpaqlarında (meydan, küçə, keçid, yol, park, sahil, meşəpark, xiyaban, bulvar, sututarlar, çimərliklər, ictimai tələbatı ödəyən başqa obyektlər), sağlamlaşdırma və istirahət təyinatlı torpaqlarda rast gəlmək olar. Başqa sözlə, bu təsnifatda "ictimai xidmət təyinatı" ölçüsü tətbiq edilməyib.

Torpaq Məcəlləsində "torpaqların zonalaşdırılması" başlıqlı 40-cı maddə var. Burada torpaqların eyni Məcəllənin 9-cu maddəsində göstərilmiş kateqoriyalara bölünməsindən söhbət gedir. Sadəcə olaraq Məcəllənin 40-cı maddəsində torpağın məqsədli təyinatını və hüquqi rejimini kimin və hansı meyarlara əsasən həyata keçirəcəyindən bəhs edilir.[821] Bununla bərabər, su obyektlərini kateqoriyalara ayırmaq səlahiyyəti Nazirlər Kabinetinə məxsusdur; bəzi obyektlər üçün NK bu səlahiyyətini başqa orqana tapşırıb.[822]

Lakin burada başqa məqamdan bəhs etmək istəyirik. Qanundakı "torpaqların zonalaşdırılması" termini əmlakın kateqoriyasını/təyinatını müəyyənləşdirmə məsələsi ilə bağlı və buna oxşar məsələdir; lakin onlar eyni mənalı termin deyil. Çünki Torpaq Məcəlləsi əsasən torpaq növündə olan daşınmaz əmlakı tənzimləyir. Biz isə bina və qurğular kimi ictimai əmlakı da nəzərdə tuturuq. Məsələn, bina və ya qurğunun təyinatı nazirliyin balansından çıxarılmaqla və çıxarılmadan da dəyişdirilə bilər. Xidmət binası - idarənin yerləşdiyi bina dəyişdirilməklə (daha rahat və geniş binaya köçürülməklə) sökülə bilər, onun yerləşdiyi torpaq sahəsi də ehtiyat fondu torpaqlarına keçirilə bilər.[823]

Əmlakın kateqoriya və təyinatını müəyyən etmə/dəyişmədə idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyəti varmı? Bu sualın cavabında bir neçə problem gizlənir. Əslində, ictimai mənafe burada da mülahizə səlahiyyətini məhdudlaşdırır. Lakin problem sübut məsələsindədir, yəni administrativ orqan əmlakın tə-

[821] Burada qeyd etmək lazımdır ki, AR Prezidentinin 16 noyabr 2005-ci il tarixli fərmanı ilə dövlət mülkiyyətində olan əmlakın təyinatının dəyişdirilməsi məsələsində Dövlət Əmlakının İdarə Edilməsi üzrə Dövlət Komitəsinin razılığı tələb olunur.

[822] Buna misal kimi, xüsusi təyinatlı su obyektlərinin müəyyənləşdirilməsi səlahiyyətinin Dövlət Meliorasiya və Su Təsərrufatı Agentliyi və Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinə verilməsini göstərmək olar (01.05.2001-ci il tarixli "Xüsusi qorunan su obyektlərinin kateqoriyalara aid edilməsi Qaydası"nın 6-cı bəndi).

[823] Dövlət əmlakının idarə olunması üzrə Dövlət Komitəsinin razılığı tələb olunacaq.

yinatını dəyişərsə, onun subyektiv mənafe üçün hərəkət etdiyi necə sübut olunacaq? Başqa problem, administrativ orqanın subyektiv mənafe güdməsə də, açıq şəkildə məntiqsiz və qeyri-rasional qərar qəbul etməsi zamanı yaranır. Məsələn, məktəb yeri çatmayan bir qəsəbədə RİH məktəbi daha kiçik bir binaya köçürərək köhnə binanın təyinatını dəyişdirir, icarəyə verir, daha sonra özəlləşdirməyə çıxarır. Bu qərara hansı hüquqi əsaslarla etiraz oluna bilər? Müqayisəli hüquqda məhkəmələr mülahizə səlahiyyətinin bu cür istifadə edilməsini yoxlayır; məsələn, ingilis hüququnda inzibati aktın "*irrationality*" xüsusiyyəti daşıması qərarın ləğv edilməsi üçün əsasdır. Fransa Dövlət Şurası da belə qərarlarda hüquqi və ya faktiki səhvin, səlahiyyətdən sui-istifadənin olub-olmadığını və hüququn ümumi prinsiplərinə uyğunluğunu yoxlayır.[824] Əslində, qanunvericilik idarəetmə orqanlarına müəyyən vəzifələr yükləyir və idarəetmə orqanı da bu vəzifələri vətəndaşın və cəmiyyətin rifahı istiqamətində icra etməlidir. Bunu Konstitusiyamızın 16-cı maddəsi aşkar surətdə bəyan edir , xalqın və vətəndaşın rifahının yüksəldilməsini, təhsilin, səhiyyənin, elmin inkişafına yardım göstərməsini dövlət üçün vəzifə kimi nəzərdə tutur. Buna görə yuxarıdakı misalda administrativ orqanın davranışı konstitusion prinsipə zidd olduğuna görə, hüquqa zidd sayılacaq. "İnzibati icraat haqqında" Qanun mülahizə səlahiyyətinin tətbiqini müəyyən qaydalarla əsaslandırır və bunlardan biri də mütənasiblikdir. Mütənasiblik qəbul edilən qərarın məntiqli, yararlı və zəruri olmasını tələb edir. Yəni mülahizə səlahiyyətinin tətbiqində bu səlahiyyətin verilmə məqsədləri və həddləri ilə yanaşı, obyektivlik, bərabərlik prinsipinin pozulmaması, məntiqli, zəruri və yararlı olması kimi şərtlərə əməl olunmalıdır.

Bunu da qeyd etməliyik ki, ictimai əmlak məqsədli təyinatından kənar istifadə oluna bilməz. İstifadə oluna bilməsi üçün səlahiyyətli orqan əmlakın təyinatını dəyişməlidir. Lakin yuxarıda qeyd olunduğu kimi, bu məsələdə (əmlakın təyinatını dəyişmədə) mülahizə səlahiyyəti mütləq və tam deyil, məhkəmə nəzarətinə tabedir.

Qanunvericilikdə natamam da olsa, daşınmaz ictimai əmlakın kateqoriyalara bölünməsinin bəzi qaydaları var. Torpaq Məcəlləsinin 40-cı maddəsi kateqoriyalara ayırmanın ümumi əsaslarını və prinsiplərini Nazirlər Kabinetinə tapşırır. Daha sonra YİH və bələdiyyələr, bu əsas və prinsiplər işığında, balans/mülkiyyətlərində olan torpaqları plan hazırlayaraq kateqoriyalara bölür. Torpaq Məcəlləsi uyğun maddələrində müxtəlif torpaq kateqoriyalarını və bunların xüsusiyyətlərini/təriflərini verir. Admnistativ orqan torpaqların təyinatını müəyyən edərkən bunları mütləq nəzərə almalıdır. Ümumi istifadədə olan parkı təbii qoruq elan edib orada çay, yaxud dondurma satışını qadağan etmək olmaz.

[824] Neville Brown, J.F.Garner, **French Administrative Law**, Buttervorths, London, 1967, s.128.

IV. İCTİMAİ ƏMLAKIN ƏLDƏ EDİLMƏSİ

Bu bölmədə idarəetmə orqanlarının ictimai əmlakı hansı yollarla və necə əldə etdikləri izah olunacaq. Daşınmaz və daşınar əmlakın əldə olunması fərqli hüquqi rejimə tabe olduqları üçün, bu təsnifat nəzərə alınacaq.

A. DAŞINMAZ ƏMLAKIN ƏLDƏ OLUNMASI

Daşınmaz ictimai əmlak idarəetmə orqanlarının göstərdikləri xidmətdə daim az ya çox dərəcədə konkret rol oynayır. Bəzi xidmətlərdə daşınmaz əmlak birinci dərəcəli əhəmiyyət daşıyır və onsuz ictimai xidmət mümkün olmur. Məsələn, əhalinin istirahət ehtiyacının ödənilməsi üçün park ərazisinin (daşınmaz əmlakın) olması vacibdir. Lakin yanğınsöndürmə xidməti üçün daşınmaz əmlakdan daha çox maşınlar və sair avadanlıq əhəmiyyət kəsb edir. Daşınmaz əmlakdan istifadə olunmayan xidmət növü çox azdır. Buna görə xidmətin genişlənməsi və ya qurulması zamanı daşınmaz əmlaka ehtiyac olur və belə hallarda idarəetmə orqanlarının əlində lazımi qədər daşınmaz əmlak olmasa, onu əldə etməlidir.

Müqayisəli hüquqda "ekspropriasiya" termini ilə, Konstitusiyamızda "dövlətləşdirmə"[825] adı ilə ifadə edilən bu institutdan xüsusi mülkiyyətdəki əmlakın ictimai mülkiyyətə çevrilməsi üçün istifadə olunur. Məsələnin əhəmiyyəti Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyasının 1-ci Protokolunda tənzimlənməsi ilə özünü büruzə verir.

Bu məsələ tədqiq edilərkən ölkəmizdə dövlət mülkiyyəti ilə bələdiyyə mülkiyyətinin əldə olunması baxımından bəzi fərqlərin olduğunu qeyd etmək lazımdır.

1. Ehtiyac olan torpaq sahəsinin basqa administrativ orqanın balansında/mülkiyyətində olması

Daşınmaz əmlaka ehtiyaç duyan orqanın bələdiyyə, yaxud dövlət orqanı olması onların müraciət edə biləcəkəri hüquqi mexanizmləri də fərqləndirir.

İctimai mənafe üçün lazım olan daşınmaz əmlak mərkəzi administrasiyaya daxil olan, eyni ierarxiyaya tabe başqa administrativ vahidin balansında olarsa,

[825] "Dövlətləşdirmə" əslində bir az müfəssəl məna daşıyır. Birinci, ona görə ki, ancaq dövlət mülkiyyətinə keçirilməni ifadə edir, lakin bələdiyyə mülkiyyəti üçün də istifadə oluna bilər. Digər tərəfdən, dövlətləşdirmə bəzən bir xidmətin, daşınar və daşınmaz əmlakın həm də sair səbəblərdən administrasiyanın nəfinə keçirilməsini ifadə edir, belə halda "milliləşdirmə - nationalisation" terminindən də istifadə olunur. Bu qaydaya sosialist ölkələrində müraciət olunmuşdu. 2006-cı ildə Venesuela hökuməti də buna əl atmışdı.

bu halda ehtiyacı olan administrasiya əmlak üzərində sərəncam vermək hüququ olan yuxarı ierarxiya orqanı qarşısında vəsatət qaldırmalıdır.

Ehtiyac duyulan əmlak mərkəzi administrasiyaya daxil olan, lakin müstəqil hüquqi şəxs olan başqa administrativ vahidin balansındadırsa, bu halda həmin administrativ orqana hansı orqan (Prezident, ya da Nazirlər Kabineti) hüquqi şəxs statusu veribsə, vəsatət də bu orqanın qarşısında qaldırılmalıdır. Belə halda ehtiyac hiss edən administrativ instansiya tabeçilik qaydasında yuxarı orqana müraciət etməlidir, müraciəti almış orqan da vəsatəti qanuni saydıqda eyni qaydada davranmalıdır.

Bələdiyyə ehtiyacları üçün istənilən daşınmaz əmlak başqa bələdiyyənin mülkiyyətində olduğu halda, müvafiq bələdiyyə digəri qarşısında vəsatət qaldırmalıdır. Vəsatəti almış bələdiyyə daşınmaz əmlak üzərində qərar verməkdə, ictimai mənafe nəzərə alınmaqla, sərbəstdir.

Qanunvericilikdə bələdiyyə ehtiyacı üçün dövlət torpaqlarının ayrılması nəzərdə tutulduğu halda, bunun əksi nəzərdə tutulmur. Lakin mümkündür ki, dövlət əhəmiyyətli xidmət icra edilsin və bunun üçün bələdiyyə torpağına ehtiyac olsun. Misal olaraq göstərmək mümkündür ki, iri miqyaslı avtomobil yollarının tikilməsi zamanı bələdiyyə mülkiyyətindəki ümumi istifadədə olan yerlərə ehtiyac olsun. Bunun necə həll olunacağı Azərbaycan hüququnda problem olaraq qalır.

Bələdiyyənin ehtiyacı olan torpaq sahəsi dövlət mülkiyyətində olduqda, bələdiyyə kimə müraciət edə bilər?

Burada iki ehtimal üzərində düşünmək mümkündür. Birincisi, bələdiyyə Torpaq Məcəlləsinin 70-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş mexanizmi işlədərək, məhkəmə vasitəsilə ehtiyacı olan torpağı ala bilərmi? Bunun cavabı "xeyr" olacaq. Çünki bu maddə xüsusi hüquq şəxslərinin sərəncamında olan torpaqlar baxımından tətbiq edilə bilən normaları ehtiva edir. Başqa sözlə, mərkəzi administrasiya, bələdiyyənin ehtiyacı olan daşınmaz əmlakı öz istəyi ilə verməsə, bələdiyyə məhkəməyə müraciət edə bilməz (qanunla o daşınmaz əmlak bələdiyyəyə aid əmlak deyilsə). Eyni şəkildə bir dövlət orqanı bələdiyyə mülkiyyətində olan torpağa ehtiyacı olsa, bu daşınmaz əmlakı məhkəmə qaydasında TM-in 70-ci maddəsinə əsasən məcburi qaydada satın ala bilməz. Əslində, bunun mexanizmi olmalıdır. İnzibati ədliyyə sisteminin ən faydalı cəhətlərindən biri budur ki, inzibati məhkəmələr qanunvericilikdəki belə boşluqları praktika ilə doldururlar.

Deməli, ölkəmiz baxımından bələdiyyə belə hallarda mərkəzi administrasiyaya müraciət etməlidir. Bu da ikinci ehtimaldır, bəs hansı orqana müraciət

edilməlidir? Yerli icra hakimiyyəti, Nazirlər Kabineti, AR Prezidenti, daşınmaz əmlakı təsərrufat idarəçiliyində saxlayan administrativ orqan ağla gələ bilər. İstənilən daşınmaz əmlakın təyinatını dəyişdirmək statusu olan orqanın bu məsələdə müəyyən səlahiyyətləri olmalıdır. Lakin "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında" Qanunun 2-ci maddəsinin 1-ci hissəsindəki "müvafiq icra hakimiyyəti orqanı" Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi və yerli icra hakimiyyətlərini nə-zərdə tutduğuna görə,[826] bununla bağlı vəsatət yerli icra hakimiyyətinə verilmə-lidir. Yerli icra hakimiyyəti orqanı da öz növbəsində bu vəsatəti daşınmaz əmlak üzərində sərəncam vermək səlahiyyəti olan quruma göndərməlidir.

Mərkəzi administrasiya orqanının da bələdiyyə mülkiyyətində olan daşınmaz əmlaka ehtiyacı olduqda əvvəlcə bu orqan məsələ ilə bağlı bələdiyyəyə müraciət etməlidir. Bu müraciət ierarxiya qaydasında razılaşdırılaraq həyata keçirilməlidir. Məsələn, Səhiyyə Nazirliyi qəsəbədə uşaq xəstəxanası açmaq istəsə, torpaq sahəsinin ayrılması üçün bələdiyyəyə kim müraciət etməlidir – birbaşa Səhiyyə Nazirliyi, yerli icra hakimiyyəti, Ədliyyə Nazirliyinin idarəsi, yoxsa Nazirlər Kabineti?

Tikinti və quraşdırma işlərini nazirlik həyata keçirsə də, xəstəxana yerli icra hakimiyyətinin və rayon səhiyyə şöbəsinin tabeçiliyinə veriləcəyinə görə, bu müraciəti yerli icra hakimiyyətinin etməsi daha düzgün olar. Bu fikri TM-in 70-ci maddəsinin 2-ci bəndi və 71-ci maddəsi də dəstəkləyir. Lakin mərkəzi administrasiya vahidlərinin ierarxiya üzrə yuxarı orqandan xəbərsiz daşınmaz əmlak əldə etmələri idarəçilik prinsiplərinə uyğun gəlmədiyinə görə (məsələn, ola bilsin ki, bunun üçün külli miqdarda maddi vəsaitə ehtiyaç olsun),[827] hər halda bu müraciət Nazirlər Kabineti vasitəsi ilə, ya da onunla razılaşdırılaraq həyata keçirilməlidir. Üstəlik, 15.03.2000-ci il tarixli NK qərarı ilə təsdiq edilmiş Qaydalara görə, torpağın *məcburi* qaydada alınması vəsatətini məhkəmə qarşısında mərkəzi administrasiya adından NK qaldırmalıdır.

2. Ehtiyac olan torpaq sahəsinin xüsusi mülkiyyətdə, yaxud xüsusi hüquq səxslərinin icarə və istifadəsində olması

Xüsusi mülkiyyətin çiçəkləndiyi, ictimai mülkiyyətin payının azaldığı dövrdə, mümkündür ki, ictimai mənafe üçün ictimai mülkiyyətə olan ehtiyac artsın. Üstəlik, bu "mümkünlük" utopik deyil, real ehtimaldır. Bilirik ki, bütün dünyada əhalinin sayı durmadan artır, digər tərəfdən, həyat standartları da daim inki-

[826] Baxın: "Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında" Qanununun tətbiq edilməsi barədə AR Prezidentinin Fərmanının 2-ci hissəsi.

[827] Burada yarana biləcək məsələlər ancaq bununla bitmir, müxtəlif səpkidə ola bilər.

şaf edir. Lakin bu qocaman dünyanın konkret coğrafi vahidi olan Abşeron rayonunun Xırdalan şəhərində administrasiya 500 şagirdin təhsil ala biləcəyi orta məktəb inşa etmək istəsə, problemlə rastlaşacaq. Çünki buna uyğun gələn ərazi böyük ehtimalla tapılmayacaq. Bu məktəbin park ərazisində tikilməsi münasib olmadığı kimi, ictimai xidmətdə istifadə edilən daşınmaz əmlakın təyinatı dəyişdirilərək, orada açılması da ictimai mənafeyə ziddir, çünki həm park, həm də, məsələn, uşaq bağçası ictimai tələbata xidmət edir.

Belə hallarda xalqın rahatlığını düşünən administrasiya nəzərini xüsusi hüquq şəxslərinin sərəncam və istifadəsində olan əmlaka çevirməlidir. Çünki belə əmlak şəxsi mənfəəti ödəyir, onun ələ keçirilməsi də ictimai mənafeyi pozmayacaq. Digər tərəfdən, xüsusi əmlak sahibinin mənafeyini də tam pozmamaq üçün alınmış əmlakın dəyəri ödənilməlidir.[828]

Ekspropriasiya, dövlətləşdirmə, milliləşdirmə (*nationalisation*) kimi ifadə edilən bu institut daşınmaz əmlakın dəyərinin qabaqcadan ödənilməsi şərti ilə xüsusi mülkiyyətdən alınıb ictimai mülkiyyətə keçirilməsini ifadə edir. Zərurət olduğuna görə bu, müqayisəli hüquqda hamılıqla qəbul edilib.

AR qanunvericiliyində buna dair ilk tənzimləmə Konstitusiyada nəzərdə tutulub. 29-cu maddənin IV hissəsində deyilir: *"Dövlət ehtiyacları və ya ictimai ehtiyaclar (18.03.2009 tarixli referendum ilə "ictimai ehtiyaclar" sözləri ləğv edildi) üçün mülkiyyətin özgəninkiləşdirilməsinə yalnız qabaqcadan onun dəyərini ədalətli ödəmək şərti ilə yol verilə bilər"*. Torpaq Məcəlləsinin 70-ci maddəsi xüsusi hüquq şəxslərinin daşınmaz əmlak üzərində olan hüquqlarına hansı hallarda və necə son qoyula biləcəyini tənzimləyir. Konstitusiyadan fərqli olaraq, bu qanunla təkcə mülkiyyət hüququ deyil, eyni zamanda icarə və istifadə hüquqlarına da məcburi xitam verilməsi qaydası və prosedurası göstərilib. Digər tərəfdən, təzəlikçə Dekabr 2007 tarixində, Milli Məclis MM-yə dəyişiklik etdi və ekspropriasiya ilə bağlı əhəmiyyətli müddəalar qəbul etdi (246.4, 246.5, 247.1, 248.1, 249.1). Hal hazırda MM-nin 247.1-ci maddəsi ilə Torpaq Məcəlləsinin 70-ci maddəsi bəzi məsələlərdə tam üst-üstə düşməsə də, «sonrakı qanun üstündür» prinsipindən iləri gələrək, Mülki Məcəllənin tənzimlənməsinə üstünlük verilir. Həm Konstitusiyanın, həm də Mülki və Torpaq Məcəlləsinin tənzimləməsini tədqiq etsək belə nəticələrə gəlmək olar ki:

- mülkiyyətin ictimai əmlaka keçirilməsinin səbəbi yanlız və yanlız ictimai mənafedir (dövlət ehtiyacları ictimai mənafeyin bir növüdür). Burada mütləq qeyd olunmalıdır ki, MM-nin 157.9-cu maddəsində göstərilən «dövlət və

[828] Qeyd olunmalıdır ki, bu təminat, Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyasının 1saylı Protokolunda nəzərdə tutulur.

ictimai ehtiyaclar» halları, məhdud sayıda göstərilsə də, əksikdir və ehtiyaca cavab vermir. Həmin maddədə «yolların və digər kommunikasiya xətlərinin çəkilməsi, sərhəd zolaqlarının müəyyən edilməsi və ya müdafiə əhəmiyyətli obyektlərin tikilməsindən» bəhs edilir. Halbuki ictimai maraqlar sadəcə bunlarla məhdudlaşmır. Məsələn məktəb yaxud park tikintisi kimi. TM-nin 70-ci maddəsi də «yanlız mühüm obyektlərdən» söz edir. Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi «ictimai maraqlar-public interest» anlayışını geniş təfsir edir. Beləliklə, məktəb tikintisi üçün torpağın məcburi alınması ictimai marağa cavab verir. *James v. The United Kingdom* qərarında, AİHM göstərib ki, nəyin «ictimai maraq» sayılıb sayılmaması milli hakimiyyət orqanları daha yaxşı qiymətlənirə bilərlər, Konvensiya milli hakimiyyət orqanlarına konkret bir mülahizə həddləri tanıyır. Burada mütləq qeyd olunmalıdır ki, AİHM ekspropriasiya prosedurası baxımından milli qanunvericiliyə riayət olunmasını şərt qoşursa da,[829] «ictimai maraqların» müəyyən edilməsində belə bir şərt qoşmur. Bununla belə, ictimai maraqla bağlı MM-nin 157.9 və TM-nin 70 maddəsindəki məhdudiyyətlər, ehtiyaca cavab vermirlər. Sosyal rifah dövləti, sadəcə yol çəkən və müdafiə obyekti quran dövlət deyildir, o eyni zamanda vətəndaşların sosyal ehtiyaclarını da qarşılamalıdır və ictimai maraq bununla ödənir;

- bu mexanizm həm xüsusi mülkiyyət hüququ, həm də ictimai mülkiyyətdəki əmlak üzərində xüsusi hüquq şəxslərinə aid olan icarə və istifadə hüquqları üzərində tətbiq edilə bilər (Mülki Məcəllənin 246-249 maddələri yalnız xüsusi mülkiyyət hüququnun *dövlət* mülkiyyətinə çevirilməsi mexanizmini əhatə edir). Bələdiyyələr ya Torpaq Məcəlləsinin 70-ci maddəsinə müraciət etməli – məhkəmə vasitəsilə məcburi satınalma, ya da mərkəzi idarəetmə orqanlarına müraciət etməlidirlər, lakin bu ikinci halda prosess uzun sürəcəkdir;

- bu mexanizm xüsusi mülkiyyət hüququ üzərində tətbiq edildikdə, daşınmaz əmlakın dəyəri həmin gün üçün mövcud olan bazar qiyməti ilə (MM 157.9) əvvəlcədən ödənməlidir (mənəvi zərərin ödənilməsi qanunvericilikdə nəzərdə tutulmur);

- bu mexanizm ictimai mülkiyyətdə olan daşınmaz əmlaka aid icarə və istifadə hüququna tətbiq edildikdə, qanunvericilik kompensasiya ödənilməsini nəzərdə tutmur;[830]

- dövlət mülkiyyətinə çevirmək üçün ekspropriasiya aparıldıqda, köhnə tənzimləmədən fərqli olaraq torpaq üzərində hüquq sahibinin razılığına ehtiyac

[829] İatridis v. Greece (25 Mart 1999) işində AİHM açıq şəkildə bəyan edib ki, hüquqa zidd şəkildə aparılan ekspropriasiya, Konvensiyanın 1-ci Protokolun 1-ci maddəsinə uyğun ola bilməz.

[830] Bununla yanaşı, torpaq sahəsinin üstündə tikili varsa, MM-nin 246-249 maddələri tətbiq olunacaq və kompensasiya hüququ da müvafiq maddələrə görə istənilə biləcək.

yoxdur, MM-nin 157.9-cu və 246-cı maddəsinə görə; müvafiq icra hakimiyyəti orqanı 26.12.2007 tarixli Fərmana görə bu NK-dir). Bələdiyyə ehtiyacları üçün alındıqda isə bələdiyyə yerli məhkəmə qarşısında vəsatət irəli sürür;

- Torpaq Məcəlləsinin 70-ci maddəsi ancaq torpaq üzərindəki hüquqları tənzimləyir, daşınmaz əmlak olan tikili və qurğuları tənzimləmir. Nazirlər Kabinetinin 15.03.2000-ci il tarixli qərarı ilə təsdiq edilmiş "Torpaq sahələrinin geri alınması və dövlət və ictimai ehtiyaclar üçün ayrılması barədə vəsatətlərin qaldırılması və onlara baxılması Qaydaları"nda da bu, nəzərdə tutulmur. Bu hal boşluq yaradır və mübahisələrə səbəb olur. 26 Dekabr 2007 tarixli MM dəyişikliyi bu boşluğu qismən doldurur. Belə ki MM-nin 246.5-ci maddəsi deyir ki, 246-249 maddələrdəki müddəalar tikili və qurğular üçün də şamil edilir. Əslində bunlar ümumi və müqayisəli hüquqda da qəbul edilmiş tənzimləmələrdir. Buna görə də, həm digər əşya hüquqlarına həm də bələdiyyə mülkiyyəti üçün eksproriasiyada tətbiq edilməlidir. Konstitusiyanın 29-cu maddəsi də nəzərdə tutulmalıdır. Habelə Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin bu məsələlərdə ortaya qoyduğu prinsiplər mütləq nəzərdə tutulmalıdır. Məsələn, çoxmərtəbəli yaşayış binasının altında olan torpaq sahəsinə idarəetmə orqanlarının ehtiyacı yaranarsa, sakinlərin mənzil üzərindəki mülkiyyət hüququna əvvəlcə son qoyulmalıdır. Bundan sonra sakinlərin torpaq üzərindəki daimi istifadə hüququ da təbii ki sona çatdığını qəbul etməliyik (hamısında olmasa belə, əsasən çox mərtəbəli yaşayış binalarının yerləşdiyi torpaq sahəsinin «çılpaq» mülkiyyət hüququ dövlətə aitdir). Burada MM-nin 246.5-dən hərəkət edərək, MM 246-249-cu maddələri tətbiq ediləcək, habelə 26 Dekabr 2007 tarixli Fərmana görə mənzillərin bazar qiymətinin dəyəri+20% əlavə ödənəcəkdir.

3. Ekspropriasiya (milliləşdirmə) prosesinin mərhələləri

Ekspropriasiya müəyyən mərhələ və proseduranı ifadə edir. Üstəlik, bu prosedura o qədər də sadə və qısa deyil. Hüquqi dövlətdə, şübhəsiz, bu prosedura dəqiq tənzimlənməlidir. Bunun səbəbi məhkəmə nəzarəti zamanı idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyətini səmərəli şəkildə yoxlamaq imkanının yaranmasıdır. Başqa sözlə, administrasiyanın ekspropriasiya məsələsində geniş mülahizə səlahiyyəti olduğuna görə, [831] vətəndaşın hüquqlarına təminat verilməsi naminə prosedura qaydalarının müəyyən edilməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Məsələ qanunvericiliyimizdə tam əksini tapmayıb. NK-nın 15.03.2000-ci il tarixli qərarı da məsələni tam əhatə etmir. 26 Dekabr 2007 tarixli Fərmanla Prezidentin İcra Apparatına tapşırılıb ki, «iki ay müddətində "Torpaqların döv-

[831] Buradaki mülahizə səlahiyyəti ictimai mənafeyin və daşınmaz əmlakın seçilməsində istifadə olunur.

lət ehtiyacları üçün alınması haqqında" qanun layihəsini hazırlayıb AR Prezidentinə təqdim etsin». Ola bilsin ki həmin qanunda ekspropriasiya prosedurası dəqiq göstərilsin. Bununla belə həm müqayisəli hüquqda, həm də, ümumiyyətlə, hüquqi dövlət prinsipi və idarəetmə tələbləri nəzərə almaqla aşağıdakı mərhələləri fərqləndirmək mümkündür. Bu zaman daxili hüququmuzun ayrılmaz parçası olan Avropa Konvensiyasının tələbləri və AİHM ortaya qoyduğu «üç qayda» və digər standartları da nəzərə alınmalıdır.

a) İctimai mənafe və ehtiyacın müəyyən edilməsi

İlkin olaraq administrasiya, xidmətin qurulması və ya icrası ilə bağlı daşınmaz əmlaka olan ehtiyacı müəyyən etməlidir. Praktikada xidməti icra edən orqanın ierarxiya rəhbəri və ya kollegiyası bu ehtiyacı öz qərarı ilə müəyyən edir. Ehtiyacı ierarxiyadakı aşağı orqanlar da müəyyən edib yuxarı orqana bildirə bilər. Bu qərar, qanunvericilikdə müəyyən edildiyi kimi, əsaslandırılmış qərar olmalıdır. Lakin qeyd olunmalıdır ki, bu məsələdə administrasiyanın geniş mülahizə səlahiyyəti var.[832] Bununla belə, administrasiya yenə də mülahizə səlahiyyətini hansı əsaslara görə bu şəkildə tətbiq etdiyini göstərməlidir. Əks halda, mülahizə səlahiyyəti məhkəmə nəzarətinin xaricində qalar. Avropa Məhkəməsi mülahizə səlahiyyətinin tətbiqinin hüquqa uyğunluğunu yoxlayarkən məsələyə iki cəhətdən yanaşır: səlahiyyətin sui-istifadəsi olubmu, səlahiyyət özbaşına tətbiq edilibmi? Belə bir yekdil fikir var ki, xüsusi hüquq şəxsinin *münfərid* maraqlarının təmin edilməsində ictimai mənafe yoxdur.[833] Buna dair AR Ali Məhkəməsinin Plenum qərarı da var. Lakin xüsusi hüquq şəxsi ictimai xidməti icra edirsə (məsələn, «BARMEK» kimi), tutaq ki, transformatorun yerləşdirilməsi məqsədi ilə müəyyən yerin ekspropriasiya edilməsi üçün administrasiya qarşısında vəsatət irəli sürə bilər. Bu hal bir çox ölkələrdə mövcuddur; qanunvericiliyimizdə də bu, NK-nın 15.03.2000-ci il tarixli 42 nömrəli qərarında tənzimlənib.[834]

Yuxarıda da qeyd etdiyimiz kimi, qanunvericilikdə hal hazırda göstərilən dövlətləşdirmə səbəbləri, dardır və ehtiyaca cavab vermir. Elə bilməyin ki, həmişə hər məsələdə vətəndaşın tərəfi tutulmalıdır. İnzibati idarəetmə hüququ, ictimai maraqların təmin edilməsinin və şəxsin münfərid maraqları ilə uzlaşdırılması hüququdur. Düzgün olan budur ki, MM-nin 157.9-cu maddəsi dəyişdirilsin və ictimai maraqlar daha geniş şəkildə öz əksini həmin maddədə tapsın.

