

YAXŞI İDARƏETMƏ HÜQUQU FUNDAMENTAL HÜQUQ KİMİ

Ləman Abbashlı*

Xülasə

Məqalədə yaxşı idarəetmə hüququnun fundamental hüquq kimi əsas xüsusiyyətləri hüquq ədəbiyyatında mövcud fikir müxtəlifliyi və beynəlxalq praktika əsasında geniş təhlil olunmuşdur. Qeyd edilməlidir ki, fundamental hüquq və azadlıqların sistemində yaxşı idarəetmə hüququnun yeri və rolu elmi ədəbiyyatlarda lazımi şəkildə araşdırılmamışdır. Məqalədə aparılan təhlillərlə belə qənaətə gəlinir ki, yaxşı idarəetmə hüququna "konstitusion" hüquq səviyyəsində baxılması, xüsusilə də, bu hüququn Avropa İttifaqı çərçivəsində fundamental hüquq kimi tanınması hüququn aliliyinin inkişafı və vətəndaşların hüquqlarının müdafiəsi üçün xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Bundan əlavə, yaxşı idarəetmə hüququnun fundamental hüquq kimi tanınması həm İttifaqda, həm də milli səviyyədə insanların yaşayış keyfiyyəti və dövlət xidmətləri üçün çox vacib bir məsələdir.

Açar sözlər: *yaxşı idarəetmə hüququ, fundamental hüquq, Əsas hüquqlar haqqında Xartiya, Avropa İttifaqı, vətəndaşların maraqları, insan hüquqları.*

Yaxşı idarəetmə hüququnun Əsas hüquqlar haqqında Avropa İttifaqı (Aİ) Xartiyasının 41-ci maddəsində təsbit edilməsi bu hüququn məzmununu ətraflı şəkildə açıqlamır. Faktiki olaraq bu hüquq məhkəmə tərəfindən hazırlanmış ayırı-ayrı hüquqların toplusu kimi, hərçənd natamam şəkildə nəzərdən keçirilir. Bu, bəzi izahatları tələb edir. Hərçənd bu məqalə üzrə də məqsəd yaxşı idarəetmə hüququnun müxtəlif komponentlərinin analizi olmasa da, bu kontekstdə bir neçə qeydlərin edilməsini məqsəduyğun hesab edirik.

Birincisi, Xartiyanın 41-ci maddəsində sadalanan hüquqlar, məhz bu maddədə göstərilməyən başqa inzibati prinsipləri də özündə ehtiva edə bilər. Adıçəkilən maddənin birinci bəndində yaxşı idarəetmə qərəzsiz, ədalətli və işlərin vaxtında baxılmasına hüquq kimi müəyyən edilir. Burada baxış və ya zəruri baxış prinsipi göstərilir. Qeyd edilən prinsip sorğulara vaxtlı-vaxtında cavab vermək, zəruri informasiyanın toplanması və emalı vəzifəsini nəzərdə tutur. Ancaq hesab edilmişdi ki, onlar yaxşı idarəetmənin daha geniş prinsipinin altında düşür və 41-ci maddənin tətbiqi sferasına daxil edilməlidir [1].

İkincisi, 41-ci maddə ümumi müddəaları əks etdirir. Belə ki, 41.2-ci maddədə göstərilmiş subqaydalar tam şəkildə sadalanmamışdır, həmçinin yaxşı idarəetmə hüququnun təsir sferası bilavasitə sadalanmış hüquqlarla məhdudlaşmır. Beləliklə, yaxşı idarəetmə hüququ Xartiyanın 41.2-ci maddəsində konkret sadalanan hüquqlardan fərqli hüquqları da özündə ehtiva edir.

Bu əlaqədə qeyd etmək lazımdır ki, əhəmiyyətli maddi inzibati hüquqa aid olan prinsiplər, məsələn, uyğunluq və hüquqi müəyyənlik prinsipləri, 41-ci maddədə xatırlanmır. Bu onu deməyə əsas verir ki, 41-ci maddə həm də maddi-hüquqi, həm də prosessual tələbləri özündə ehtiva edir. Belə tələblər dövlət orqan-

* Bakı Dövlət Universitetinin Hüquq fakültəsinin "İnsan hüquqları və informasiya hüququ" UNESCO kafedrasının doktorantı

ları ilə şəxslərin münasibətlərində mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu qaydalar və tələblər Avropa ittifaqı institutları ilə münasibətlərə də aiddir [2].

