

**İNZİBATİ HÜQUQ VƏ HÜQUQİ DÖVLƏT:
AZƏRBAYCANDA İNZİBATİ HÜQUQ
İSLAHATI**

**VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSSTAAT
– DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM
IN ASERBAIDSCHAN**

**ADMINISTRATIVE LAW AND THE RULE
OF LAW – THE REFORM
OF ADMINISTRATIVE LAW
IN AZERBAIJAN**



**«Hüquq ədəbiyyatı» nəşriyyatı
Bakı–2006**

İ (58) 2006

İ (58) 2006 **«İnzibati hüquq və hüquqi dövlət: Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı» mövzusunda beynəlxalq konfrans». «Hüquq ədəbiyyatı» nəşriyyatı, Bakı, 2006-cı il, 256 səh.**

İ $\frac{420010000 - 001}{h (062) 2006}$ sifarişlə

© “Hüquq ədəbiyyatı” nəşriyyatı, 2006



«İnzibati hüquq və hüquqi dövlət: Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı» mövzusunda Beynəlxalq Konfrans 3 may 2006-cı il tarixdə, Bakı şəhərində Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyəti (GTZ), Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi və Beynəlxalq Hüquqi Əməkdaşlıq Mərkəzi (CILC, Niderland) tərəfindən təşkil edilmişdir.

Die Internationale Konferenz zum Thema «Verwaltungsrecht und Rechtsstaat – Die Verwaltungsrechtsreform in Aserbaidshan» wurde am 3. Mai 2006 in Baku von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), dem Parlament der Republik Aserbaidshan und dem Center for International Legal Cooperation (CILC), Niederlande, veranstaltet.

International Conference «Administrative law and the rule of law: The reform of administrative law in Azerbaijan» was organized by the German Agency for Technical Cooperation (GTZ), Parliament of the Republic of Azerbaijan and Center for International Legal Cooperation (CILC-Netherlands) on 3 May 2006 in Baku.

MÜNDƏRİCAT

<i>Cənab Thomas Herrmann</i> ÖN SÖZ	8
<i>Cənab Səfa Mirzəyev</i> GİRİŞ SÖZÜ	11
<i>Cənab Səyyad Kərimov</i> AZƏRBAYCANDA İNZİBATİ HÜQUQ İSLAHATI: REALLIQ VƏ İNKİŞAF PERSPEKTİVLƏRİ	15
<i>Cənab Folker Ellenberqer</i> ALMANİYADA İNZİBATİ HÜQUQ PRAKTİKASI: İNKİŞAF YOLU, TƏCRÜBƏ VƏ PERSPEKTİVLƏR	26
<i>Cənab Michiel Sheltema</i> NİDERLANDDA İNZİBATİ HÜQUQ İSLAHATLARI: ÖYRƏNİLMƏLİ OLAN ÜMUMİ NƏTİCƏLƏR	46
<i>Cənab Filip Qerber</i> İNZİBATİ İCRAAT HÜQUQUNUN UYĞUNLAŞDIRILMASINDA AVROPA ŞURASININ ROLU	53
<i>Cənab Paata Turava</i> «İNZİBATİ HÜQUQDA DƏYİŞİKLİKLƏR – GÜRCÜSTANDA YENİ İNZİBATİ İCRAAT HAQQINDA QANUNLA BAĞLI TƏCRÜBƏ»	69

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Herr Thomas Herrmann</i> VORWORT	91
<i>Herr Safa Mirzayew</i> EINFÜHRUNG	94
<i>Herr Sayyad Karimow</i> DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM IN ASERBAIDSCHAN: REALITÄT UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN	98
<i>Herr Volker Ellenberger</i> DIE VERWALTUNGSPRAXIS IN DEUTSCHLAND: ENTWICKLUNG, ERFAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN	109
<i>Herr Michiel Sheltema</i> DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM IN DEN NIEDERLANDEN: ERFAHRUNGEN UND LEHREN	130
<i>Herr Philippe Gerber</i> DIE ROLLE DES EUROPARATS BEI DER HARMONISIERUNG DES VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHTS	138
<i>Herr Paata Turava</i> VERWALTUNGSRECHT IN DER TRANSFORMATION - ERFAHRUNGEN MIT DEM NEUEN VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ IN GEORGIEN	154

CONTENTS

Mr. Thomas Herrmann PREFACE	176
Mr. Safa Mirzayev OPENING SPEECH	179
Mr. Sayyad Karimov THE ADMINISTRATIVE LAW REFORM IN AZERBAIJAN: REALITY AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES	183
Mr. Volker Ellenberger THE PRACTICE IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE LAW IN GERMANY: DEVELOPMENT, EXPERIENCE AND PERSPECTIVES	193
Mr. Michiel Sheltema REFORMS OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE NETHERLANDS: GENERAL LESSONS TO BE LEARNED	211
Mr. Philippe Gerber THE ROLE OF THE COUNCIL OF EUROPE IN THE HARMONISATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW	218
Mr. Paata Turava ADMINISTRATIVE LAW IN TRANSFORMATION - EXPERIENCE WITH THE NEW LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN GEORGIA	234

**İNZİBATİ HÜQUQ VƏ HÜQUQİ DÖVLƏT:
AZƏRBAYCANDA İNZİBATİ HÜQUQ
İSLAHATI**

ÖN SÖZ

Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyətinin (GTZ) «Azərbaycanda məhkəmə və hüquq islahatlarının dəstəklənməsi» layihəsi 2006-cı il may ayının 3-də Bakı şəhərində Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi və Niderlandda yerləşən Beynəlxalq Hüquqi Əməkdaşlıq Mərkəzi (CILC) ilə birgə «İnzibati hüquq və hüquqi dövlət: Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı» mövzusunda beynəlxalq konfrans keçirdi. Tədbirə dəvət olunmuş 76 nəfərdən 13-ü nazir müavini, digərləri isə Prezidentin İcra Aparatı, Milli Məclis, məhkəmə hakimiyyəti və inzibati orqanları təmsil edən yüksək vəzifəli şəxslər və xarici ölkələrdən gələn qonaqlar idilər.