Avropa İnsan Hüquqları Komissiyası 21.02.1986-cı il tarixli "James and Others" qərarında administrasiyanın mülahizə səlahiyyətinin xeyli geniş olduğunu, bununla belə, aşkar şəkildə məntiqsiz olaraq əsaslandırılmasının yolverilməz olduğunu qeyd edib.

833 Avropa İnsan Hüquqları Komissiyasının 21.02.1986-cı il tarixli "James and Others" qərarı.

834 Bunlar NK-nın adını çəkdiyimiz qərarının 6-11-ci bəndlərində göstərilib.

b) Ehtiyac duyulan daşınmaz əmlakın xüsusiyyətlərinin müəyyən edilməsi

Bu mərhələdə administrasiya ehtiyac hiss olunan daşınmaz əmlakın xüsusiyyətlərini - daşınmaz əmlakın ölçüsünü (məsələn, 0.6 hektar), kənd təsərrufatına yararlı olub-olmamasını, sair texniki göstəriciləri müəyyən etməlidir. Çünki park salmaq üçün tələb olunan torpaq sahəsi ilə çoxmərtəbəli xidməti bina tikintisi üçün lazım olan torpaq sahələri fərqlidir.

Ehtiyac olan daşınmaz əmlakın xüsusiyyətləri yazılı inzibati hüquqi aktla müəyyən edilməlidir. İşin texniki cəhətləri nəzərə alındıqda bu qərarı ierarxiya üzrə yuxarı orqan qəbul edə bilər və ya bu, başqa administrativ vahidə tapşırıla bilər.

c) Ehtiyaca cavab verən daşınmaz əmlakın seçilməsi

Bu mərhələdə uyğun yerdə olan daşınmaz əmlaklar arasında ehtiyaca cav ab verən əmlak seçilməlidir. Administrasiya hazır tikilini də ekspropriasiya edə bilər. Məsələn, qəsəbədə uşaq baxçası tikmək lazımdırsa və bu parametrlərə cavab verən hazır tikili varsa, hazır tikilinin alınması daha yaxşı olar.

Daşınmaz əmlakın seçilməsi məsələsində də idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyəti var.

Burada onu da qeyd etmək lazımdır ki, daha az müdaxilə ilə ictimai ehtiyac ödənilə bilərsə, daha çox müdaxilənin tətbiqi hüquqa zidd sayılmalıdır. Məsələn, mülkiyyətin tam özgəninkiləşdirilməsinin əvəzinə servitut müəyyən edilə bilər (məsələn, elektrik xətlərinin, yaxud boru kəmərinin çəkilməsi).[835] Lakin servitutun müəyyən edilməsi daşınmaz əmlak sahibinin əmlakdan faktiki istifadə etməsinə əngəl olacaqsa, mülkiyyətçi də əmlakın satın alınmasını tələb edə bilər.

Problem burda yaranır ki, nə TM-nin 70-ci maddəsi nə də MM-nin 157.9, 246-249-cu maddələri daşınmaz üzərinə dövlət xeyrinə servitutun qoyulmasını nəzərdə tutmur. Orada göstərilən, mülkiyyət, icarə və istifadə hüququna son qoyulmasıdır. Halbuki X-ə aid daşınmaza daha az və sərfəli vəsaitlə servitut qoymaq mümkündürsə, ictimai fondları qorumaq naminə bu nəyə görə mümkün olmamalıdır? Belə halda, MM-nin servitutun qoyulması ilə bağlı müddəalara riayət edərək, inzibati orqan xeyrinə servitut qoydurmaq mümkündür.

Gələk misallara. Məsələn, idarəetmə orqanlarının 0,5 ha topraq parçasına ehtiyacı olarsa və uyğun gələn daşınmaz əmlak arasında A -ya aid villa, başqa-

[835] Konstitusiya və Torpaq Məcəlləsində belə bir şey nəzərdə tutulmasa da, Mülki Məcəllənin 169 -cu maddəsi bu imkanı tanıyır.

sında isə çoxlu insanın yaşadığı kooperativ mənzil binası varsa, A-ya aid villa daha bahalı olsa belə, administrasiya onu almalıdır. Bunlar mülahizə səlahiyyəti daxilində olan məsələlərdir, lakin müqayisəli hüquqda bununla bağlı ümumi qəbul olunmuş meyar var və bu meyarın da adı bəzən "rasional", bəzən də "öl-çülü olma" kimi ifadə edilir.[836] Ölkəmizin qanunvericiliyində də İİHQ-nun 13-cü maddəsi bu məsələlərdə "mütənasiblik, zəruri, yararlı olma" kimi meyarları nəzərdə tutur.

Ola bilsin ki, tələb olunan daşınmaz əmlakın xüsusiyyətlərinə uyğun gələn daşınmaz əmlak mülkiyyətçilərindən biri torpağı satmağa razı olduğu halda, başqası razı olmasın. Belə halda administrasiya torpağı satmağa razı olmayan tərəfdən bunu məcburi qaydada (məhkəmə vasitəsi ilə) ala bilərmi? Satışa razı olan mülkiyyətçinin daşınmaz əmlakı ictimai ehtiyacı ödəyirsə, administrasiya başqa yola əl atmamalıdır.

d) Daşınmaz əmlak sahibi ilə danışıqların aparılması

Bu mərhələdə daşınmaz əmlak sahibi ilə razılaşma yolu ilə məsələnin məh-kəmədən kənar həllinə cəhd edilir. Hər nə qədər Mülki Məcəllənin nə 157.9 nə də 246.1-ci maddəsində bundan danışılmırsa da, İİHQ tələb edir ki, torpağın alınması haqqında qərardan əvvəl maraqlı şəxslərlə görüşülsün və onların irad və tələbləri nəzərə alınsın. Şübhəsiz, daşınmaz əmlak sahibinə torpağın və tiki-linin dəyəri həmin gün üçün mövcud olan bazar qiymətinə uyğun ödənməlidir. Ölçü daşınmaz əmlakın həmin gün üçün satış qiyməti deyil; oxşar daşınmaz əmlak sahibi əmlakı hansı qiymətə əldə edə bilərsə, buna uyğun kompensasiya ödənilməlidir. Əslində NK bazar qiymətinin hesablanma qaydalarını müəyyən etməlidir, lakin 2008-ci ilin birinci kvartalı daxilində hələ ki bunu müəyyənləş-dirməyib.

Burada qeyd olunmalıdır ki, hal hazırda qanunvericiliyimizdə ekspropria-siya üçün 2 ayrı rejim mövcuddur – Mülki Məcəllənin nəzərdə tutduğu birdə Torpaq Məcəlləsinin nəzərdə tutduğu rejim.

Dövlət mülkiyyətinə çevrilmək üzərə aparılan ekspropriasiyalar MM əsa-sında aparılmalıdır. Belə halda ödənəcək kompensasiyanın hesablanma qayda-sını NK müəyyən edir. Bununla belə MM-nin 247.2-ci maddəsində göstərildiyi üzrə, daşınmazın bazar dəyəri və mülkiyyətçiyə dəymiş zərər, əldən çıxmış fay-da kimi, nəzərə alınmalıdır.

Torpaq Məcəlləsinə görə aparılan ekspropriasiyada isə (bələdiyyələr bu yola müraciət etməlidirlər, habelə dövlət mülkiyyətində olub icarəyə verilmiş

[836] Warren Kenneth, **Administrative Law**, West Publishing Company, Minnesota, 1982, s.322

sahələrin vaxtından əvvəl geri alınması istənirsə), maddi ya da mənəvi zərərin ödənəcəyi nəzərdə tutulmur. Mülkiyyət özgəninkiləşdirilirsə, bazar qiyməti ödənməlidir, lakin bu hal zərəri ehtiva etmir. Ola bilsin ki, daşınmaz əmlak sahibi sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşqul olur və əmlakın əldən çıxması müəyyən maddi zərərə səbəb olsun. Digər tərəfdən, mümkündür ki, daşınmaz əmlak qədim nəsillərdən qalan ailə yadigarı olsun, bu halda həm də mənəvi zərər yarana bilər. Lakin məsələyə Konstitusiyanın 29-cu maddəsi baxımından yanaşsaq, Konstutusiyanın "ədalətli kompensasiyadan" bəhs etdiyini görərik.

Qanunvericilikdə daşınmaz əmlak əvəzinə təkcə pul deyil, razılıq əsasında *eyni ölçüdə* torpaq sahəsinin verilə biləcəyi də nəzərdə tutulur. Bu norma administrasiya üçün önəmlidir, çünki ona bu səlahiyyət verilib. Fiziki və ya hüquqi şəxslərə gəldikdə isə onlar razı olduqda torpağı əvəzsiz də verə bilərlər. Lakin administrasiyaya bu səlahiyyəti tanıyan 70-ci maddənin 8-ci hissəsində bu baxımdan boşluq var – vəziyyətdən asılı olaraq əvəz olunan torpaq parçasının yerləşdiyi yer, torpağın növü, daha az və ya daha çox torpağın verilməsi məsələsində administrasiyaya sərbəstlik verilməlidir. Maddənin mətni isə ancaq eyni ölçüdə torpaq parçası verilə bilməsini nəzərdə tutur. Halbuki Mülki Məcəllənin 247.3-cü maddəsi daha düzgün tənzimləməni əks etdirir.

Daşınmaz əmlak sahibi ilə razılığa gəlmə şərti insan hüquqları baxımından təminat kimi görünsə də, bəzən belə olmaya bilər. Çünki daşınmaz əmlak sahibi həddindən artıq yüksək məbləğ tələb edə bilər. Belə halda administrasiya "dövlətin pulu çoxdur" deyə ictimai fondları ziyana salmamalıdır. Dövlət büdcəsi və yerli büdcənin qorunmasını ictimai mənafe tələb edir.

e) Razılıq olmadıqda daşınmaz əmlakın alınması üçün administrasiya nə etməlidir ?

Bu sualın cavabı, ekspropriasiyanın Mülki Məcəllənin 157.9, yoxsa TM-nin 70-ci maddəsinə görə mi aparılmasında yatır.

TM-nə görə, daşınmaz əmlak sahibi hüququndan vaz keçmək istəməsə, inzibati orqan[837] məhkəmədə iddia qaldırmalıdır. Habelə yuxarıda sadaladığımız mərhələləri təsdiqləyən sənədlər iddia ərizəsinə əlavə olunmalıdır. Administrasiyanın mülahizə səlahiyyətinin tətbiqi üzərində məhkəmə nəzarəti var. Belə bir sual yaranır ki – aidiyyət üzrə məhkəmə rayon məhkəməsi mi olacaq, yoxsa bu mübahisə İPM-yə görə mi ələ alınacaq? İPM 2.2.6.-cı maddəsi aidiyyət məsələsini tənzimləyərkən, «inzibati mübahisələrin həlli ilə bağlı əmlak tələbinə» dair iddiaları inzibati ixtilaf sayaraq bunların Appelyasiya Məhkəmələrinin müvafiq kollegiyasında baxılacağını nəzərdə tutur.

[837] 2006-cı ildən bu səlahiyyət NK-ya aiddir.

Hal hazırda ölkədəki şərait, ekspropriasiyanın əsasən Mülki Məcəlləyə görə aparılacanı təyin edir. Belə halda, mülkiyyət sahibinin razılığı əhəmiyyət daşımır. Buna görə də, məhkəməyə müraciət edən tərəf olsa, bu xüsusi mülkiyyətin maliki olacaq. Çünkü inzibati orqanın belə halda məhkəməyə getməyə ehtiyacı yoxdur. Mətbuatda və TV-də belə fikirlər irəli sürüldü ki, məhkəmə qərarı olmadan xüsusi mülkiyyətdə olan daşınmazın məcburi qaydada satın alınması, insan hüquqları və konstitusiyaya ziddir. Bu səhv fikirdir. Avropanın bir çox ölkəsində administrasiya məhkəmə qərarı olmadan xüsusi mülkiyyətdə olan əmlakı öz əmlakına çevirmə imkanına sahibdir. «Avropa standartları» sadəcə onu tələb edir ki, ictimai maraq olsun və ədalətli/proporsional kompensasiya ödənsin.[838]

Qeyd olunmalıdır ki, tərəflərdən biri administrasiya olsa da, məhkəmə prosesi bütünüylə MPM-in 27-ci fəslinin qaydaları ilə aparılmayacaq. Bu halda icraat ümumi qaydalara görə aparılmalıdırmı? Təbii ki bu sualın cavabı «xeyrdir». Müddətlər baxımından belə bir fərq yaranır ki, narazı tərəfin inzibati aktdan şikayət vermə müddəti MM-nin 248.2-ci maddəsinə görə 1 ildir. MPM-də ekspropriasiya üçün xüsusi icraat qaydaları nəzərdə tutulmayıb. Bu icraatı ümumi MPM qaydalarına görə aparmağın iki mənfi cəhəti vardır. Birincisi odur ki, baxılan işdə ictimai mənafe var, həm də vətəndaş hüquqları idarəetmə orqanlarının özbaşınalığından qorunmalıdır. Bu cür işlərdə (cinayət işlərində olduğu kimi) məhkəmə passiv/tərəfsiz davranmamalıdır. İkincisi, bu işlərdə daim idarəetmə orqanlarının mülahizə səlahiyyəti analiz edilməlidir ki, bu halı klassik mülki prosess qaydaları əhatə etmir. İndi ekspropriasiya mərhələsində çıxarılan inzibati qərarlar inzibati akt olduğuna görə, bu qərarların qəbul edilməsi İİHQ-yə əsasən aparılmalıdır. Nəticədə deyə bilərik ki, ekspropriasiya işləri ilə bağlı məhkəmə baxışı mərhələsində, qarışıq rejimli prosessual qaydalar tətbiq olunacaq. Bu işlərə əsasən İnzibati Prosessual Məcəlləyə görə baxılacaq. Hərçənd İnzibati Prosessual Məcəllə, inzibati mübahisələrdə əsas prinsiplərə zidd olmama şərti ilə, MPM müddəalarının da tətbiq oluna bilməsini istisna etmir (İPM 1.2-ci maddə)

B. DAŞINAR İCTİMAİ ƏMLAKIN ƏLDƏ OLUNMASI

Idarəetmə orqanları fəaliyyətini icra edərkən daşınmaz əmlaka ehtiyac duyduğu kimi, daşınar əmlaka da ehtiyac hiss edir. Hətta daşınar əmlaka ehtiyac daha çox olur. Çünki daşınmaz əmlaka olan ehtiyac hər zaman yaranmır. Bu ehtiyac xidmətin qurulmasında və ya genişləndirilməsində ortaya çıxır. Xidmətin icrasında daşınar əşyaya olan ehtiyac isə daimidir – polis avtomobillərinin

[838] Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin ekspropriasiya ilə bağlı standartları üçün daha geniş məlumat üçün baxınız: Monica Carss-Frisk, *A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No.4.

benzinə ehtiyacı olduğu kimi, xəstəxanalar da daim dərman, ləvazımat, avadanlıq və qida mallarına ehtiyac hiss edir.

Bəzi İO-larda bu ehtiyac çoxdur, bəzilərində azdır; bu da göstərilən xidmətin xüsusiyyəti ilə müəyyən olunur.

Göründüyü kimi, idarəetmə orqanlarının daşınar əmlaka ehtiyacı böyükdür. Bu ehtiyacın ödənilməsi prosesi və qaydası da çox önəmlidir: birincisi, malın keyfiyyəti bəzən göstərilən xidmətin keyfiyyətinə birbaşa təsir göstərir. Digər tərəfdən, bu məsələnin maddi tərəfi var və korrupsiya, büdçənin dağıdılması, israfçılıq kimi neqativ hallar ortaya çıxır. Bu cür sui-istifadələrin və xidmətdə ləngimələrin qarşını almaq zəruridir.

Əlbəttə, daşınar ictimai əmlakın əldə olunmasını iradə sərbəstliyinin hakim olduğu Mülki hüquq qaydaları ilə nəzərdə tutmaq yolverilməzdir. Ona görə də müqayisəli hüquqda olduğu kimi, bunun üçün xüsusi qanunvericilik nəzərdə tutulur və bu normalar ümumi hüququn bir parçası sayılır.

Ölkəmizin qanunvericiliyində bu məsələ əvvəlcə "Tender haqqında" Qanunla tənzimlənirdi. Daha sonra bu qanunu 27.12.2001-ci il tarixli "Dövlət satınalmaları haqqında" Qanun əvəz elədi. Bu qanun, sələfi kimi, *malların, işlərin və xidmətlərin* satın alınması qaydalarını tənzimləyir. Öncə onu qeyd etmək lazımdır ki, satınalma sözünə geniş yanaşmaq və icarəyə götürməni də bu Qanun baxımından "satınalma" kimi dəyərləndirmək lazımdır.

Nələr satın alına bilər?

Qeyd etdiyimiz kimi, bunlar əmlak, iş və xidmətlərdir. Bu adlar altında nələrin nəzərdə tutulduğuna qısa nəzər yetirək:

Mallar – elektrik enerjisi daxil olmaqla hər cür daşınar əşya;

Işlər – tikinti/təmir/quraşdırma işlərinin layihələşdirilməsi və icrası, nəşr/çap, yer və su altı/üstü kəşfiyyat və tədqiqat işlərin in aparılması;

Xidmətlər – əslində burada nəzərdə tutulan, məsləhət xidmətləridir. Məsələn hüquqi məsləhət, dizayn hazırlama kimi. Tikinti işlərinə aid tenderdən əvvəl, tikintinin xüsusiyyətlərinin necə olacağına dair ayrıca məsləhət xidmətləri satın alına bilər. Lakin təmizlik xidmətləri əslində xidmət yox, iş sayılır və xidmətlərin satın alınmasını tənzimləyən Dövlət Satınalmaları Haqqında Qanunun 41-ci maddəsi təmizlik xidmətlərinin satınalınmasına tətbiq olunmaz.

Dövlət/ictimai satınalmanı xüsusi hüquq satınalmalarından ayıran əsas fərq nədir?

Ümumi olaraq onu qeyd etmək lazımdır ki, administrasiya nəyi, nə vaxt, hansı miqdarda və neçəyə satın almaq məsələsində sərbəst deyil. Əlbəttə, burada da müəyyən dərəcədə mülahizə səlahiyyəti var. Lakin xüsusi hüquqda olduğu kimi bir sərbəstlik yoxdur. İndi isə qanunvericiliyin bu sərbəstliyi məhdudlaşdıran şərtləri ilə tanış olaq.

1. Satınalma metodları

Əvvəlcə qeyd edək ki, 250 milyon manatdan yuxarı bütün satınalmlar açıq tender qaydasında həyata keçirilməlidir.[839] Satınalma metodları isə Qanunun 16-cı maddəsində belə göstərilir:

- açıq tender;
- ikimərhələli tender;
- təkliflər sorğusu;
- məhdud iştiraklı və qapalı tender;
- kotirovka sorğusu;
- bir mənbədən satınalma.

Açıq tender alınası mal və ya xidmətin qiyməti Maliyyə Nazirliyinin müəyyən etdiyi qiymətdən daha yuxarı olduqda tətbiq edilir. [840] Belə halda əgər başqa metodunu tətbiq etmək istəyirsinizsə, AR Satınalmalar Üzrə Dövlət Agentliyinin razılığı olmalıdır.

İkimərhələli tender görüləsi işin xüsusiyyətləri əvvəlcə qeyri-müəyyən olduğu halda tətbiq edilir. Məsələn İO tam əmin deyil ki, tikdirəcəyi bina/qurğu hansı ehtiyaclara ve necə cavab verməlidir. Burada administrasiya görüləsi işin xüsusiyyətlərini müəyyən etmək məqsədi ilə ilkin mərhələdə tender təklifləri, təklif sorğuları alır və bunlara aid müzakirələr aparır. İlk mərhələdə podratçılar qiymətini göstərmədən təkliflərini irəli sürürlər, bu mərhələdə danışıqlar da (maliyyə məsələləri ilə balı olmayan) aparıla bilər. İkinci mərhələdə isə ilkin təklifləri rədd edilməmiş podratçılardan maliyyə təklifi daxil olmaqla sonuncu təklif istənilir. Təkliflər sorğusu da eyni əsaslara tabedir, lakin onun prosedurası ayrıdır.[841]

[839] AR Prezidentinin 29.01.2002-ci il tarixli fərmanı, 2-ci hissə.

[840] Ehtimal olunan qiymət nazirliyin müəyyən etdiyi qiymətdən aşağıdırsa, satınalan təşkilat istədiyi satınalma yolunu tətbiq edə bilər.

[841] İkimərhələli tender Qanunun 46-cı maddəsinə, təkliflər sorğusu isə 48 -ci maddəyə əsasən həyata keçirilir.

Onu da qeyd etməliyik ki, UNCITRAL Model Qanununda üç satınalma metodu milli dövlətlərə seçim kimi verilmişdi – iki mərhələli tender, təkliflər sorğusu və bizim qanunda olmayan danışıqlar metodu. İki mərhələli tenderi Amerikan heyəti, təkliflər sorğusunu Kanada heyəti, danışıqlar metodunu isə Britaniya heyəti müdafiə edirdi. Nəticədə hər üçü UNCITRAL-ın Model Qanununa alındı, lakin milli dövlətlərə bunlardan hər hansı birini seçilməsi təklif olunur. Lakin qeyd etməliyik ki, satınalmada şəffaflığı və rəqabəti təmin etmək üçün ən yaxşısı iki mərhələli tender, ən əlverişsizi isə - (podratçılarla) danışıqlar metodudur.

Məhdud iştiraklı və qapalı tenderdən mürəkkəb və xüsusi bacarıq tələb edilən işlərdə, açıq tenderin uzun vaxt alacağı və çox xərcə səbəb olacağı xırda tenderlerdə, milli müdafiə və təhlükəsizlik işlərində istifadə edilir.

Kotirovka sorğusu alınacaq mal/xidmətin ehtimal olunan dəyəri Maliyyə Nazirliyinin müəyyən etdiyi normativ qiymətdən aşağı olduqda tətbiq edilə bilər. Burada administrasiya podratçılardan müəyyən mal və işlər üçün qiymət alır, bu qiymətin sonradan danışıqlarla dəyişdirilməsi (təkliflər sorğusunda olduğu kimi) yolverilməzdir. Burada satınalma müqaviləsi ən aşağı qiymət təklif edənlə bağlanır.

Bir mənbədən satınalma isə Satınalmalar Üzrə Dövlət Agentliyinin razılığı əsasında tətbiq edilir. Bu metodun tətbiqinə alınacaq mal/işin ancaq müəyyən bir istehsalçı/icraçısının olması, ya da mala/işə olan ehtiyacın təcili və təxirə salına bilməz şəkildə yaranması, mövcud mallara/standartlara uyğunluğu ancaq müəyyən podratçıdan təmin etmək mümkün olduğu hallarda yol verilir.

Dövlət satınalmaları haqqında Qanunun 55-60-cı maddələrinə görə, satınalma metodunun seçilməsindən məhkəməyə şikayət verilə bilməz, yəni idarəetmə orqanlarının bu məsələdə tam mülahizə səlahiyyəti var. Birincisi, bu cür tənzimləmə nəinki Konstitusiyanın 60-cı maddəsinə ziddir, eyni zamanda açıq şəkildə korrupsiyaya xidmət edə bilər. Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin nəzarətini müəyyən yollarla aradan qaldırdıqdan sonra, qanuna görə tenderin keçirilməsi məcburi olan yerlərdə bir mənbədən satınalma reallaşdırıla bilər, bununla da subyektiv mənfəət güdülə bilər. Yaxşı ki İİHQ var, o sonrakı tarixli qanun olduğuna görə, ona istinad edərək satınalma metodunun seçilməsini şikayət etmək mümkün olmalıdır. Bununla belə qeyd etməliyik ki, tender iştirakçılarına tender metoduna dair şikayət hüququ verilsə belə, bu çox da işlək bir mexanizm olmayacaqdır; İO açıq tender yerinə bir mənbədən satınalma metodunu seçərsə, çətin ki iddiaçılardan biri bu məsələni məhkəmədə şikayət edib, uzun prosessin nəticədə açıq tenderin qalibi olsun.

2. Satınalma mərhələləri

«Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunun 22-ci maddəsində göstərilməsə də, əlbəttə, əvvəlcə administrasiya adından qərar qəbul etmək səlahiyyəti olan orqan, müəyyən mala/işə/xidmətə olan ehtiyacı müəyyən etməli və onun satınalma qaydasında təmin edilməsini qərarlaşdırmalıdır.

Daha sonraki mərhələ tender/satınalma komissiyasının yaradılmasıdır. Tender komissiyası satınalma prosesini həyata keçirən əsas orqandır. Administrasiyanın son ierarxiya rəhbəri komissiyanın rəhbəri ola bilməz, lakin ondan aşağı vəzifəli şəxslər komissiyaya rəhbərlik etməlidirlər. Komissiyanın başqa üzvləri bu işin mütəxəssisləri olmalıdır. Tenderin predmeti müəyyən məbləği keçdikdə Maliyyə Nazirliyi, İqtisadi İnkişaf Nazirliyi və uyğun nazirliyin nümayəndəsi komissiyada iştirak etməlidir.[842]

Bundan sonra tender komissiyası tenderin əsas şərtlər toplusunu hazırlayır. Əsas şərtlər toplusunu qısa sadalasaq ora bunları daxil etmək olar:

- alınacaq malların və ya görüləcək işlərin xüsusiyyətləri;
- podratçıların ixtisas göstəriciləri;
- təkliflərin hazırlanması forması, tərkibi, müddəti;
- normativ aktlara istinad, müqavilə forması, dil və s.[843]

Tenderin satınlalma metodu müəyyən edildikdən sonra metoda uyğun olaraq tender elan edilməlidir. Şəffaflığın təmin edilməsi zəruri olduğuna görə bu mərhələ önəmli mərhələlərdən biridir.

Onu da qeyd edək ki, beynəlxalq yaxşı təcrübəyə görə, satınalma işi ilə məşqul olan İO-larda satınalma departamentinin yaradılmalıdır, bu departament (şöbə) illik satınalma planının hazırlanması, konkret satınalmaya hazırlıq, ehtiyacı olan müvafiq departamentlərin zərurət siyahısının hazırlanması kimi bir çox işi həyata keçirir. Lakin unutmayın ki, satınalma departamenti ilə Satınalma Komissiyası ayrı şeylərdir, üzvlərinin çoxu da ayrı şəxslərdir. Satınalma Komissiyası *ad hoc* toplanır, halbuki satınalma departmaneti daimi bir şöbə kimi fəaliyyət göstərməlidir.

Açıq tender azı 2 dəfə elan edilir. Birinci elan təklif zərflərinin açılmasına 30 gün qalmış, ikinci elan isə 20 gün qalmış verilir.

---

[842] Mövcud qanunvericilikdə bu məbləğlər öz hesabına maliyyələşən administrasiyalarda 5 milyard, büdcədən maliyyələşdirilənlər üçün 1.5 milyard kimi qanunun 23-cü maddəsində göstərilib.

[843] Əsas şərtlər toplusunda daxil olacaq bütün şərtlər Qanunun 24-cü maddəsində göstərilib.

Ikimərhələli tenderdə bu müddətlər yuxarıda göstərilən qaydaya uyğun olur; birinci elan 60 gün əvvəl, ikincisi isə 40 gün əvvəl verilir. Elan beynəlxalq mətbuatda da verilməlidir. Başqa satınalma metodlarında isə podratçılara dəvət göndərilir.

Tenderdə iştirak etmək istəyən podratçılar öncə əsas şərtlər toplusu ilə tanış olur, sonra iştirak haqqını ödəyir, özləri haqqında sənədləri, iştirak ərizəsini və təkliflərini Tender komissiyasına təqdim edirlər. Təkliflər ikiqat zərfdə verilməlidir. Müddət əsas şərtlər toplusunda göstərildiyi kimidir.

Tender prosedurası seçilən satınalma metodundan asılı olaraq (bir satıcıdan satınalma istsina olmaqla), tender komissiyasının müəyyən etdiyi yerdə və vaxtda həyata keçirilir. Təkliflər (zərflər) daxil olduğu xronoloji ardıcıllıqla açılmalıdır. Bu zaman iddiaçı podratçıların da nümayəndəsi iştirak etməlidir. Nümayəndə olmadıqda da onun təklifi qiymətləndirilməlidir.

Diqqət yetirilməlidir ki, normativ tənzimləmə əsas məqsəd kimi şəffaflığı və qanuniliyi nəzərdə tutur.

Qanunvericiliyə görə tender təklifləri arasında hansı seçilməlidir və idarəetmə orqanlarının bu məsələdəki mülahizə səlahiyyəti nədir? Başqa sözlə, administrasiya ən ucuz qiyməti təklif edəni seçməlidirmi, yoxsa başqa təklifləri qəbul edə bilər?