Üçüncü məsələ, yaxşı idarəetmə prinsipinin məzmununa yox, çox ehtimal ki, onun hədəflərinə aid edilir. Aİ inzibati hüququnun məqsədi bütövlükdə inzibati effektivlik və dövlətin hərəkətlərindən vətəndaşların müdafiəsidir.

Fundamental hüquqlardan biri kimi yaxşı idarəetmənin bəyan edilməsi açıq-aydın sonuncu qeyd edilən məqsədə aiddir. Bu aksent inzibati hüququn funksiyasının birtərəfli yanaşması üçün tənqiddə məruz qalırdı və İttifaqın kontekstində yersiz hesab edilirdi. Birtərəfli yanaşma həqiqi ola bilər. İnsan hüquqları üzrə sənəddə başqa cür ola bilərmi? İnsan hüquqları üzrə sənəd kimi Xartiyanın hədəfi əsas hüquqların müdafiəsinin təsbit edilməsindən ibarətdir. Bu, dövlətdən qarşısında vətəndaşların müdafiəsi üzrə inzibati qaydaların məqsədi ilə uyğun gəlir. Söhbət inzibati hüququn funksiyasından yox, yaxşı idarəetmənin fundamental hüquqlardan biri kimi təyin edilməsindən gedir.

Xartiyanın 41-ci maddəsinin novator xüsusiyyətlərini qeyd etmək lazımdır. Xartiyanın 41-ci maddəsinin yaxşı idarəetmə hüququnun nüfuzlu təyini özündə saxlamasına rəğmən, o yenilik hesab edilmir. Yaxşı idarəetmə prinsipinin məzmunu və məqsədi inzibati hüquq üçün yeni deyildir. Xartiyanın 41-ci maddəsinin əsas novator xüsusiyyəti ondan bərabərdir ki, bu maddə yaxşı idarəetməni subyektiv hüquq kimi təsbit edir. Subyektiv hüquq kimi vətəndaşlar dövlət orqanları ilə öz münasibətlərində Xartiyada bərkidilmiş başqa subyektiv hüquqlarla yanaşı, yaxşı idarəetməyə güvənə bilərlər. Fikir və söz azadlığında olduğu kimi, bu hüququn realizəsi zamanı insanlar inzibati qərar üçün əsaslar əldə etməyə iddia edə bilərlər. Hər iki halda inzibati orqanlar barəsində onların tələblərinin icrasının təminatı üçün vətəndaşlara hüquqi vasitə verilir [3].

Xartiyanın 41-ci maddəsində xülasə edilmiş vasitələr prosedur xarakterini daşdığından, onlar hüquqlar və vəzifələr müəyyən etmirlər və konkret qərarın çıxarılması və ya müəyyən güzəştlərin verilməsi haqqında tələb üçün əsas deyillər. Ancaq onların mahiyyəti istənilən müasir demokratik idarəetmə sistemi tərəfindən qəbul edilən normalara və dəyərlərə, hüququn aliliyinə əsaslanmışdır. Prosesual hüququn norma və dəyərləri kimi inzibati qaydalar inzibati orqanların və ayrı-ayrı şəxslərin arasında əlaqəni nizama salan maddi-hüquqi normadır. Onlar tələb edirlər ki, birincilər müəyyən yolla hərəkət etsinlər və onların şəxslərlə münasibətlərində şəxslərin müdafiəsini təmin etsinlər.

Hüququ ədəbiyyatlarında Xartiyanın 41-ci maddəsində təsbit edilən yaxşı idarəetmənin müstəqil qiyməti (mənası) xüsusi maraq kəsb edir.