Konfrans hazırda Azərbaycanda həyata keçirilən inzibati hüquq islahatı ilə bağlı başlanğıc tədbiri rolunu oynadı. Onun keçirilməsi əsasən 2 məqsədlə bağlı idi:

Birincisi, bu konfransın keçirilməsi ilə Azərbaycan Respublikasının yeni «İnzibati icraat haqqında» Qanunu və onun vətəndaşla dövlət arasındakı gələcək münasibətlər üçün mühüm əhəmiyyəti hökumət, inzibati orqanlar, məhkəmə hakimiyyətinin yüksək vəzifəli nümayəndələri, habelə geniş ictimaiyyətə yaxından təqdim olundu. Azərbaycan Respublikasının «İnzibati-Prosesual Məcəlləsi» ilə birlikdə 2007-ci il yanvar ayının 1-də qüvvəyə minəcək bu Qanun, inzibati hüquq islahatının əsasını təşkil etməklə yanaşı, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında əksini tapmış hüquqi dövlət qurmaq niyyətinin həyata keçirilməsini daha

da gücləndirəcəkdir. Qanun Azərbaycanın inzibati orqanlarında icraatı daha şəffaf və daha effektiv etmək, onların fəaliyyətini qanunda nəzərdə tutulmuş əsaslara bağlamaq, habelə vətəndaşları və müəssisələri inzibati orqanların qanunsuz qərarlarına qarşı bu vaxta qədərkindən daha yaxşı müdafiə etmək məqsədi güdür. Beləliklə, bu Qanun hüquqi təminatı daha da möhkəmləndirəcək və eyni zamanda Azərbaycanda korrupsiya ilə mübarizədə mühüm bir vasitə qismində çıxış edəcəkdir.

Konfransın keçirilməsində digər bir məqsəd, Almaniya, Niderland, eləcə də qonşu Gürcüstan kimi digər Avropa ölkələrinin inzibati hüquq təcrübəsi və Avropa Şurasının bu hüquq sahəsi üçün nəzərdə tutulmuş müddəaları barədə məlumat vermək, habelə Avropanın tanınmış və özünü doğrultmuş hüquq standartlarına uyğun olan müasir inzibati hüququ təbliğ etmək idi.

Konfransdakı qızgın müzakirələr mövzunun aktual olmasını və iştirakçıların Azərbaycanda həyata keçirilən inzibati hüquq islahatına olan marağını bir daha aşkar surətdə ortaya qoydu. İslahatın ölkənin hüquqi dövlətçilik istiqamətində gələcək inkişafına əhəmiyyətli dərəcədə yardım edəcəyi barədə vahid fikir mövcud idi. Qanunun uğurlu olması həmçinin inzibati orqanların fəaliyyətinin gələcəkdə geniş qanunvericilik bazasına əsaslanması, eləcə də inzibati orqan və məhkəmələrin tez bir zamanda yeni hüququn tətbiqi ilə yaxından tanış olmalarından asılı olacaqdır.

Konfransda edilmiş bütün çıxışların mətni bu kitabda konfransın keçirildiyi hər üç dildə çap edilmişdir. Burada məqsəd, həmin çıxışları məlumat almaq və müzakirə etmək üçün müvafiq sahə ilə məşğul olan daha geniş ictimaiyyətin sərəncamına verməkdir.

Sonda mən bütün konfrans iştirakçlarına, xüsusilə, məruzəçilərə, müzakirələrə sədrlik edən şəxslərə və tərcüməçilərə fəal iştirakları üçün bir daha dərin minnətdarlığımı bildirmək istədim.

Bakı, iyun 2006-cı il

Thomas Herrmann
Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyətinin (GTZ) «Azərbaycanda məhkəmə və hüquq islahatlarının dəstəklənməsi» layihəsinin rəhbəri

GİRİŞ SÖZÜ

Hörmətli konfrans iştirakçıları!
Dəyərli xanımlar və cənablar!

12 noyabr 1995-ci ildə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası həyatın müxtəlif sahələrini əhatə edən islahatların başlanmasına və həyata keçirilməsinə təkan verdi.

Qeyd olunan islahatların tərkib hissəsi və onların məntiqi davamı olaraq inzibati hüquq və inzibati idarəçilik sahəsində də islahatlara bir ehtiyac var idi. Zaman özü bunu tələb edirdi. Totalitar sovet dönməndən qalmış münasibətlər sistemi artıq öz dövrünü başa vurmuşdu. Ölkədə yeni münasibətlər sistemi yaranırdı, bazar iqtisadiyyatı formalaşırdı, yeni mülkiyyət formaları meydana gəlirdi. Yeni siyasi sistemə keçid, Konstitusiyada bəyan edilmiş hüquqi, demokratik dövlət quruculuğu idarəcilik münasibətlərinin müasir inkişaf səviyyəsinə uyğunlaşdırılmasını, idarəciliyin inzibati-hüquqi formalarının təkmilləşdirilməsini, praktikada idarəciliyin yeni forma və metodlarının tətbiq edilməsini şərtləndirirdi. Bütün bu proseslər adekvat inzibati-hüquqi və inzibati-prosessual təminatlar sisteminin və bununla əlaqədar müvafiq qanunvericilik bazasının yaradılmasını zəruri edirdi.

Məlumdur ki, hüquqi nizamlaşmanın səmərəliliyi onun ictimai tələbata, dövlət quruculuğu tendensiyalarına və stratejiyasına uyğunluğu ilə müəyyən edilir. Bu baxımdan Azərbaycan Respublikasında bəyan olunmuş hüquqi dövlət quruculuğu idarəcilik fəaliyyəti formalarını müəyyən edən normaların müasir inkişaf tendensiyalarına uyğunlaşdırılmasını tələb edirdi. Biz inzibati hüququ şəxsiyyətin və cəmiyyətin maraqları naminə fəaliyyət göstərən cəvik icra hakimiyyəti strukturlarının yaradılmasının hüquqi vasitəsinə çevirməliydik.

Azərbaycan bir sıra beynəlxalq təşkilatların üzvüdür, eyni zamanda çoxsaylı beynəlxalq müqavilələrə qoşulmuş və tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələri özünün qanunvericilik sisteminin tərkib hissəsi elan etmişdir. Beynəlxalq əməkdaşlıq və beynəlxalq inteqrasiya prosesləri ilə əlaqədar inzibati hüququn predmetinə, onun məzmununa, funksiyalarına, prinsiplərinə, institutlarına yeni, qabaqcıl ideyaların və konsepsiyaların qanunvericilik səviyyəsində maddiləşdirilməsi tələb edilirdi. Bu baxımdan dövlət-vətəndaş münasibətlərinin qurulmasında, dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanlarının fəaliyyətində insan haqları sahəsində beynəlxalq standartlara uyğun hüquqi prinsiplərin tətbiqi, qabaqcıl xarici təcrübənin öyrənilməsi və qanun yaradıcılığı prosesində istifadə olunması xüsusi aktualıq kəsb edirdi.