Administrasiya ən "sərfəli" təklifi seçməlidir (m. 36.8). Təklifin "sərfəli" olub-olmadığı bu meyarlara əsasən müəyyən edilir:

- təklifin qiyməti;
- malların/işlərin istismar, texniki xidmət və təmir xərcləri;
- malların göndərilmə, işlərin tamamlanma müddətləri;
- malların/işlərin funksional xüsusiyyətləri;
- ödəniş şərtləri;
- təminat şərtləri;

Göründüyü kimi, idarəetmə orqanlarının ən sərfəli təklifi seçməkdə mülahizə səlahiyyəti var, üstəlik, bu səlahiyyət xeyli genişdir. Məsələn, təklifi seçərkən administrasiya istəsə malların keyfiyyət və qiyməti, istəsə də sadcə qiymətini nəzərə ala bilər. Başqa sözlə, "sərfəli olma" meyarına təkcə qiymət deyil, eyni zamanda keyfiyyət, müddət, uyğunluq, garantiya şərtləri də daxildir. Bununla belə, xidmətin maraqları üstün tutulmalıdır. Bəzi xidmətlərdə malın keyfiyyəti önəmlidir, bəzən isə belə deyil. Məsələn, elektronika avadanlığının alınmasında keyfiyyət çox vacib göstəricidir. Lakin büdcə təşkilatlarının

yeməkxana ehtiyaclarının təmin edilməsində orta keyfiyyətdə qida maddələri seçilə bilər. Göründüyü kimi, bunların dəyərləndirilməsində yenə də mülahizə səlahiyyəti tətbiq ediləcəkdir.

Tender təkliflərinə baxan komissiya qərarını müstəqil verir. Üzvlərin azı ¾-ünün səs çoxluğu ilə qərar qəbul edilir, razı olmayanlar isə xüsusi rəylə tender protokolunu imzalamalıdır. Seçilən podratçılar arasında 1, 2 və 3-cü yeri tutanlar göstərilməlidir. Çünki ola bilər ki, tenderin qalibi olan birinci podratçı müxtəlif səbəblərə görə müqaviləni imzalamaqdan çəkinsin.

Tenderin nəticəsində tərtib olunan yekun protoklu inzibati hüquqi aktların təsnifatına görə fərdi inzibati hüquqi aktdır. Yekun protokolunun nümunəsi NK-nın 2 avqust 2002-ci il tarixli 124 saylı qərarı ilə təsdiq edilib.[844] Yekun protoklun surəti Satınalmalar Üzrə Dövlər Agentliyinə göndərilməlidir. Satınalma müqaviləsi bu akta əsaslanaraq imzalanacaqdır. Satınalma müqaviləsi, bir qayda olaraq, inzibati müqavilə deyil, xüsusi hüquq müqaviləsidir. Lakin müqavilənin xüsusi şərtlərinə (MXŞ) İO lehinə bəzi müddəalar daxil etməklə onu inzibati müqavilə rejiminə tabe etdirmək mümkündür. Digər tərəfdən, bağlanan müqavilə ictimai xidmətin göstərilməsinə dair müqavilədirsə, bu halda da bağlanan müqavilə inzibati (administrativ) müqavilə sayılacaq.

C. İCTİMAİ ƏMLAKIN ƏLDƏN ÇIXARILMASI

1. Daşınmaz ictimai əmlakın əldən çıxarılması

Daşınmaz ictimai əmlak qanunvericiliyimizə görə,

1. alqı-satqı müqaviləsi vasitəsilə xüsusi mülkiyyətə verilməsi,
2. fiziki və hüquqi şəxslərə daimi istifadəyə verilməsi,[845]
3. özəlləşdirmə prosesi nəticəsində (yenə alqı-satqı yolu ilə)

ictimai əmlak statusundan çıxır.

Bu başdan qeyd edək ki, dövlət mülkiyyətində olan daşınmaz əmlak satılmır. Buna baxmayaraq, müxtəlif "ayırmalar" adı altında dövlət mülkiyyətində

[844] Yekun protokol bir neçə səhifə olmasaydı, oxucuların görməsi üçün burada yerləşdirərdik. Sadəcə, qeyd etmək istəyirik ki, tenderin bir çox mərhələsinə dair burada məlumat yerləşdirilir. Məsələn, tenderə çıxarılan işin mahiyyəti, elan verilmə yerləri, satınalma metodu, iştirak haqqının məbləği, tenderin ümumi xərcləri, əsas şərtlər toplusundaki qiymətləndirmə meyarlan, güzəştlər, tenderin keçirilmə yeri, zərflərin açıldığı vaxt və başqa aspektlər. Bunların protokolda göstərilməsi şəffaflığın təmin edilməsi üçündür.

[845] Qeyd etmək lazımdır ki, bu halda daimi istifadəyə verilmiş daşınmaz əmlak üzərində mülkiyyət hüququ "məzmunsuz" mülkiyyət hüququdur. Çünki administrasiyanın o əmlak üzərində istifadə hüququ aradan qalxdığı kimi, sərəncam vermə hüququ da məhduddur. Belə halda bu əmlak artıq *de fakto* daşınmaz ictimai əmlak deyil.

olan daşınmaz əmlak bəzən icarə, daha çox daimi istifadəyə verilməklə ictimai əmlak statusundan məhrum edilir.

Bələdiyyənin ehtiyat fondu torpaqlarının satışı mümkündür - yaşayış məntəqələrinin inkişafı üçün nəzərdə tutulan ərazidəki kənd təsərrufatına yararlı və az yararlı torpaq sahələri ilə yanaşı (TM, m. 56) yaşayış məntəqəsi torpaqlarında sahibkralıq fəaliyyəti obyektləri, mənzil, bağ və garajların tikintisi üçün nəzərdə tutulmuş torpaqlar (TM, m. 59) xüsusi mülkiyyətə keçirilə bilər.

Dövlət mülkiyyətində olan torpaqlar sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşqul olmaq istəyənlər üçün "Torpaq icarəsi haqqında" Qanunun 4-cü maddəsinə əsasən fiziki və hüquqi şəxslərə icarəyə verilir. Eyni qaydada torpaq üzərində olan qurğu və tikililər də icarəyə verilir.

Mənzil-tikinti kooperativlərinə, fərdi mənzil, qaraj və bağ tikintisi üçün torpaqlar daimi istifadə hüququ əsasında ayrılır. Faktiki olaraq belə əqdlərlə daşınmaz əmlak ictimai əmlak dövriyyəsindən çıxarılır. Vətəndaşların mənzil şəraitinin yaxşılaşdırılması üçün, dövlət mənzil fonduna aid evlərin vətəndaşlara verilməsi halı istisna olmaqla, qurğu və tikililər daimi isitafədəyə verilmir.

2. Daşınar əşyanın ictimai əmlak statusundan çıxarılması

Əvvəlcədən qeyd etmək istəyirik ki, istifadəyə yararlı daşınar ictimai əmlakın satılması nə qanunvericiliyimizdə, nə də ki, müqayisəli hüquqda rast gəlinən praktikadır. Çünki daşınar ictimai əmlak mənfəət əldə etmək məqsədi ilə deyil, xidmətin icrası üçün əldə edilir. Bundan istisna amortizasiya nəticəsində əsas daşınar vəsaitlərin sökülməsindən əldə edilən yararlı materiallardır ki, onların satılması mümkündür. Məsələn, işlək vəziyyətdə olmayan ekskavatorun rezin təkərlərinin satılması.

Daşınar ictimai əmlak, bir qayda olaraq, istifadə müddətini və ömrünü tükətdikdən, yaxud başqa səbəblərdən istəfadəyə yararsız hala düşdükdən sonra ictimai əmlak statusunu itirir. Mahiyyətcə daşınar əşyalar müəyyən müddətdən sonra xarab olur və ya yararsız hala düşür. Bəziləri istifadə edilərək tükənir, bəziləri isə texniki standartlar baxımından köhnəldiyi üçün ictimai xidməti lazımi səviyyədə yerinə yetirə bilmədiyinə görə istifadədən çıxarılmalıdır. Bunlara misal kimi, kserokopiya aparatının xarab olmasını, istifadə olunan kağızların tükənməsini, avtomobil parkının köhnəlməsini, kompüter avadanıqlarının ehtiyaclara cavab verməməsini göstərmək olar.

Belə hallarda xarab olmuş yararsız malların atılması və ya utilizasiya edilməsi, istifadəyə yararlı, amma xidmətin icrası üçün köhnəlmiş malların satılması nəzərdə tutulur.

Respublikamızda daşınar ictimai əmlakın köhnəlməsi və yararsız hala düşməsi nəticəsində bu statusdan çıxarılması şərtləri Nazirlər Kabinetinin 6 noyabr 2004-cü il tarixli 177 nömrəli qərarı ilə tənzimlənir.

Bu "Qaydalar"a görə, istifadəyə yararsız, təmiri mümkün olmayan daşınar əşyanın bu halda olduğunu müəyyən etmək üçün əşyanı balansında saxlayan təşkilatın nəzdində ləğvetmə komissiyası yaradılır. Komissiyanın tərkibinə təşkilat rəhbərinin müavini, baş muhasib, struktur bölmələrinin rəhbərləri daxil edilir. İlkin balans dəyəri 5 min manatdan (01.01.2006-cı ildən) çox olan əşyaların silinməsi üçün İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin rəyi də tələb olunur.[846] Bu, müsbət rəy olmalıdır. Əşyaların maddi vəziyyətini müəyyənləşdirmək üçün ləğvetmə komissiyası müxtəlif ekspertlərdən və sair şəxslərdən istifadə edə bilər.

Ləğvetmə komissiyası əşyaya baxış keçirir, yararsızlığını müəyyən edir. Yararsızlığın səbəbləri də müəyyən edilməlidir. Komissiya yararsız əşyanın bəzi detal və hissələrinin yararlı olmasını müəyyən edərsə, bu detalları qiymətləndirməlidir. Nəticədə komissiya ləğvetmə aktı tərtib edir (Qaydalar, 2.2-2.6-cı bəndlər).

Daşınar əşyanın sökülməsi və hesabdan silinməsi ləğvetmə aktı təsdiq edildikdən sonra mümkündür. Satışı mümkün olmayan əmlak məhvetmə aktına əsasən məhv edilir.

Satışdan əldə olunan gəlir muhasbat uçotu qaydalarına əsasən qeydə alınmalı, dövlət mülkiyyətində olan kommersiya təşkilatlarında və büdcədənkənar qurumlarda bu gəlir təşkilata gəlir kimi yazılmalıdır. Büdcədən maliyyələşən təşkilatlarda isə satışdan əldə olunan gəlir, xərclər çıxılmaqla, dövlət büdcəsinə köçürülür. Satışın keçirilmə prosedurasına dair qanunvericilikdə tənzimləmə yoxdur. KİV-lərdə elan vermək kimi şərtlər də nəzərdə tutulmur.

Bələdiyyə mülkiyyətində olan daşınar vəsaitlərin silinməsi qaydaları yoxdur. Bunlar bələdiyyə nizamnaməsində göstərilə bilər. Digər tərəfdən, NK-nın yuxarıda göstərilən 177 sayılı qərarı bələdiyyələrə də tətbiq edilə bilər. Əsas məsələ bu işdə şəffaflığı təmin etmək, ictimai əmlakın dağıdılmasının qarşısını almaqdır.

Dövlət mülkiyyətində olan satılacaq əşyaların bağışlanması mümkün deyil. Ancaq təsərrufat idarəçiliyi əsasında əmlak əldə saxlanırsa, bu qurumun (məsələn, NK-nın) daşınar əşyanı bağışlaması, daha doğrusu, əvəzsiz qaydada verməsi mümkündür. Məsələn, Rabitə Nazirliyi köhnəlmiş, lakin işlək vəziyyətdə olan kompüterləri Təhsil Nazirliyinə əvəzsiz verə bilər. Bu avadanlıqların xeyriyyə məqsədi güdən GHT-lərə paylanması da mümkündür.

Bələdiyyə əmlakında olan əşyanın bağışlanması nizamnamə ilə müəyyən edilməlidir.

[846] Avtomobil nəqliyyatı vasitələrinin silinməsi üçün İqtisadi İnkişaf Nazirliyinin rəyi tələb olunur.

§ 14. İCTİMAİ QULLUĞUN HÜQUQİ REJİMİ [*] (DÖVLƏT VƏ BƏLƏDİYYƏ QULLUĞU)

I. DÖVLƏT QULLUĞU

A. GİRİŞ

İnzibati idarəetmə hüququnun əsas bölmələrindən biri də dövlət qulluğu, dövlət qulluqçularının statusu, habelə bələdiyyə qulluğu ilə bağlı məsələlərdir. Əslində, dövlət və bələdiyyə qulluğunu birlikdə «mülki xidmət» (*civil service*) adı altında ümumiləşdirmək olar.

İnsan cəmiyyətinin dövlət formasında yaşaya bilməsi üçün, dövlət qulluğu institunun olması şərtdir. Hətta deyə bilərsiniz ki, dövlət qulluğu institutu dövlət ilə eyni mənaya gəlir. Çünki dövlət orqanlarının hakimiyyət səlahiyyətləri əsasən dövlət qulluqçuları vasitəsilə həyata keçirilir.

Rus ədəbiyyatından gələn və ölkəmizdə də səslənən fikirlərə görə, dövlət qulluğu hər şeydən əvvəl dövlətə xidmətdir, yəni dövlət tapşırığı hesabına və əmək haqqının ödənilməsi ilə dövlət müəssisələrində dövlətin funksiya və vəzifələrinin həyata keçirilməsi üzrə müəyyən fəaliyyətdir.[847] Amma belə fikirlə razılaşmaq mümkün deyildir, çünki dövlət qulluğu, əslində cəmiyyətə olan qulluğu ifadə edir. Bilirik ki dövlət də öz növbəsində məhz cəmiyyətə qulluq (xidmət) üçün var.

Bəzi ölkələrdə, o cümlədən MDB ölkələrində pedaqoji praktika dövlət və bələdiyyə qulluğunu ayrılıqda öyrənir. Bunun səbəbi, bələdiyyə orqanlarının dövlət orqanı sayılmamasından və oradakı qulluqçuların səlahiyyətlərinin, dövlət qulluğunun daha çox "yardımçı" kateqoriyasına bənzədiyindən irəli gəlir. Hüquq ədəbiyyatının əksəriyyəti dövlət və bələdiyyə qulluğu ilə bağlı mövzuları inzibati hüququn bir parçası hesab etsə də, bəzən «qulluq hüququ» adı altında avtonom anlayışa da rast gəlinir[848].

Bir qayda olaraq dövlət orqanlarında qulluqçuların fəaliyyətinin spesifik xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, bu bir istehsalat deyil, daha çox xidmət sahəsini

[*] **Bu bölmə Xanlar Heydərov tərəfindən yazılmış, Dr.Fərhad Mehdiyev tərəfindən redakte edilmişdir.**

[847] Бахрах, Д.П., **Служба в государстве и общественных организациях**, Москва 1996, с.5.

[848] Старилов Ю.Н. **Служебное право**, Москва, «Бек», 1996, с. 11.

təşkil edir. Bununla belə mülki xidmət bir bütün olaraq, maddi istehsal üçün şəraiti təmin edir.[849]

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 94-cü maddəsinə uyğun olaraq, dövlət və bələdiyyə qulluğu ilə bağlı məsələlər qanunla tənzimlənir. Konstitusiyanın qəbulundan sonra Azərbaycanda həyata keçirilən hüquq islahatları prosesində bu sahədə mütərəqqi qanunlar qəbul edilmişdir. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasında yaranan münasibətləri və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti ilə bağlı məsələləri 1 sentyabr 2001-ci ildə qüvvəyə minən «Dövlət qulluğu haqqında» Qanun (bundan sonra - DQH) tənzimləyir. «Bələdiyyə qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu isə 28 dekabr 1999-cu ildə qüvvəyə minmişdir. Aşağıda həmin qanunlara, habelə Azərbaycan Respublikasının digər müvafiq normativ-hüquqi aktlarına istinad etməklə, dövlət və bələdiyyə qulluğu ilə əlaqədar məsələlər normativ baxımdan izah olunur, ona görə də kitabın bu bölməsi nəzəri problemlərin açıqlanması ilə yanaşı qüvvədə olan qanunvericilik barədə yığcam məlumat vermək kimi praktik məqsəd də daşıyır.

Habelə 31 May 2007 tarixli "Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında" AR Qanunu bu məsələdə vacib normativ aktdır. Dövlət qulluqçularının davranış və məsuliyyətlərini qiymətləndirəndə, bu qanuna mütləq baxılmalıdır.

İnkişaf etmiş ölkələrdə inzibati idarə aparatının fəaliyyətinin ortaq cəhətləri və dövlət qulluğunun təşkilinin əsasları, bəzi milli xüsusiyyətləri nəzərə almaqla oxşardır. Bütövlükdə dövlət qulluğunun təşkili aşağıdakı məsələləri həll edir[850] :

- dövlət qulluğunun prinsiplərinin qanunvericilikilə müəyyən olunması;
- inzibati idarə aparatında dövlət qulluğu vəzifələrinin pilləli quruluşunun və hüquqi təsvirinin dəqiqləşdirilməsi;
- dövlət qulluğuna rəhbərlik edən orqanlar sisteminin, onların hüquqi statusunun və səlahiyyət həddinin müəyyən olunması;
- dövlət qulluğuna qəbulun, dövlət məmurlarının vəzifə üzrə irəli çəkilməsinin əsas qaydalarının və müvafiq standartların müəyyənləşdirilməsi, dövlət məmurlarının hazırlığı;

[849] Бахрах, s. 5

[850] Əliyev Qulamhüseyin, **İnkişaf etmiş Ölkələrdə Dövlət Qulluğu**, Bakı, 1999, s.8

- dövlət məmurlarının hüquqi statusu, onların əmək haqqı və sosial imtiyazları, həvəsləndirilməsi və məsuliyyəti sistemi;

- dövlət məmurlarının fəaliyyətinə nəzarət.

Beləliklə, dövlət qulluğu ictimai strukturda zəruri və vacib bir elementidir . Sosial institut kimi onun aşağıdakı xüsusiyyətlərinə qeyd etmək olar:

- dövlət qulluğu peşə fəaliyyəti sahəsini ifadə edir; Bu fəaliyyətin bütün məzmunu forma və metod ilə dövlət orqanları səlahiyyətinin icrasını təmin etmək məqsədi güdür.

- dövlətlə vətəndaşlar arasında əlaqələndirici rol oynayan dövlət qulluğu vətəndaşların hüquq və maraqlarını ifadə edir;

- dövlət qulluğu ictimai əlaqə və münasibətlər ilə yanaşı konstitusiyada təsbit edilmiş demokratik dövlətin obyektiv reallığa uyğunluğu məqsədini daşıyır;

- dövlət qulluğu hüquqi olmaqla yanaşı həm də etik sistemdir.

Dövlət qulluğu vətəndaşlarla dövlət qulluqçularının birgə yaşayış qaydasına, əxlaq normalarına riayət etməsini təmin edir.

Dövlət qulluğu dövlətin təşkilati fəaliyyətinin bir tərəfidir və onun mahiyyəti dövlətin funksiya və vəzifələrinin həyata keçirilməsidir. Yuxarıda qeyd olunanların nəticəsi olaraq dövlət qulluğu deyəndə dövlətin funksiya və vəzifələrinin həyata keçirilməsinin təminə görə dövlət qulluqçularının peşəkar fəaliyyəti başa düşülür.

İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğu anlayışı ilə yanaşı "ictimai qulluq" və "mülki qulluq" anlayışlarından istifadə olunur[851]. İctimai qulluq (public service) adətən bütün ümum ölkə və yerli əhəmiyyətli dövlət orqanlarında, yerli özünü idarə orqanlarında, dövlət və bələdiyyə tabeçiliyində olan idarə, müəssisə və təşkilatlarda peşəkar fəaliyyəti əhatə edir.

Mülki qulluq (civil service) bir qayda olaraq icra hakimiyyəti orqanlarında, yəni inzibati idarə aparatında peşəkar fəaliyyəti bildirir. Məsələn: ABŞ – da mülki qulluq icra hakimiyyətinə aid olan bütün orqanların, məhkəmələrin inzibati idarələrini, hökümət nəşriyyatını əhatə edir. Hərbi qulluqçuların, prezident tərəfindən təyin edilən vəzifəli şəxslərin, hökümət orqanlarının xidmətçi heyətini fəaliyyəti mülki qulluq hesab olunur.

[851] Əliyev Qulamhüseyin, s.6

ABŞ – da həmçinin "hökümət qulluğu" (government service) anlayışından istifadə olunur. Bu anlayış senatın məsləhəti və razılığı ilə prezident tərəfindən təyin edilən və asanlıqla dəyişdirilə bilən federal idarə rəhbərlərini ifadə edir.

Fransada mülki qulluğa dövlət administrasiyası həmçinin yerli birliklər və ictimai təsisatlar (bura həkimlər və müəllimlər aiddir) daxildir.

Fransanın dövlət konsepsiyası hər şeydən əvvəl, paytaxtdan ölkənin səmərəli idarəedilməsini təmin edən, vahid mərkəzləşdirilmiş inzibati təşkil edir. Möhkəm mərkəzləşdirilmiş hökümətin tarixi XVII əsrə gedir[852].

Fransanın dövlət qulluğunun mahiyyəti qapalı və müfəssəl qaydaya salınmış inzibatçılıq sistemindən, ona məxsus olan iyerarxiyalıqdan və dövlətə sədaqətdən ibarətdir. Fransada 80-ci illərdə dövlət qulluğu sahəsində islahatlar aparmağa başladılar. Bu islahatlar nəticəsində iki dəyişikliyə nail olundu. Beləki bu dəyişikliklərin hər ikisi əsalı şəkildə yerli dövlət qulluğunu əhatə edirdi. Birincisi, kariyera sistemi onlarda tətbiq olunmağa başlanıldı; ikincisi yerli orqanlara kadr və digər məsələlərin həllində muxtariyyət verildi. Dövlət qulluğunun inkişafı üçün digər bir addım bu istiqamətdə yeni qanunların qəbul olunması idi.13 iyul 1983 – cü ildə qəbul olunmuş " Dövlət qulluq çularının hüquq və məsuliyyəti haqqında "qanununu buna misal göstərmək olar[853].

Fransada dövlət qulluğunun bir çox növləri mərkəzi dövlət qulluğunun Ali şurasının məsləhətindən sonra Dövlət şurasının dekreti ilə qəbul olunan ümumi və xüsusi nizamnaməsi ilə tənzimlənir. Əlavə hüquq mənbəyi kimi Dövlət Şurası (Couceil D'Etat) qərarları və inzibati məhkəmələr çıxış edir[854].

B. Dövlət qulluğunun təşkilinin əsas sistemləri və prinsipləri

İnkişaf etmiş müasir dövlətlərdə dövlət qulluğunun iki əsas sistemini fərqləndirmək olar:[855]

1. Açıq dövlət qulluğu sistemi
2. Karyera sistemi

[852] Оболонский – Барабащев, Государственная Служба, Москва 1999, s.207
[853] Пронкин С.Б., Петрухина О.Е, **Государственное Управление Зарубежных Стран,** Москва 2001, s.165
[854] Оболонский – Барабащев,, s.212
[855] Ronald Yang, Ramazan Şabanov, **Azərbaycanda Müasir Dövlət Qulluğu Modeli Axtarışı**, Bakı, Ozan nəşriyyatı, 2004, s.154

1. Açıq dövlət qulluğu sistemi

Açıq dövlət qulluğu sistemində dövlət orqanlarında iş hər hansı digər peşə ilə, o cümlədən özəl bölmələrdə fəaliyyətlə məşğul olmağa barabər tutulur. Məmur konkret vəzifəyə muzdla tutulur.

Əksər hallarda dövlət vəzifələri hamının iştirak edə biləcəyi açıq müsahibələr yolu ilə tutulur. Məmur dövlət qulluğu çərçivəsində peşəkar karyeraya malik olmur. Yəni o, müvafiq dövlət aparatı sistemində vəzifə pillələrini bir-birinin ardınca tutaraq yüksəlir. Açıq müsabiqələrdə qalib gəlmiş şəxs əvvəlki iş təcrübəsindən asılı olmayaraq orta və yuxarı səviyyəli vəzifələrə təyin edilə bilər.

Açıq dövlət qulluğu sistemi nisbətən sadə və mütəhərrikdir. Bu sistem ABŞ, Kanadada və Finlandiyada geniş yayılmışdır. Dövlət qulluğunün karyera sistemi daha mürəkkəbdir. Karyera sistemi dövlətin inzibati idarə apartının fəaliyyətini spesifik prinsiplərinə əsaslanır. Bu pinsiplərə hər şeydən əvvəl dövlət orqanlarında xüsusi imkanlara malik olan və özünü dövlət orqanlarında peşəkar qulluğa həsr edən məmurlardan ibarət şəxsi heyətin olmasını şərtləndirir.

2. Karyera sistemi

Dövlət qulluğu sistemi karyera anlayışı ilə sıx bağlıdır. Dövlət qulluğunda karyera dedikdə, dövlət qulluqçularının bu sahəyə aid olan qanunlara əsasən öz ixtisas dərəcəsini artırması və ierarxiya pilləsində irəliləyərək dövlət qulluğunu həyata keçirməsi başa düşülür.[856]

Karyera sistemi dövlət məmurlarının vəzifə pillələrini aşağıdan yuxarıya bir-birinin ardınca tutmasını tələb edir. Başqa sözlə isə daxil olmaq üçün zəruri hazırlığı keçmiş şəxs əvvəlcə müvafiq inzibati idarə aparatı sistemi daxilində ən aşağı vəzifə tutur, sonra isə dövlət qulluğunda irəli çəkilməsinin mükəmməl mexanizminə uyğun olaraq həmin sistem daxilində vəzifə pillələrinin birindən digərinə keçərək yüksəlir, yəni karyera edir.

Dövlət qulluğunun karyera sistemi bir dövlət orqanı daxilində orta və yuxarı, vəzifələrin həmin orqanda işləməyən kənar şəxslər tərəfindən tutulmasını praktiki olaraq istisna edir. Karyera sistemində dövlət qulluğu daha sabitdir və məmurlar bir sıra xüsusi imtiyazlara malikdirlər. Dövlət qulluğunun karyera sistemini əksər avropa ölkələrində - Böyük Britaniyada, Fransada,

[856] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s.254

İtaliyada və habelə Yaponiyada tədbiq olunur. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğunun açıq sisteminin tədbiq olunduğu bəzi ölkələrdən karyera sisemindən də istifadə olunur. Ayrı-ayrı sahələrdə, xüsusən diplomatik və təhlükəsizlik xidmətlərində dövlət qulluğu karyera sistemi üzrə qurulur.

Bəs Azərbaycanda dövlət qulluğunun təşkili zamanı hansı sistem əsas götürülüb? "Dövlət qulluğu haqqında"Azərbaycan Respublikasının qanununda bu məsələ öz əksini tapmayıb. Qanuna nəzər saldıqda onun əsas məqsədinin Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasında yaranan münasibətləri və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti ilə bağlı məsələləri tənzimləmək olduğu görsənir. Qanuna əsasən dövlət qulluğu vəzifələrinin əksəriyyətinin müsabiqə və qulluqda yüksəliş yolu ilə tutulması respublikamızda dövlət qulluğunun təşkili zamanı karyera sisteminə üstünlük verildiyini göstərir.

3. Dövlət qulluğunun prinsipləri

İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluğu qanunvericiliklə müəyyən olunmuş bir sıra prinsiplər əsasında qurulur. Bu prinsiplər adətən "xidmətlər sistemi" adı altında ümumiləşdirilir. "Xidmətlər sistemi" əksər ölkələrdə dövlət qulluğunun təşkilinin ümumi kompleksidir. "Xidmətlər sistemi" siyasi və digər mülahizələrdən asılı olmayaraq məmurların peşəkarlığı, yararlılığı, nisbi sabitliyi nəzərə almaqla dövlət qulluğunun açıq müsabiqə yolu ilə təşkilini nəzərdə tutur.

"Xidmətlər sistemi " Böyük Britaniyada formalaşsa da hal hazırda inkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində bu və ya digər dərəcədə irəli gələn fərqlərə baxmayaraq "xidmətlər sisteminin " əsas prinsipləri əksər ölkələrdə, demək olar ki, eynidir. Bu prinsipləri aşağıdakı kimi ifadə etmək olar[857] :

1. Konstitusiya və qanunların aliliyi prinsipi - Dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatlarını yerinə yetirən zaman onların vəzifə cavabdehliyi və hüquqlarının təmin olunmasıdır.

2. İnsan hüquqlarının və azadlıqlarının üstünlüyü prinsipi - onların birbaşa təsiri dövlət qulluqçularını məcbur edir ki, insanların hüquq və azadlıqlarını tanısın, gözləsin və müdafiə etsin.

3. Hakimiyyətin qanunvericilik, icraedici və məhkəmə qollarına bölgüsü

[857] Əliyev Qulamhüseyin, s.10

prinsipi - hər şeydən əvvəl bu hakimiyyət qolunun hər birinin sərbəstliyi, müəyyənləşmiş qaydada öz funksiyalarını həyata keçirən zaman müstəqilliyini ifadə edir. Eyni zamanda bu prinsipin mahiyyətindən belə nəticə çıxarmaq olar ki, dövlət qulluqçusu qanunverici orqanda deputat olmaq hüququna malik deyil və əksinə deputatlar dövlət qulluğunda ola bilməzlər.

4. Vətəndaşların dövlət qulluğuna bərabər daxil olma prinsipi - Bunun mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğuna birbaşa və ya dolayı olaraq yəni irqindən, cinsindən, mülkiyyətindən, sosial mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, vəzifə mövqeyindən, dinə münasibətindən, inamından, ictimai birliyə aid olmasından aslı olaraq ayrı seçkiliyə yol verilməməlidir.

Əksər ölkələrin qanunvericiliyi yalnız həmin ölkə vətəndaşlarının dövlət qulluğuna daxil olmasını nəzərdə tutsada, bəzi kateqoriyalı vəzifələrə əcnəbilərin təyin olunmasını istisna etmir. Ölkəmizdə buna imkan yoxdur. Əgər əcnəbi bir mütəxəssisə ehtiyac olarsa, onu dövlət qulluqçusu statusuna almadan, ancaq müqavilə əsasında mütəxəssis kimi işlətmək mümkündür. Bəzi ölkələrdə isə əcnəbilərin dövlət qulluğuna daxil olmasına yol verilir. AB ölkələrində olduğu kimi.

Karyera sisteminin tədbiq olunduğu bir sıra ölkələrdə bəzi hallarda dövlət qulluğuna qəbul üçün minimum və maksimum yaş həddi təyin olunur.