Xartiyanın 41-ci maddəsində təsbit edilən yaxşı idarəetmənin novator xarakteri həmçinin yaxşı idarəetmə haqqında sənədlərdə də bu hüququn konstitusional hüquq və ya fundamental hüquq kimi əks edilməsi ilə bağlıdır. Bu yalnız İttifaq səviyyəsində yox, həm də beynəlxalq və milli səviyyədə yenilik kimi qəbul olunur. Bu statusun əldə edilməsi o faktı nəzərə alaraq maraq kəsb edir ki, Aİ inzibati hüququnun ümumi prinsipi kimi yaxşı idarəetmənin statusu şübhə altına qoyulmuşdur. Hüququn mövcudluğundan imtinanın və ya lazımi prosedurların

müəyyən standartını tələb edən ümumi normaların statusunun arasında əhəmiyyətli fərq mövcuddur. Burada digər bir məqam da bu hüququn fundamental hüquq kimi bəyan edilməsi ilə bağlıdır [4]. Xartiya əsasında əldə edilmiş status, bu cəhətdən onun sonrakı təkamülü haqqında əvvəlki proqnozların düzgünlüyünü sübut etdi.

Yaxşı idarəetmə hüququnun təsbit edilməsi yeni fundamental hüququn yaranması anlamına gəlir. Bu, İttifaqın institutları və orqanları ilə təmasda olan "hər bir insana" aid olan Xartiyanın V fəslində təsbit edilən tək hüquqdur. Məhz 41-ci maddə:

- hər kəsin qərəzsiz, ədalətlə və ağılabatan müddətdə İttifaqın institutları və orqanları tərəfindən işinə baxılması hüququna;

- hər kəsin İttifaq institutları və ya öz vəzifələrinin icrası vaxtı onun əməkdaşları tərəfindən vurulmuş ziyanın üzv-dövlətlərin qanunvericiliyinin ümumi prinsiplərinə uyğun olaraq ödənilməsinə tələb etmək hüququna;

- İttifaq institutları ilə müqavilələrin rəsmi dillərindən birində ünsiyyət saxlamağa hər bir insanın hüququna;

- administrasiyanın öz qərarlarını əsaslandırmaq vəzifəsinə zəmanət verir.

Xartiyanın V fəsilinin maddələrinin prosessual və formal xarakteri yalnız vətəndaşların maraqlarının müdafiəsinin yeni üsulunu təqdim etmir, həm də başqa əsas hüquqlarla müqayisədə vətəndaşların hüquqlarının fərqi müəyyən edir. Bu məsələ, müəyyən qədər V fəsilin hüquqmüəyyənedici müddəaları ilə izah olunur. Bu, onların qüvvədə olduğu zaman vətəndaşların maraqlarına zəmanət verməyə yönəlmiş prosessual fundamental hüquqlardır. Aİ Komissiyası təsdiq etdi ki, Xartiya "yaxşı idarəetmə hüququ da daxil olmaqla, bəzi yeni hüquqları təsbit edir, onların müdafiə etməli olduğu ali dəyərlərə baxmayaraq, hələlik əsas hüquqlar kimi dəqiq müdafiə mexanizmləri əldə etməmişlər".

Yaxşı idarəetmə hüququ hüququn aliliyinə əsaslanır (yəni, qanunçuluq və demokratiya prinsiplərinə). Xartiyanın mətninə izahlar bu yanaşmanı təsdiq edir və göstərilir ki, "41-ci maddə hüququn aliliyinə tabe olan İttifaqın mövcudluğuna əsaslanmışdır, hansının ki, xarakteristikaları presedent hüququnda işlənilib-hazırlanmışdır, xüsusilə də, yaxşı idarəetmə prinsipi ilə bağlı presedentlərdə". Bundan başqa, bu yanaşma Aİ haqqında Müqavilənin 6-cı və Nitsa müqaviləsinin preambulasıyla təsdiq edilir.

Xartiyanın 41-ci maddənin digər innovasiyası onunla bağlıdır ki, o, obyektiv prinsip olan qanunçuluğun elementlərini subyektiv hüquq olan yaxşı idarəetməyə çevirir.

