

Aqil Layıcov

Vəkillər Kollegiyasının üzvü

**İNZİBATİ HÜQUQ
YENİ HÜQUQ NÖVÜ KİMİ**



Son zamanlar ölkəmizdə gedən hüquq və məhkəmə islahatlarından ən mütərəqqisi demək olar ki, inzibati hüquq mühakimə sisteminin yaradılmasıdır. Əlbəttə ki, müqayisəli şəkildə qanunvericiliyimizə və inzibati ədliyyə sistemimizə nəzər salmamışdan öndə inzibati hüququn və ədliyyənin yaranma tarixinə və zərurətinə nəzər salmaqda fayda vardır.

Ümumiyyətlə dünya hüquq doktrinasına inzibati hüququ və inzibati mühakimə sistemini Fransa gətirmişdir. İnzibati hüquq (*fransızca-droit administratif*) geniş və dar mənada olmaq üzrə iki fərqli yerə bölünür.

Geniş anlamda inzibati hüquq (*droit administratif au sens large*)-inzibati orqanların təşkili və funksionallığına tətbiq olunan bütün hüquq qaydalarının topluluğunu təşkil edir. Bu qaydalar adminstrativ hüquqla bərabər digər hüquq növlərini də ehtiva edir. Yəni inzibati münasibətlərə istənilən hüquq növü tətbiq olunur. Geniş mənada inzibati hüquq sistemi ancaq Anqlo-Sakson hüquq sisteminə aid ölkələrdə mövcuddur. Bu mənada olan inzibati hüquq sistemi əslində Qitə-Avropa hüquq sistemində olan inzibati hüquq sistemindən fərqlidir və tam olaraq inzibati hüquq sistemi sayılmır.

Dar mənada inzibati hüquq sistemi (*droit administratif au sens strict*) isə inzibati orqanın quruluş və funksional işləyişinə tətbiq olunan inzibati hüquq sisteminin kompleksini nəzərdə tutur. Geniş mənada inzibati hüquqdan fərqli olaraq dar mənada hüquq sistemində münasibətlərə tətbiq olunan hüquq sistemi spesifikləşmiş və konkretləşmişdir. Bu isə tam mənada inzibati hüquq sistemini əmələ gətirir. Dar mənada inzibati hüquq sisteminə ancaq inzibati qanunvericilik tətbiq olunur və xüsusi münasibətlərə hüquq sistemləri özəl hüquq sistemi tətbiq oluna bilməz. Dar mənada inzibati hüquq sistemi ancaq Qitə-Avropa hüquq sisteminin tətbiq edildiyi ölkələr baxımından mövcuddur. Həmçinin Azərbaycan hüquq sistemi baxımından da Qitə-Avropa hüquq sistemində tətbiq olunan inzibati hüquq sistemi tətbiq olunur. Bizim inzibati qanunvericilik baxımından da inzibati aktların qəbul edilməsi, icra olunması və ya ləğv edilməsi ilə bağlı inzibati orqanlar tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətin hüquqi əsaslarını, prinsiplərini və prosedur qaydalarını "İnzibati icraat haqqında" AR qanun müəyyən edir. Digər qanunvericilik sahələri isə inzibati hüquqa əlavə olaraq tətbiq oluna bilər. Bu zaman isə tətbiq olunacaq Azərbaycan Respublikasının xüsusi qanunları bu Qanunda nəzərdə tutulmuş müddəaları tamamlayan müddəalar və ya inzibati icraatla bağlı xüsusi qaydaları ehtiva etməlidir (İnzibati İcraat haqqında qanun 3.3-cü maddəsi). Oxşar mövqə inziabti mühakimə icraatının prosessual qaydalarını tənziilməyən "İnzibati Prosessual Məcəllədə" də nəzərdə tutulmuşdur. Həmin Məcəllənin 1.2-ci maddəsinə əsasən Bu Məcəllə ilə başqa qayda müəyyən edilmədiyi və bu Məcəllə ilə nəzərdə tutulmuş prosessual prinsiplərə zidd olmadığı hallarda, inzibati mübahisələrə dair işlər üzrə məhkəmə icraatında (bundan sonra - inzibati məhkəmə icraatı) Azərbaycan Respublikasının Mülki Prosessual Məcəlləsinin müddəaları tətbiq oluna bilər. Hər iki qanunvericiliyin tələblərindən aydın olur ki, digər hüquq sahələrinin inzibati icraat zamanı, həmçinin inzibati mühakimə zamanı tətbiqində məhdudiyət vardır. Tətbiq oluna