5. Ali dövlət orqanlarının və rəhbərlərin qəbul etdiyi qərarların dövlət qulluqçuları üçün məcburilik prinsipi - onların səlahiyyətləri və qanunvericiliyə uyğunluğu çərçivəsində dövlətçiliyin əsas dayağıdır. Bu dövlət hakimiyyəti sisteminin vahidliyi və qanunların aliliyindən, aşağı orqanların yuxarı orqanlara tabeliliyindən irəli gəlir. Bunun hesabına dövlət mexanizminin bütün həlqələrində icraedici intizam üçün real şərtlər yaradır.

6. Dövlət qulluğunda təqdim olunan əsas tələblərin vahidliyi prinsipi - Bu onu ifadə edir ki, dövlət qulluğunda qaydalarından istifadə olunmalıdır, yəni dövlət qulluğuna girməyin qaydasına, hüquq və vəzifələrə, məhdudiyyət və təminatın ümumi siyahısına, kadrların hazırlanmasında və onların peşəkarlığının yoxlanılmasına nəzarətin ümumi qaydaları olmalıdır. Bunlarsız heç bir dövlət qulluğu səmərəli və peşəkar ola bilməz.

7. Peşəkarlıq və səriştə prinsipi - dövlət vəzifəsində boş yerə namizədin seçilməsi zamanı istifadə olunan əsas meyardır. Bu prinsipin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğuna daxil olma, məmurların vəzifə məziyyətini və vəzifədə irəli çəkilməsi müstəsna olaraq kadrların şəxsi, işgüzar keyfiyyətləri - ixtisası, biliyi, bacarığı və qabiliyyəti, təcrübəsi və vərdişləri, habelə ümumi dünya görüşünü, təşkilatçılıq və icraçılıq xüsusiyyətləri, müxtəlif vəzifələri

düzgün qiymətləndirmək və ayrı-ayrı məsələlərin həllinin optimal variantını seçmək fərasəti əsasında həyata keçirilir.

8. Dövlət vəzifələrinin açıq müsabiqə yolu ilə tutulması prinsipi - dövlət qulluğu sistemində bəzi istisnalarla boş olan bütün yerlərə bütün arzu edənlərin iştirak edə biləcəyi açıq müsabiqələr elan olunmalı, müsabiqənin şərtləri qabaqcadan aydın şəkildə ifadə olunmalı və hamının nəzərinə çatdırılmalı, iştirak etmək istəyənlərə bərabər şərait və imkanlar yaradılmalıdır. Yalnız bütün iddiaçılara bərabər imkanlar təmin edən ədalətli və qərəzsiz müsabiqə nəticəsində qalib gəlmiş şəxslər boş olan vəzifələrə təyin edilə bilər.

9. Aşkarlıq prinsipi - dövlət qulluğu qanunvericilikdə, dövlət qulluğuna daxil olmada və onların taleləri haqqında məsələlərin həllində, dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətini müəyyənləşdirməsində açıqlığı nəzərdə tutur.

Aşkarlıq olmadan dövlət qulluqçuları üzərində nəzarət aparmaq, ictimai fikri öyrənmək mümkün deyil. Dövlət orqanlarının heç bir işçisi nəzarətsiz və tənqidsiz qalmamalıdır.

10. Cavabdehlik prinsipi - dövlət qulluqçularının hazırlığı və qəbul edəcəyi qərara, qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş öz vəzifə borcunun yerinə yetirilməsinə məsuliyyəti dövlət qulluqçularına tapşırılan işə görə cavabdehlik hissinin formlaşmasını əks etdirir. Bu prinsip onu tələb edir ki, hər bir qulluqçu cavabdehlikdən yayınmasın, onun-bunun arasında gizlənməsin, tamamilə ona təqdim olunan vəzifə hüququndan istifadə etsin, təşəbüskarlıq göstərsin və onun tərəfindən hazırlanmış sənədlərə, qəbuletdiyi qərarlara şəxsən cavab versin.

11. Bitərəflik prinsipi - Bu prinsip mahiyyəti ondan ibarətdir ki, dövlət məmurları dövlət qulluğu üzrə səlahiyyətlərini həyata keçirilərkən yalnız qanuni və dövlət maraqlarını rəhbər tutmalı, siyasi partiyaların və hərəkatların, ictimai və dini təşkilatların qərarları və mənafeləri ilə bağlı olmamalı və onlara əsaslanmamalıdır. Bunun başqa adı bərabərlik və diskriminasiyaya yol verilməməsi prinsipidir.

12. Kadrların stabilliyi prinsipi - dövlət orqanlarında nisbətən daimiliyin və stabil heyətində onların axıcılığının minimallaşdırılmasını ifadə edir. Bu dövlət orqanlarının kefiyyəti fəaliyyəti üçün əsas şərtlərdən biridir. Kadrların stabilliyi işin təşkilində ixtisasın artırılmasında və dövlət qulluğunda yeni ixtisas almada, əmək şəraiti və onun ödənilməsində, müxtəlif güzəştlərdə, dövlət qulluqçularının qulluq yerinin saxlanılmasında, marağının artmasında məharətlə keçirilən tədbirlərdən asılıdır. Məmurlar öz vəzifələrini yerinə

yetirməyə görə azad edilə bilərlər. Siyasi mülahizələrə görə məmurların vəzifədən azad edilməsi qadağandır. Bununla belə dövlət qulluqçularının özləri də xidmətin icrası zamanı siyasi mülahizələrdən uzaqq durmalıdır (bacardıqları ölçüdə).

Yuxarıda qeyd olunan və əksər ölkələrdə dövlət qulluğunun ümumi qəbul edilmiş prinsipləri "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası qanununun 4-cü maddəsində aşağıdakı kimi verilmişdir:

- qanunçuluq;
- Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət hüdudlarının müəyyən edilməsi;
- dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi;
- yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri hüdudlarında qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən mütləq yerinə yetirilməsi;
- bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması;
- dövlət qulluğuna girmənin şəffaflığı;
- vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi;
- vətəndaşların öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi;
- irqindən, milliyyətindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə dəxli olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi;
- dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi;

- qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusunun cavabdehlik daşıması, eləcə də dövlət qulluqçusunun hərəkətlərinə görə dövlət orqanının cavabdehlik daşıması.

C. DÖVLƏT QULLUĞUNUN ORQANİK STRUKTURU

Dövlət qulluğuna sahə kimi yanaşsaq, əlbəttə, onun orqanik və funksional ünsürləri qarşımıza çıxacaq. Orqanik ünsür dövlət qulluğunu həyata keçirən orqanlar və personaldır. Funksional ünsür isə dövlət qulluğu ilə yerinə yetirilən ictimai işlərdir.

Dövlət qulluğunun orqanik ünsüründə dövlət qulluqçularını dövlət orqanlarından tamamilə ayırmaq düzgün olmasa da, bunların formalaşması və statusunu qavramaq baxımından məqsədəuyğundur. Buna görə də mövzu bu təsnifatlara uyğun şəkildə araşdırılıb.

1. Dövlət orqanı anlayışı və dövlət orqanlarının təsnifatı

Dövlət aparatı bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə olan dövlət hakimiyyət orqanları sistemidir. Dövlət orqanları dövlət hakimiyyətini həyata keçirir. Bu heç də o demək deyil ki, hakimiyyət onlara məxsusdur. Hakimiyyət bütövlükdə dövlət əlamətidir.

Dövlət orqanı dedikdə - dövlət hakimiyyəti səlahiyyətlərinə malik olan qanunla dəqiq müəyyən olunmuş qaydada təşkil olunan və fəaliyyət göstərən, dövlətin bu və ya digər sferadakı funksiya və ya fəaliyyətini həyata keçirən, dövlət mexanizminin onun digər elementləri ilə sıx qarşılıqlı əlaqəyə malik olan vətəndaş və ya vətəndaşlar kollektivindən ibarət olan tərkib hissəsi başa düşülür. Hər bir dövlət orqanının daxili stukturuna özünün vəzifə səviyyəsi və təyinatına görə müxtəlif müəyyənləşdirici sistem kimi baxmaq olar.

Azərbaycanda dövlət orqanı anlayışı və dövlət orqanlarının təsnifatı "Dövlət qulluğu haqqında" Qanunun II-ci fəslində tənzimlənmişdir. Qanuna əsasən Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilmiş hüdudlarda Azərbaycan Respublikasının məqsəd və funksiyalarını həyata keçirən, qanunvericiliyə uyğun olaraq yaradılmış və dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilən dövlət qulluqçularının qurumu dövlət orqanıdır. Dövlət orqanının bölməsi bu orqanın qanunvericilik aktlarında nəzərdə tutulmuş, yaxud müəyyən edilmiş qaydada təsis olunan elə struktur hissəsidir ki, özünə həvalə edilmiş funksiyalar çərçivəsində həmin orqanın səlahiyyətlərinin bir hissəsini həyata keçirir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanları səlahiyyətlərinə görə aşağıdakı kimi təsniflaşdirilmişdir:

- 1-ci kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə müəyyən edilən Azərbaycan Respublikasının ali dövlət hakimiyyəti orqanları və yuxarı dövlət orqanı və ya Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya qanunları ilə müəyyən edilən dövlət orqanları - müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini bilavasitə təmin edən orqanlar, Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi, Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatası, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Məhkəməsi və Azərbaycan Respublikasının Ali Məhkəməsi, müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi, Məhkəmə-Hüquq Şurasının Aparatı, Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin (Ombudsmanın) Aparatı ;
- 2-ci kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və ya Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya qanunları ilə müəyyən edilən dövlət orqanları – müvafiq icra hakimiyyəti orqanı, Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məhkəməsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin (ombudsmanın) Aparatı;
- 3-cü kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə müəyyən edilən dövlət orqanları - Azərbaycan Respublikasının apellyasiya məhkəmələri;
- 4-cü kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına əsasən qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları - Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə Azərbaycan Respublikasının Məhkəməsi, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə Azərbaycan Respublikasının Hərbi Məhkəməsi, Ağır Cinayətlərə dair İşlər üzrə Naxçıvan Muxtar Respublikasının Məhkəməsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının ərazisində Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmənin yurisdiksiyasını həyata keçirən müvafiq hərbi məhkəmə, Naxçıvan Muxtar Respublikasının İqtisad Məhkəməsi, Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyasının Katibliyi;

- 5-ci kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113-cü maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları - müvafiq icra hakimiyyəti orqanları və onlara bərabər tutulan icra hakimiyyəti orqanları, o cümlədən müvafiq icra hakimiyyəti orqanı yanında olan müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, Naxçıvan Muxtar Respublikası Mərkəzi Seçki Komissiyasının Aparatı, Milli Televiziya və Radio Şurasının Aparatı;
- 6-ci kateqoriya dövlət orqanları: Əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113-cü və 120-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları —müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentlikləri və dövlət xidmətləri, Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkilinin (Ombudsmanın) regional mərkəzləri, Naxçıvan Muxtar Respublikası Televiziya və Radio Şurasının Aparatı;
- 7-ci kateqoriya dövlət orqanları: əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 113- cü və 124-cü maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları - müvafiq icra hakimiyyəti orqanları, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yerli bölmələri, onların yanında, tabeliyində olan orqanları, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin yerli bölmələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqanları , əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına uyğun olaraq qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları - rayon (şəhər) məhkəmələri, hərbi məhkəmələr (Naxçıvan Muxtar Respublikasının ərazisində Ağır cinayətlərə dair işlər üzrə hərbi məhkəmənin yurisdiksiyasını həyata keçirən müvafiq hərbi məhkəmə istisna olmaqla) və yerli iqtisad məhkəmələri;

Konkret dövlət orqanlarının və onların bölmələrinin müvafiq kateqoriyalara aidiyyəti Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi əsasında müəyyən edilir.

2. Dövlət Qulluğu Vəzifəsi Anlayışı və Onun Təsnifatı

Daha əvvəl qeyd etdiyimiz kimi, "dövlət" deyilən sosial və siyasi varlığın işləyə bilməsi üçün dövlət qulluğu (mülki xidmət) təsisatı, zəruri və birinci dərəcəli hüquqi vasitədir. Çünki o, dövlət orqanlarının gündəlik əməli işində

istifadə edilən hüquqi və texniki mexanizmləri özündə birləşdirir. Yəni o, dövlət adminstrasiyasını yaradır və dövlətin özünün fəaliyyətini təmin edir. Bu hüquq təsisatından həm də başqa hüquq sahələrinin hüquqi rejimlərinin formalaşdırılmasından istifadə edilir. Dövlət qulluğunun orqanik strukturu, hardasa həm də inzibati iyerarxiya strukturu ilə eyni mənaya gəlir. Bildiyimiz kimi dövlət idarəetmə aparatı xeyli mürəkkəb quruluşa malikdir. O, dövlət orqanlarından, dövlət vəzifələrindən, struktur bölmələrdən və digər inzibati qurumlardan ibarətdir. Dövlət aparatının əsas struktur elementi dövlət orqanı sayılır.

"Dövlət qulluğu vəzifəsi" deyilən anlayış nəyi ifadə edir? Bu termin DQH Qanunun 9-cu maddəsində verilib. Əslində ölkəmizdə faktiki olaraq "vəzifə" sözü iki mənada istifadə olunur. Birinci mənası, "öhdəlik" kimi başa düşülür. Digər mənası isə, ingilizcə "position, office" kimi ifadə olunur və öhdəliklərlə yanaşı həm də səlahiyyətləri və ümumiyyətlə funksiyanı ifadə edir. DQH Qanunun 9-cu maddəsində "vəzifə" məhz bu ikinci mənada istifadə olunur.

Bu təsnifat, ictimai qulluqçularının vəzifələri baxımından istifadə olunur. Belə ki, bunları, siyasi, inzibati və köməkçi kateqoriyaya ayırmaq üçün yararlıdır.

"Vəzifə" dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirmək məqsədi ilə normativ aktlarla kompleks vəzifələr və müvafiq hüquqlar verilən, ştat cədvəli ilə müəyyən olunan, dövlət orqanlarında bir struktur vahididir.

Ümumi mənada isə vəzifə dedikdə stuktur vahidi qaydasında qurulan təsisat və onu tutan şəxsin ümumi səlahiyyət və təminatı başa düşülür.

Dövlət vəzifəsi isə, dövlət hakimiyyəti orqanlarında həmçinin başqa dövlət orqanlarında tutulan vəzifə başa düşülür. Dövlət vəzifəsi konstitusiyaya uyğun mövcud orqanların səlahiyyətlərinin icrası və təmini üzrə bütün məsuliyyətin qurulmasını həmçinin bu məsuliyyəti icra etmək üçün təşkil olunan cavabdehlik və pul təminatını əhatə edir.

Dövlət qulluğu dövlət vəzifəsində həyata keçirilir. Buna görə də vəzifə dövlət qulluğunun vacib elementidir. Vəzifə sərəncam vericilik qaydasında təşkil olunur. Müvafiq orqanın hüquqları onun adı, qulluq iyerararxiyasında yeri, əvəz edilmə qaydası ilə müəyyənləşir. O ştat qaydasında və vahid vəzifə nomenklaturasına daxil edilir. Beləliklə, vəzifə formalaşmış sosial mövqedir, o dövlət qulluqçusunun hüququ statusunun əsas əhəmiyyətini kəsb edir.[858]

Dövlət qulluğunun təşkilinin mühüm metodlarından biri də dövlət

[858] Овсянко Д.М., **Административное Право**, Москва 1997, s. 34

orqanlarının struktur baxımından vəzifələrə bölünməsidir. İstənilən dövlət orqanının daxili quruluşu öz təyinatına və səviyyəsinə görə müxtəlif olan vəzifələrin müəyyən ardıcıllıqla pilləli düzülmüş sistemi kimi başa düşülə bilər. Dövlət orqanlarında vəzifələr normativ qaydada müəyyən olunur. Vəzifənin adı, yeri və rolu, səlahiyyətlərin xarakteri və həcmi, ona kimə tabe olması və kimin tabe olması dəqiq göstərilir.

Dövlət məmurlarının vəzifələri, funksiyaları, hüquqları və səlahiyyətləri, iş formaları və metodları, həvəsləndirilməsi və məsuliyyəti, habelə ona qarşı irəli sürülən əsas tələblər onun tutduğu konkret vəzifə ilə bağlıdır. Vəzifə üzrə səlahiyyətləri yerinə yetirən konkret dövlət məmurları dəyişilsədə, həmin səlahiyyətlərin xarakterini və həcmi dəyişilməz qalır. Yəni yeni təyin edilən məmuru öz sələflərinin funksiya və vəzifələrini həyata keçirməyə bağlayır.

Dövlət məmurlarına ixtisas dərəcələrinin verilməsi, onlara ödənilən əmək haqqının məbləği, pensiyaları, sosial imtiyazları, xüsusi hüquq və vəzifələri də konkret vəzifə ilə bağlıdır.

Ayrı-ayrı ölkələrdə dövlət vəzifələri qanunvericiliklə müxtəlif qaydada tənsifləşdirilir. Elmi və siyasi ədəbiyyatda səlahiyyətlərin xarakterinə görə dövlət vəzifələri şərti olaraq üç böyük qrupa bölünür.

- Siyasi vəzifələr;
- İnzibati vəzifələr;
- Yardımçı vəzifələr.

a) Siyasi vəzifələr

Siyasi vəzifələr ümumdövlət miqyasında və ya ayrı-ayrı sahələrdə dövlət siyasətini bilavasitə formalaşdıran və həyata keçirən, yaxud da bu və ya digər şəkildə siyasət ilə əlaqəli olan vəzifələrdir. Bu vəzifələr adətən konstitutsiya və qanunlarla nəzərdə tutulur. Siyasi vəzifələr müvafiq qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının qərarı ilə vəzifəyə təyin edilir və yaxud seçilirlər. Buraya dövlət və hökümət başçıları, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri, onların müavinləri, müşavirləri və köməkçiləri və s. aiddir.

Ayrı-ayrı ölkələrdə siyasi vəzifələrin dairəsi müxtəlif qaydada müəyyən olunur və onlar özləri də bir neçə kateqoriyaya aiddir. Məsələn, ABŞ-da siyasi vəzifələrə aşağıdakılar aiddir:

a) Senatın məsləhəti və razılığı ilə prezident təyinatı ilə tutulan vəzifələr -

nazirlər, onların müavinləri, mərkəzi idarəedici agentlərin rəhbərləri, hakimlər və s.

b) Prezidentin öz mülahizəsinə görə birbaşa təyinatla tutulan vəzifələr - Prezident administrasiyasının vəzifəli şəxsləri, prezidentin köməkçiləri, müşavirləri, prezidentin proqramını hazırlayan, həyata keçirən şəxslər;

Rusiyada isə siyasi vəzifələrə aşağıdakılar aid edilir:[859]

a) Dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini bilavasitə icra etmək üçün Konstitusiya və qanunlara müəyyən edilən vəzifələr. Bunlar "A" kateqoriyalı dövlət vəzifələridir və bu vəzifələr üzrə səlahiyyətlərin icrası dövlət qulluğu hesab olunmur. Məsələn Dövlət Dumasının deputatları "A" kateqosiyadakı vəzifələri tuturlar və RF Konstitusiyasının 9-cu maddəsinin 3-cü bəndinə əsasən onlar dövlət qulluğunda ola bilməzlər, ona görə də onlar dövlət qulluqçuları sayılmırlar. Bu kateqoriyada Rusiya Federasiyasının Prezidenti, hökümətin başçısı, Federal Məclis palatalarının sədrləri, Federasiya subyektlərinin qanunverici və icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri, deputatlar, nazirlər, hakimlər və başqaları aiddir.

b) "A" kateqoriyalı vəzifələri tutan şəxslərin səlahiyyətlərini bilavasitə icra etmək üçün qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada təsis edilən vəzifələr. Bunlar kateqoriyalı dövlət vəzifələri adlanır. Bu vəzifələrə qulluqçular "A" kateqoriyalı dövlət vəzifələrini tutan şəxslərin sərbəst mülahizəsi əsasında təyin olunur. Bu vəzifələri tutan şəxslərin öz səlahiyyətlərini icra etmək dövlət qulluğu hesab olunur. Lakin həmin qulluğun müddəti onları təyin edən şəxslərin səlahiyyət müddətinin başa çatması ilə tamamlanır. "B" kateqoriyalı dövlət vəzifələrinə, məsələn, Prezident administrasiyasının rəhbəri, onun müavinləri, Prezidentin köməkçiləri, müavinləri, idarə və şöbə müdirləri, onların müavinləri və s. aiddir. Bir qayda olaraq siyasət müəyyənedici vəzifələri tutan şəxslərin dövlət qulluğunun müddəti qanunvericilikdə başqa qaydada nəzərdə tutulmayıbsa, onları təyin edənlərin vəzifədə olma və səlahiyyət müddəti ilə məhdudlaşır.

Siyasi vəzifələr kəmiyyət baxımından azlıq təşkil edir. Məsələn, ABŞ-da federal səviyyəli bütün dövlət vəzifələrinin təxminən 3 faizə qədəri, Böyük Britaniyada isə cəmi 100-dək vəzifə siyasi vəzifələr kateqoriyasına aid olunur.

Azərbaycanda "Dövlət qulluğu haqqında" qanunun tələblərinə əsasən Dövlət orqanlarında vəzifələr həmin vəzifələrin funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərinin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq inzibati və

[859] Овсянко, s.77.

yardımçı vəzifələrə bölünür. 02.07.2002-ci il tarixli dəyişiklikdən əvvəl dövlət qulluğu siyasi, inzibati və yardımcı siniflərə (kategoriyalara) bölünürdü. Lakin adı çəkilən dəyişikliklə siyasi kategoriya dövlət qulluqçuları təsnifatdan çıxarıldı.

Siyasi vəzifələr 1-ci kateqoriya dövlət orqanları rəhbərlərinin, rəhbərlərin birinci müavinlərinin və müavinlərinin, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları rəhbərlərinin vəzifələridir. Siyasi vəzifəyə dövlət qulluqçuları Azərbaycan Respublikasının qanunları ilə müəyyən edilmiş qaydada və müddətə qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının qərarı ilə təyin edilir və ya seçilirlər. Dövlət qulluqçuları siyasi vəzifəyə təyin ediləndən və ya seçiləndən sonra özlərinə müşavir, köməkçi və katib götürə bilərlər. Siyasi vəzifələri tutan şəxslərn hüquqi statusu başqa qanunvericilik aktları ilə müəyyən olunur. Lakin qeyd olunmalıdır ki, siyasi kategoriyalı dövlət qulluqçuları üçün ayrıca qanunverici akt hələ ki, hazırlanmayıb. Bunların hüquqi statusu, Konstitusiyadan başlayaraq, vəzifəyə görə dəyişən, müxtəlif səpkidə olan qanunverici aktlarla tənzimlənir. Dövlətlə bunlar arasında əmək qanunvericiliyi tətbiq oluna bilməz. Məsələn, məqsədəuyğunluq mülahizələrinə görə, AR Prezidenti, istədiyi an hər hansı RİH Başçısını vəzifədən azad edə bilər. Qanunun 10-cu maddəsinə əsasən Siyasi vəzifələri tutan şəxslərin hüquqi statusu başqa qanunvericilik aktları ilə müəyyən olunur və "Dövlət qulluğu haqqında" Qanunda başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa, DQH Qanun onlara şamil edilmir.

b) İnzibati vəzifələr

Dövlət vəzifələrinin ikinci böyük qrupunu inzibati idarə vəzifələri təşkil edir. İnzibati idarə vəzifələri icra hakimiyyəti orqanlarında və bir başa digər orqanlarda dövlət siyasətinin formalaşdırılması və bir sıra orqanlarda dövlət siyasətinin formalaşması ilə bilavasitə əlaqəli olmayan, formalaşdırılmış siyasətin həyata keçirilməsini və müvafiq dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını peşəkar əsaslara təmin edən vəzifələri əhatə edir.

Bu vəzifələr dövlət qulluğu vəzifələrinin mütləq əksəriyyətini təşkil edir. Müəyyən istisnalarla inzibati idarə vəzifələrinə təyinatlar müsabiqə yolu ilə həyata keçirilir. Həmin vəzifələri tutan məmurların dövlət qulluğu onları təyin edən şəxslərin vəzifədə olma müddəti ilə məhdudlaşmır. Həmçinin dövlət qulluqçusuna tutduğu vəzifəyə uyğun ixtisas dərəcəsi verilir. Verilən ixtisas dərəcəsi qulluqçunun ixtisas səviyyəsini göstərməklə bərabər onun tuta bildiyi dövlət vəzifələrinin təsnifat siyahısını da müəyyənləşdirir.

Azərbaycanda inzibati vəzifələr 1-ci – 7-ci kateqoriya dövlət orqanları aparatları və bölmələri rəhbərlərinin, onların müavinlərinin, habelə dövlət qulluğunda çalışan mütəxəssislərin vəzifələridir. İnzibati vəzifə tutan şəxsin hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir.

"Dövlət qulluğu haqqında" qanuna əsasən Azərbaycanda inzibati vəzifələrin aşağıdakı təsnifatı vardır:

- inzibati vəzifələrin birinci təsnifatı – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini bilavasitə təmin edən digər orqanların rəhbərlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin ikinci təsnifatı – Azərbaycan Respublikası Prezidentinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatında təmin edən dövlət qulluqçularının vəzifələri, 1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin üçüncü təsnifatı – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin dördüncü təsnifatı – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanı – Bakı şəhər İcra Hakimiyyəti başçısının müavinlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin beşinci təsnifatı - 2-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 4-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 5-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 6-cı kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya – yerli icra hakimiyyəti orqanları başçıları müavinlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin altıncı təsnifatı – 3-cü, 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 6-cı kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı – 6-cı kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, tabeliyində olan regional orqanları rəhbərlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin yerli bölmələri rəhbərlərinin, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bölmə rəhbərlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqanların rəhbərlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin səkkizinci təsnifatı – 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının – mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, tabeliyində olan regional orqanları rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin yerli bölmələri rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqan rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri;

- inzibati vəzifələrin doqquzuncu təsnifatı – 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının – mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, tabeliyində olan regional orqanları mütəxəssislərin vəzifələri, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının yanında yaradılan dövlət agentliklərinin və dövlət xidmətlərinin yerli bölmələri mütəxəssislərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanları bölmə mütəxəssislərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqanların mütəxəssislərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə nümayəndələrinin vəzifələri, rayon (şəhər) məhkəmələri, hərbi məhkəmələr və yerli iqtisad məhkəmələri aparatlarının mütəxəssislərinin vəzifələri.

c) Yardımçı vəzifələr

Dövlət qulluğu vəzifələrinin üçüncü böyük qrupunu yardımçı vəzifələr təşkil edir. Yardımçı vəzifələr dedikdə əmək müqaviləsi bağlanması yolu ilə tutulan dövlət qulluğu vəzifələri başa düşülür. Bu cür vəzifəni tutmaq

iddiasında olan şəxslər üçün müəyyən olunmuş tələblər bu sahədəki müvafiq vəzifə təlimatında və işə qəbul olunarkən bağlanan əmək müqaviləsində müəyyən edilir.

Yardımçı vəzifələr 1-ci – 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki işləri həyata keçirən dövlət qulluqçularının (kargüzar, makinaçı, kuryer, arxiv qeydiyyatçısı, liftçi, sürücü və sair işçilərin) vəzifələridir. Yardımçı vəzifə tutan şəxsin hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanun-vericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir.

"Dövlət qulluğu haqqında" qanuna əsasən respublikamızda yardımçı vəzifələrin aşağıdakı təsnifatı vardır:

- yardımçı vəzifələrin birinci təsnifatı - 1-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
- yardımçı vəzifələrin ikinci təsnifatı - 2-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
- yardımçı vəzifələrin üçüncü təsnifatı - 3-cü kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
- yardımçı vəzifələrin dördüncü təsnifatı - 4-cü kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
- yardımçı vəzifələrin ikinci təsnifatı - 5-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr;
- yardımçı vəzifələrin altıncı təsnifatı - 6-cı və 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarında texniki vəzifələr.

İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusuna vəzifələrin ixtisas dərəcələri, adları, dərəcələr üzrə bölgü və vəzifələrin tutulması şərtləri haqqında məlumatlar daxil edilir. İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusu dövlət orqanlarının ştat cədvəllərinin yaradılması və dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatlarının hazırlanması üçün əsasdır. İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusu Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 4 avqust 2003-cü il tarixli 911 saylı Fərmanı ilə təsdiq edilmişdir. Həmin Fərmana əsasən inzibati vəzifələr aşağıdakı kimi ola bilər:

dövlət orqanı aparatının rəhbəri;

dövlət orqanı aparatının rəhbərinin müavini (müavinləri);

Azərbaycan Respublikasının Dövlət müşaviri;

Azərbaycan Respublikası Prezidenti Katibliyinin rəisi;

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin müşaviri;

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin mətbuat xidmətinin rəhbəri
Azərbaycan Respublikası Prezidentinin mətbuat katibi;

Azərbaycan Respublikası Milli Məclisi sədrinin köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Ali Məhkəməsi sədrinin köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsi sədrinin köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Baş nazirinin köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Baş nazirinin müavininin (müavinlərinin) köməkçisi;

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin mətbuat xidmətinin rəhbəri;

dövlət orqanları aparatlarında şöbə müdirləri;

dövlət orqanları aparatlarında şöbə müdirlərinin müavini (müavinləri);

dövlət orqanlarında işlər müdiri;

dövlət orqanlarında işlər müdirinin müavini (müavinləri);

dövlət orqanı aparatı rəhbərinin köməkçisi;

dövlət orqanları aparatlarında sektor müdiri;

baş məsləhətçi; böyük məsləhətçi;

aparıcı məsləhətçi; məsləhətçi.

Yardımçı vəzifələr isə aşağıdakı kimi ola bilər:

baş mütəxəssis, böyük mütəxəssis;

aparıcı mütəxəssis, mütəxəssis;

mütəxəssis-inspektor;

kargüzar;

makinaçı;

liftçi;

kuryer;

sürücü;

arxiv qeydiyyatçısı və sair işçilər.