Xartiyanın qəbuluna qədər yaxşı idarəetmə konsepsiyası məhkəmə qərarlarında hüquq kimi yox, prinsip kimi tanınırdı. Beləliklə, bu konsepsiya müstəqil şəkildə iddia qaldırılması zamanı iddianın əsas kimi çıxış edə bilmirdi, baxmayaraq ki, tərəflər tez-tez bu konsepsiyaya istinad edirdilər.

Faktiki olaraq, vətəndaşların və dövlət hakimiyyət orqanlarının arasında münasibətlərin nizama salınması, bir tərəfdən, dövlət administrasiyaları tərəfin-

dən riayət edilməli qaydaların qurulmasını bildirir, digər tərəfdən isə "hər bir insan"ın hüquqlarının müəyyən edilməsini bildirir.

Beləliklə, yaxşı idarəetmə hüququ fundamental hüquqdur, çünki, o vətəndaşlara hüququn başçılığına əsaslanan davranışın müəyyən standartına əməl edilməsini hakimiyyət orqanlarından tələb edir. Yaxşı idarəetmə hüququ "klassik" əsas hüquqlardan fərqlənir. Məsələ burasındadır ki, klassik mənada əsas hüquqların realizəsində dövlətin insanların həyatına və fəaliyyətinə müdaxilə etməməsi əsas götürülür, yaxşı idarəetmə hüququnda isə dövlətlərin qanunauyğun fəaliyyəti əsas götürülür.

Bundan başqa, Xartiyanın preambulasında göstərilir ki, İttifaq yalnız insan ləyaqəti, azadlığı, bərabərliyi və həmrəyliyin bölünməz, universal dəyərlərinə yox, həm də demokratiya, hüququn aliliyi prinsiplərinə, yaxşı idarəetməyə əsasən qurulmalıdır. Bundan başqa, Lissabon müqaviləsinin 8-ci maddəsində qeyd edilir ki, özünün bütün fəaliyyətində İttifaq öz vətəndaşlarının bərabərliyi prinsipinə riayət edir, hansılar ki, onun idarələri, orqanları və institutları tərəfindən bərabər imkanlardan istifadə edirlər [5]. Beləliklə, yaxşı idarəetmə prinsipinə riayət etməyə cəhd İttifaqın öz vətəndaşlarına xidmət etmə vəzifəsi kimi vurğulanır. Xartiyada, burada təsbit edilən hüquqlara konstitusion status verilməsi yolu ilə onların əsas hüquqların sırasına daxil edilməsi və bununla da həmin hüquqlara fundamental hüquqlar statusunun verilməsi tendensiyası müşahidə olunur.

İttifaqda istifadə olunan hüquqi müddələrin kataloquna yaxşı idarəetmə prinsipinin tətbiqi Əsas hüquqlar haqqında Aİ Xartiyasından başlandı. Birincisi, Əsas hüquqlar Xartiyası 7 dekabr 2000-ci il Nitsada Aİ Şurası, Parlamenti və Komissiyanın sədrləri tərəfindən elan edilmişdi. Xartiya o haqda ideyanı həyata keçirdi ki, müəyyən əsas hüquqlarla bağlı İttifaqın sənədlərində defisit aradan qaldırılmalıdır.

1 dekabr 2009-cu ildə Lissabon müqaviləsinin qüvvəyə minməsindən sonra Xartiya məcburi hüquqi qüvvə aldı. Aİ haqqında Müqavilənin 6.1-ci maddəsində nəzərdə tutulur ki, Xartiya hüquqi baxımdan məcburidir və müqavilələr kimi eyni hüquq gücünə malikdir. Bu məqsədlə Xartiyaya düzəlişlər edilmiş və o 2007-ci ilin dekabrında, Lissabon müqaviləsi ilə paralel, ikinci dəfə elan edilmiş və sonra dərc edilmişdir. Hüquqi və praktik nəticə ondan ibarətdir ki, Aİ institutları, həmçinin başqa strukturlar Xartiyada təsbit edilmiş hüquqlara hörmət etməlidir.