bilmək şansı isə iki şərtə bağlı edilmişdir. **Birinci şərt**- inzibati münasibətlərə tətbiq olunacaq inzibati qanunvericilik yoxdur, **ikinci şərt isə**- tətbiq olunacaq digər hüquq sahələri inzibati hüquq sisteminin ümumi prinsiplərinə zidd olmamalı, tamamlayıcı mahiyyətdə olmalı, inzibati icraatın mahiyyətini aradan qaldırmamalıdır. Göründüyü kimi xüsusiyyətlərinə görə Azərbaycan qanunvericilik sistemi Qitə-Avropa hüquq sistemində mövcud olan dar mənada inziabti hüquq sistemini mənimsəmişdir. Bu isə tam olaraq inzibati hüquq sisteminin mövcudluğundan xəbər verir. Eyni zamanda həmçinin qeyd olunmalıdır ki, inzibati hüquq sistemi fərqli olduğu kimi Anqlo-sakson və Qitə-Avropa hüquq sistemi baxımından həmçinin inzibati mühakimə sistemi də fərqlidir.

Anqlo-Sakson hüquq sistemində inzibati mühakimə sistemi müstəqil olaraq mövcud deyil. Bu sistem “Ortaq hüquq sistemi (common law)”və ya “Ümumi Ədliyyə Sistemi” adlanır. Bu sistemdə ümumi hüququn kənarında ayrıca bir inzibati ədliyyə sistemi yoxdur. Bütün mühakimələr ümumi normalara əsasən təşkil olunan məhkəmələr tərəfindən aparılır. Şübhəsiz ki, İngiltərədə və ABŞ kimi Anqlo-Sakson hüquq sistemini mənimsəyən ölkələrdə də inzibati orqanların və yaxud inzibati orqan mahiyyətindəki şəxslərin inzibati fəaliyyətləri vardır. Əlbətdə ki, inzibati fəaliyyətə tətbiq olunan hüquq mövcuddur. Lakin yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi bu hüquq sistemi spesifik hüquq sistemi olmayıb, ümumi hüquq sistemidir (common law). Bu sistemin mövcud olduğu ölkələrdə inzibati idarəetmə zamanı və yaxud xüsusi münasibətlər zamanı tətbiq olunan hüquq sistemində heç bir fərq yoxdur. Bu ölkələrdə “inzibati hüquq” (administrative law) dərşinin olması, belə adlı kitabların yazılması belə işin mahiyyətinə təsir etmir. Çünki inzibati hüquq sisteminə spesifikasiylik verilməmiş, tətbiqat sahəsində isə özəl şəxslərlə heç bir fərq qoyulmamışdır. Qısa olaraq qeyd edilə bilər ki, xüsusi münasibətlərə tətbiq oluna bilməyən və xüsusi hüquqda rast gəlinməyən ayrıca bir qaydalar mövcud deyildir inzibati hüquq sahəsində. Bu isə öz növbəsində geniş mənada inzibati hüquq sistemini əmələ gətirir.

Həmçinin bu ölkələr baxımından inzibati mübahisələrə baxmaqda məsul olan xüsusi inzibati məhkəmələr mövcud deyil. Bu ölkələr baxımından “mühakimələrin birliyi” halı spesifikdir. Bu ölkələrdə inzibati məhkəmələr adlı (*administrative tribunals*) ayrıca məhkəmələrin olması belə işin mahiyyətinə qəti təsir göstərmir. Çünki bu məhkəmələrdə tətbiq olunacaq ayrıca spesifik inzibati hüquq və məhkəmənin qərarını təftiş edən üst inzibati məhkəmə mövcud deyildir. Bu məhkəmələrin ümumi məhkəmələrdən demək olar ki, heç bir fərqi yoxdur. Kiçik fərq isə sadəcə az həcmdə olan ixtisaslaşma ilə bağlıdır. Məhz buna görə də Anqlo-Sakson hüquq sistemi “Ədli nəzarət sistemi” adlanır.