Dövlət qulluğunda dövlət vəzifəsi reyestiri bu vəzifələrin ixtisas siyahısını və bu vəzifələrii tutan şəxslərə olan ixtisas tələbini əks etdirir. Dövlət qulluğunda vəzifə tutan qulluqçular aşağıdakı ixtisas tələblərini özündə əks etdirir:[860]

- Vəzifələrin ixtsaslaşmasını və qrupu nəzərə alaraq peşəkar təhsil səviyyəsinə olan tələb. Məsələn, dövlət qulluğuna yüksək və ali vəzifəyə iddia edən vətəndaşlar üçün dövlət qulluğu vəzifələri ixtisası üzrə ali peşəkar təhsilə və yaxud dövlət qulluğu vəzifəsinə yaxın olan tamamlayıcı təhsilə malik olmaları vacibdir.
- Dövlət vəzifəsi tutan şəxslər üçün yüksək peşəkarlığı təmin etmək məqsədi ilə onlara təqdim olunan vahid ixtisas tələbi, staj və iş təcrübəsi üzrə tələblər də müəyyənləşib. Bu tələblər həmçinin vəzifə qruplarından aslı olaraq fərqlənirlər.Belə ki aparıcı dövlət qulluğu vəzifələrini tutmaq üçün vəzifələrdə dövlət qulluğu stajına malik olmaq tələb olunur.
- Konsitusiya və qanunları bilməyə və vəzifə məsuliyyətinin icrasına olan tələb.

"Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikasının qanununun 13-cü maddəsində də inzibati və yardımçı vəzifələrə aid ixtisas tələbləri müəyyənləşdirilmişdir. İnzibati və yardımçı vəzifələrə aid ixtisas tələbləri vəzifə iddiasında olan şəxsin həmin vəzifənin öhdəsindən gəlməsi üçün kifayət qədər sərişdəsinin olmasını təmin edir. Belə ki, inzibati vəzifə iddiasında olan şəxsin müvafiq ali təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa ali təhsili olduqda, o, ixtisasını dəyişdirib iddiasında olduğu inzibati vəzifənin profilini öyrənməlidir. Yardımçı vəzifə iddiasında olan şəxsin müvafiq orta təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa orta təhsili və ya ümumi orta təhsili olduqda, o, hazırlığını dəyişdirib iddiasında olduğu yardımçı vəzifənin profilini öyrənməlidir.

[860] Козлов Ю.М., **Административное Право**, Москва, 2000, s. 205.

3. Dövlət Qulluqçusu

a) Dövlət qulluqçusu anlayışı

Dövlət qulluqçusu, dövlət büdcəsi vəsaitindən maaş alaraq, dövlət qulluğu vəzifəsini tutan, dövlət orqanlarının və təşkilatlarının vəzifələrini yerinə yetirən, sosial baxımdan zəruri olan müəyyən funksiyaları haqqı ödənilməklə həyata keçirən fərdi hüquqi subyektlərdən ibarət xüsusi qrupdur. Ölkəmiz baxımından yalnız Azərbaycan Respublikası vətəndaşları dövlət qulluqçusu ola bilər. Çünki qanunvericiliyimizə görə, dövlətə sədaqət borcu əsasdır, habuki əcnəbi vətəndaşdan dövlətə sadiq olmasını gözləmək isə doğru bir yanaşma deyildir.

Halbuki "mülki (əhaliyə) xidmət" anlayışı hakim olsaydı, o halda yardımçı vəzifələrdə mütəxəssis və peşakar əcnəbi vətəndaşların işlədilməsi mümkün ola bilərdi. Və yaxud əcnəbilər üçün istisna sayılan kategoriya nəzərdə tutula bilərdi. Bəzi texniki və xüsusi bacarıq tələb olunan sahələr ola bilər ki, burada xarici vətəndaşların müvəqqəti qaydada əmək müqaviləsi əsasında işlədilməsi lazımi və zəruri olsun.

Digər tərəfdən, belə sual yaranır ki, büdcədən maliyyələşdirilməyən təşkilatlarda işləyən personalın dövlət qulluqçusu statusu olacaqmı? Məsələn, nizamnamə fondunda dövlətin payı 30 faiz və daha çox olan təşkilatların işçiləri dövlət qulluqçusu sayılacaqmı?[861] «Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna görə, bunlar dövlət qulluqçusu kategoriyasına daxil olmayacaq. Bu baxımından məsələnin problem yaradan tərəfləri Mülki Məcəllənin 1100-cü maddəsinin tətbiq edilməsində ortaya çıxacaq.

Yuxarıda göstərildiyi kimi, hüquq mühafizə və istintaq orqanlarının sahə yönümlü işçiləri də funksional olaraq dövlət qulluqçusu olmaqla bərabər, «Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna tabe deyillər və bu baxımdan qanunun (oradakı tənzimləmənin) onlar barədə qüvvəsi yoxdur. Məsələn, dövlət qulluğunda iş vaxtı sayılan 40 saat limiti onlar üçün tətbiq olunmayacaq.

İnzibati vəzifə tutan və hakimiyyət səlahiyyətləri alan dövlət qulluqçusu eyni zamanda dövlət vəzifəli şəxs sayılır. İnzibati idarəetmə hüququ baxımından onlar "vəzifəli şəxs" statusunda olan dövlət qulluqçusu sayılmalıdırlar. Deputatlar və hakimlər dövlət qulluqçuları sayılmırlar.

[861] Məsələ burasındadır ki, bu nizamnamə kapitalı bəzən 25,5 faizi keçən təşkilatlar da bəzi fəaliyyətlərdə dövlət orqanları rejiminə tabe olur. Məsələn, əsas vəsaitlərin silinməsi və ya nizamnamə kapitalı 30%-dan çoxu dövlətə aid olduğu müəssisələrdə mal və xidmətlərin satınalmasında olduğu kimi.

Dövlət qulluqçusu anlayışı dünya təcrübəsində geniş və dar mənada işlədilir. Ancaq istər geniş mənada istərsə də dar mənada işlədilsin dövlət qulluqçuları mütləq dövlət nəzdindəki təşkilata (yəni dövlət qurumu yaxud quruluşuna) bağlı olmalıdır. Bu səbəbdən ictimaiyyətin xeyrinə xidmət göstərənlər (məs: taksi və yaxud avtobus şoferləri), dövlət nəzdində bir quruluşda işləmədiyi müddətdə dövlət qulluqçusu sayıla bilməzlər.[862]

Ümumiyyətlə ədəbiyyatda dövlət qulluğu deyiminin birmənalı və ümumən qəbul edilmiş tərifi yoxdur. Onun tərifi çox zaman dövlətin mövcud qanunvericiliyinə əsaslanaraq müəyyənləşdirilir. Ümumi anlamda dövlət qulluğu -qulluqçuların dövlət idarələrində, dövlət hakimiyyəti idarələrində, başqa idarələr və təşkilatlarda öz vəzifələrini yerinə yetirməsidir. Dar anlamda isə qulluqçuların sadəsə dövlət orqanlarında öz vəzifələrini yerinə yetirməsidir.

Dövlət qulluqçularını digər qulluqçulardan - xidmətçi və fəhlələrdən fərqləndirən cəhət onların əməyinin xüsusiyyətləri və istiqamətləridir. Dövlət qulluqçularını səciyyələndirən əsas cəhət onların dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirilməsində bilavasitə və daimi iştirak etməsidir. Fəhlələrdən fərqli olaraq qulluqçu təbiət obyektlərinə yox, insanlara təsir edir, bilavasitə maddi nemətlər istehsal etmir, onların istehsalına şərait yaradır.

İnzibati vəzifə tutan və hakimiyyət səlahiyyətləri alan dövlət qulluqçusu eyni zamanda dövlət vəzifəli şəxs sayılır. İnzibati idarəetmə hüququ baxımından onlar "vəzifəli şəxs" statusunda olan dövlət qulluqçusu sayılmalıdırlar. Deputatlar və hakimlər dövlət qulluqçuları sayılmırlar.

b) Bəzi inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət qulluqçularının əsas kateqoriyaları

Dünya təcrübəsi göstərir ki, idarəetmə heyəti cəmiyyətin ən qiymətli resursu hesab olunur. Dövlət idarəetmə həyətinin müxtəlif daxili təsnifatı mövcuddur: inzibati-hüquqi kriteriyalara görə - hakimiyyət nümayəndələri, vəzifəli şəxslər, texniki icraçılar; funksional kriteriyalara görə - rəhbərlər, mütəxəsislər, texniki işçilər. Bizə belə gəlir ki, dövlət idarəetmə heyətinin iki tərkib hissəsi haqqında, yəni vəzifəli şəxslər və xidməti işçilər haqqında danışmaq daha düzgün olardı. Onlardan birincisi dövlət orqanlarında vəzifələrə malik olur və ona uyğun olaraq dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün müəyyən həcmdə idarəetmə fəaliyyəti ilə məşğul olur. Vəzifəli şəxslər, adətən, aşağıdakılara ayrılırlar: dövlət orqanlarının və yerli

[862] Günday Metin, **İdare Hukuku**, Dördüncü Baskı, İmaj yayıncılık, Ankara, 1999, s.386

özünü idrəetmə orqanlarının rəhbərləri, icraçı heyət, dövlət hakimiyyətinin səlahiyyətli nümayəndələri.

Xidməti heyətə isə dövlət vəzifələrinin icraçısı təmin etməklə məşqul olan maddi-texniki və digər yaradıcı əməliyyatları yerinə yetirən işçilər daxildir. Onlar dövlət orqanlarının informasiya təminatına və digər işlərə xidmət edirlər. Onların əməyi bilavasitə idarəetmə xarakteri daşımır və məzmuna görə mühəndis-texniki, istehsal, sosial xidmət işlərinə daha yaxındır.

Dövlət quluğunda olan şəxsləri ifadə etmək üçün dövlət qulluqçuları, ictimai bölmə qulluqçuları, mülki qulluqçular, məmurlar anlayışlarından istifadə olunur. Azərbaycan qanunvericiliyində isə yalnız dövlət qulluqçuları anlayışından istifadə olunur.

Dövlət qulluqçuları anlayışı bir çox inkişaf etmiş ölkələrdə müxtəlif mənalarda işlədilir.[863]

İctimai bölmə qulluqçuları (public sector servants) ABŞ-da və Böyük Britaniyada bütün dövlət və yerli özünüidarə orqanlarında, habelə dövlət və bələdiyyə tabeçiliyində olan idarə, müəssisə və təşkilatlarda işləyən şəxsləri əhatə edir. Mülki qulluqçular bir sıra ölkələrdə dövlət qulluqçuların (ictimai bölmə qulluqçularının) mühüm bir kateqoriyasını ifadə edir. Belə ki, ABŞ-da icraedicı orqanlarda, məhkəmələrin inzibati idarələrində işləyənlər mülki qulluqçular (civil servants) hesab olunur. Hökümət qulluğunda olanlar, habelə hərbi qulluqçular, hökümət orqanlarının xidməti heyəti mülki qulluqçular kateqoriyasına aid edilir.

Böyük Britaniyada nazirliklərinin və mərkəzi idarələrinin mülki qaydada muzdla tutulan və parlamentin ayırdığı vəsait hesabına əmək haqqı alan işçilərin mülki qulluqçular hesab olunur. Buraya hərbi qulluqçular, dövlət müəssisələrinin və təşkilatlarının işçiləri, yerli özünü idarə orqanlarının işçiləri, polis işçiləri, müəllimlər, həkimlər daxil deyil.

Fransada dövlət qulluqçuları iki böyük qrupa bölünür:

- mülki qulluqçular, buraya dövlət idarəetmə orqanlarında və yerli özünüidarə orqanlarında inzibati idarə vəzifələrini tutan qulluqçuları, müəllimlər və həkimlər aiddir.
- Dövlət agentləri, buraya hərbi qulluqçular, məhkəmə və parlament orqanlarının qulluqçuları aiddir.

Almanyada "məmur" və "qulluqçu" anlayışları eyni mənalı deyil. Məmur

[863] Əliyev Qulamhüseyin, s.10.

dövlətin tapşırığı ilə fəaliyyət göstərən, o cümlədən təsərrüfat işləri və elmi-texniki işlər görən şəxsdir.

Almanyada yalnız əmək müqaviləsi əsasında müvəqqəti dövlət qulluğuna qəbul olunan şəxslər dövlət qulluqçusu hesab edilir. Həmçinin Almanyada vəzifəyə ömürlük təyin edilən dövlət qulluqçuları, fəxri dövlət qulluqçuları və siyasi dövlət qulluqçuları kimi kateqoriyalarda mövcuddur. Almaniyada dövlət qulluqçularının mühüm hissəsini "məmur"lar təşkil edir. Məmurlar xüsusi statusa malik olan dövlət qulluqçularıdır. Məmur statusuna malik olan qulluqçu vəzifəyə daimi təyin olunur, dövlət qulluğu sistemində peşəkar karyera hüququna malik olur, xüsusi imtiyazlardan istifadə edir və üstün qaydada müdafiə olunur.

Dövlət qulluqçularının məmur kateqoriyasına aid edilməsi məsələsi ayrı-ayrı ölkələrdə müxtəlif qaydada həll olunur. Məsələn, Böyük Bitaniyada və Fransada yalnız mülki qulluqçu kateqoriyasına aid edilən şəxslər məmur statusuna malik olur. Almanyada dövlətin tapşırığı ilə müxtəlif hərəkətləri, o cümlədən təsərrüfat və elmi-texniki xarakterli hərəkətləri daimi əsasında yerinə yetirən bütün şəxslər məmur hesab olunur.

Tutduqları vəzifə üzrə səlahiyyətlərinin həcminə, yerinə yetirdikləri işin xarakterinə görə dövlət məmurları müxtəlif kateqoriyalara və dərəcələrə bölünür.

Böyük Britaniyada dövlət məmurları aşağıdakı kateqoriyalara bölünür :[864]

- Böyük siyasi və inzibati rəhbərlər: bu kateqoriyaya daxil olanlar mülki qulluq sistemində ən yüksək vəzifəli dövlət məmurları hesab olunur. Böyük siyasi və inzibati rəhbər heyətinə daxil olan məmurlar 7 dərəcəyə bölünür. Nazirliklərin daimi katibləri, onların müavinləri, müavinlərin köməkçiləri bu kateqoriyalı məmurlar sırasına daxil edilir.
- Ümumi kateqoriyalı dövlət məmurları: bu kateqoriyada orta səviyyəli inzibati vəzifələri tutan, habelə müəyyən ixtisas biliyinin tələb olunduğu vəzifələrdə işləyən dövlət məmurlar daxil olur. Ümumi kateqoriyalı dövlət məmurları bir neçə qrupa ayrılır. İnzibati qrupa baş icraçılar, katib-köməkçilər, klerklər, onların köməkçiləri və s. aiddir. Ümumi kateqoriyalı dövlət məmurlarının digər hissəsi peşə əlamətlərinə görə iqtisadçılar, statislər, hüquqşunaslar, informasiya xidməti əməkdaşları və başqa qruplara ayrılır.
- Elmi işçilər: bu kateqoriyaya dövlət elm idarələrində vəzifə tutan elmi

[864] Козырин А.Н, **Административное Право Зарубежных Стран**, Москва 1996, s.54.

əməkdaşlar daxildir.

- Mütəxəssislər: texniki mütəxəssislər, arxitektorlar, yerölçənlər, mexaniklər və texniki ixtisas tələb edən başqa vəzifələri tutan məmurlar daxildir.
- Köməkçi texniki heyət: bu kateqoriyaya makinaçılar və stenoqrafçılar, şəxsi katiblər, kargüzarlar, xidmətlər, və başqaları aiddir.

Almaniyada dövlət məmurlarının 4 kateqoriyası müəyyən olunub. Rütbələr tabelində 16 qrup məmurlar yer almaqdadır: [865]

- A1-A5 - aşağı vəzifələr (yardımçı -texniki),
- A6-A9 - orta vəzifələr (dövlət katibləri, ober-katiblər, qaupt-katiblər),
-A10-A13- 1 dərəcəli yüksək vəzifələr (hökümət inspektorları, reqirunqs-başçılar),
- A14-A16 - 2 dərəcəli yüksək vəzifələr (yüksək dövlət müşavirləri).

Dövlət qulluğunun karyera siteminin tətbiq olunduğu ölkələrdə - Böyük Britaniya, Fransada, Almaniyada, İtaliyada və Yaponiyada dövlət məmurları xüsusi təbəqə təşkil edir.

Dövlət məmurlarının hüquqi statusunun başlıca xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, məmur statusu almış qulluqçu dövlət qulluğu sisteminə daimi əsaslarla daxil olur. Məmur siyasi, şəxsi və başqa mülahizə lərlə vəzifədən azad edilə bilməz. O, yalnız vəzifə səlahiyyətlərini lazımi qaydada yerinə yetirmədikdə və qanunla müəyyən edilmiş bir sıra hallarda vəzifədən azad edilə bilər. Vəzifədən azad edilməsini əsassız sayan məmur məhkəməyə şikayət edə bilər.

Dövlət məmurlarına xüsusi ixtisas dərəcələri və rütbələr verilir. İxtisas dərəcələri və rübələr xüsusi ixtisas imtahanları və ya attestasiya nəticəsində verilir.

ABŞ-də və Yaponiyada dövlət məmurlarının fəaliyyət hər il qiymətləndirilir. Belə qiymətləndirmə məmurun tutduğu vəzifəyə yararlığını müəyyən etmək və işin keyfiyyətini aydınlaşdırmağa xidmət edir. Fransada hər ilyarım-iki ildən bir, Rusiyada isə hər iki-dörd ildən bir məmurların attestasiyası keçirilir.

Azərbaycanın "Dövlət qulluğu haqqında" qanuna əsasən inzibati və yardımçı vəzifələri tutan hər bir dövlət qulluqçusu beş ildən bir dəfə çox olmayaraq attestasiyadan keçirilməlidir. Attestasiyasının nəticələrinə əsasən məmurlara ixtisas dərəcəli və rütbələr verilir. Yaponiyada isə ixtisas dərəcələri

[865] Василенко, s. 130

hər il keçirilən imtahanların nəticəsində verilir.

Məmurlar tutduğu vəzifədən asılı olaraq yüksək maaş və əlavə ödənişlər alırlar. ABŞ-da, Böyük Britaniyada, Fransada və başqa ölkələrdə məmurun maaşı özəl bölmədə işləyən və uyğun səlahiyyətlərinə həyata keçirən şəxslərin əmək haqqında aşağı ola bilməz. İxtisas dərəcəli və rütbələrə görə əlavə haqq ödənilir. Fəaliyyətinin illik qiymətləndirilməsinin nəticələrindən asılı olaraq məmurlara mükafat da verilə bilər.

Məmurlar həmkarlar ittifaqında birləşə bilirlər. Lakin onların tətil hüququ məhduddur. Əksər ölkələrdə məmurlar tətil edə bilməzlər. Fransada məmurlar (polislər, islah müəssisəsi işçiləri, hava xəttinin dispeçerləri istisna olmaqla) siyasi məqsəd daşımayanlar tətil edə bilərlər.

Dövlət məmurlarının siyasi hüquqları məhduddur. Onar siyasi cəhətdən bitərəf olmalıdır. Böyük Britaniyada böyük inzibati və siyasi rəhbərlər kateqoriyasına aid olan məmurlar, habelə inzibatçı stajorlar ümummilli miqyasda siyasətlə məşğul ola bilməzər, müvafiq nazirin azılığı ilə yerli əhəmiyyətli siyasi fəaliyyətlə məşğul ola bilər. Digər məmurlar isə müvafiq nazirin razalağı ilə siyasətlə məşğul ola bilərlər. Lakin Britaniya və Avropa parlamentinə namizəd ola bilməzlər. Fransada məmurlar siyasətlə məşğul ola bilərlər.

c) Dövlət qulluqçularının statusu

Dövlət qulluğunda dövlət qulluqçusunun statusu əsas əhəmiyyət kəsb edən anlayışlardan biridi. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusuna adətən qulluqçunun öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün verilmiş hüquq və vəzifələrinin cəmi kimi baxılır.

Dövlət qulluqçusunun statusu nəzərdə tutur :[866]

Birinci növbədə, dövlət fəaliyyətinin icra sərəncam verici sferasında qərarların hazırlanması, qəbulu və həyata keçirilməsi qəbilindən olan işlər üzrə birbaşa aidiyyatı əks etdirir. Bu da bir çox hallarda göstərilmiş hərəkətləri, bütün cəmiyyət yaxud onun hər hansı hissəsi üçün aşkar iqtisadi və digər sosial nəticələri özündə birləşdirir.

İkinci növbədə, dövlət qulluqçusunun dövlət orqanı adından dövlət marağını təqdim edərkən öz səlahiyyətləri çərçivəsində çıxış etmə imkanının və ixtiyarının mövcudluğu göstərir.

[866] Оболонский А.Б. – Барабащев А.Г., s.32

Üçuncü növbədə formal-prosesual münasibətdə fəaliyyətin sərt normativ reqlamentləşməsi ilə vəziyyətin və onu tənzimləyən hüquqi normaların əsasında iradəli qərarların qəbulunda geniş səlahiyyətl əri təcəssüm etdirir.

Dördüncü növbədə müxtəlif peşə nümayəndələrindən ibarət olmağından aslı olmayaraq dövlət orqanlarının iş faktının birləşməsi ilə əsas peşə statusuna aidiyyatı əks etdirir.

Azərbaycanda dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələri "Dövl ət qulluğu haqqında" qanunla tənzimlənir. "Dövlət qulluğu haqqında" Qanunun 18-ci maddəsinə əsasən dövlət qulluqçuları vəzifədə olarkən aşağıdakıları yerinə yetirməlidirlər:

- qanunvericiliyi və dövlət orqanlarının qəbul etdikləri başqa normativ hüquqi aktları həyata keçirməli;
- rəhbərlərin öz səlahiyyəti hüdudunda verdikləri əmrləri, sərəncamları və göstərişləri yerinə yetirməli;
- dövlət orqanında müəyyən edilmiş qulluq reqlamentinə riayət etməli;
- başqa dövlət qulluqçularının işini çətinləşdirən, y axud qulluq keçdiyi dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməməli;
- vətəndaşların, müəssisə, idarə və təşkilatların müraciətlərinə vaxtında baxmalı və öz səlahiyyətləri hüdudunda onları qərəzsiz həll etməli;
- lazım gəldikdə öz ixtisası hüdudunda rəhbərin göstərişi ilə əlavə iş görməli;
- dövlət sirrini və qanunla mühafizə edilən digər sirri həmişə, o cümlədən dövlət qulluğuna xitam verildikdən sonra da saxlamalı;
- vəzifə borcunun yerinə yetirilməsi vaxtı daxil olan və vətəndaşların şəxsi və ailə həyatı, şərəfi və ləyaqəti ilə bağlı məlumatları gizli saxlamalı və qanunla nəzərdə tutulmuş hallar istisna edilməklə, belə məlumatların verilməsini tələb etməməli;
- qulluq keçdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı verməli, orada əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərməli;
- qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müvəqqəti olaraq başqa yaşayış yerinə keçməli, başqa yerdə qulluq keçməli və ya başqa vəzifələri icra etməli;
- qanunvericilikdə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada öz fiziki və əqli qabiliyyətinin və ya tapşırılan funksiyaların icrasına yararlı olmasının müəyyən edilməsi üçün tibbi komissiyalarda müayinə keçməli;

- etik davranış qaydalarına əməl etməlidir.

Qanunun 19-cu maddəsinə əsasən dövlət qulluqçusunun əsas hüquqları aşağıdakılardır:

- Dövlət qulluqçusu aşağıdakı hüquqlara malikdir:

- vəzifə borcunu yerinə yetirmək üçün dövlət orqanlarından, ictimai birliklərdən, müəssisə, idarə və təşkilatlardan müəyyən edilmiş qaydada lazımi informasiya və materiallar tələb etmək və almaq;

- dövlət qulluqçusunu vəzifəyə təyin və vəzifədən azad etmək hüququna malik olan vəzifəli şəxsdən öz qulluq vəzifələrinin yazılı surətdə təsbit edilməsini və onların icrası üçün şərait yaradılmasını tələb etmək;

- dövlət məvacibi almaq;

- ixtisasının artması və qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə münasibəti nəzərə alınmaqla qulluqda irəli çəkilmək və ya dövlət maaşının məbləğinin artırılması iddiasında olmaq;

- elmi və yaradıcılıq fəaliyyəti ilə məşğul olmaq, qulluq keçdiyi dövlət orqanı rəhbərinin icazəsi ilə pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq;

- əmanətlərdən (depozitlərdən), qiymətli kağızlardan, rentadan və icarədən gəlir götürmək;

- ilk tələbdən öz şəxsi işinin bütün materialları ilə, şəxsi işə tikilməli olan rəylər və digər sənədlərlə tanış olmaq, habelə öz izahatlarının şəxsi işə tikilməsini tələb etmək;

- şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən məlumatları təkzib etmək üçün xidməti araşdırma aparılmasını tələb etmək;

- müvafiq orqanlarda və məhkəmədə öz qanuni hüquqlarını və mənafeyini müdafiə etmək;

- həmkarlar ittifaqlarında birləşmək;

- qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbərindən aldığı icrası məcburi olan göstəriş və ya əmrin qanuniliyi və ya dürüstlüyü dövlət qulluqçusunda şübhə doğurursa, həmin göstərişin və ya əmrin yazılı şəkildə ona verilməsini tələb etmək;

- qanunvericilikdə başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa və bu, dövlət qulluqçusu funksiyalarının icrası ilə bir araya sığmayan deyilsə, ictimai birliklərdə üzv olmaq;

- qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada dövlət vəsaiti hesabına təhsil almaq və müvafiq təlim keçmək, habelə təhsil məqsədilə məzuniyyət almaq;

- qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş hallarda və qaydada məzuniyyətlər (sosial məzuniyyətlər, özünün və ya ailə üzvlərinin müalicəsi ilə əlaqədar və elmi məzuniyyətlər), özünün və ya ailə üzvlərinin əlilliyi , sağlamlıq imkanlarının məhdudluğu ilə əlaqədar pensiyalar və müavinətlər almaq.

4. Dövlət qulluğu sahəsində yönləndirici orqan: Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası

Bu idarəetmə orqanına əslində geniş vəzifələr müəyyən olunub. Bunların arasında əlaqələndirici – koordinasiya – köməkçi – yönləndirici xüsusiyyətli vəzifələr olduğu kimi, ümumiyyətlə dövlət qulluğunun bəzi prinsiplərinin təmin edilməsi kimi mühüm cəhətlər də var. Aşağıda sadalanan, Şuraya aid edilən funksiyalar nəzərə alındıqda, bu, daha yaxşı anlaşılacaqdır.

Şura 18 nəfər üzvdən ibarətdir. Şura üzvlərinin 1/3-ni (6 üzvünü) AR prezident, 1/3-ni Milli Məclisin sədri, 1/3-ni isə Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin sədri təyin edir. Şuranın səlahiyyətləri qanunla təsdiq edilmiş Əsasnamə ilə müəyyən edilir. Şura dövlət orqanı deyil; onun üzvləri səlahiyyətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirirlər. Belə sual yarana bilər ki, Şura inzibati orqan sayılırmı? Əsasnaməyə görə, Şuranın qəbul etdiyi qərarların məcburiliyini dövlət qulluqçuları üçün uyğun olaraq Prezident, Milli Məclisin sədri və Konstitusiya Məhkəməsinin sədri təmin edir. Yəni, Şura icrası dövlət qulluqçuları üçün məcburi olan qərarlar qəbul edə bilmir. Lakin bir hal nəzərdən qaçmamalıdır ki, Şura intizam məsuliyyətinə cəlb etmə nəticəsində verilən cəzaları ləğv edə bilər.[867] Mahiyyətcə belə ləğv qərarı inzibati aktdır. İnzibati dövlət qulluqçularının təyin olunması zamanı Şura ilə uyğun orqanın rəhbərliyi arasında ixtilaf yarandıqda Şuranın qərarı üstün sayılacaq, yəni burada Şura ierarxiyanın yuxarı orqanı rolunda çıxış edərək məcburi qərar çıxara bilər.

"Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında Əsasnamə" 29 mart 2002-ci il tarixli Qanunla təsdiq edilmişdir. Əsasnaməyə görə, Şura aşağıdakı əsas funksiyaları həyata keçirir:

- vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak;

[867] Dövlət qulluğu haqqında Qanunun 25.4-cü maddəsi.

- dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətinin və səmərəliliyinin təhlil edilməsi;
- dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması və planlaşdırılması işinin həyata keçirilməsi;
- dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktların və metodik göstərişlərin layihələrinin hazırlanması və həmin sənədlərin hazırlanmasında dövlət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi;
- dövlət hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu və kadr xidmətlərinin metodik işinin əlaqələndirilməsi;
- "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda nəzərdə tutulmuş hallarda dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxılması;
- dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sahəsində işlərin təhlili və bununla bağlı təkliflərin hazırlanması;
- dövlət qulluqçularına dair məhdudiyyətlərin və təminatların yerinə yetiril-məsinə nəzarət edilməsi;
- dövlət qulluğunun təşkili və səmərəliliyinin artırılması məsələləri ilə əla-qədar beynəlxalq əməkdaşlığın həyata keçirilməsində iştirak;
- dövlət qulluğunda vəzifə tutma ilə bağlı dövlət orqanının rəhbəri ilə dövlət qulluğunu idarəetmə orqanı arasında yaranmış fikir ayrılığının aradan qaldırılması qaydasının müəyyən edilməsi.

Əsasnaməyə görə şura öz funksiyalarını həyata keçirmək məqsədi ilə:

- dövlət hakimiyyəti orqanlarından zəruri materialları sorğu edir və alır;
- dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktların və metodik göstərişlərin layihələrini hazırlayır, uyğun dövlət hakimiyyəti orqanlarının nümayəndələrini, alimləri və mütəxəssisləri bu işə cəlb edir;
- dövlət hakimiyyəti orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil edir;
- əmək qanunvericiliyinin və dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tətbiqi, o cümlədən əmək intizamının pozulması və əmək mübahisələri ilə bağlı vəziyyəti öyrənir və ümumiləşdirir;
- dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılması yollarını araşdırır və bununla bağlı tədbirlər (təkliflər) hazırlayır;
- "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununa uyğun olaraq dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxır.

Şuranın fəaliyyətinə rəhbərliyi və işinin təşkilini Şuranın sədri həyata keçirir. Şuranın sədri onun tərkibindən Şura üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə seçilir. Şuranın iclasları mütəmadi olaraq, lakin iki ayda bir dəfədən az olmayaraq keçirilir. Zərurət olduqda Şuranın növbədənkənar iclasları çağırıla bilər. Şuranın iclasları onun üzvlərinin yarısından çoxu iştirak etdikdə səlahiyyətlidir. Şuranın müzakirə etdiyi məsələlərə dair qərarlar Şuranın iclasında iştirak edən üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə qəbul edilir. Səsvermə zamanı xüsusi rəyi olan Şura üzvü rəyini qəbul edilmiş qərara əlavə edə bilər.