Bu əlaqədə Aİ və onun müəssisələri, orqanları, idarələri və institutları, həmçinin üzv-dövlətlər Xartiyada müəyyən edilmiş hüquqlara hörmət etməyə onun prinsiplərinə riayət etməyə və onun tətbiqinə kömək etməlidir [6]. Başqa sözlə, Xartiya tətbiq edilir, qərarlar və fəaliyyət Xartiyaya əsasən uyğunlaşdırılmalı və izah edilməlidir. Bu o zaman baş verir ki, üzv-dövlətlərin hakimiyyəti Aİ direktivlərini reallaşdıran milli qanunvericiliyi tətbiq edir və ya nə vaxt ki, onların hakimiyyəti bilavasitə İttifaqın aktlarını tətbiq edir.

Hərçənd Xartiya hər hansı yeni hüquqlar və ya vəzifələr müəyyən etmir, o, Aİ ölkələri və onların vətəndaşları üçün böyük əhəmiyyətə və kodifikasiya effektivinə malikdir. Bu müddəalar yalnız məcburi hüquq gücünə malik deyildir, həm də Avropa inteqrasiyası tarixində ilk dəfə mülki, siyasi, iqtisadi və sosial hüquqların tam siyahısını bir mətnədə ifadə edir. Bu sənəd əsas etibarilə İnsan hüquqları üzrə Avropa Konvensiyasında tanınmış əsas hüquqlar və azadlıqlara, Aİ üzv-dövlətlərinin konstitusiya ənənələrinə, Avropa Sosial Xartiyasına, Əməkçilərin əsas sosial hüquqları Xartiyası və başqa beynəlxalq konvensiyalara əsaslanmışdır. Xartiya struktur baxımından 6 fəsildən və 54 maddədən ibarət olan əsas hüquqların və azadlıqların bütün spektrini əhatə edir.

İnzibati prinsiplərin təyini üçün Əsas hüquqlar Xartiyasının əhəmiyyəti üç xüsusi müddəə ilə əsaslandırılır: yaxşı idarəetmə hüququ (maddə 41); sənədlərə çıxış hüququ (maddə 42) və ombudsmana müraciət etmək hüququ (maddə 43). Bundan başqa, bir çox başqa hüquqlar inzibati davranışa və strukturlara təsir edir və "yaxşı idarəetmə"nin məzmunu təşkil edirlər. Belə hüquqlar arasında aşağıdakıları xüsusilə qeyd etmək lazımdır:

- Avropa parlamentinə petisiya ilə müraciət etmək hüququ (maddə 44);
- şəxsi məlumatların müdafiəsi hüququ (maddə 8);
- qanun qarşısında bərabərlik (maddə 20);
- qeyri-diskriminasiya (maddə 21);
- Aİ-də mədəni, dini və dil müxtəlifliyinə hüquq (maddə 22);
- kişilərin və qadınların arasında bərabərlik (maddə 23);
- ümumi iqtisadi maraq kəsb edən xidmətlərə giriş (maddə 36);
- hüquqi müdafiənin effektiv vasitələrinə və ədalətli məhkəmə araşdırmasına hüquq (maddə 47).

"Yaxşı idarəetmə hüququ" adı verilmiş 41-ci maddə inzibati hüququn bir sıra konkret prinsipləri və inzibati davranışın ümumi standartlarını özündə ehtiva edir. Bu, Aİ haqqında Müqavilənin 2-ci maddəsində və Əsas hüquqlar haqqında Xartiyanın Preambulasında əks olunan hüququn aliliyi prinsipinin vacib tərkib hissəsidir. Xartiyanın 41.1-ci maddəsində müəyyən edilmişdir ki, yaxşı idarəetmə qərəzsizlik, ədalət və əqləbatan müddət prinsiplərinə əsaslanır. Qeyd etmək lazımdır ki, Xartiyanın 41-ci maddəsində təsbit edilən hüquqlar "hər kəs"ə şamil edildiyindən bu Aİ-nin vətəndaşı olmayan şəxslərin də müdafiəsi sferasını genişləndirir [7].