Bu sahədə islahatları zərurətə çevirən başqa bir aspekti də qeyd etmək istərdim. Bu da hazırda beynəlxalq birliyi, o cümlədən Azərbaycanın siyasi hakimiyyətini narahat edən korrupsiya problemidir. Həmin problemin həlli ilə bağlı qəbul edilmiş beynəlxalq sənədlərin müddəalarını milli qanunvericiliyə inkorporasiya edən Azərbaycanda bu gün korrupsiyaya qarşı mübarizə dövlət siyasətinin mühüm istiqamətlərindən biri elan edilmişdir və ölkə prezidenti cənab İlham

Əliyev bu istiqamətin müstəsna əhəmiyyətini xüsusi vurğulamışdır. İnzibati hüququn islahatları çərçivəsində həyata keçirilməsi planlaşdırılan və dövlət idarəçiliyi orqanlarının səmərəli və şəffaf fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının yaradılmasına yönəlmiş tədbirləri, həm də korrupsiyanın qarşısının alınması ilə bağlı görülən preventiv xarakterli tədbirlər sırasına aid etmək olar. Məhz bu baxımdan Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Dövlət Proqramında «İnzibati icraat haqqında» Qanunun və bununla əlaqəli digər qanunvericilik aktlarının hazırlanması və qəbul edilməsi nəzərdə tutulmuşdur.

Dövlət Proqramı eyni zamanda inzibati hüquq sahəsində islahatlarla bağlı ölkə rəhbərliyinin siyasi iradəsini bir daha ortaya qoydu və bu islahatların labüd və qaçılmaz olduğunu göstərdi. Və biz ulu öndərimiz H. Əliyevin siyasi dəstəyinə söykənərək bu sahədə ilkin, eyni zamanda əhəmiyyətli addımların atılmasına qərar verdik. Bu məqsədlə Azərbaycan, alman və Avropa Şurasının ekspertlərindən ibarət beynəlxalq işçi qrupu yaradıldı. Burada bir faktı qeyd etməyi özümə borc bilirəm. Haqqında danışdığımız islahatlar Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyətinin, Avropa Şurasının dəstəyi və yaxından iştirakı ilə həyata keçirilir. Son zamanlar Hollandiyanın Beynəlxalq Hüquqi Əməkdaşlıq Mərkəzi də fəal şəkildə bu islahatların həyata keçirilməsinə qoşulmuşdur.

Bu gün bu beynəlxalq əməkdaşlıq artıq öz bəhrəsini verməkdədir. İnzibati orqanların davranış qaydalarını və prosedur təminatlarını, onların fəaliyyətinin hüquqi əsaslarını müəyyən edən «İnzibati icraat haqqında» Qanun artıq Parlamentdə qəbul olunmuş və Prezident tərəfindən imzalanmışdır. Bu Qanunla əlaqəli olan başqa bir qanun layihəsi – «İnzibati-prosessual Məcəllə»nin layihəsi üzərində intensiv

iş gedir. Həmin layihənin Parlamentin payız sessiyasında müzakirəyə təqdim olunması nəzərdə tutulur.

Hörmətli konfrans iştirakçıları!

Hər bir tədbirin, o cümlədən xüsusilə geniş miqyaslı və kompleks tədbirləri əhatə edən hər bir islahatın bir məramı, bir məqsədi olur. Bu mənada inzibati hüquq sahəsində islahatların həyata keçirilməsində bizim də xoş bir məramımız, aydın bir məqsədimiz var. Bizim məqsədimiz demokratik və hüquqi dövlət quruculuğu vəzifəsini reallaşdırmaqdan ibarətdir. Bu məqsədə aparar yol isə qanunun aliliyindən, müstəqil məhkəmə sisteminin yaradılmasından, dövlət-vətəndaş münasibətlərinin hüquqi dövlətin prinsiplərinə uyğun qurulmasından, inzibati orqanların fəaliyyətinin qanuna və hüquqa əsaslanmasından, inzibati orqanların qəbul etdiyi qərarlardan məhkəməyə müraciət edilməsindən keçir. Və biz bu böyük yola qədəm qoymuşuq, bu yolla inamla addımlayırıq. Qarşımıza qoyduğumuz məqsədə çatmaq naminə mən bu yolda hamımıza uğurlar arzulayıram.

AZƏRBAYCANDA İNZİBATİ HÜQUQ
İSLAHATI: REALLIQ VƏ İNKİSAF
PERSPEKTİVLƏRİ

Hörmətli konfrans iştirakçıları!
Dəyərli xanımlar və cənablar!

Dövlət-vətəndaş münasibətləri probleminin səmərəli həlli yollarının axtarışı tarixən dövlətçiliyin yaranması və inkişafına təsir edən önəmli amillərdən biri və bəlkə də birincisi olmuşdur. Başqa sözlə desək, əslində dövlətçiliyin inkişafı tarixə elə dövlət-vətəndaş münasibətlərinin inkişafı tarixidir. Dövlətçiliyin inkişafının erkən mərhələlərində fərdin hakimiyyətə təsir etmək imkanı onun sosial-sinfi mənsubiyyəti ilə müəyyən olunurdu. Cəmiyyətdə insanlar arasında mövcud olan sosial-sinfi bölgü fərdlərin hüquqi mövqelərindəki bərabərsizliyi şərtləndirirdi.

Formal hüquq bərabərliyinin elan olunması azadlığa, hüquqa və insan hüquqlarına doğru mühüm tarixi addım oldu və dövlətçiliyin inkişafında yeni mərhələyə – hüquqi dövlət quruculuğu mərhələsinə yol açdı.

Hüquqi dövlət doktrinası insan hüquqları ideyası ətrafında və məhz bu ideyanın gerçəkləşməsi naminə meydana gəlmişdir.

İnsan hüquq və azadlıqlarına xüsusi önəm verən müasir Qərbi və Avropa dövlətləri hüquqi dövlət quruculuğu sahəsində əhəmiyyətli inkişafa nail olmuş, bu sahədə zəngin elmi-nəzəri biliklər sistemi və təcrübi potensial yarada bilmişlər. Postsovet məkanından çıxmış, Avropaya və dünyaya inteqrasiya etmək istəyən ölkələr, o cümlədən Azərbaycan həmin bilikləri və təcrübəni dərinlən öyrənməli, bu potensialdan səmərəli şəkildə istifadə etməlidir. Və dövlət-vətəndaş münasibətlərinin qurulması ilə bağlı bəşəriyyətin yaratdığı zəngin tarixi irsədən bəhrələnmək, ondan yararlanmaq, müasir dünyanın inkişaf tendensiyalarını, dövlətçilik standartlarını nəzərə almaq bizim borcumuzdur.