Üzərində daha geniş və hətda tarixinə qısa baxış keçirəcəyimiz əsl inzibati mühakimə icraatının mövcud olduğu hüquq sistemi isə Qitə-Avropası hüquq sistemidir. Bu hüquq sisteminin mənbəyini isə Fransa təşkil edir. Ona görə də Fransada bu sistemin yaranma tarixinə və inkişaf mərhələlərinə nəzər salmaqda fayda vardır.

İnzibati hüququn (mühakimənin) əmələ gəlməsi və tarixi. Əlbəttə ki, bir ölkədə sözün əsl mənasında inzibati hüququn əmələ gəlməsi üçün ilk öncə xüsusi və inzibati hüquq sistemləri arasında fərqli yanaşmaların olması vacibdir. İnzibati hüquq 19-cü əsrdə Fransada çox xüsusi şərtlər nəticəsində əmələ gəlmişdir. Fransada inqilabdan sonra 24 avqust 1790-cı il Qanunla inzibati və ədli (ümumi) məqamların ayrılığı sistemi qəbul edilmişdir. Hakimlərə qəti olaraq inzibati orqanlara və inzibatçılara qarşı şikayətlərə baxılması qadağan edilmişdir. Hətta bu şərti pozan hakimlər barədə cinayət məsuliyyəti də müəyyən edilmişdir. Bu qanunun 13-cü maddəsində belə bir şərt vardır:

“Ədalət mühakimə vəzifəsi inzibati vəzifələrdən ayrılır və hər zaman da ayrı qalacaqdır. Hakimlər necə olursa olsun inzibati məqamların işlərinə qarışa bilməz, vəzifələrinin icrası olaraq inzibatçılar heç bir zaman ədalət mühakiməsinin təftiş subyekti ola bilməz. İnzibatçılar heç bir zaman məhkəmələrə çağırıla bilməzlər. Əks təqdirdə hakimlər vəzifə cinayəti törətmiş olacaqlar”.

Bu minvalla Fransada inzibati orqanların hərəkətlərinə görə hərəkətlər məhkəmə predmeti olmadıqca, vətəndaşlar daha çox inzibati orqanlara onların vurduqları zərərləri ödətdirmək üçün müraciət edirdilər. Digər tərəfdən isə müraciət edə bilməyən şəxslər daha çox narazı eloktorata çevrilirdi. İdarəçi demək olar ki, öz hərəkətlətini özü təftiş edir və mühakimə edirdi. Bu isə

subyektivliyə yol açırdı. Bu zamanlar Fransada inzibatçıları daha çox inibatçı-hakim adlandırırdılar. Çünki əvvəl qeyd etdiyimiz kimi öz hərəkətlərinin arbitri məhz özü olurdu. Bu isə ədalət mühakiməsi prinsipinə zidd idi. Necə deyərlər bu praktika “heç kim öz mübahisəsində hakim ola bilməz” (*nemo debet esse iudex in propria causa*) bəşəri-hüquq prinsipinə zidd idi.

Nəticə etibarilə 13 dekabr 1799-cu il Fransa Konstitusiyası ilə tarixdə ilk dəfə olaraq inzibati mühakimə orqanı olan “Konsey Deta-Conseil de Etat” təsis edildi. Lakin həmin Konseyin özlüyündə qərar vermək səlahiyyəti yox idi. Sadəcə bu orqan inzibati şikayətlərlə bağlı məsələyə dair təqdimatla dövlət başçısına müraciət edirdi və dövlət başçısı da təqdimatda qeyd olunan əsaslar üzrə qərar verirdi. Bu mərhələ təxminən 75 il davam etdi. Hətta belə bir misal da qeyd edilməlidir ki, dövlət başçıları bu Konseyin təqdimatlarına o qədər inanmış ki, hətta Napoleon Bonapartın özü belə heç bir tərəddüd etmədən təqdimata uyğun qərar qəbul edirdi.