Əsasnaməyə görə, Şura özünün Reqlamentini təsdiq edir. Şurada kargüzarlığın təşkili məqsədi ilə katiblik yaradılır. Şuranın katibliyinin işini Şuranın iclasında Şura üzvlərinin sadə səs çoxluğu ilə seçilən katib təşkil edir. Katibliyin fəaliyyəti dövlət büdcəsi hesabına maliyyələşdirilir. Şuranın qəbul etdiyi qərarların məcburiliyini dövlət qulluqçuları üçün uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin sədri, Azərbaycan Respublikası Konstitusiya Məhkəməsinin sədri təmin edir. Şura üzvü fəaliyyətində müstəqildir.

Qeyd olunmalıdır ki, «Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası yanında Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiya» da fəaliyyət göstərir. Həmin Komissi-yanın Əsasnaməsi 3 may 2005-ci il tarixli Qanunla təsdiq edilmişdir.

Qeyd olunan qurumlardan əlavə, Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatları sürətləndirmək məqsədi ilə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 19 yanvar 2005-ci il tarixli Fərmanı ilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında «Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiya» yaradılmışdır. Komissiyanın 3 iyun 2005-ci il tarixli Fərmanla təsdiq edilmiş Əsasnaməsinə görə, Komissiya Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normativ hüquqi aktların tətbiqini təşkil edən, dövlət qul-luğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının ixtisas hazırlığının artırılması, attestasiyası və sosial müdafiəsi sahəsində, həmçinin dövlət qulluğu ilə bağlı başqa məsələlər barədə Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsini təmin edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır.

Komissiyanın əsas vəzifələri aşağıdakılardır:

- dövlət qulluğu və başqa kadr məsələləri sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək və bu siyasəti həyata keçirmək;

- dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması sahəsində təkliflər hazırlamaq, bu sahədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının tapşırıqlarını yerinə yetirmək;

- dövlət qulluğu və kadr məsələləri sahəsində fəaliyyətin təkmilləşdirilməsi üçün tələb olunan normativ hüquqi aktların layihələrini hazırlamaq;

- dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, təkrar hazırlığı və ixtisasının artırılması sahəsində dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək, bu sahədə işlərin vəziyyətini təhlil etmək və təkliflər hazırlamaq;

- dövlət qulluqçularının idarə edilməsinə dair mərkəzləşdirilmiş məlumat bazasını inkişaf etdirmək və ondan səmərəli istifadə olunmasını təmin etmək;

- "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununa uyğun olaraq mərkəzləşdirilmiş qaydada vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunun müsabiqə və şəffaflıq əsasında həyata keçirilməsini təşkil etmək;

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə Komissiyaya həvalə olunmuş başqa vəzifələri yerinə yetirmək.

Komissiya öz Əsasnaməsinə uyğun olaraq bu funksiyaları həyata keçirir:

- dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsinə dair proqramların və başqa sənədlərin hazırlanmasını və həyata keçirilməsini təşkil edir;

- dövlət qulluğuna dair qanunvericiliyin dövlət orqanlarında tətbiqinə nəzarət edir;

- dövlət qulluğu vəzifələrini tutmaq üçün müsabiqələrin keçirilməsi qaydala-rını hazırlayır və təsdiq edir, həmçinin həmin müsabiqələrin düzgün və şəffaf keçirilməsinə nəzarəti həyata keçirir;

- təlim tələbatlarını müəyyənləşdirir və dövlət qulluqçuları üçün təlim strategiyasını hazırlayır;

- dövlət qulluqçularının hazırlanması, yenidən hazırlanması və ixtisaslarının artırılması məsələləri üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirir;

- dövlət qulluğu sahəsində qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər verir və uyğun normativ hüquqi aktların layihəsini hazırlayır;

- Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasını cəlb etməklə, dövlət qulluğu sahəsində olan problemlərə dair tədqiqatlar aparır;

-

"Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 28-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş müsahibənin keçirilməsi qaydasını müəyyən edir;

- dövlət qulluğu haqqında qanun vericiliyin pozulması ilə qəbul edilmiş dövlət orqanlarının qərarlarının ləğv edilməsinə dair təkliflər verir;

- dövlət qulluğu məsələləri üzrə beynəlxalq əməkdaşlığı həyata keçirir və beynəlxalq müqavilələrin layihələrinin hazırlanmasında iştirak edir;

- Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurasının işinə analitik və başqa zəruri yardım göstərir;

- dövlət qulluğu sahəsində vəziyyət barədə illik hesabatları və Komissiyanın fəaliyyətinin nəticələrinin ictimaiyyətə çatdırmağa yardım edən sənədləri dərc edir;

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə Komissiyaya həvalə olunmuş başqa funksiyaları həyata keçirir.

Vəzifələrini və funksiyalarını həyata keçirmək üçün Komissiyanın aşağıdakı hüquqları vardır:

- dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsinə dair Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təkliflər vermək;

- vəzifə və funksiyalarının yerinə yetirilməsi üçün zəruri olan məlumatları dövlət orqanlarından, təşkilatlardan, vəzifəli şəxslərdən sorğu etmək və almaq;

- dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tələblərinin pozulması halları aşkar edildikdə, bu halların aradan qaldırılması üçün dövlət orqanlarına və vəzifəli şəxslərə təkliflər vermək və qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş başqa tədbirlər görmək;

- qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada dövlət qulluğu vəzifələrinin tutulması üçün müsabiqələr keçirmək;

- dövlət orqanlarından vakant olan dövlət qulluğu vəzifələrinin siyahılarını tələb etmək;

- dövlət qulluğunun inkişafına yönəlmiş dövlət və beynəlxalq proqramların həyata keçirilməsində iştirak etmək və bu sahədə uyğun dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək;

- qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada dövrü mətbuat orqanı təsis etmək, xüsusi bülletenlər və başqa nəşrlər buraxmaq;

- səlahiyyətləri daxilində dövlət qulluğu sahəsində münasibətləri tənzimlə-yən normativ hüquqi aktlar qəbul etmək;

- Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasını, dövlət orqanlarını, ictimai və beynəlxalq təşkilatları cəlb etməklə, dövlət qulluğu məsələlərinə dair konfranslar, müşavirələr və seminarlar keçirmək;

- Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyində nəzərdə tutulmuş başqa hüquqları həyata keçirmək.

Komissiyanın fəaliyyətinə Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin təyin etdiyi və vəzifədən azad etdiyi sədr rəhbərlik edir. Komissiyanın sədri Komissiyaya həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsi və funksiyaların həyata keçirilməsinə görə şəxsən məsuliyyət daşıyır.

Komissiyada Komissiyanın sədrindən (Kollegiyanın sədri), onun müavinindən, Komissiyanın başqa rəhbər işçilərindən və dövlət qulluğu sahəsi üzrə mütəxəssislərdən ibarət Kollegiya yaradılır. Kollegiya üzvlərinin sayı və şəxsi tərkibini Azərbaycan Respublikasının Prezidenti təsdiq edir.

D. DÖVLƏT QULLUĞUNA GİRMƏ

1. Dövlət qulluğuna qəbul

"Dövlət qulluğu haqqında" qanunun 27-ci maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasının 16 yaşına çatmış, irqindən, milliyyətindən, dinindən, dilindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, yaşayış yerindən, əqidəsindən, ictimai və digər birliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığına malik olan və Azərbaycan Respublikasının dövlət dilini sərbəst bilən vətəndaşlarının dövlət qulluğuna qəbul edilmək hüququ vardır. Hər hansı şəxs dövlət qulluğuna aşağıdakı hallarda qəbul edilə bilməz:

- onun fəaliyyət qabiliyyətinə malik olmaması və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətinə malik olması məhkəmənin qərarı ilə təsdiq edilərsə;

- məhkumluğu ödənilməmiş və ya götürülməmişsə;

- bilavasitə tabeliyində və ya nəzarəti altında işləyəcəyi dövlət qulluqçusu ilə yaxın qohumluq və ya qudalıq (ər-arvadlar, onların valideynləri, qardaşları, bacıları, övladları) əlaqəsi olduqda;

- barəsində tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qərarı olarsa;

- qanunvericiliklə müəyyən edilmiş başqa hallarda.

Dövlət orqanında dövlət qulluğuna qəbul edilmək üçün müraciət etmiş şəxsin dövlət qulluğuna qəbul edilməsinin mümkün olub-olmaması qabaqcadan yoxlanılır. Yoxlamanın qaydası müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir. Şəxsi (ailə) həyatın təfsilatı yoxlanmamalıdır.

Dövlət qulluğuna vətəndaşlar müsabiqə və ya müsahibə əsasında qəbul edilirlər. İnzibati vəzifələrin altıncı-doqquzuncu təsnifatlarına uyğun olan vakant vəzifələr üzrə dövlət qulluğuna qəbul üçün müvafiq icra hakimiyyəti orqanı müsabiqə elan edir. Müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müraciəti əsasında müraciət daxil olan gündən 20 iş günü müddətində müvafiq dövlət orqanı vakant olan vəzifələr barədə məlumatı təqdim etməlidir. Müsabiqədə iştirak etmək istəyənlər sənədlərini müsabiqə elan edilən gündən etibarən 30 gün ərzində müvafiq icra hakimiyyəti orqanına təqdim edirlər. Müsabiqə sənədlərin qəbulu başa çatdıqdan sonra 30 gün ərzində keçirilir və test imtahanından və müsahibədən ibarət olur. Müsabiqənin elan edilməsi, keçirilməsi və yekunlarına dair müvafiq qərarın qəbul edilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə müəyyən edilir. Test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar müsahibəyə buraxılırlar.

Qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmadıqda, müsabiqədən müvəffəqiyyətlə keçmiş namizədlər vakant vəzifəyə təyin edilmək üçün dövlət orqanının rəhbərinə təqdim olunurlar. Dövlət orqanının rəhbəri təqdim olunmuş namizədlərdən birini seçərək, bir il müddətinə stajçı kimi qulluğa qəbul etməli və vakant vəzifəyə təyin etməlidir. Dövlət orqanının rəhbəri namizədlərin təqdim olunduğu gündən 10 iş günü müddətində qəbul etdiyi müvafiq qərar barədə müvafiq icra hakimiyyəti orqanına məlumat verməlidir. Staj dövründə dövlət orqanı rəhbərinin təyin etdiyi kurator stajçının işini istiqamətləndirir, fəaliyyətinə nəzarət edir və staj müddəti qurtardıqdan sonra stajçının sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilməsinin məqsədəuyğun olub-olmadığı barədə tövsiyə təqdim edir. Qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, tövsiyə müsbət olarsa, stajçı əmək müqaviləsi bağlamaq yolu ilə altı ay sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilir. Əmək müqaviləsində sınaq müddəti

ərzində qulluq keçmənin şərtləri müəyyənləşdirilir. Sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslə bağlanan əmək müqaviləsinin nümunəsi müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir. Sınaq müddəti ərzində əmək müqaviləsi pozulmayıbsa, həmin müddət qurtardıqdan sonra dövlət orqanının rəhbəri müqavilənin şərtlərinə uyğun olaraq, həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna qəbul edilməsi haqqında əmr verir və onunla müvafiq əmək müqaviləsi bağlayır. Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslə bağlanan əmək müqaviləsinin nümunəsi müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir.

Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilmiş "Dövlət qulluğu haqqında" (DQH) qanunun müddəalarına uyğun olaraq dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər (yardımçı vəzifə tutmuş şəxslər istisna olmaqla) yenidən dövlət qulluğuna qəbul edildikdə, onlar barəsində DQH Qanunda nəzərdə tutulmuş staj və sınaq müddəti tətbiq edilmir.

"2007-2015-ci illərdə Azərbaycan gənclərinin xarici ölkələrdə təhsili üzrə Dövlət Proqramı" çərçivəsində xaricdə təhsil almış şəxslər müvafiq icra hakimiyyəti orqanında ehtiyat kadr kimi saxlanılır və qanunvericiliyə uyğun olaraq, həmin orqan bu şəxslərin müsabiqədən kənar dövlət qulluğuna qəbul edilməsi üçün müvafiq dövlət orqanına təqdimat verir.

2. İnzibati vəzifələrin tutulması

İnzibati vəzifələrin birinci - beşinci təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması müsahibə keçirilməklə və ya qulluqda yüksəliş yolu ilə həyata keçirilir.

Dövlət orqanlarında (müvafiq icra hakimiyyəti orqanı istisna olmaqla) inzibati vəzifələrin altıncı - doqquzuncu təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması həmin dövlət orqanı rəhbərinin qərarı əsasında "Dövlət qulluğu haqqında" qanunda nəzərdə tutulmuş qaydada müsabiqə və ya müsahibə yolu ilə həyata keçirilir.

Dövlət qulluqçusu qulluq keçdiyi orqanda öz razılığı ilə aşağı vəzifəyə keçirilərkən, habelə tutduğu inzibati vəzifə təsnifatına uyğun olan, vəzifənin adı və qulluq funksiyası eyni olan vəzifəyə keçirilərkən bu maddənin müddəaları həmin dövlət qulluqçusu barəsində tətbiq edilmir.

Dövlət qulluqçusu bu maddənin müddəaları tətbiq edilmədən digər dövlət orqanında tutduğu inzibati vəzifə ilə eyni təsnifatdan və ya aşağı təsnifatdan

olan vəzifəyə həmin dövlət orqanları rəhbərlərinin qarşılıqlı razılığı ilə keçirilə bilər.

Müvafiq icra hakimiyyəti orqanında inzibati vəzifələrin altıncı-doqquzuncu təsnifatlarına uyğun olan vakant vəzifələrin tutulması həmin dövlət orqanı rəhbərinin qərarı əsasında yalnız müsahibə yolu ilə həyata keçirilir.

Dövlət orqanlarında (müvafiq icra hakimiyyəti orqanı istisna olmaqla) inzibati vəzifələrin altıncı - doqquzuncu təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin həmin dövlət orqanında və ya digər dövlət orqanında inzibati vəzifələrdə qulluq keçən və inzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun ixtisas dərəcəsi olan dövlət qulluqçuları, habelə azı 5 il qulluq stajı olan və dövlət orqanında inzibatı vəzifələrdə çalışmış şəxslər tərəfindən tutulması müsahibə yolu ilə həyata keçirilir.

İnzibati vəzifələrin altıncı–doqquzuncu təsnifatlarına uyğun olan vəzifələrin tutulması məqsədi ilə dövlət orqanı rəhbərinin qərarı əsasında, ilk növbədə, həmin dövlət orqanında inzibati vəzifələrdə qulluq keçən və inzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun ixtisas dərəcəsi olan dövlət qulluqçularının iştirakını nəzərdə tutan müsahibə keçirilə bilər. Keçirilən müsahibə nəticəsində müvafiq inzibati vəzifə tutulmadıqda, dövlət orqanı rəhbərinin müvafiq qərarı əsasında digər şəxslərin iştirakını nəzərdə tutan müsahibə və ya müsabiqə keçirilə bilər.

Müsahibə barədə elan inzibati vəzifənin aid olduğu dövlət orqanı və ya həmin dövlət orqanının müraciəti əsasında müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən kütləvi informasiya vasitələri ilə müsahibənin keçirilməsi tarixinə bir ay qalmış verilir. Müsahibənin DQH Qanunun 29.3-cü maddəsinin ikinci hissəsinə uyğun keçirilməsi barədə dövlət orqanı rəhbərinin qərarı müsahibənin keçirilməsi tarixinə bir ay qalmış həmin dövlət orqanında rəsmi elan olunur.

Müsahibədə barəsində müsahibə elan edilən vəzifənin təsnifatından ən çoxu iki təsnifat aşağı inzibati vəzifələrdə qulluq keçən dövlət qulluqçuları, habelə ən çoxu iki təsnifat aşağı inzibati vəzifələrdə qulluq keçmiş şəxslər iştirak edə bilərlər. Müsahibə müvafiq dövlət orqanı rəhbərinin yaratdığı komissiya tərəfindən müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi qaydada keçirilir.

Müsahibə zamanı müsahibədə iştirak edən şəxsin bilik səviyyəsi, peşə hazırlığı, ümumi dünyagörüşü, barəsində müsahibə elan edilən vəzifə üçün zəruri olan keyfiyyətləri yoxlanılmaqla, müvafiq vəzifəyə yararlılığı müəyyən edilir. Müsahibə zamanı aşağıdakı göstəricilər nəzərə alınmalıdır:

- ixtisas dərəcəsi;

- attestasiyanın nəticələri;

- müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun olaraq təkrar hazırlıq keçilməsi və ixtisasın artırılması.

Müsahibənin nəticələrinə görə müvafiq inzibati vəzifənin tutulması barədə qərar qəbul edilir. Müsahibə nəticəsində müvafiq inzibati vəzifə tutulmadıqda, dövlət orqanı rəhbərinin həmin vəzifənin müsabiqə əsasında tutulması barədə qərarı əsasında Qanunun 28-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş dövlət qulluğuna qəbul qaydasında müsabiqə keçirilə bilər.

E. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ İXTİSAS DƏRƏCƏSİ

1. Dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələri

Dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsi onun ixtisas səviyyəsini göstərir, dövlət qulluqçusuna inzibati vəzifə tutmaq, vəzifə maaşına əlavə haqq almaq və sosial təminatlardan istifadə etmək hüququ verir.

İnzibati vəzifələrin təsnifatına uyğun aşağıdakı ixtisas dərəcələri verilir:

- inzibati vəzifələrin birinci təsnifatı üzrə – həqiqi dövlət müşaviri, 1-ci dərəcə dövlət müşaviri və 2-ci dərəcə dövlət müşaviri;

- inzibati vəzifələrin ikinci təsnifatı üzrə – 1-ci, 2-ci və 3-cü dərəcə dövlət müşaviri, dövlət qulluğunun baş müşaviri;

- inzibati vəzifələrin üçüncü təsnifatı üzrə – 3-cü dərəcə dövlət müşaviri, dövlət qulluğunun baş müşaviri və dövlət qulluğunun müşaviri;

- inzibati vəzifələrin dördüncü təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun baş müşaviri, dövlət qulluğunun müşaviri, və dövlət qulluğunun kiçik müşaviri

- inzibati vəzifələrin beşinci təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun müşaviri, dövlət qulluğunun kiçik müşaviri, və 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu;

- inzibati vəzifələrin altıncı təsnifatı üzrə – dövlət qulluğunun kiçik müşaviri, 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, və 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu;

- inzibati vəzifələrin yeddinci təsnifatı üzrə – 1-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu və 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu;

- inzibati vəzifələrin səkkizinci təsnifatı üzrə – 2-ci dərəcə dövlət qulluqçusu, 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu və kiçik dövlət qulluqçusu;

- inzibati vəzifələrin doqquzuncu təsnifatı üzrə – 3-cü dərəcə dövlət qulluqçusu, kiçik dövlət qulluqçusu.

Yardımçı vəzifələrdə isə verilən ixtisas dərəcələri belədir:

- yardımçı vəzifələrin birinci təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun baş referenti, dövlət qulluğunun böyük referenti;

- yardımçı vəzifələrin ikinci təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun böyük referenti, dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti;

- yardımçı vəzifələrin üçüncü təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun 1-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti;

- yardımçı vəzifələrin dördüncü təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun 2-ci dərəcə referenti, dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti;

- yardımçı vəzifələrin beşinci təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun 3-cü dərəcə referenti, dövlət qulluğunun kiçik referenti;

- yardımçı vəzifələrin altıncı təsnifatı üzrə — dövlət qulluğunun kiçik referenti.

2. İxtisas dərəcələrinin verilməsi

"Dövlət qulluğu haqqında" qanunda aparılan 2 iyun 2008-ci il tarixli dəyişikliklərlə ixtisas dərəcələrinin verilməsində müəyyən dəyişikliklər edilmişdir. İxtisas dərəcələri yuxarıdakı qaydada dövlət qulluqçusunun ixtisasına, tutduğu vəzifəyə və qulluq stajına uyğun olaraq, əvvəllər verilmiş dərəcə nəzərə alınmaqla ardıcıl verilir. Dövlət qulluqçusunun qulluq stajına 1991-ci il oktyab-rın 18-dək dövlət, sovet və partiya orqanlarında iş müddəti də daxil edilir.

3-cü dərəcə dövlət müşaviri və ondan yuxarı olan ixtisas dərəcələri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 109-cu maddəsinin 24-cü və 32-ci bəndlərində nəzərdə tutulmuş qaydada verilir. Bu ixtisas dərəcələri alan dövlət qulluqçusuna müvafiq hüquqi akt və vəsiqə verilir. Dövlət qulluğunun baş müşaviri və ondan aşağı olan ixtisas dərəcələri müvafiq dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən verilir.

İnzibati vəzifələrin birinci təsnifatı istisna olmaqla, ikinci-üçüncü təsnifat inzibati vəzifələri tutan dövlət qulluqçusunun həmin təsnifat üzrə ixtisas dərəcəsi alması üçün dövlət qulluğunda azı 10 il qulluq stajı, həmin təsnifatlara daxil olan vəzifələrdə azı 3 il qulluq stajı olmalıdır.

İnzibati vəzifələrin dördüncü-yeddinci təsnifat vəzifələri tutan dövlət qulluqçusunun həmin təsnifat üzrə daha yüksək (növbəti) ixtisas dərəcəsi alması üçün müvafiq vəzifə də daxil olmaqla, həmin təsnifata daxil olan vəzifələrdə azı 4 il qulluq stajı olmalıdır.

İxtisas dərəcəsi verilərkən dövlət qulluqçusunun peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi nəzərə alınır.

Müvafiq inzibati vəzifələr üçün ("müvafiq vəzifə" və "müvafiq vəzifədə" dedikdə, dövlət qulluqçusunun hazırda dövlət qulluğu keçdiyi dövlət orqanında tutduğu dövlət qulluğu vəzifəsi nəzərdə tutulur) müəyyən edilmiş ixtisas dərəcələri çərçivəsində növbəti ixtisas dərəcəsi almaq üçün aşağıdakılar vacibdir:

- dördüncü-altıncı təsnifat vəzifələri üçün – ixtisas dərəcəsində qulluq müddəti 3 il təşkil etməlidir;

- yeddinci-doqquzuncu təsnifat vəzifələri üçün – ixtisas dərəcəsində qulluq müddəti 2 il təşkil etməlidir.

Müvafiq yardımçı vəzifələr üçün müəyyən edilmiş ixtisas dərəcələri çərçivəsində növbəti ixtisas dərəcəsi almaq üçün aşağıdakılar vacibdir:

- birinci-üçüncü təsnifat vəzifələri üçün – ixtisas dərəcəsində qulluq müddəti ardıcıl olaraq 2 il təşkil etməlidir;

- dördüncü-altıncı təsnifat vəzifələri üçün – ixtisas dərəcəsində qulluq müddəti ardıcıl olaraq 1 il təşkil etməlidir.

Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi qaydaları müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən müəyyən edilir.

"Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi Qaydaları" Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmişdir.

F. DÖVLƏT QULLUĞUNUN MADDİ TƏMİNATLARI

Dövlət qulluqçuları üçün aşağıdakılara təminat verilir:

- dövlət qulluqçusunun layiqli həyat səviyyəsini təmin edən dövlət məvacibi və digər ödənişlər;
- lazımi qulluq şəraiti;
- haqqı ödənilən məzuniyyət;
- dövlət qulluqçularının və onların ailə üzvlərinin icbari tibbi sığortası;

- təcrübə, yenidənhazırlanma və ixtisasartırma keçmə;
- dövlət orqanları ləğv edilərsə və ya ştatlar ixtisara düşərsə, vəzifə maaşına və ixtisasa uyğun işə düzəlmə və ya dövlət orqanlarında tutduğu vəzifəyə uyğun vəzifə tutmaqda üstünlük;
- pensiya təminatı və dövlət sosial sığortası;
- qulluq vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olaraq qanunla müəyyən edilmiş qaydada sığorta;
- icra edilən vəzifə öhdəliklərinin xarakteri nəzərə alınmaqla xidməti nəqliyyat və ya müvafiq kompensasiya almaq;
- dövlət qulluqçusunun vəzifə öhdəliklərinin icrası ilə əlaqədar olaraq ona və onun ailə üzvlərinə qarşı törədilən zorakılıqdan, hədələrdən və təhqirlərdən dövlət qulluqçusunun və onun ailə üzvlərinin müdafiəsi.

Dövlət qulluqçusu Qanununda nəzərdə tutulmuş hallardan başqa yalnız öz razılığı ilə aşağı maaşlı vəzifəyə keçirilə bilər. Dövlət hakimiyyəti orqanlarının, dövlət orqanları rəhbərliyinin tərkibinin dəyişməsi dövlət qulluğuna xitam verilməsi üçün əsas deyildir.

Dövlət qulluqçusunun əsas təminatlarından biri də dövlət məvacibidir. Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusuna pul ilə ödənilən haqdır. Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsindən, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən, qulluq stajından asılıdır. Dövlət məvacibi vəzifə maaşından, mükafatlardan və vəzifə maaşına əlavələrdən (dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə verilən əlavələr) ibarətdir.

İnzibati vəzifələrin 9-cu təsnifatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə inzibati vəzifələr üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabər tutulur. Yardımçı vəzifələrin 6-cı təsnifatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği AR qanunvericiliyi ilə yardımçı vəzifələr üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabər tutulur. Dövlət qulluqçuları üçün vəzifə maaşlarına məbləği dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatına uyğun müəyyən edilir.

Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında vəzifə maaşları üçün artıq əmsal müəyyən edilir. Əmsalın müəyyən edilməsi qaydası, onun təyin edilməsi üçün əsas və onun məbləği AR müvafiq qanunu ilə müəyyən edilir. Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına AR Qanununa müvafiq surətdə yerli əmsallar müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusuna hakimiyyət səlahiyyəti vermək barədə qərar qəbul edilməsi ilə eyni zamanda müvafiq səlahiyyətin icrasına görə onun üçün qanunvericiliklə müəyyən edilən məbləğdə əlavə haqq müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusuna qulluq stajına görə xidmətin ikinci ilindən başlayaraq əlavə haqq verilir və həmin haqq qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada artırılır. Haqqın məbləği qanunvericiliklə müəyyən edilir. Bu maddə Respublikanın Baş naziri və onun müavinləri, Naxçıvan MR Baş naziri və onun müavinləri, AR mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbəri və onun müavinləri, Naxçıvan MR mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri və onun müavinləri, yerli icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri (başçısı) və zifələrini tutan şəxslərə də şamil olunur.

Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqq təyin edilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının müvafiq Qanunu ilə müəyyən edilir.

"Dövlət qulluğu haqqında" Qanunla yanaşı dövlət qulluqçusunun təminatları ilə əlaqədar aşağıdakı normativ-hüquqi aktlar qəbul edilmişdir: "Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaldılmış iş vaxtı haqqında" Qanun, "Dövlət qulluqçularının icbari sığortası haqqında" Qanun, "Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında" Qanun, "Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında" Qanun, "Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçusuna vəzifədə qulluq stajına görə əlavə haqqın məbləğlərinin müəyyənləşdirilməsi" Qaydalarının təsdiq edilməsi barədə Fərman, "Qulluq üçün zəruri olan hallarda aylıq iş vaxtı norması 5 saatdan çox artırılanda işlədiyi hər saata görə dövlət qulluqçusuna ödənilən əlavə haqqın məbləğlərinin müəyyənləşdirilməsi qaydalarının təsdiq edilməsi barədə" Fərman, "Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında" Qanunun tətbiq edilməsi barədə Fərman.

Dövlət qulluqçusunun başqa mühüm təminatlarından biri də pensiya ilə bağlıdır. Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı üçün əsas və onun qaydası 1 yanvar 2005-ci ildə qüvvəyə minən "Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı haqqında" Qanunla müəyyən edilir. Dövlət qulluqçusunun pensiyasının məbləği dövlət qulluğunda xidmət illərindən və dövlət məvacibinin məbləğindən asılı dır. Dövlət pensiyası verilməsi üçün lazım olan xidmət illərinin minimum həddi 5 ildir. Pensiya yaşına çatmasına, əlilliyinə və ya sağlamlıq imkanlarının məhdudluğuna görə könüllü işdən çıxmış, dövlət qulluğunda xidmət illərinin minimum həddinə və əmək pensiyası almaq hüququna malik

olmayan dövlət qulluqçusuna qanunvericiliklə müəyyən edilmiş miqdarda ömürlük müavinət təyin edilir. Bu məsələ Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 4 fevral 2004-cü il tarixli Qərarı ilə təsdiq edilmiş "Pensiya yaşına çatmasına və ya əlilliyinə görə könüllü işdən çıxmış və dövlət qulluğunda xidmət illərinin minimum həddinə malik olmayan dövlət qulluqçusuna ömürlük müavinətin təyin olunması Qaydası"na uyğun olaraq həyata keçirilir. Dövlət qulluqçusunun pensiyasının və müavinətinin məbləği fəaliyyətdə olan dövlət qulluqçusunun dövlət məvacibinin məbləğində olan sonrakı artımlara uyğun olaraq Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 7 fevral 2005-ci il tarixli Fərmanı əsasında yenidən hesablanır.

Dövlət qulluqçusu, yaxud pensiyaçı öldükdən sonra onun ailə başçısını itirməyə görə əmək pensiyası almaq hüququ olan ailə üzvlərinə pensiyanın qanunvericiliklə müəyyən edilən faizi ödənilir.

Dövlət qulluqçusunun vəzifə borclarını yerinə yetirərkən səylə çalışması hərtərəfli mükafatlandırılır. Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında Əsasnamə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq olunmuşdur.

Dövlət qulluqçularının xidmətdə peşəkarlıq səviyyəsinin artması və vəzifə borcuna və andına sədaqəti dövlət tərəfindən qiymətləndirilməlidir. Onun xidmətlərinin dövlət tərəfindən təsdiq edilməsi "Vətənə xidmətə görə" ordeninin üç dərəcəsi, "Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə" medalı ilə, başqa orden və medallarla təltif olunmasından, Azərbaycan Respublikasının fəxri adlarını al-masından ibarətdir. Dövlət qulluqçularının orden və medallarla təltif olunması və onlara fəxri adların verilməsi haqqında əsasnamələr və qaydalar qanunvericiliklə müəyyən edilir.