Azərbaycan öz müstəqilliyini bərpa etdikdən sonra cəmiyyətin demokratikləşdirilməsi istiqamətində görülməsi nəzərdə tutulan və bu yöndə real olaraq görülən işlər bizdən ızılı və əbədi problemə, yəni vətəndaş-dövlət münasibətləri probleminə yeni yanaşma tələb edirdi. Bu da təbii idi. Çünki Sovetlər İttifaqı dağıldıqdan sonra köhnə münasibətlər sistemi iflasa uğramışdı, ictimai-siyasi kontekst dəyişmişdi, yeni faktiki situasiya yaranmışdı. 12 noyabr 1995-ci ildə yeni Konstitusiyasını qəbul edən Azərbaycan Respublikası hüquqi dövlət qurmaq niyyətini bəyan etməklə, bu mühüm problemə müasir yanaşma tərzinin labüd olduğunu bir daha ortaya qoydu. Bununla əlaqədar olaraq, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının təmin olunması, dövlət idarəçilik orqanlarının fəaliyyətinin qanunauyğunluğu, həmin orqanların fəaliyyətinin və hərəkətlərinin vahid reqlamentasiyası kimi hüquqi institutlar xüsusi əhəmiyyət kəsb etməyə başladı. Konstitusiyada elan edilmiş hüquq və azad-

lıqların günümüzün reallığına, həyatımızın faktına çevrilməsi üçün qeyd olunan problemləri hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti müstəvisində həll etmək lazım gəlirdi. Bu həyati zərurətə çevrilmişdi. Birincisi, vətəndaş-hakimiyyət münasibətləri çoxəsrlik tarixə malik olan siyasi-hüquqi fikrin aparıcı problemlərindən olmaqla yanaşı, nəinki nəzəri və fəlsəfi baxımdan maraqlıdır, eyni zamanda və ən əsası isə demokratik dövlət və cəmiyyət quruculuğu baxımından tətbiqi və təcrübi əhəmiyyətə malikdir. Çünki bu münasibətlər nəzərə alınmadan müasir cəmiyyətdə sivil ictimai və hüquqi qaydalar müəyyən etmək mümkün deyildir. İkincisi, müasir dünyanın demokratik kəsimində dövlət-vətəndaş münasibətlərində insan faktoruna daha çox önəm verilir, dövlət isə onun vətəndaş maraqlarını qorumaq və cəmiyyətdə ümumi rifahı təmin etməli olan, öz fəaliyyətində sosial aspektləri on plana çəkən bir təsisat kimi nəzərdə tutulur. İdarəçilik fəaliyyəti hazırda ictimai və hüquq qaydasının qarantı olmaqdan daha çox əhali üçün rifah və xidmət mənbəyinə, sosial tələbata uyğun olaraq həyat şəraitinin yaxşılaşdırılması və infrastrukturun təşkili qayğısına qalan sosial fəaliyyətə çevrilir.

Problemə belə yanaşma tərzii hüquqi dövlətin təbiətindən və prinsiplərindən, vətəndaş cəmiyyətinin demokratik mahiyyətindən irəli gəlir. Dövlət orqanlarının idarəçilik fəaliyyəti ilə bağlı istifadə etdiyi üsul və qaydalar konstitusiya prinsiplərinə əsaslanmalı, hüquqi dövlətin tələblərinə və ədalətə cavab verməli, maraqlı şəxslərin mənafeələrini mütləq nəzərə almalıdır.

Liberal-demokratik ölkələrin təcrübəsi də göstərir ki, dövlət orqanlarının və ya inzibati orqanların idarəçilik fəaliyyətinin vahid icraat qaydalarının müəyyən olunması hakimiyyətdən sui-istifadənin, vətəndaşların hüquq və azadlıqla-

rının pozulmasının qarşısının alınmasında daha səmərəli təminat vasitəsidir. Hüquqi dövlətdə ümumi-hüquqi idarəçilik fəaliyyəti ilə bağlı icraat qaydalarının, qanunla nəzərdə tutulmuş qadağalarla, icazələrlə, qeydiyyatla və sairə ilə bağlı səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üzrə icraat qaydalarının tənzimlənməsi kimi çox mühüm məsələlərin inzibati orqanların hər biri tərəfindən ayrılıqda müəyyən olunması məqbul sayıla bilməz. Hər bir dövlət orqanı vətəndaşlarla münasibətlərini dəqiq və aydın şəkildə müəyyən olunmuş qaydalar əsasında qurmalıdır. Nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət orqanının vətəndaşa qarşı davranışı həmin şəxsin bütövlükdə dövlətə qarşı münasibətinin formalaşmasına və bu münasibətin xarakterinə təsir edən faktordur. Dövlət orqanı öz davranışında məhz bu faktordan çıxış etməli və vətəndaşlarla qarşılıqlı inama və əməkdaşlığa əsaslanan münasibətlər qurmalıdır. Konstitusiya əhəmətlərinə malik demokratik ölkələrdə dövlət idarəçilik orqanları ilə vətəndaşlar arasında münasibətlərin bütün prosedur qaydaları inzibati icraat haqqında qanunlarla müəyyən olunur. Bu isə o deməkdir ki, heç bir dövlət orqanı, vəzifəli şəxs və dövlət qulluqçusu bu və ya digər məsələni qanunla müəyyən edilmiş qaydadan kənar, özünün şəxsi mülahizələri prizmasından həll edə bilməz.

Azərbaycan Respublikasında bu gün mövcud reallıq ondan ibarətdir ki, inzibati orqanlarda icraat qaydaları ayrı-ayrı qanunlarda nəzərdə tutulmuş normalar və çoxsaylı normativ-hüquqi aktlar əsasında tənzimlənilir və fraqmental xarakter daşıyır. Bu sahədə vahid qanun olmadığından müxtəlif dövlət orqanlarında icraat qaydaları da müxtəlifdir. Hər bir dövlət orqanı vətəndaşla münasibətlərinə dair özünün xüsusi qaydalarını müəyyən edir və əksər hallarda bu qaydalar dövlət orqanının deyil, vətəndaşların hərəkətlərini və davra-

nışını nizama salır. Bundan əlavə, həmin qaydalar bəzən tez-tez dəyişir, demək olar ki, həmin qaydaların müəyyən olunduğu təlimatlar, əmrlər və sair sənədlər, bəzən heç dərc də olunmur və beləliklə, əhalinin nəzərinə çatdırılmır. Vətəndaşın inzibati icraatla bağlı ərizələrin və digər formul-yarların nümunələrini poçt rabitəsi və ya digər elektron rabitə kanalları vasitəsi ilə, habelə onu maraqlandıran müvafiq məlumatları telefon və ya başqa rabitə vasitəsi ilə alması mümkün deyil. Bunun üçün o, dövlət orqanına şəxsən gəlməli, bəzən növbəyə də durmalıdır və yalnız bundan sonra müvafiq dövlət orqanının əməkdaşı onun hansı sənədlərin təqdim olunması, necə doldurulması və sair bu kimi elementar suallarını cavablandırır. Ancaq nəzərə alınmalıdır ki, bu zaman şəxsin hərəkət azadlığı və öz vaxtı üzərində sərəncam vermək hüququ kimi elementar hüquq və azadlıqları pozulur, vətəndaş lüzumsuz vaxt və maliyyə məsrəflərinə məruz qalır. Bu baxımdan vətəndaş və dövlət arasında qarşılıqlı münasibətlərin daha demokratik, şəffaf və konstitusiyon təminatlarına uyğun icraat qaydalarının müəyyən edilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu zaman həm də bütün dövlət orqanları üçün eyni cür və vahid qaydaların nəzərdə tutulması çox vacibdir. Yalnız belə olan halda dövlət orqanları tərəfindən vətəndaşlara münasibətdə bərabərlik və hüquqi təhlükəsizlik prinsiplərinə əməl olunmasını təmin etmək mümkündür.