Nəhayət 24 may 1872-ci il tarixli qanunla Konseyə qəti qərar vermək səlahiyyəti verildi. Bu hadisəyə Fransa hüquq tarixində “güzəşt edilmiş ədalət sistemi” də deyilir. İngilis hüququndan fərqli olaraq Fransada inzibati sahədə mühakimə səlahiyyətləri hakimiyət tərəfindən Konseyə ötürmüş oldu. Lakin İngiltərədə isə kraliyyət ədalət çeşməsi olaraq qalır (*fontain of justice*).

Qısaca olaraq inzibati hüquq Fransada Konseyin inzibati mühabisələrə baxması ilə əlaqədar olaraq yeni bir hüquq növü kimi hüquq doktrinasında meydana gəlmişdir. Məşhur Fransa hüquqşünası olan Corc Vedelin dediyi **kimi inzibati hüquq inzibati orqanları deyil, inzibati orqanlar inzibati hüququn əmələ gəlmə zərurətini ortaya qoymuşdur.**

Qitə-Avropa hüquq sisteminə aid olan digər ölkələr isə mərhələli şəkildə bu hüquq sistemini Fransa hüquq sistemindən mənimsəmişdilər.

İnzibati hüququn xüsusiyyətləri aşağıdakılardır:

1. İnzibati hüquq gənc hüquq növüdür. İnzibati hüquq 1800-cü illərdə Fransada əmələ gəlmiş və bir çox bəşəri prinsiplərini isə Roma hüququndan mənimsəmişdir.

2. İnzibati hüquq kodifikasiya edilməmiş hüquq növüdür. Yeni hüquq növü olması ilə əlaqədar olaraq inzibati hüquq qaydaları dağınıq haldadır. Dünya praktikasında bu hüquq növü inkorporasiya, məcəllələşdirmə, külliyyat şəklində bir yerdə toplanmamış haldadır.

3. İnzibati hüquq əksər hallarda presedent əmələ gətirən və presedentlərə müraciət edən bir hüquq növüdür. İnzibati hüququn dağınıq olmasının əsas səbəblərindən biri də onun daha çox presedental hüquqa meyilli olmasıdır. Bəzi alimlərin fikrinə görə məhz buna görə də inzibati hüququ yarı-gizli hüquq adlandırırlar.

4. İnzibati hüquq müstəqil/avtonom hüquq növüdür. İnzibati hüquq xüsusi və beynəlxalq hüquqdan fərqli olaraq inzibati hüquq öz spesifikliyi ilə fərqlənən, xüsusi bir hüquq sistemini təşkil edir. Bənzərlik və mahiyyət etibarilə digər hüquq sistemlərinə aiddiyyəti yoxdur.

5. İnzibati hüquq sistemində icraat təktərəflidir (uniletarial). Xüsusi hüquqdan fərqli olaraq münasibətlərin əmələ gəlməsi üçün iradə bəyanı, qarşı tərəfin qəbulu ilə deyil təktərəfli olaraq dövlətin səlahiyyətlərini mənimsəyərək verilən qərarlar, atılan adımlar şəklində qarşımıza çıxır. Və yaxud beynəlxalq hüquqdakı kimi münasibətin əmələ gəlməsi üçün dövlətlərin suveren iradəsinə də gərək yoxdu. İnzibati hüquqda digər tərəfdən tərəflər arasında bərabərlik prinsipi də gözlənilməz. İnzibati hüquqda “bərabərsizlik” (*inegalite*) prinsipi qüvvədədir. İnzibati hüquqda dövlətə səlahiyyət və imtiyaz verilmişdir. Bu imtiyaz və hegemonluğun verilməsinin yeganə məqsədi ümumi mənfəət (*actio popularis*) və ictimai yarardır.

Azərbaycan baxından inzibati hüququn əmələ gəlməsinə və ixtisaslaşmış inzibati məhkəmələrin yaranma tarixinə baxsaq bizim ölkə üçün də yeni bir hüquq sahəsidir. Bu hüquq sahəsi hər zaman özündə dəyişikliyə və təkamülə məruz qalır. 01 yanvar 2007-ci il tarixindən qüvvəyə minən “İnzibati icraat haqqında” AR qanunu inzibati aktların qəbul edilməsi, icra olunması və ya ləğv edilməsi ilə bağlı inzibati orqanlar tərəfindən həyata keçirilən fəaliyyətin hüquqi əsaslarını, prinsiplərini və prosedur qaydalarını müəyyən edir. Həmçinin inzibati orqanlarla mühabisələr zamanı məhkəmə prosessual normalarını müəyyən edən “İnzibati Prosessual” Məcəllə qəbul edilmişdir. İnzibati-iqtisadi məhkəmələr yaradılana və qanunvericilikdə müvafiq islahatlar