Yaxşı idarəetmə ifadəsi Xartiyanın 41-ci maddəsinin 2 və 4-cü bəndləri əsasında növbəti şəkildə təyin edilir:

- istənilən fərdi ölçünün qəbuluna qədər dinlənilmək hüququ;
- konfidensiallıq, peşəkar və işgüzar sirin qanuni tələblərini nəzərə alaraq öz dosyesinə girişə malik olmağa hər bir şəxsin hüququ;
- bu və ya digər şəxs barəsində qəbul olunan qərarların əsaslandırılması üzrə səlahiyyətli orqanın vəzifəsi.

Müəyyən edilən prinsiplər Avropa məhkəmələrinin ən məşhur presedentlərinə əsaslanmışdır. Bununla belə, 41-ci maddə yaxşı idarəetməyə "hüquqlar

katəqoriyası" və ya "çətir hüququ" qisminə əlavə dəyər verir, hansı ki, hüquqların siyahısını özündə ehtiva edir.

Beləliklə, yaxşı idarəetmə çərçivəsində başqa fərdi hüquqların təyini əsas etibarilə Aİ Məhkəməsinin təcrübəsindən, həmçinin başqa hüquq aktlarından və sənədlərdən asılıdır. Yaxşı idarəetmə hüququna "konstitusion" hüquq səviyyəsində baxılması, xüsusilə də, bu hüququn Aİ çərçivəsində fundamental hüquq kimi tanınması hüququn aliliyinin inkişafı və vətəndaşların hüquqlarının müdafiəsi üçün xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Bundan əlavə, yaxşı idarəetmə hüququnun fundamental hüquq kimi tanınması həm İttifaqda, həm də milli səviyyədə insanların yaşayış keyfiyyəti və dövlət xidmətləri üçün çox vacib bir məsələdir.

İstinadlar:

1. Groussot X. General Principles of Community Law. Europa Law Publishing, 2006, p. 257.
2. Reichel J. Between Supremacy and Autonomy - Applying the Principle of Good Administration in the Member States. Wolters Kluwer Law & Business, 2008, p. 244.
3. Kanska K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights // European Law Journal, N 10, 2004, p. 300.
4. Neel H.P. Principles of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 16.
5. Mitra K. Subrata. Citizenship as Cultural Flow: Structure, Agency and Power. Heidelberg: Springer Science & Business Media, 2013, p. 104.
6. Foster Nigel. Blackstone's EU Treaties and Legislation 2014-2015. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 159.
7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

ПРАВО НА ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВНОЕ ПРАВО

Ляман Аббаслы*

Резюме

В статье широко анализируются основные характеристики права на надлежащее управление как фундаментального права, исходя из разнообразия мнений, существующих в юридической литературе и международной практике. Следует отметить, что место и роль права на надлежащее управление в системе основных прав и свобод недостаточно изучены в научной литературе. Анализируя статью, можно сделать вывод, что рассмотрение права на надлежащее управление на уровне конституционного права, в частности признание этого права в качестве основного права в рамках Европейского Союза, имеет особое значение для развития нормы закона и защиты прав граждан. Кроме того, признание права на надлежащее управление в качестве основного права очень важно для качества жизни людей и государственных служб как в Союзе, так и на национальном уровне.

Ключевые слова: право на хорошее управление, фундаментальное право, Хартия основных прав, Европейский Союз, интересы граждан, права человека.

* доктарант Бакинского государственного университета

RIGHT TO GOOD GOVERNANCE AS A FUNDAMENTAL RIGHT

Laman Abbasli*

Abstract

The article widely analyzes the main characteristics of the right to good governance as a fundamental right, based on the diversity of opinions existing in the legal literature and international practice. It should be noted that the place and role of the right to good governance in the system of fundamental rights and freedoms have not been sufficiently studied in the scientific literature. Analyzing the article, we can conclude that consideration of the right to good governance at the level of constitutional law, in particular, the recognition of this right as a fundamental right within the European Union, is of particular importance for the development of the rule of law and the protection of citizens' rights. In addition, the recognition of the right to good governance as a fundamental right is very important for the quality of life of people and public services both in the Union and at the national level.

***Keywords:** the right to good governance, fundamental right, Charter on Fundamental Rights, European Union, interests of citizens, human rights.*

* Ph.D Candidate, Baku State University