Məhz konstitusiyaya prinsipləri əsasında nizama salınan icraat qaydalarının vahidliyi, şəffaflığı və sadəliyi vətəndaşları (şəxsləri) inzibati orqanların və vəzifəli şəxslərin özbaşınalığından, süründürməçiliyindən qoruya bilər. Digər tərəfdən isə, belə vahid icraat prosedurları dövlət orqanlarının fəaliyyətində səmərəliliyin və faydalı iş əmsalının, idarəçilik funksiyalarının yerinə yetirilməsi ilə bağlı onların məsu-

liyyətinin artırılmasını təmin edərdi. İnzibati orqanların idarəçilik fəaliyyəti üzrə icraat qaydalarının vahid qanun səviyyəsində nizama salınmasının əhəmiyyəti bir çox demokratik hüquqi dövlətlərdə artıq çoxdan birmənalı şəkildə qəbul olunmuşdur.

Bu sahədə ümumi qanunun qəbul edilməsi dövlət-vətəndaş münasibətlərinin qurulmasında mövcud olan problemlərin həlli ilə bağlı zərurətin ifadəsi idi. Bu sahənin kodifikasiyası hüquq qaydalarının daha mükəmməl tənzimlənməsinə və ən başlıcası isə, bütün inzibati hüquq üçün hüquqi başlanğıcların, rəhbər istiqamətlərin müəyyən edilməsinə yönəlmişdir. Qanunvericinin məqsədi bütün idarəçilik orqanları üçün ümumi olan qanunu qəbul etməklə hüquq vahidliyini təmin etməkdən ibarətdir. Bu qanunun qəbuluna qədər inzibati icraatı tənzimləyən normalar müxtəlif qanunlarda səpələnmiş halda, fraqmental şəkildə nəzərdə tutulmuşdu. Vahid qanun bu dağınıqlığı aradan qaldırmağa nail olmuşdur. Bəzi müddəalar, məsələn inzibati icraatda hüquqi dövlətin prinsipləri ilk dəfə vahid qanun səviyyəsində müəyyən edilmişdir. Hüquqi dövlətin prinsipləri müasir sivil cəmiyyətin özülünü təşkil edir. Bu prinsiplərə riayət etmədən nə dövlətin iqtisadi inkişafına, nə də insanların ümumi rifahına nail olmaq mümkün deyildir.

Digər tərəfdən, bu qanunun qəbul edilməsi ilə əlaqədar xüsusi qanunlarda icraatla bağlı normaların yenidən müəyyən olunmasına ehtiyac qalmır. Bundan əlavə, ümumi qanun inzibati idarəçiliyin sadələşdirilməsinə və rasionallaşdırmasına xidmət edir. Qanunun ən əsas əhəmiyyəti isə, şübhəsiz ki, inzibati icraatda hüquqları dəqiq və aydın təsbit edilən vətəndaşın mövqeyinin möhkəmlənməsində ifadə olunur. Vətəndaş artıq əmin olur ki, hansı sahədə olmasından asılı olmayaraq, dövlət idarəçilik orqanları ilə münasi-

bətlərində onun ümumi qanunda təsbit edilmiş hüquqları minimal həddə təmin edilməlidir.

Inzibati hüququn islahatları kontekstində diqqəti cəlb edən başqa bir mühüm məsələ idarəçilik fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarətinin təşkili ilə bağlıdır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında dövlət orqanlarının, vəzifəli şəxslərin qərar və hərəkətlərindən (yaxud hərəkətsizliyindən) məhkəməyə şikayət etmək imkanı (maddə 60) nəzərdə tutulmuşdur. 11 iyun 1999-cu il tarixli «Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarını pozan qərar və hərəkətlərdən (hərəkətsizlikdən) məhkəməyə şikayət edilməsi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu vətəndaşın nəinki onun hüquq və azadlıqlarını pozan, hüquq və azadlıqlarının həyata keçirilməsinə mane olan qərar və hərəkətlərdən (hərəkətsizlikdən), habelə belə qərarların qəbulu və hərəkətlərin edilməsi üçün əsas olmuş rəsmi informasiyadan da birbaşa məhkəməyə şikayət etmək hüququnu təmin etdi.

Lakin bu günə kimi belə şikayətlərə, yəni vətəndaşların dövlət orqanları və onların vəzifəli şəxsləri ilə mübahisələrinə baxılması və həll edilməsinin dəqiq prosessual qaydalarını müəyyən edən xüsusi qanun qəbul olunmamışdır. Hazırda qeyd olunan mübahisələrə Mülki-Prosessual Məcəllənin «Umumi hüquqi münasibətlərdən əmələ gələn işlər üzrə icraat» (xüsusi iddia icraatı) yarım bölməsində müəyyən edilmiş qaydada baxılır. Ancaq söhbət dövlət idarəçiliyi sahəsində vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təmin olunmasından, dövlət orqanlarının idarəçilik fəaliyyətinin qanuniliyi üzərində məhkəmə nəzarətinin həyata keçirilməsindən, inzibati orqanların hərəkətlərindən, inzibati hüquq normaları ilə nizama salınan idarəçilik prosesində bu orqanlar, habelə bu orqanların vəzifəli şəxsləri tərəfindən qəbul olunmuş fərdi və normativ idarəçilik aktlarından şikayət veril-

məsindən gedirsə, onda məntiqi olaraq belə bir sual meydana çıxır: ümumi (inzibati) hüquqi münasibətlərdən əmələ gələn mübahisələrə məhkəmədə baxılması qaydaları mülki-prosessual hüquq normaları ilə, yoxsa inzibati-prosessual hüquq normaları ilə nizama salınmalıdır. Bu qəbildən olan işlərə ümumi məhkəmələr baxmalıdır, yoxsa bu məqsədlə yeni inzibati məhkəmələr yaradılmalıdır.