aparılana qədər inzibati mübahisələrə MPM-ə əsasən baxılırdı. İslahatlar nəticəsində inzibati proses fərqli bir sahəyə çevrildi. “Azərbaycan Respublikasının Mülki Prosesual Məcəlləsinə dəyişikliklərin edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının 10 iyun 2011-ci il tarixli 143-IVQD sayılı Qanunu ilə ümumi məhkəmələrin baxdığı işlərin sırasından “inzibati” sözü və MPM-dən inzibati prosesi tənzimləyən 26-29 və 38-ci fəsillər çıxarıldı. Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi bu sahədə ümumi ixtisaslaşdırılmış məhkəmələrin olmaması və tətbiq olunacaq xüsusi, spesifik hüquq sahəsini olmaması Anqlo-Sakson hüquq sistemində mövcud olan geniş mənada inzibati hüquq sistemində daha uyğun idi. Çünki ümumi məhkəmələr bu tip işlərə baxmaqda məsul idi. Bu işə inzibati mühakimə icraatı formasında deyil ümumi mühakimə icraatı formasında aparılırdı. Lakin unutmamaq lazımdır ki, ölkəmizdə bu sistemin ən yeni hüquq sistemi olmasını nəzərə alsaq bu sahədə çatışmamazlıqlar da mövcuddur. Belə ki, tez-tez məhkəmələr adi aktları inzibati aktlarla qarışdırır və yuxarı nəzarət məhkəmələri haqlı olaraq aşağı instansiya məhkəmələrinin qərarlarını ləğv edərək işi yenidən araşdırmaq üçün məhkəmə baxışına qaytarır. Dəfələrcə inzibati akt meyarının müəyyən edilməsi mövzusu Konstitusiyaya Məhkəməsinin icraat predmeti olmuş və bu barədə müxtəlif qərarlar mövcuddur.

İnzibati Məhkəmələr baxımından digər problem sayılacaq məsələ ondan ibarətdir ki, bu məhkəmələr Qitə-Avropa hüquq sistemində olduğu kimi tam mənada ixtisaslaşmamışdır. Belə ki, Məhkəmələrin adından da göründüyü kimi inzibati-iqtisadi məhkəmələr adlanır. Bu işə eyni hakimin həm inzibati həm də iqtisadi işlərə çıxma bilmə ehtimalını otaya qoyur. Nəticədə işin çevik və daha ixtisaslı hakimlər tərəfindən baxılmasına mane olur. Əslində inzibati və iqtisadi işlərin eyni ixtisaslı məhkəmədə birləşməsi məntiqli cəhətdən uyğunsuzluq təşkil edir. Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi inzibati icraat tam spesifik hüquq sistemi olub digər hüquq sistemlərindən fərqlidir. Xüsusilə özəl hüquq sistemindən tam fərqlidir. İqtisadi məsələlər isə özəl hüquq sisteminin bir parçası olduğu üçün iqtisadi mübahisələrə inzibati məhkəmə sisteminin tərkibində deyil, elə ümumi məhkəmələrin tərkibində baxılması daha məntiqli olardı. Fransa, Almaniya və digər Qitə-Avropası hüquq sistemində daxil olan ölkələrin məhkəmə sistemində baxsaq İnzibati məhkəmələr tam müstəqil olaraq məhkəmənin bir qolunu təşkil edir və özündə özəl hüquqa aid hər hansı bir mübahisəyə baxmaq səlahiyyətini ehtiva etmir. Belə olan təqdirdə isə narazı vətəndaş çevik olaraq ixtisaslaşmış məhkəmələr tərəfindən qaldırdığı mübahisəyə baxmaq hüququ əldə edir. Bu işə ilk öncə səlahiyyət aiddiyyəti qaydalarının səmərəli müəyyən edilməsinə xidmət edir. Avropa Məhkəməsi Avropa ölkələrinin milli qanunvericiliyində məhkəmə aidiyyəti məsələsinin dəqiq göstərilməsinin vacibliyini də xüsusi vurğulamışdır. Avropa Məhkəməsi Çerçin Rusiya Federasiyasına qarşı iş üzrə 16 sentyabr 2010-cu il tarixli qərarında bildirir ki, qanunverici tərəfindən aidiyyət məsələlərinin dəqiq müəyyən edilməməsi şəxsin məhkəmədə müdafiə olunmaq hüququnu və Konvensiyanın 6-cı maddəsinin 1-ci bəndinin tələblərini pozur.