G. DÖVLƏT QULLUĞU KEÇMƏ

1. Dövlət qulluğunun şərtləri

Dövlət qulluğunda iş vaxtı həftədə 40 saatdır. Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qanunla müddəti qısaldılmış iş vaxtı müəyyən edilə bilər. Qulluq üçün zəruri olduqda dövlət orqanının rəhbəri müstəsna hallarda iş vaxtını ayda əvəzi ödənilmədən 5 saata qədər artıra bilər. İş vaxtı 5 saatdan çox artırılanda işlədiyi hər saata görə dövlət qulluqçusuna əlavə haqq ödənilməlidir.

İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusuna ildə bir dəfə 30 təqvim günü müddətində haqqı ödənilən əsas məzuniyyət verilir. Uzun illər işləməyə görə haqqı ödənilən əlavə məzuniyyət aşağıdakı qaydada verilir:

- 5 ildən 10 ilədək əmək stajına görə —2 təqvim günü;
- 10 ildən 15 ilədək əmək stajına görə—4 təqvim günü;
- 15 ildən çox əmək stajına görə —6 təqvim günü;

Xidməti ezamiyyətə göndərilən dövlət qulluqçusu aşağıdakılarla təmin olunur:

- mehmanxanada və ya xidməti yaşayış sahəsində yer, altı aydan çox müddətə ezamiyyətə göndəriləndə isə ayrıca xidməti mənzil sahəsi;
- iş yeri, rabitə vasitələrindən istifadə etmək imkanı;
- digər zəruri texniki xidmətlər və sosial-məişət xidmətləri, o cümlədən onu göndərən orqanın vəsaiti hesabına xidmətlər.

Dövlət qulluqçusu öz arzusu ilə və dövlət orqanı rəhbərinin razılığı ilə ödənişsiz məzuniyyətə göndərilə bilər.

Müvəqqəti olaraq başqa yerə qulluğa keçirilən dövlət qulluqçusunun ailəsini özü ilə aparmağa ixtiyarı vardır. Ona müəyyən edilmiş yaşayış normalarına uyğun gələn məişət ləvazimatı ilə komplektləşdirilmiş xidməti mənzil verilir (boş xidməti mənzil varsa), habelə əvvəl qulluq keçdiyi yerdəki yaşayış sahəsi saxlanılır (daimi saxlanılan yaşayış yeri ancaq bir dənə olur). Dövlət qulluqçusunun ailə üzvlərinə işə və ya təhsil müəssisəsinə düzəlməkdə kömək göstərilir, məktəbəqədər uşaq müəssisələrində yer verilir və lazım gəldikdə, onu göndərən orqanın vəsaiti hesabına haqqı ödənilən tibbi xidmət göstərilir. Müvəqqəti olaraq başqa yerə qulluğa keçirilməklə bağlı olan digər məsələlər Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi ilə tənzim olunur.

Yardımçı vəzifələr tutan dövlət qulluqçularının əmək münasibətləri DQH Qanunun və Etik Davranış Qaydaları haqqında Qanunun müddəaları nəzərə alınmaqla Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi ilə tənzimlənir.

2. Dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi

İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyəti hər təqvim ilinin sonunda qiymətləndirilir. Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinin məqsədi onun il ərzində vəzifəsinin öhdəsindən gəlməsini, tutduğu vəzifəyə dair tələblərin yerinə yetirilməsini qiymətləndirməkdən və işçinin gələcək inkişafını müəyyən etməkdən ibarətdir. Xidməti

fəaliyyətin qiymətləndirilməsinin nəticələri dövlət qulluqçusunun attestasiyası zamanı nəzərə alınır.

Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən həyata keçirilir.Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyəti aşağıdakı meyarlar əsasında qiymətləndirilir:

-peşə bilikləri;
-xidməti vəzifələrə münasibət;
-təhlil aparmaq, problem həll etmək və qərar vermək bacarığı;
-yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq;
-əmək intizamı;
-iş təcrübəsi və onu bölüşmə;
-kollektivdə işləmək bacarığı, ünsiyyət, işçilərarası münasibətlər.

Rəhbər işçilərin xidməti fəaliyyəti yuxarıda göstərilənlərə əlavə olaraq, aşağıdakı meyarlar əsasında qiymətləndirilir:

-təhlil və proqnozlaşdırma;
-idarəetmə;
-kollektiv daxilində nüfuz və ruhlandırmaq bacarığı;
-komanda qurmaq bacarığı.

Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyəti aşağıdakı şəkildə qiymətləndirilir:

-əla;
-yaxşı;
- kafi;
-qeyri-kafi.

Dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinin nəticələri xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi barədə sənədlə rəsmiləşdirilir. Bu sənəddə dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti bütün meyarlar üzrə qiymətləndirilir və bununla bağlı şərhlər verilir. Xidməti fəaliyyətin qiymətləndirilməsi barədə sənədə xidməti fəaliyyəti qiymətləndirilən dövlət qulluqçusunun rəyi əlavə edilir.

3. Dövlət qulluqçularının attestasiyası və karyera imkanları

İnzibati və yardımçı vəzifələri tutan hər bir dövlət qulluqçusu beş ildə bir dəfədən çox olmayaraq attestasiyadan keçirilməlidir. Attestasiya kollegial, obyektiv surətdə, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının nümayəndəsinin və müstəqil mütəxəssislərin cəlb edilməsi ilə keçirilir. Attestasiya komissiyasının

tərkibini müvafiq dövlət orqanının rəhbəri təsdiq edir. Attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir və onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib -gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılır. Attestasiyanın əsas məqsədləri aşağıdakılardır:

-dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib -gəlmədiyinin müəyyənləşdirilməsi;

-dövlət qulluqçusunun potensial imkanlarından istifadə etmək mümkünlüyünün aşkara çıxarılması, onun peşə səriştəliyini artırmağa stimullaşdırılması;

-dövlət qulluqçusunun təcrübə, yenidənhazırlanma və ya ixtisasartırma keçməsinə zərurət dərəcəsinin müəyyənləşdirilməsi.

Attestasiya komissiyasının üzvləri tərəfindən dövlət qulluqçusuna yalnız tutduğu vəzifəyə, vəzifə təlimatına, ixtisasına dair, icra etdiyi işlər və onların nəticələri barədə, habelə tutduğu vəzifəyə uyğunluğunu müəyyən etmək üçün zəruri olan əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş hüquqları, qulluq funksiyalarına aid olan məsələlərlə əlaqədar suallar verilə bilər. Attestasiya olunan dövlət qulluqçusunun siyasi baxışlarına və etiqadına görə qiymətləndirilməsi yolverilməzdir.

Tutduğu vəzifədə 1 ildən az qulluq keçən, habelə staj və sınaq müddətində olan dövlət qulluqçuları növbəti attestasiyadan keçirilmirlər. Uşağa qulluq etmək üçün məzuniyyətdə olan dövlət qulluqçusu qulluq keçməsini davam etdirməyə başladıqdan sonra bir ildən tez olmayaraq attestasiyadan keçməlidirlər.

Attestasiyanın keçirilməsi üçün sədrdən, katibdən və azı digər üç komissiya üzvündən ibarət tərkibdə attestasiya komissiyası təsdiq edilir. Tərkibi vaxtaşırı dəyişən attestasiya komissiyasına yüksək ixtisaslı müt əxəssislər, elmi ekspertlər daxil edilə bilərlər.

Attestasiyadan keçməli olan hər bir dövlət qulluqçusuna attestasiyanın başlanmasına ən azı 2 həftə qalmış onun bilavasitə rəhbəri tərəfindən hazırlanmış xidməti xasiyyətnamə verilir və həmin dövlət qulluqçusu ona verilən xasiyyətnamə ilə tanış olmalıdır. Xasiyyətnamədə dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinə qiymət verilir, fərdi xüsusiyyətləri, güclü və zəif cəhətləri, keçən dövr ərzindəki işinin nəticələri göstərilir. Sonrakı attestasiyalarda komissiyaya habelə əvvəlki attestasiyanın attestasiya vərəqəsi təqdim edilir.

Dövlət qulluqçusunun attestasiyasının nəticələri əsasında attestasiya komissiyası aşağıdakı qiymətlərdən birini verir:

-tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;

-işini yaxşılaşdırsa və komissiyanın tövsiyələrini yerinə yetirsə, bir ildən sonra təkrar attestasiyadan keçmək şərti ilə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlir;

-tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmir.

Attestasiya komissiyası attestasiyanın nəticələri əsasında ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlərə görə mükafatlandırılması, irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi, attestasiyadan keçən dövlət qulluqçularının təcrübə, yenidənhazırlanma və ya ixtisasartırma keçməsi, qulluq fəaliyyətinin, işinin nəticələrinin yaxşılaşdırılması, aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında tövsiyələr verə bilər. Bu halda komissiya irəli sürdüyü tövsiyələri əsaslandırmalıdır.

Dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinə verilən qiymət və komissiyanın tövsiyələri attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusunun iştirakı olmadan açıq səsvermə yolu ilə qəbul edilir. Attestasiya və səsvermə attestasiya komissiyasının üzvlərinin ən azı üçdə iki hissəsinin iştirakı ilə keçirilir. Səsvermənin nəticələri səs çoxluğu ilə müəyyən edilir. Səslər bərabər olduqda, attestasiyadan keçən dövlət qulluqçusu tutduğu vəzifəyə uyğun gələn sayılır. Attestasiya komissiyasının üzvü olan dövlət qulluqçusu attestasiyadan keçərkən səsvermədə iştirak etmir. Attestasiyanın nəticələri səsvermədən dərhal sonra dövlət qulluqçusuna bildirilir.

Attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət əsas götürülərək, tövsiyələr nəzərə alınmaqla və qüvvədə olan qanunvericiliyə uyğun olaraq ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlər müqabilində mükafatlandırılması, dövlət qulluqçusunun irəli çəkilmək üçün ehtiyat kadrlar siyahısına daxil edilməsi, yuxarı vəzifəyə keçirilməsi, xidməti fəaliyyətlə bağlı təcrübə, yenidənhazırlanma və ixtisasartırma keçməsi, attestasiyanın nəticələrinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi aşkara çıxan dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında qərarlar dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən qəbul edilir. Bu qərarlar dövlət qulluqçusunun attestasiyadan keçdiyi gündən sonra ən geci 2 ay müddətində qəbul edilir. Bu müddət keçdikdən sonra attestasiyanın nəticələri əsasında dövlət qulluqçusunun aşağı vəzifəyə keçirilməsi və ya tutduğu vəzifədən azad edilməsi haqqında qərarlar qəbul edilə bilməz.

Dövlət qulluqçusu qulluqda yüksəliş yolu ilə, habelə müsahibə və ya müsabiqə nəticəsində dövlət qulluğunda irəli çəkilə bilər, yəni karyera edə bilər. Dövlət qulluğunda irəli çəkilmək hüququ dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini müvəffəqiyyətlə və vicdanla yerinə yetirməsi, vakant vəzifə olması,

habelə vakant vəzifənin tələblərinə uyğun olaraq təcrübə, yenidənhazırlanma və ixtisasartırma keçməyin nəticələri nəzərə alınmaqla həyata keçirilir. Dövlət qulluğunda irəli çəkilmək hüququ verən qanun maddələri təhlil edildikdə Azərbaycanda tətbiq olunan dövlət qulluğu sisteminin açıq sistem deyil, karyera sistemi olduğu görsənir. Fikrimizcə karyera sistemi açıq dövlət qulluğu sisteminə görə peşəkar dövlət qulluqçularının formalaşmasına şərait yaradan daha mütərəqqi sistemdir.

4. Dövlət qulluğuna xitam verilməsi

2 iyun 2008-ci il tarixli 624-IIIQD nömrəli Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə dövlət qulluğuna xitam verilmə qaydaları dəyişdirilmişdir. Yeni redaksiya olunmuş "Dövlət qulluğu haqqında" qanuna əsasən dövlət qulluğuna aşağıdakı əsaslarla xitam verilə bilər:

-dövlət qulluqçusunun öz arzusu ilə;

-dövlət orqanı ləğv edildikdə;

-dövlət qulluqçularının sayı və ya ştatları ixtisar edildikdə;

-qanunvericiliyin tələbləri pozularaq işə qəbul edildikdə;

-bu Qanuna uyğun olaraq yaradılmış attestasiya komissiyası tərəfindən peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri səviyyəsinin kifayət dərəcədə olmadığına görə dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlmədiyi barədə verilmiş qiymət və tövsiyələr əsasında dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən müvafiq qərar qəbul edildikdə;

-qanuna uyğun olaraq dövlət qulluğundan azad edildikdə;

-Azərbaycan Respublikası vətəndaşlığından çıxdıqda;

-qanunvericilik və ya yerli özünüidarə orqanlarına seçildikdə, habelə hakim təyin edildikdə, əgər onlar həmin vəzifələrdən imtina etmədikdə;

-qanunvericilikdə daha uzun müddət müəyyən edilməyibsə, əmək qabiliyyətinin fasiləsiz olaraq altı aydan çox müddətə tam itirilməsi ilə əlaqədar dövlət qulluqçusu əmək funksiyasını yerinə yetirə bilmədikdə;

-məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş ittiham hökmü və ya tibbi xarakterli məcburi tədbirlərin tətbiqinə dair qanuni qüvvəyə minmiş qərarı olduqda;

-dövlət qulluqçusu vəfat etdikdə, habelə məhkəmə tərəfindən xəbərsiz itkin düşmüş hesab edildikdə və ya ölmüş elan edildikdə.

Dövlət qulluqçusu müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq pensiya yaşına çatmasına görə öz arzusu ilə dövlət qulluğundan çıxdıqda, ona qanunvericiliyə

uyğun olaraq digər pensiya növünün təyin edilməsindən asılı olmayaraq, ümumi qaydada hesablanmış aylıq pensiyasının 6 misli məbləğində birdəfəlik haqq verilir və bu məbləğdən vergi tutulmur.

Dövlət orqanı rəhbərinin dövlət qulluğunu davam etdirmək barədə qərarı olarsa, dövlət qulluqçusu öz arzusu ilə dövlət qulluğundan çıxmaq barədə ərizəni verdiyi gündən 1 ay ərzində dövlət qulluğunu davam etdirməlidir. Zərurət olduqda, həmin müddət dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən əlavə olaraq 1 ay müddətinədək uzadıla bilər.

H. DÖVLƏT QULLUQÇULARININ ETİK DAVRANIŞ QAYDALARI VƏ MƏSULİYYƏTİ

Dövlət qulluqçularının öz xidməti vəzifələrini yerinə yetirərkən etik davranış qaydaları çərçivəsində qalmaları vacibdir. Dövlət qulluqçularının öz vəzifələrini yerinə yetirməmələri və ya lazımınca yerinə yetirməmələri mütləq məsuliyyət tədbirlərinin yerinə yetirilməsi ilə müşayiət olunmalıdır.

Dövlət qulluqçularının işləyib hazırladıqları və qəbul etdikləri qərarlar məqsədəuyğun olub, qanunçuluq prinsipinin və idarəetməyə dair hüquqi aktların müddəalarının müvafiq tələblərinə cavab verməlidir. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarından kənara çıxmaları, sərişтəsiz qərarlar qəbul etmələri ictimai münasibətlərə ziyan vura bilər. Dövlət qulluqçularının onlara həvalə edilmiş vəzifələri icra etməməsinə görə, yaxud lazımınca icra etməməsinə görə, vəzifə səlahiyyətlərini aşmasına görə, eləcə də dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik aktlarında dövlət qulluğu ilə bağlı müəyyənləşdirilmiş məhdudiyyətlərə əməl olunmamasına görə dövlət qulluqçusuna qarşı intizam tənbehləri tətbiq edilə bilər.

1. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları

Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları 31 May 2007-ci ildə qəbul edilmiş "Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında" qanunla tənzimlənir. Qanunun əsas məqsədi aşağıdakılardır:

- dövlət orqanlarının və dövlət qulluğunun nüfuzunun artırılması, vətəndaşların dövlət orqanlarına və dövlət qulluqçularına etimadının yüksəldilməsi;

- dövlət orqanları və dövlət qulluqçularının fəaliyyətində səmərəliliyin və şəffaflığın artırılması;

- dövlət orqanlarında korrupsiyanın və dövlət qulluqçularının fəaliyyətində maraqların toqquşmasının qarşısının alınması;

- dövlət qulluqçuları tərəfindən etik davranış qaydalarına əməl olunmasının təmin edilməsi;

- dövlət qulluqçularından gözlənilən davranış barədə vətəndaşların məlumatlandırılması;

- dövlət orqanlarının və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsinə vətəndaşların təsiri imkanlarının genişləndirilməsi.

"Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında" qanunda dövlət qulluqçuları üçün etik davranış qaydaları müəyyənləşdirilmişdir. Onlardan bəziləri aşağıda verilmişdir:

- **Vicdanlı davranış:** Şəxsin, cəmiyyətin və dövlətin maraqları naminə dövlət qulluqçuları öz vəzifə borcunu səmərəli yerinə yetirməyə borcludurlar.

- **Peşəkarlıq və fərdi məsuliyyətin artırılması**

- **Loyallıq:** Dövlət qulluqçusu onun xidməti vəzifəsinə aid olmadığı hallarda, dövlət orqanlarının, onların rəhbərlərinin fəaliyyəti ilə əlaqədar (qanunsuz fəaliyyət istisna olmaqla) tənqidi ictimai mülahizələrdən, çıxışlardan və onların fəaliyyətinə ictimai qiymət verilməsindən çəkinməlidir. Bu qayda dövlət qulluqçusunun elmi-pedaqoji fəaliyyəti ilə bağlı çıxışlarına və ya elmi yazılarına şamil olunmur.

Dövlət qulluqçusu dövlət qulluğu ilə bağlı vəzifələrin icrası ilə bir araya sığmayan və onun adına xələl gətirə biləcək, habelə dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətlərə yol verməməlidir.

- **İctimai etimad:** Dövlət qulluqçusu Azərbaycan Respublikasının, dövlət orqanının və dövlət qulluğunun nüfuzunu möhkəmləndirməyə, öz adını və şərəfini uca tutmağa borcludur. Dövlət qulluqçusu etik davranış qaydalarının onun tərəfindən pozulması nəticələrini aradan qaldırmağa, o cümlədən ictimai etimadın bərpası üçün tədbirlər görməyə borcludur. Dövlət qulluqçusu dövlət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin fəaliyyəti barədə ictimaiyyəti məlumatlandıran kütləvi informasiya vasitələri nümayəndələrinin qanunla müəyyən edilmiş hallarda və qaydada doğru (dürüst) məlumatlar almasına köməklik göstərməlidir.

- **Mədəni davranış:** Dövlət qulluqçusu bütün şəxslərə, o cümlədən birbaşa və yuxarı rəhbəri ilə və ya tabeliyində olan şəxslərə münasibətdə nəzakətli, xeyirxah, diqqətli və səbrli olmalıdır.

- **Qərəzsizlik:** Dövlət qulluqçusu xidməti vəzifəsini yerinə yetirərkən və ya qərar qəbul edərkən qərəzsiz olmalı və bu zaman irqinə, milliyyətinə, dininə, dilinə, cinsinə, sosial mənşəyinə, əmlak və qulluq vəziyyətinə, əqidəsinə, ictimai və ya hər hansı digər birliyə mənsubiyyətinə görə hər hansı şəxsin və ya şəxslər qrupunun üstünlüyünə və ya belə üstünlüyün əldə edilməsi üçün şəraitin yaradılmasına yol verməməlidir. Dövlət qulluqçusu xidməti vəzifələrinin yerinə yeritirilməsi zamanı siyasi bitərəfliyə əməl etməyə borcludur.

- **Maddi və qeyri-maddi nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin əldə edilməsinə yol verilməməsi**: Dövlət qulluqçusunun qanunsuz olaraq maddi və qeyri-maddi nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər əldə etməyə yönəlmiş hərəkətlər (hərəkətsizlik) etməsi və ya qərarlar qəbul etməsi qadağandır.

- **Korrupsiyanın qarşısının alınması :** Dövlət qulluqçusuna qanunsuz maddi və qeyri-maddi nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər təklif olunduğu hallarda, dövlət qulluqçusu onlardan imtina etməlidir. Maddi və qeyri-maddi nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər dövlət qulluqçusuna ondan asılı olmayan səbəblərdən verilərsə, o, bu barədə birbaşa rəhbərinə məlumat verməli və maddi və qeyri-maddi nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər dövlət qulluqçusunun qulluq keçdiyi dövlət orqanına akt üzrə təhvil verilməlidir.

- **Hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyyətlər:** Dövlət qulluqçusu xidməti vəzifələrinin qərəzsiz icrasına təsir edə bilən və ya bu cür təsir təəssüratı yaradan, və ya onun vəzifələrinin icrası müqabilində mükafat qismində verilən və ya bu cür mükafat təəssüratı yaradan hədiyyələri özü və ya digər şəxslər üçün tələb edə və ya qəbul edə bilməz. Bu qayda qonaqpərvərliklə bağlı və dəyəri "Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında" Qanunda nəzərdə tutulmuş məbləğdən yuxarı olmayan hədiyyələrin təqdim olunduğu hallara şamil edilmir.

- **Əmlakdan istifadə:** Dövlət qulluqçusu istifadəsində olan dövlət əmlakından, maliyyə vəsaitlərindən, rabitə, kompyüter və digər kommunikasiya sistemlərindən, nəqliyyat vasitələrindən və digər maddi-texniki təchizat avadanlıqlarından qənaətlə və səmərəli istifadə etməlidir. Dövlət qulluqçusuna dövlət əmlakından, maliyyə vəsaitlərindən, rabitə, kompyüter və digər kommunikasiya sistemlərindən, nəqliyyat vasitələrindən və digər maddi-texniki təchizat avadanlıqlarından şəxsi maraqları naminə, habelə həmin dövlət qulluqçusu tərəfindən xidməti vəzifələrinin icrası ilə əlaqədar olmayan digər məqsədlər üçün istifadə etməsi qadağandır.

- **Məlumatlardan istifadə:** Dövlət qulluqçusu xidmət etdiyi dövlət orqanının sərəncamında olan məlumatların qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada əldə olunması və yayılması mümkünlüyünü təmin etməlidir. Dövlət qulluqçusu dövlət orqanında müəyyən olunmuş xidməti informasiyanın təqdim edilməsi qaydalarına əməl etməlidir. Dövlət qulluqçusu xidməti fəaliyyəti zamanı əldə etdiyi məlumatları şəxsi maraqları üçün istifadə edə bilməz.

- **İctimai və ya siyasi fəaliyyət:** Qanunvericiliklə başqa qayda nəzərdə tutulmamışdırsa, dövlət qulluqçusu ictimai və ya siyasi birliyə üzv olmaq hüququna malikdir. Başqa bir sözlə, dövlət qulluqçusu artıq siyasi partiya üzvü ola bilər, halbuki bir çox qərb ölkəsində bu qadağandır (tərəfsizliyini təmin etmək üçün). Lakin dövlət qulluqçusunun ictimai və ya siyasi fəaliyyəti, yaxud ictimai və ya siyasi birliyə mənsubiyyəti onun xidməti vəzifələrini qərəzsiz və obyektiv yerinə yetirdiyinə ictimai şübhə doğurmamalıdır.

Etik davranış qaydalarının pozulması halında, dövlət qulluqçusu intizam məsuliyyətinə cəlb oluna bilər. Bu məsələdə səlahiyyət iyerarxiya rəisinə aid olacaqdır. Dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada və müddətdə həyata keçirilir. Aşağıdakı hallarda intizam icraatına başlanıla bilər:

- Qanunun müddəalarının dövlət qulluqçusu tərəfindən pozulması barədə hüquqi və ya fiziki şəxslər tərəfindən şikayət və ya digər məlumatın verilməsi;

- kütləvi informasiya vasitələrində dövlət qulluqçusu tərəfindən Qanunun müddəalarının pozulması və maraqların toqquşmasına yol verilməsi barədə məlumatın dərc edilməsi.

- İntizam icraatı zamanı dövlət qulluqçusu tərəfindən yol verilən hüquq pozuntusunda cinayət tərkibinin əlamətləri aşkar edildikdə, həmin əlamətləri aşkar etmiş dövlət orqanının rəhbəri bu barədə cinayət təqibi orqanına məlumat verməlidir.

2. Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti

Dövlət qulluqçuları hakimiyyət səlahiyyətlərindən istifadə etdikləri üçün, bu hal sui-istifadə və özbaşınalığa şərait yaradan amildir. Hüquqi dövlət prinsipi də bunun qarşını alacaq mexanizmlərin olması tələb edir. Bu məsələdə bunlardan ilki dövlət qulluqçularının məsuliyyət daşımaları, digəri isə effektiv məsuliyyət mexanizminin müəyyən edilməsidir.

Dövlət qulluqçularının vəzifələrini lazımi qaydada yerinə yetirməmələri ilə və səlahiyyətlərindən sui-istifadə ilə bağlı müxtəlif növ məsuliyyətləri yarana

bilər. Bunları intizam məsuliyyəti, inzibati məsuliyyət, cinayət məsuliyyəti, maddi (mülki) məsuliyyət kimi sadalamaq mümkündür. Lakin bu o demək deyil ki, hər bir səhlənkarlıq və ya səlahiyyətən aşılması yuxarıda sadalanan məsuliyyətləri yaradır. Bunların yaranıb- yaranmadığı konkret halda ayrıca qiymətləndirilməli, bu zaman qanunçuluq prinsipi pozulmamalıdır. Bununla belə, xüsusən intizam məsuliyyətinə cəlb edilmə şərtləri başqalarına nisbətən dövlət qulluqçusu üçün əlverişsizdir.

Dövlət qulluqçusunun məsuliyyətinin əsasları "Dövlət qulluğu haqqında" Qanunun 25-ci maddəsində nəzərdə tutulmuşdur. Dövlət qulluqçusuna həvalə olunmuş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və ya lazımi şəkildə yerinə yetirilməməsi, habelə Etik Davranış Qaydaları haqqında Qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyyətlərə əməl olunmaması, intizam məsuliyyətinə səbəb olur.

Dövlət qulluqçuları qanunvericiliklə nəzərdə tutulan vəzifələr üzrə tələbləri pozarlarsa, onlara aşağıdakı intizam tənbeh tədbirləri tətbiq oluna bilər:

- töhmət;
- bir il müddətinədək vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizinədək azaldılması;
- həmin təsnifatdan olan, lakin vəzifə maaşı aşağı olan vəzifəyə keçirilməsi;
- daha aşağı təsnifatdan olan vəzifəyə keçirilməsi;
- ixtisas dərəcəsinin bir pillə aşağı salınması;
- dövlət qulluğundan azad edilməsi.

Diqqət edilsə, dövlət qulluqçularının vəzifələrinin konkret hansının pozulmasında yuxarıda saydığımız hansı tənbeh tədbirinin tətbiq olunacağı dəqiq göstərilmir. Töhmətlə dövlət qulluğundan azad edilmə tədbirləri arasında böyük fərq vardır. Deməli, DGQ Qanunun 18-ci maddənin pozulması halında tabeçilik qaydasında yuxarı orqana, eyni qanunun 25.2-ci maddəsində göstərilən tədbirlərin tətbiqində mülahizə səlahiyyəti verilir.

İntizam tənbeh tədbirinin tətbiq edilməsi barədə əmrdən, onun imzalandığı gündən 7 iş günü müddətində müvafiq icra hakimiyyəti orqanına şikayət vermək olar. Bu zaman həmin orqan tərəfindən intizam tənbeh tədbiri 10 iş günü müddətində ləğv olunmalı və ya qüvvədə saxlanılmalıdır. Yuxarıda açıqlanan intizam tənbehi tədbirindən şikayət verilməsi qaydası Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbehi tədbirlərindən şikayət verilməsi qaydası haqqında Əsasnamə" ilə müəyyən edilir.

Dövlət qulluqçusu qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada inzibati və cinayət məsuliyyətinə cəlb oluna bilər (əməllərində inzibati xəta ya da cinayət tərkibi varsa).

Dövlət qulluqçusu onun təqsiri üzündən dəymiş zərər üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada maddi məsuliyyət daşıyır. Lakin təqsir varsa, bir qayda olaraq bu zərəri dövlət ödəyəcəkdir. Bundan sonra isə dövlət ona qarşı reqress hüququndan istifadə edəcəkdir.

Dövlət qulluqçusunun qanuna uyğun hərəkətləri nəticəsində dəymiş zərərin əvəzi, *sosial dövlət prinsipi tələb etdikdə və təqsirsiz məsuliyyət əsasları olduqda,* tam həcmdə dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına ödənilir.

Dövlət qulluqçusu "Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 5.1-ci maddəsində müəyyən edilmiş tələblərə əməl etmədikdə və ya həmin Qanunun 9-cu maddəsində göstərilən hüquqpozmaları törətdikdə (onlar inzibati və ya cinayət məsuliyyəti yaratmadıqda) intizam məsuliyyətinə cəlb olunur.

Dövlət qulluqçusu hərəkətlərinin qanuniliyinə cavabdehdir. Iyerarxiya qaydasında olsa belə, verilən hər göstərişi yerinə yetirməməlidir. Əgər qanunsuz göstəriş verilibsə, və qanunsuzluq aşkar dərəcədə olsa, məmur bunu ümumiyyətlə yerinə yetirməli deyildir. Lakin qanunsuzluğu şübhəli olan göstərişlərə qarşılaşan məmur, rəhbər işçinin göstərişini qanunsuz sayarsa, o əvvəlcə buna etiraz etməli (həm öz rəisinə, həm də bir yuxarıdaki pilləyə), bundan sonra "rəis" göstərişini qüvvədə saxlasa və ondan yuxarı vəzifəli rəhbər həmin göstərişi ləğv etməsə, dövlət qulluqçusu məsuliyyətdən azad olunur (olunmalıdır).