Inzibati hüquq münasibətlərini tənzimləyən mövcud qanunvericiliyin müqayisəli təhlili göstərir ki, müstəqil dövlət quruculuğu şəraitində Azərbaycan Respublikasının siyasi, iqtisadi və sosial həyatında baş verən dəyişikliklər, sovet idarəetmə sistemi dağılıqdan sonra yeni idarəetmə sisteminin yaradılması inzibati hüququn məzmununu əhəmiyyətli dərəcədə dəyişdirmişdir. Dövlət-vətəndaş münasibətlərində inzibati amirlik sistemindən qarşılıqlı inama əsaslanan əməkdaşlıq münasibətlərinə keçilməsi, müstəqil məhkəmə sisteminin yaradılması və məhkəmələrin insan hüquq və azadlıqlarının, qanunculuğun təminatçısı kimi çıxış etməsi, idarəçilik prosesinin ildən-ilə genişlənməkdə olan normativ-hüquqi bazası inzibati hüququn spesifik maddi normalarına uyğun inzibati-prosessual hüququn işlənilib hazırlanması və həmin prosesual hüquqa əsaslanan müstəqil məhkəmə nəzarətinin təşkil olunması üçün zəmin yaratmışdır.

Məlum olduğu kimi, inzibati hüququn məqsədi səmərəli inzibati hakimiyyətin zəruriliyi ilə bu hakimiyyətdən sui-istifadə nəticəsində ayrı-ayrı şəxslərə dəyən ziyanın qarşısının alınması arasındakı tarazlığın təmin olunmasından ibarətdir. Bu mənada qanunvericilikdə yalnız vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təsbit olunması yetərli deyil, həm də dövlət orqanlarının həmin hüquq və azadlıqlara uyğun vəzifələrinin müəyyən edilməsi zəruridir. İdarəçilik fəaliyyətinə münasibətdə bu o anlama gəlir ki, dövlət orqanları

şəxsin hüquq və azadlıqları sferasına yalnız qanuni səlahiyyətə yətləndirmə əsasında müdaxilə edə bilərlər. Bu baxımdan idarəçiliyin qanunçuluq prinsipinə və məhkəmə qaydasında hüquqi müdafiənin təmin olunmasına xüsusi önəm verilməlidir. İnsan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına əməl etmək və onları qorumaq dövlət idarəçiliyinin təşkilati və həyata keçirilməsi prosesinin istinad nöqtəsinə, məhkəmə daşına çevrilməlidir. Qeyd olunan müstəvidə inzibati hakimiyyətin və onun subyektlərinin fəaliyyəti hüquqi normalar vasitəsi ilə müəyyən çərçivəyə salınmalı, qanunsuz idarəçilik aktının maraqlı şəxsin iddiası əsasında məhkəmə qaydasında ləğv olunması yolu ilə vətəndaş hüquq və azadlıqları bərpa olunmalı, inzibati orqanların fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarəti təmin edilməlidir.

Vətəndaş öz hüquq və mənafeləri baxımından dövlət orqanları tərəfindən idarəçilik fəaliyyəti ilə bağlı qəbul edilmiş qərarların əsaslılığını, səmərəliliyini və qanuniliyini təhlil etmək və qiymətləndirmək hüququna malikdir. Bununla əlaqədar olaraq, dövlət bir tərəfdən, qanunsuz hərəkətlərə yol vermiş vəzifəli şəxslərin hüquqi məsuliyyətinin, digər tərəfdən isə vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının, qanuni mənafelərinin təmin olunması məqsədilə lazımi təşkilati-hüquqi mexanizmlər müəyyən etməlidir. Belə mexanizmlər sırasına idarəçilik fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarətini həyata keçirməli olan, qanunsuz idarəçilik aktlarının ləğv olunması haqqında inzibati iddialara baxmalı olan məhkəmələrin dairəsinin və həmin məhkəmələrin bu sahədə fəaliyyətinin prosessual əsaslarının müəyyən edilməsi də daxildir.

Fikrimizcə, idarəçilik fəaliyyəti ilə bağlı vətəndaşla dövlət orqanları arasında yaranmış mübahisələrə baxılması və həll edilməsi qaydaları, inzibati orqanların qərarları (inzibati

aktları) və vəzifəli şəxslərin hərəkətləri üzərində məhkəmə nəzarətinin həyata keçirilməsi prosedurları inzibati-prosesual hüquq normaları ilə nizama salınmalıdır və bunun məqsədüeyğunluğu şübhə doğurmur. Həm də bu zaman inzibati-prosesual hüquq münasibətləri sistemində aparıcı yeri inzibati iddia faktoru tutmalıdır. Inzibati iddia özünün sosial əhəmiyyəti və miqyası baxımından mülki proseslə müqayisə oluna bilən inzibati məhkəmə icraatının əsasını təşkil etməlidir. Vətəndaş dövlət orqanı ilə mübahisədə şikayətçi kimi deyil, iddiaçı qismində çıxış etməli, məhkəmə prosesində bərabərhüquqlu tərəf kimi iştirak etməlidir. Lakin mülki iddia icraatından fərqli olaraq, inzibati məhkəmə icraatında məhkəmə faktiki halların müəyyən olunması və sübutların əldə edilməsi ilə bağlı daha geniş prosesual imkanlara malik olmalıdır. Bu çox prinsipial məsələdir, çünki vətəndaşın imkanları məhdud olduğundan dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin qanunsuz hərəkət və qə-rarları ilə bağlı mübahisə zamanı dövlət orqanlarından zəruri məlumatları əldə etmək vətəndaş üçün həlli çox çətin olan məsələdir.

Vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsinin real təmin olunması məsələsi müasir hüquqi dövlətin əsas vəzifəsi sayılır. Hüquqi müdafiənin səmərəliliyi dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən pozulmuş hüquq və azadlıqların bərpasına yönəlmiş hüquqi mexanizmlərdən - hüquqi forma və üsullardan birbaşa asılıdır. Inzibati orqanların fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarətinin inzibati məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilməsini belə hüquqi üsullar içərisində ən təsirlisi saymaq olar və bu, Avropanın liberal-demokratik dövlətlərinin (Almaniya, Fransa, İsveçrə və s.) təcrübəsində artıq çoxdan öz təsdiqini tapmışdır. Azərbaycan Respublikasında dövlət orqanlarının idarəçilik fəaliyyətinin

qanuniliyi üzərində məhkəmə nəzarətinin həyata keçirilməsini, inzibati hüquq münasibətlərindən əmələ gələn mübahisələrə baxılmasını və həll edilməsini təmin edəcək inzibati məhkəmələrin təşkilinin aşağıdakı modelini təklif etmək mümkündür. Bu model regional Apellyasiya məhkəmələrində və Ali Məhkəmədə inzibati mübahisələrə dair işlər üzrə kollegiyaların yaradılmasını nəzərdə tutur. Həmin kollegiyalar müvafiq olaraq birinci və ikinci instansiya qismində inzibati mübahisələrə dair işlərə baxa bilərdilər.