İnzibati mübahisələr baxımından digər mübahisə və narazılıq doğuran məqam isə işlərin uzun müddətdə məhkəmə icraatında qalması və qərar çıxarılmaması ilə bağlıdır. “İnzibati Prosesual Məcəllədə” işlərə baxılma müddətinin son həddini müəyyən edən tələb olmadığı üçün məhz bu problem qaçınılmazdır. Əslində Qitə-Avropa ölkələri üçün də bu hal rastlanan haldır. Dəfələrcə Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi məhkəmə prosesinin uzun sürməsinə ağılabatan müddətdə proseslərə baxılmaq hüququnu pozuntusu kimi qiymətləndirib. Spesifik olaraq inzibati məhkəmələr tərəfindən işin uzun müddətdə baxılması yönündə ən məşhur qərarlardan biri Rumfun Almaniya qarşı 02 sentyabr 2010-cu il tarixli Avropa Məhkəməsinin qərarıdır. Avropa Məhkəməsi bu qərarında məhkəmə icraatının uzadılmasını Konvensiyanın “ağılabatan müddətdə” məhkəmə araşdırma hüququnun yəni Konvensiyanın 6-cı maddəsinin və səmərəli hüquqi müdafiə vasitələrindən istifadə etmək hüququnun (13-cü maddənin) pozulması kimi qiymətləndirmişdir. Ümumiyyətlə Avropa Məhkəməsinin presedentlərinə baxdıqda inzibati məhkəmələrin hədsiz və məntiqsiz uzanmasına qarşı ən çox Almaniya qarşı şikayət vardır. Demək olar ki, inzibati ədliyyənin beşiyi sayılan Fransaya qarşı inzibati məhkəmə icraatının uzunluğuna dair şikayət mövcud deyil.

Eyni zamanda ağılabatan müddətlə bağlı İnsan Hüquqları üzrə Avropa Məhkəməsi (bundan sonra –

Avropa Məhkəməsi) öz presedent hüququnda Konvensiyanın 6-cı maddəsi baxımından ədalət mühakiməsində “ağlabatan müddət” qiymətləndirilməsində bir neçə faktorun nəzərə alınmasının vacibliyini bildirmişdir: işin mürəkkəbliyi, iddiaçının davranışı, məhkəmə və ümumiyyətlə dövlət hakimiyyət orqanlarının hərəkətləri və ərizəçi üçün riskin dərəcəsi. Məhkəmə aidiyyəti məsələsi isə dövlət hakimiyyətinin üzərinə düşən məsuliyyət faktorudur. Avropa Məhkəməsinin Zimmermann və Steiner İsveçrəyə qarşı iş üzrə 13 iyul 1983-cü il tarixli qərarında qeyd edilmişdir ki, “dövlətlər öz hüquq sistemlərini elə tənzimləməlidirlər ki, ağlabatan müddətdə məhkəmə araşdırmasını təmin etmək prinsipi daxil olmaqla, məhkəmələr öz fəaliyyətini Konvensiyanın 6-cı maddəsinin 1-ci bəndinin tələblərinə uyğun həyata keçirə bilsinlər.

Güman edirik ki, ağlabatan müddət baxımından AİHM presedentlərinə istinadən inzibati mühakiməni həyata keçirən məhkəmələrimiz daha çevik məsələyə hüquqi qiymət verəcək və vətəndaşların əsas hüquq və azadlıqları arasında olan məhkəməyə müraciət etmək hüququnun səmərəli istifadəsinə zəmin yaradacaqlardır. Əks halda bu hüquq praktiki və effektiv olmaqdan daha çox nəzəri və xəyali olaraq yaddaşlarda qalacaqdır.