II. BƏLƏDİYYƏ QULLUĞU

A. BƏLƏDİYYƏ QULLUĞU

İctimai idarəetmənin bir digər şəkli də yerli özünüidarəetmə orqanlarıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanları, dövlətin sərhədləri daxilində yaşayan kiçik və böyük icmaların (kənd, qəsəbə, şəhər) ortaq və yerli xarakterli tələbatlarını ödəmək məqsədi ilə ölkənin qanunvericiliyinə əsasən formalaşdırılan konstitusion quruluşlardır. Bu anlayış "Avropanın Yerli Özünüidarəetmə Haqqında Xartiyasının" 3-cü maddəsində aşağıdakı kimi verilmişdir : "Yerli özünüidarə dedikdə, yerli özünüidarə orqanlarının qanun çərçivəsində, məsuliyyəti öz üzərinə götürərək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin böyük bir hissəsini nizama salmaq və onu idarə etmək hüququ və real bacarığı başa düşülür."[868]

Yuxarıda verilmiş yerli özünüidarəetmə haqqındakı tərifləri təhlil etdiyimiz zaman, yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsasən, əhalinin ictimai tələbatlarının ödəyən qurum olduqları anlaşılır. İctimai tələbatların ödənilməsində həm mətkəzi administrasiya, həm də yeri özünüidarəetmələr aparıcı mövqe tuta bilər. Bu, ölkədən ölkəyə fərq göstərə bilər. Məsələn Avropada bələdiyyələr bu sahədə daha aktivdir. Dövlət əhalinin ictimai tələbatlarının ödənilməsini müxtəlif mexanizmlər vasitəsilə həyata keçirə bilər. Fikrimizcə, əsas məsələ bu tələbatları ödəyərkən ölkənin iqtisadi potensialından maksimum dərəcədə səmərəli istifadə olunmasıdır. İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, hər bir ölkənin, regionun, ərazinin iqtisadi imkanlarından səmərəli istifadə edilməsi və sosial-iqtisadi inkişafın, əhalinin rifah halının yaxşılaşdırılması üçün dövlət idarəetmə orqanları ilə yanaşı yerli özünüidarəetmə orqanlarının da səmərəli fəaliyyəti vacibdir. Bu baxımdan da əhaliyə səmərəli ictimai xidmətlətin göstərilməsi üçün dövlət qulluğu ilə yanaşı bələdiyyə qulluğunun da inkişafı vacibdir.

Ölkəmizdə coğrafi yerli özünüidarəetmənin yeganə forması bələdiyyədir. "Bələdiyyələrin statusu haqqında qanuna" əsasən bələdiyyə - qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüdudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır.

Bələdiyyə qulluğu ilə bağlı münasibətlər və Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə qulluqçularının hüquqi vəziyyəti 28 dekabr 1999-cu ildə qüvvəyə minmiş "Bələdiyyə qulluğu haqqında" Qanun, Azərbaycan Respublikasının

[868] Bələdiyyələr Haqqında Sənədlər Toplusu, Bakı-Qanun, 2007, s.18.

başqa qanunvericilik aktları və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə tənzimlənir. Qanuna görə:

Bələdiyyə qulluğu - yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərini icra etmək üçün həmin orqanlarda daimi peşə fəaliyyətidir.

1. Bələdiyyənin icra aparatı

"Bələdiyyə qulluğu haqqında" Qanunun 3-cü maddəsində bələdiyyənin icra aparatının strukturu izah olunur. Bələdiyyənin icra aparatı bələdiyyənin sədrindən, onun "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanunu və bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyən edilmiş qaydada formalaşdırdığı struktur bölmələrdən və başqa icra strukturlarından ibarətdir. Bələdiyyənin icra aparatının strukturunu, ştat cədvəlini və saxlanması xərcləri smetasını bələdiyyə (seçilmiş bələdiyyə üzvlərinin şurası) təsdiq edir. Bələdiyyənin icra aparatına rəhbərliyi bələdiyyənin sədri həyata keçirir.

Bələdiyyə icra aparatının tərkibi bələdiyyənin fəaliyyət göstərdiyi əraziyə və konkret iş vəziyyətinə uyğun olaraq bələdiyyənin nizamnaməsi ilə nəzərdə tutulmuş qaydada və sayda idarə rəisləri və rəis müavinləri, şöbə müdirləri və müdir müavinləri, mütəxəssislər, müfəttişlər və başqa işçilərdən təşkil olunur.

2. Bələdiyyə qulluğunun təşkili

Bələdiyyə sədri və bələdiyyənin icra aparatı struktur bölmələrinin rəhbərləri bələdiyyə qulluğu ilə bağlı təşkilati rəhbərliyi həyata keçirir və aşağıdakı vəzifələri daşıyırlar:

- Qanunun yerinə yetirilməsinə nəzarət;
- ixtisasartırma sahəsində işin təşkili;
- bələdiyyə qulluqçularının yerdəyişməsinə dair təkliflər verilməsi;
- bələdiyyənin qəbul etdiyi qərarların icra edilməsi.

Yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərləri bələdiyyənin qərarına əsasən, başqa işçilər isə bələdiyyə sədrinin əmri ilə təyin edilir.

Bələdiyyə qulluğuna daxil olmaq üçün, dövlət qulluğunda olduğu kimi, qanunvericiliklə imtahan sistemi nəzərdə tutulmayıb. Lakin müasir dövlətlərdəki praktikanı nəzərə alsaq, demək mümkündür ki, ölkəmizdə də bələdiyyə qulluğuna girmək üçün mərkəzi imtahan sistemi nə vaxtsa tətbiq olunacaq. Bu, şəffaflığın təmin edilməsi və idarəetmənin səmərəliliyin

artırılmasında daha effektiv metoddur. Hal hazırda isə bələdiyyə qulluğuna girmə uyğun bələdiyyənin/sədrin adına yazılan ərizə üzrə həyata keçirilir.

B. BƏLƏDİYYƏ QULLUQÇUSU

Bələdiyyə qulluqçusu isə yerli özünüidarə orqanlarında təyin olunmaqla vəzifə tutan və ödənişli əsaslarla xidmət göstərən şəxs hesab edilir. Bələdiyyə üzvləri və bələdiyyələrin fəaliyyətinin təmin olunması ilə birbaşa bağlı olmayan vəzifələri yerinə yetirən şəxslər bələdiyyə qulluqçusu hesab edilmirlər. Bələdiyyə üzvü bələdiyyə qulluqçusu kimi fəaliyyət göstərə bilməz.

1. Bələdiyyə qulluqçularının statusu

Bələdiyyə qulluqçusunun hüquqi statusuna adətən qulluqçunun öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün verilmiş hüquq və vəzifələrinin cəmi kimi baxılır.

"Bələdiyyə qulluğu haqqında" Qanunun 6-cı maddəsinə əsasən, bələdiyyə qulluqçularının aşağıdakı hüquqları vardır:

- işə qəbul etmək və işdən azad etmək səlahiyyəti olan vəzifəli şəxsdən xid-məti vəzifələrinin yazılı surətdə təsbit edilməsini və onların həyata keçirilməsi üçün zəruri şəraitin yaradılmasını tələb etmək;
- vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi üçün Azərbaycan Respublika-sının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş qaydada uyğun orqanlardan, idarə, təşkilat və vətəndaşlardan zəruri məlumat və sənədləri almaq;
- səlahiyyətləri daxilində məsələlərin baxılmasında və onların həlli ilə əlaqədar qərar qəbul edilməsində iştirak etmək;
- həmkarlar ittifaqı yaratmaq, onlara daxil olmaq və təmsil etmək;
- ixtisas dərəcəsini və peşə hazırlığını artırmaq;
- bələdiyyə qulluğunun təkmilləşdirilməsi üzrə təkliflər vermək;
- öz hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin təminatını tələb etmək.

Bələdiyyə qulluqçularının vəzifələri aşağıdakılardan ibarətdir:

- öz fəaliyyətlərində qanunvericiliyə əməl etmək;

- vətəndaşların, müəssisə, idarə və təşkilatların müraciətlərinə səlahiyyətləri çərçivəsində və qanunvericilik ilə müəyyən edilmiş qaydada baxmaq;

- rəhbərliyin «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, «Bələdiyyə qulluğu haqqında» Qanun, Azərbaycan Respublikasının başqa qanunvericilik aktları və bələdiyyələrin nizamnaməsi ilə müəyyən edilmiş səlahiyyətləri çərçivəsində qəbul etdiyi qərar və sərəncamları yerinə yetirmək;

- əmək və icra intizamına əməl etmək;

- yerli icra hakimiyyətinin uyğun strukturları ilə fəaliyyətlərini əlaqələndirmək və yerli problemlərin həllində qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək.

2. Bələdiyyə qulluğu ilə bağlı qadağalar

Bələdiyyə qulluqçuları üçün qulluqla bağlı aşağıdakı qadağalar nəzərdə tutulur:

- qanunverici, icra və məhkəmə orqanlarında vəzifə tutmamalı, habelə Azərbaycan Respublikasının Mərkəzi Bankı haqqında" AR Qanununun 21.3-cü maddəsinə müvafiq olaraq AR Mərkəzi Bankının İdarə Heyətinin üzvü olmalıdır;

- vəzifəsinin icrası ilə bağlı ona bəlli olan məlumatdan xidməti vəzifədən kənar məqsədlər üçün istifadə etməməlidir.

3 . Bələdiyyə qulluqçusunun iş vaxtı, məzuniyyəti, pensiyası və digər sosial təminatları

Bələdiyyə qulluqçularının iş vaxtı, məzuniyyəti, pensiyaların və başqa müavinətlərin təyin edilməsi və verilməsi qaydası və digər sosial təminatları qanunvericilikdə dəqiq şəkildə tənzimlənmədiyi üçün ümumi əsaslara görə müəyyən edilməlidir.

Belə ki bələdiyyə sədrinin və bələdiyyə şurasının üzvlərinin statusu Nizamnamə ilə müəyyən edilməlidir. Bələdiyyənin vəzifəli şəxslərinin statusu Nizamnamə və ya digər bələdiyyə aktı ilə tənzimlənə bilər. Vəzifəli şəxslərin statusu və işçilərin statusu ayrıca tənzimlənmədiyi halda əmək qanunvericiliyinə görə müəyyən olunmalıdır.

Bələdiyyələrin maliyyə imkanları daxilində əlavə olaraq digər kompensasiyalar və ödənişlər, habelə müavinətlər verilə bilər. Bunlar bələdiyyə nizamnaməsində və ya digər normativ aktda nəzərdə tutula bilər.

Bələdiyyə üzvlərinin səlahiyyət müddətinin qurtarması (5 illik), bələdiyyə qulluqçularının vəzifələrindən azad edilmələri üçün əsas ola bilməz, bələdiyyə qulluğu müvəqqəti sayılmır.

Bələdiyyə vəzifələrində işləyən və Azərbaycan Respublikasının seçki qanunvericiliyinə uyğun olaraq müvafiq seçki komissiyasının həlledici səs hüquqlu üzvü olan şəxslər seçki komissiyasında fəaliyyətləri dövründə özlərinin razılığı olmadan işəgötürənin təşəbbüsü ilə başqa işə keçirilə bilməzlər və ya vəzifələrindən azad oluna bilməzlər.

Bələdiyyə qulluqçusunun könlündən millətvəkili olmaq da keçə bilər. Belə halda o müvafiq seçki komissiyasında namizədliyini qeydə aldırdığı gündən seçkilərin nəticələrinin rəsmi dərc edildiyi günədək bələdiyyə orqanının təşəbbüsü ilə işdən çıxarıla bilməz, öz razılığı olmadan başqa işə, başqa yerdə işləməyə keçirilə bilməz, habelə ezamiyyətə göndərilə bilməz.

Bələdiyyə qulluqçularının əmək haqqı bələdiyyələrin büdcəsi hesabına, onun maliyyə imkanlarına uyğun olaraq bələdiyyə tərəfindən təsdiq edilmiş ştat cədvəli əsasında müəyyən edilir. Bu da müvafiq bələdiyyənin maliyyə gücünə görə dəyişəcəkdir.

ƏDƏBİYYAT

- Abdullayev Elşad. **Müqayisəli inzibati hüquq (Fransanın inzibati hüququ)**, "Qanun" nəşriyyatı, Bakı, 1997.
- Abdullayev Elşad. **Müqayisəli inzibati hüquq**, II cild, "Qanun" nəşriyyatı, Bakı, 1998.
- Abdullayev Elşad. **İnzibati hüquq, "**Təhsil" nəşriyyatı, Bakı, 2001.
- Афанасьев В.С., Герасимов А.П., Гойман В.И. **Общая теория права и государства,** "Юрист", Москва, 1997.
- Агарков М.М. **Гражданское право,** Том 1, "Юридическая литература", Москва, 1994.
- Akıllıoğlu Tekin, **Yönetim önünde savunma hakları**, "Sevinç" matbaası, Ankara, 1983.
- Allahverdiyev Sabir. **Azərbaycan Respublikasının mülki hüququ,** II cild, "Digesta" nəşriyyatı, Bakı, 2001.
- Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. **Административное право Российской Федерации,** "Зерцало", Москва, 1997.
- Akın İlhan. **Kamu hukuku**, "Beta Basım", İstanbul, 1993.
- Aslanov M.S. *İnzibati Ədliyyə Təşkilatının Bəzi Məsələləri.* **Keçid dövründə Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri**, "Digesta" nəşriyyatı, Bakı, 2003, s.78-95.
- Atay Cevdet, **Devlet yönetimi ve denetimi**, "Alfa Yayıncılık", İstanbul, 1999.
- Aulard A. **Fransa inkılâbının siyasi tarihi.** çev: Nazım Poroy, "Türk Tarih Kurumu Basımevi", Ankara, 1987.
- Azrak Ali Ülkü. **Avrupa topluluklarında idari yargının genel esasları**, "İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını", İstanbul, 1988.
- Баглай М.В. **Конституционное право Российской Федерации,** Издательство "Норма-Инфра", Москва, 1998.
- Бахрах Д.Н. **Административное право России**, "Норма", Москва, 2002.
- Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении, "Правоведение", 1992, № 3, s. 4-12.
- Balta Tahsin Bekir. **İdare hukukuna giriş**, "Sevinç Matbaası", Ankara, 1970.
- Бельский К.С., Козлов Ю.М., Колибаба Г.Н. **Административное право**, "Юрист", Москва, 2000.
- Breyer S. *Traditional Justification for Regulations*, 92 Harvard Law Review, (1979).
- Brown Neville, Garner J.F., Questiaux Nicole, **French Administrative Law, "**Butterworths", London, 1967.
- Бойцова, В.В. *Теоретические проблемы административной ответсвенности*, "Государство и Право", 1994 № 3, s.37-43.
- Cabbarlı Fəridə. **Azərbaycan Respublikası Mülki Prosessual Məcəlləsinin kommentariyası**, "Digesta", Bakı, 2002.

- Chandran Kukathas, *The Many and the One: Pluralism in the Modern World*, Richard Madsen and Tracy B. Strong, editors, 2003.
- Carss-Frisk Monica, **The Right to Property**, *A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No.4.
- Cəfərov İlqar. **Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının kommentariyası**, "Hüquq ədəbiyyatı", Bakı, 2001.
- Cəfərov Ramiz, Heydər Əliyev və Azərbaycanda Hüquqi Islahatlar, "Dirçəliş" jurnalı, S. 62, Azərbaycan Dövlət Quruculuğu və Beynəlxalq Münasibətlər İnstitutunun nəşri, Bakı, Apr el 2003, s.89-97.
- Calliqan D., Smilov D.M**. Administrative law in Central and Eastern Europe, 1996-1998**, Central European University Press, Budapest, 1999.
- Coşkun Sabri. **İdarenin idari denetiminde idari (yönetsel) vesayet**, Ankara, 1976.
- Daver Bülent. **Siyaset bilimine giriş**, "Siyasal Kitabevi", Ankara, 1993.
- David P.Forsythe, **Human Rights in International Relations,** Cambridge University Press, 2005.
- Deutsch Karl. **Politics and qovernment, "**Third Edition, Houghton Mifflin Company", Boston, 1983.
- Delcros Xavier, Delcros Bertrand. **Fransa ve İngilterede idarenin sorumluluğu,** çev: Turqut Candan, "Danıştay Yayınları: 39", Ankara, 1984.
- **Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu** , «Qanun» nəşriyyatı, Bakı, 2005.
- Duman İlker Hasan. **Sosyal devlet**, "İnkilap Yayınları", Istanbul, 1997.
- Duran Lütfi. **İdare hukuku, "**Fakülteler Matbaası", İstanbul, 1982.
- Dündar Erol, *Maksat Denetimi*, **İdare hukuku ve idari yargı ile ilgili incelemeler**, "Danıştay Yayınları", Ankara, 1976, s.161 –190.
- Eloğlu Elman. *Problemlər bələdiyənin normal fəaliyyətinə imkan vermir,* "Bələdiyyə Xəbərləri" Jurnalı, S: 4, "Vətəndaş Cəmiyəti Uğrunda" Məsləhət və Yardım Mərkəzi, Bakı, 2003, s.11 -14.
- Emery Carl. **Administrative law: legal challenges to official action, "**Sweet & Maxwell", London, 1999.
- Eroğlu Hamza. **İdare hukuku,** Ankara İktisadi ve Ticari Bilimler Akademisi Yayını, Bası 3, Ankara, 1978.
- Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.
- Əsedov Bagir, Zeynalova Könül, **Azərbaycan Respublikası Mülki Prosessual Məcəlləsinin kommentariyası, "**Digesta", Bakı, 2002.
- Gemalmaz Mehmet Semih. **Temel belgelerde insan hakları, "**Kavram Yayınları", Ankara, 1996.
- Giritli İsmet, Akgüner Tayfun. **İdare hukuku dersleri II, "**Filiz Kitabevi", İstanbul, 1987.
- Giritli İsmet, Bilgen Pertev. **İdare hukuku dersleri I**, "Filiz Kitabevi", İstanbul, 1979.
- Giritli İsmet, Bilgen Pertev, Akgüner Tayfun. **İdare hukuku II, "**Der Yayınları", İstanbul, 1999.
- Giritli İsmet, Akgüner Tayfun. **İdare hukuku dersleri II, "**Filiz Kitabevi", İstanbul, 1987.
- Гришковец А.А. **Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации.** Учебный курс, 2003.
- Sørenson Georg. **Democracy and Democratization**, "Westview Press", Colorado, 1993.
- Göze Ayferi. **Siyasal düşünceler ve yönetimler**, "Beta Yayıncılık", 7 Bası, Istanbul, 1995.

- Göze Ayferi. **Liberal, Marxist, Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri,** "Fakülteler Matbaası", İstanbul, 1977.
- Gözübüyük Şeref. **Yönetim hukuku,** 8.Bası, "Turhan Kitabevi", Ankara, 1983.
- Gözübüyük Şeref. **Yönetsel Yargı,** 9.Bası, "Turhan Kitabevi", Ankara, 1993.
- Gözübüyük Şeref, Akıllıoğlu Tekin. **Yönetim hukuku,** Ankara, 1993.
- Gözübüyük Şeref, Tan Turqut. **İdare hukuku, Cilt 1**, "Turhan Kitabevi", Ankara, 1998.
- Gözübüyük Şeref, Tan Turgut. **İdare Hukuku, Cilt 2,** "Turhan Kitabevi", Ankara, 1999.
- Гудошников Л.М., Жданов А.А., Козырин А.Н., Никеров Г.Н. **Административное право зарубежных стран**, "Спарк", Москва, 1996.
- Quliyev T.A. **İdarəetmənin əsasları**, "Maarif" nəşriyyatı, Bakı, 1993.
- Güler Mermut. *İptal Davalarının Şartı Olarak Kanuna Aykırılık*, **İdare hukuku ve idari yargı ile ilgili incelemeler**, "Danıştay Yayınları", Ankara, 1976, s. .295-330.
- Günday Metin. **İdare hukuku**, 3.Baskı, "İmaj Yayıncılık", Ankara, 1998.
- Hacızadə Hikmət. **Demokratiya: gediləsi uzun yol, "Ə**bilov & Zeynalov" mətbəəsi, Bakı, 2001.
- Həsənli Azər. *Azərbaycanda Ombudsman təsisatının bərqərar olması prosesində onun fəaliyyətinin bəzi xüsususiyyətləri,* "Qanun" jurnalı, Bakı, 2003, № 4, s. 12-14.
- Həsənli Azər. Анализ закона об уполномоченном по правам человека «Обмудсмане» Азербайджанской Республики, "Qanun" jurnalı, Bakı, 2003, № 5, s. 52-60.
- Kaboğlı İbrahim. **Özgürlükler hukuku,** "Afa Yayınları", İstanbul, 1993.
- Kanlıgöz Cihan. "Katılımcı Demokrasi ya da İdari Usul Kanunu hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Üzerine", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara, 1998, s. 167-185.
- Karahanoğulları Onur. *"İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80) Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulunun Tavsiye Kararı"*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1-4, Ankara, 1996, s.323-337.
- Karl Terr Lynn, Schmitter Philippe C. ***Demokrasi Nedir...Ne Değildir,*** **Demokrasinin Küresel Yükselişi,** çev. Gönenç Levent, "Yetkin Yayınları", Ankara, 1995, s. 67-83.
- Kərimov Səyyad, Vəliyeva Günəş, **, İnzibati İcraat Haqqında Azerbaycan Respublikası Qanunu Kommentariyası,** Bakı 2006.
- Клошниченко А.П., Колодкин Л.М., Коренев А.П. **Советское административное право**, "Юридическая литература", Москва, 1986.
- Козырин А.Н., Штатина М.А., Зеленцов А.Б., Богдановская И.Ю. **Административное право зарубежных стран,** "Спарк", Москва, 2003.
- Козлов Ю.М., Овсиенко Д.М., Попов Л.Л. **Административное право,** "Юрист", Москва, 2001.
- Lawson Kay, **The Human Polity,** San Fransisco State University Press, Third Edition, San Francisco, 1983.
- Lijphart Arend, **Çağdaş demokrasiler**, çevirenler: Özbudun Ergun, Onulduran Ersin, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.
- Лунев Е.А. **Административное право,** "Юридическая литература", Москва, 1970.
- Lütfi Duran. **İdare hukuku,** "Fakülteler matbaası", İstanbul, 1982.
- Macpherson S.B., **Demokrasinin gerçek dünyası,** çev. Danyal Eser, Akın Erkan, Kılıçbay, M.Ali, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1984.

- Марченко Михаил, Мицкевич Алексей, Лейц Олег. **Теория государства и права**, "Зерцало", Москва, 1998.
- Масленников М.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство*: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития*, "Государство и право", "Наука", Москва, сентябрь 2002, с.10-19.
- Mehdiyev Fərhad, Yılmaz Reha. **Müasir dünya məkanında Ombudsman təsisatı, "**Dirçəliş" jurnalı, Bakı 2001, № 43, s.149-165.
- Məmmədov Sahib. **Ombudsman təsisatı,** Vətəndaşların Əmək Hüquqlarının Müdafiəsi Ligası, Bakı, 2002.
- Odyakmaz Zehra. *Genel olarak idarenin sözleşmeleri*, "Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi", **Prof.Dr.İhsan Tarakçıoğluna Armağan**, Haziran-Aralık, 1998, Cilt:2, Sayı 1-2.
- Onar Sıddık Sami. **İdare hukukunun ümumi esasları, I.Cilt,** 3.Bası, "İsmail Akgün matbaası", İstanbul, 1966.
- Osten Necmi, **İdare hukuku dersleri, "**Başnur" matbaası, Ankara, 1968.
- Örücü Ersin. *Büyük Britanyada İdarenin Yargısal Denetimi***, İdari yargının dünyada bugünkü yeri**, 10-14 Mayıs 1993 II.Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Özetleri, Ankara, 1993.
- Örücü Esin. *İngilterede İdarenin Sorumluluğu ve Yargısal Denetiminde Kullanılan Başlıca İdare Hukuku İlkeleri*, **Onar Armağanı,** "Fakülteler Matbaası", İstanbul, 1977, s. 629-677.
- Ozansoy Cüneyt. *Türkiye İdaresinin Sorumluluğunda Kamu Hukuku Erozyonu*, **I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi - İdari Yargı**, "Danıştay matbaası", Ankara, 1991, s. 73-89.
- Özay İl Han. **Günışığında Yönetim**, "Alfa Yayıncılık", İstanbul, 1996.
- Özbudun Ergun. **Türk Anayasa hukuku**, 2.baskı, Ankara, "Yetkin Yayınları", 1992.
- Özkan Gürsel. **Hukuk devleti ve yargı denetimi, "**Saydam Matbaacılık", Ankara, 1995.
- Пискотин М.И. **Стиль и методы работы аппарата советского государственного управления**, "Знание", Москва, 1977.
- Пискотин М.И. **Советское административное право,** Москва, 1990.
- Pierce Richard, Shapiro Sidney A., Verkuil Paul, **Administrative Law and Process**, Fourth Edition, Thompson and West**,** Foundatin Press, New York 2004
- Prag Van Peter. "**Bələdiyələrə verilən səlahiyyətlər İcra Hakimiyyətlərindən "artıq qalan" səlahiyyətlərdir..."** , "Bələdiyyə" jurnalı, Demokratik Seçkilərə Yardım Mərkəzi, 1999, № 2, Bakı, s. 7-10.
- Попова Ю.А. "Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции", "Государство и право", Издательство "Наука", Москва, май, 2002, с.30-35.
- Poggi Gianfranco. **Çağdaş devletin gelişimi, "**Hürriyet Vakfı Yayınları", İstanbul, 1991.
- Ranney Austin. **Governing An Introduction to Political Science,** Prebtice-Hall Inc, New Jersey, 1993.
- Richard Levy, Sidney Shapiro, *Government Benefits and the Rule of Law: Toward a Standards-Based Theory of Dudicial Review*, in **Administrative Law Review**, Volume 58, Number 3, Summer 2006.
- Рыжаков А.П., Сергеев Д.А. Комментарий к Гражданско-Процессуальному Кодексу РСФСР, "Статут", Москва, 2001.

- Rzayev Əli. *Dövlət nəzarəti: mahiyyəti və bəzi problemləri,* **Keçid dövründə Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri,** elmi məqalələr toplusu, S. 4, Azərbaycan Elmlər Akademiyasının Yayını, Bakı, 2003, s. 77-83 .
- Sartori Giovanni. **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, çev. Karamustafaoğlu Tunçer, Turhan Mehmet, "Yetkin Basımevi", Ankara, 1993.
- Салищева Н.Г., Хатанева Н.Е. *Административная юстиция, административное судопроизводство,* "Государство и право", № 1, "Наука", Москва, январь, 2002, с. 5-12.
- Салищева Н.Г. **Административный процесс в СССР, "Мысль",** Москва, 1964.
- Selçuk Sami. **Zorba devletten hukukun üstünlüğüne,** "Yeni Türkiye Yayınları", 4.Baskı, Ankara, 1999.
- Səlimzadə Mehdi. **Bələdiyyələr: yerli özünüidarənin əsasları,** Bakı, 1999.
- Səlimzadə Mehdi. *Qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsi uğurun başlangıcıdır,* **Azərbaycanda Yerli Özünüidareetme İnkişaf Yolunda,** Bakı, 2003, s. 46-50.
- Сергеев А.П., Толстой Ю.К. **Гражданское право**, Том 1, "Юрист", Москва, 1998.
- Onar Sıddık Sami. **İdare hukukunun ümumi esasları, I.Cilt,** 3.Bası, "İsmail Akgün matbaası", İstanbul, 1966.
- Sezginer Murat. *İdari Belgelere Ulaşma Hakkı – Fransa Örneği,* **Prof.Dr.Suleyman Arslana Armağan,** Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1-2, Konya, 1998, s..299-343.
- Смиртюков М.С. **Советский Государственный аппарат управления**, "Политиздат", Москва, 1984.
- Sovet hüququ. Tədris programı, Bakı, 1987.
- **Советская юридическая энциклопедия,** под редакцией А.М. Прохорова, Издательство "Советская энциклопедия", Москва, 1990.
- Süleymanova E. Azərbaycanda insan hüquqlarının və azadlıqlarının təmin edilməsi və müdafiəsi vəziyyəti (2004-cü il üzrə illik məruzənin qısa icmalı). Bakı, "Qanun" jurnalı, 2005, 254 səh.
- Süleymanova E. «Azərbaycanın Avropa məkanına inteqrasiyasının insan hüquqlarının müdafiəsində rolu, "Xalq qəzeti". 25.01.2004.
- Süleymanova E. *Müstəqilliyimiz və insan hüquqları*, "Xalq qəzeti", 18.10. 2003.
- Süleymanova E. *Azərbaycan Respublikasında Ombudsman institutu: üç illik təcrübə*, "Respublika", qəzeti. 28.10.2005.
- Səfixanlı Aydın. *Hüquqi dövlət quruculuğunda Ombudsmanın rolu*, "Qanun" jurnalı, 2003, № 7.
- Şabanov Ramazan, Yang Ronald: **Azərbaycanda Müasir Dövlət Qulluğu Modeli Axtarışı - dünya təcrübəsi kontekstində**, TACİS layihəsi çərçivəsində nəşr, Bakı 2004.
- Warren Kenneth, **Administrative Law**, West Publishing Company, Minnesota, 1982.
- Bölletenğ Verxovnoqo Soveta SSSR, 1991, № 1.
- Старилов Ю.Н. **Административная юстиция**, Издательство ВГУ, Воронеж, 1998.
- Старостяк Е. **Правовые формы административной деятельности**, Москва, 1969.
- Suleymanova F.S., Bəhramlı A.B., Dayıyev H.M., Kərimov M.R. **Hüquq ensiklopedik lüğəti,** Azərbaycan Ensiklopediyası Baş Redaksiyası, Bakı, 1991.
- Суханов Е.А. **Гражданское право**, Издательство "Бек", Москва, 2002.
- Tan Turqut. *İdarenin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri,* **İdari yargının dünyada bugünkü yeri**, 10-14 Mayıs, 1993, II Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Özetleri, Ankara, 1993.

- Tikveş Özkan. *İdari Dava Üzerine Bir İnceleme*, **Seha L.Meray'a Armağan,** Cilt 1, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1981, s. 261-277.
- Turhan Mehmet. **Hükümet sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır, 1989.
- Woerling Jean, Marie, Judical Control of the Administration in Europe: Progressive Construction of a Common Model, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Publications, Strasbourg, 2005.
- Вердников В.Г. **Советское гражданское право,** "Юридическая литература", Москва, 1987.
- Ведель Джордж. **Административное право Франции,** Москва, 1973.
- Zengin Eyüp. *Azerbaycanda mahalle komitelerinin kanuni esasları,* Azərbaycanda Yerli Özünüidarəetmə İnkişaf Yolunda, hazırlayan: Abbasbeyli Ahmed, "Adiloğlu" neşriyyatı, Bakı, 2003, s. 63-96.
- Портфели без министров, Газета "Коммерсант", 26 декабря 2002 г.
- Azərbaycan Respublikasının İnsan Hüquqları üzrə Müvəkkilinin (Ombudsmanın) 2004-cü il üzrə illik Məruzəsi, "Azərbaycan" qəzeti, 15 may 2005, № 110.