Beləliklə, inzibati hüququn islahatları nəticəsində perspektivdə aşağıdakılara nail olmağı nəzərdə tuturuq:

– dövlət idarəçiliyi orqanlarının səmərəli və şəffaf fəaliyyətini təmin edən, belə fəaliyyətin prinsiplərini, şərtlərini və prosedur qaydalarını, habelə inzibati-hüquqi mübahisələrə baxılmasının prosessual qaydalarını müəyyən edən demokratik qanunvericilik bazasının yaradılması;

– insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi ilə bağlı Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrdən irəli gələn prinsiplərin implementasiyası;

– inzibati orqanların və vəzifəli şəxslərin qanunsuz qərarlarından və hərəkətlərindən fiziki və hüquqi şəxslərin inzibati və məhkəmə qaydasında səmərəli hüquqi müdafiəsinin təmin olunması;

– inzibati orqanların fəaliyyəti üzərində məhkəmə nəzarətinin təmin edilməsi;

– inzibati mübahisələrə dair işlər üzrə məhkəmə icraatının müstəqil məhkəmələr tərəfindən həyata keçirilməsi.

ALMANİYADA İNZİBATİ HÜQUQ
PRAKTİKASI: İNKİŞAF YOLU, TƏCRÜBƏ
VƏ PERSPEKTİVLƏR

Hörmətli xanımlar və cənablar,

Bu gün Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı ilə bağlı keçirilən beynəlxalq konfransda Sizin qarşınızda çıxış etməyə çox şadam. Böyük məmnuniyyətlə Almaniyada inzibati hüquq praktikası ilə bağlı Sizlərə məlumat verəcəm. Mövzunun asan başa düşülməsi üçün mən onu bir neçə hissəyə ayırmışam. 1-ci hissədə Almaniyada inzibati icraat hüququnun tarixi inkişaf yolu barədə bir sıra məsələlərə toxunacam. Bu tarixi inkişaf yolunun nəticəsi Almaniyanın inzibati icraat haqqında federal qanunu və ayrı-ayrı torpaqların özlərinin inzibati icraat haqqında qanunlarının qəbul olunmasıdır. 2-ci hissədə inzibati icraat haqqında bu qanunların strukturu və inzibati icraatın ən mühüm vasitələrini Sizə ümumi şəkildə təqdim edəcəm. Daha sonra, yəni 3-cü hissədə mən inzibati orqanların özlərində hüquqi müdafiə prosesini təsvir edəcəm və Sizi bu sahədə mövcud olan aktual islahat istiqamətləri barədə məlumatlandıracağam. 4-cü hissədə isə inzibati icraat haqqında qanunların bir tərəfdən və-

təndaşlar, digər tərəfdən isə inzibati orqanlar tərəfindən necə qəbul olunması barədə bəzi qeydlər edəcəm.

1. İnzibati icraatın tarixi inkişaf yolu

Avropada 18-ci əsrdə yaranmış maarifçilik hərəkatı nəticəsində Almaniyada tədricən belə bir düşüncə tərzini formalaşmağa başladı ki, vətəndaşların şəxsi azadlığı monarxların və onların məmurlarının özbaşınalığına qarşı effektiv şəkildə təmin olunmalıdır. Bu düşüncə tərzinin əsas mahiyyəti ondan ibarət idi ki, gələcəkdə artıq monarxların deyil, yalnız obyektiv qanunun iradəsi əsas rol oynamalıdır. Fransız mütəfəkkiri Monteskyö özünün 1748-ci ildə yazmış olduğu «Qanunların ruhu barədə» əsərində bu fikri ətraflı şəkildə izah etmişdir. İdarəetmənin qanuniliyi prinsipi barədə təsvir məhz həmin dövrdən məlumdur. Həmin prinsipin müasir dövrdə də izahı bundan ibarətdir ki, icra hakimiyyəti də öz fəaliyyət sferasında istədiyi kimi deyil, qanunun müddəalarına riayət etməklə fəaliyyət göstərməlidir. İdarəetmənin qanuniliyi prinsipi iki aspektdən ibarətdir:

– qanunun qeyd-şərti prinsipi dövlətlə vətəndaş arasındakı hüquq münasibətlərinin parlament tərəfindən qəbul edilməli olan ümumi qanunlarla tənzimlənməsini nəzərdə tutur. Parlament tərəfindən qəbul olunan bu qanunlar birmənalı və proqnozlaşdırıla bilən olmalıdır. Həmin qanunlar vətəndaşın hüquq və vəzifələrini yalnız konstitusiyanın həddləri daxilində tənzimləyə bilməklə yanaşı, konkret halda inzibati orqan tərəfindən implementasiya olunurlar.

– ikinci aspekt isə qanunun aliliyi prinsipidir. Bu isə o deməkdir ki, dövlətin qanunda əksini tapmış iradəsi onun digər sənədlərdə (sərəncamlar, inzibati aktlar) əksini tapmış

iradəsindən üstün qüvvəyə malikdir. İnzibati orqanlar üçün qanunun aliliyi o deməkdir ki, onlar qanunları tətbiq etməli (tətbiq etmə tələbi) və ən əvvəl isə düzgün tətbiq etməlidir (yayınmanın qadağan olunması).

Bu inkişafa uyğun olaraq, Almaniyanın hüquq elmi və inzibati məhkəmələri 19-cu əsrin ortalarından etibarən bu gün mövcud olan ümumi inzibati hüququn mühüm prinsiplərinə gəlib çıxmış, formasını müəyyən qədər dəyişmiş və daim daha da dəqiqləşmişdir. Bu qayda ilə aşağıdakılar barədə çox fərqli bir əhkmam yarandı:

- diskresion səlahiyyətlər barədə təlim və diskresion səlahiyyətlərin həddləri;
- inzibati orqanın fəaliyyətinin mütənasibliyi prinsipi;
- inzibati hüquqda da vicdanlılıq prinsipinin tətbiq olunması;
- inzibati aktlara etiraz edilməsi və onların geri çağırılması.

Yalnız İkinci Dünya müharibəsindən sonra adət hüququ olaraq yazılmamış ümumi hüquq prinsipləri qismində qüvvədə olan bu ümumi prinsiplər İnzibati icraat haqqında qanunla tənzipləndi. Bildiyiniz kimi, Almaniya federativ bir dövlətdir. Almaniyanın Konstitusiyasına görə həm federasiya, həm də torpaqlar inzibati icraat barədə qaydalar müəyyən edə bilərlər. Federasiya artıq 1976-cı ildə öz inzibati orqanlarına tətbiq olunan inzibati icraat haqqında qanunu qəbul edib. Öz növbəsində torpaqlar da inzibati orqanlarına şamil olunan ümumi inzibati icraat haqqında qanunlar qəbul ediblər. Lakin torpaqların inzibati icraat haqqında qanunları federasiyanın inzibati icraat haqqında qanunları ilə 95% uyğunluq təşkil edir. Ona görə də belə demək mümkünsə, Almaniyada inzibati icraat 1976-cı ildən bəri vahid şəkildə tənziplənir. Bu səbəbdən mən daha asan başa düşülmək

üçün aşağıda Almaniyanın inzibati icraat haqqında qanunundan danışacam.

2. İnzibati icraat hüquqünün strukturu və sistemi

İndi isə mən Sizə inzibati icraat haqqında qanunun strukturu və sistemi, habelə inzibati icraatın ən mühüm vasitələri barədə ümumi məlumat verəcəm.

a) Almaniya hüququn inkişafı inzibati icraat barədə müddəaların müvafiq sahəvi qanunlarda nəzərdə tutulması yolunu seçməmişdir. Əlbəttə, tamamilə belə bir təsəvvürə malik olmaq mümkündür ki, inzibati icraatı inzibati orqanın xüsusi fəaliyyəti üçün maddi tələb və səlahiyyətləndirmə üçün əsasın mövcud olduğu sahəvi qanunlarda tənzimləmək daha məqsədəuyğun olardı. Mən bunu bir misalda Sizə izah etmək istərdim: bizdə torpaqların tikinti təlimatlarında (burada söhbət torpaqların formal qanunlarından gedir) belə bir qayda nəzərdə tutulmuşdur ki, müəyyən tikinti işlərinin aparılması üçün icazə almaq lazımdır. İcazə almaq öhdəliyinin nəzərdə tutulduğu belə bir tikinti bu icazə olmadan və ya alınmış icazədəkindən fərqli qaydada inşa edilərsə, onda səlahiyyətli inzibati orqan tikintidən istifadəni qadağan edə və ya həтта, əgər tikinti binaların təhlükəsizliyi ilə bağlı mühüm müddəaları pozarsa, onun dayandırılması barədə göstəriş verə bilər. Beləliklə, belə bir fəaliyyət üçün qanunla nəzərdə tutulmuş səlahiyyət tikinti hüququ ilə bağlı sahəvi bir qanundan da irəli gəlir. Bu sahəvi qanunda həm də müəyyən qanuni şərtlərin mövcudluğu halında inzibati orqanın müəyyən hüquqi nəticəni əldə etməli olması (inzibati orqan üçün qəbul edilməsi məcburi olan qərar) və ya əldə edə bilməsi (diskresion səlahiyyətlər əsasında qəbul olunmuş qərar) də müəyyən olunur. Sahəvi qanunda tez-tez dis-

kresion səlahiyyətlər əsasında qəbul edilən qərarlar nəzərdə tutulur. İnzibati orqana diskresion səlahiyyət verildikdə, o, məqsədəuyğunluq baxımından qərar qəbul edib-etməməsini və zərurət olduqda, bu qərarın məzmununun necə olmasını özü həll edir. Məsələn, yuxarıda tikinti hüququ ilə bağlı gətirdiyim misalda inzibati orqan tikintinin dayandırılması barədə qərar qəbul edə bilər, lakin bu, onun vəzifəsi deyil. Bununla belə, təcrübədə tez-tez inzibati orqanın əvvəlcə bu vasitəyə əl atmaması daha məqsədəuyğun olur. Belə ki, inzibati orqan tikintinin sahibinə verilmiş icazəyə zidd olaraq inşa edilmiş binanın yalnız istifadəsini qadağan edir və eyni zamanda binanın tikintiyə uyğun olmasını təmin etmək məqsədilə onu dəyişdirmək imkanı yaradır.

Əlbəttə, sahəvi qanunlar təsəvvür edə biləcəyiniz qədər çoxdur (məsələn, zəhərli tullantılardan mühafizə haqqında qanun, ölkədə qalma haqqında qanun, polis haqqında qanun). Bu qanunlarda inzibati orqanlara spesifik fəaliyyətlə məşğul olmaq icazəsi verilir. Bütün bu sahəvi qanunlarda əsasən vətəndaşların riayət etməli olduğu qaydalar və inzibati orqanın vətəndaş hüquqlarına müdaxilə etmək üçün hüququnun olub-olmaması barədə qərar qəbul edilir. Bundan başqa, həmin qanunlarda müəyyən şərtlərin mövcudluğu zamanı inzibati orqanların müdaxilə etməsinin onların vəzifəsi, yaxud diskresion səlahiyyəti olması məsələsi həll olunur. Bununla belə, bu qanunlarda inzibati orqanların qərarlarının hansı qaydada və hansı formada qəbul edilməsi əksər hallarda tənzimlənmişdir. Xüsusilə, sahəvi qanunlarda aşağıdakılar barədə müddəalar olur:

- inzibati orqanın qərar qəbul etdiyi zaman istifadə etdiyi fəaliyyət forması;
- işin faktiki hallarının araşdırılması üçün onun sərəncamında olan sübut etmə vasitələri;

– inzibati orqanın qərar qəbul etməzdən əvvəl müvafiq vətəndaşı dinləməli olub-olmaması;

– inzibati orqanın öz qərarı barədə vətəndaşa hansı formada məlumat verməsi.

İcraat hüququ ilə bağlı olan bu məsələlərin hamısı inzibati icraat haqqında qanunla tənzimlənir. Beləliklə, bu qanunda da inzibati orqanların sahəvi qanuna əsasən müəyyən bir sahə üzrə qərar qəbul etmələri zamanı riayət etməli olduqları müddəalar əksini tapmışdır. Bunun üstünlüyü ondan ibarətdir ki, praktiki olaraq inzibati orqanın qəbul etdiyi istənilən qərar da meydana çıxan hüquqi məsələlər vahid bir qanunla izah olunur. Bunun əksinə olaraq, sahəvi qanun müvafiq surətdə də məsələləri tənzimləyir. Yəni sahəvi qanunda yalnız ümumiləşdirilməsi mümkün olmayan və müstəsna olaraq sahəvi qanuna istinad edən qaydalar müəyyən edilir.

Beləliklə, ümumiləşdirilmiş şəkildə bunu demək olar: konkret halda inzibati orqanın qərarının məzmunu həm sahəvi qanunlardakı maddi hüquqdan, həm də inzibati icraat haqqında qanuna əsasən riayət edilməli olan icraat hüququ ilə bağlı müddəalardan asılıdır. Bu həm də o deməkdir ki, idarəçiliyin bütün sahələrində sahəvi qanunlara ehtiyac vardır ki, bunlar da inzibati orqanın hansı şərtlər daxilində vətəndaşın hansı hüquqlarına müdaxilə edə bilməsi məsələlərini tənzimləyir. Bu qanunlar parlament tərəfindən qəbul edilməlidir. Bunun üçün inzibati orqanın adi sərəncamları kifayət etmir.

2007-ci il yanvar ayının 1-də qüvvəyə minəcək Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanunu da alman qanununun seçdiyi yolla gedir. Həmin qanunda da Azərbaycanın hər bir inzibati orqanının qərar qəbul etdiyi

zaman nəzərə almalı olduğu ümumi müddəalar əksini tapmışdır. İnzibati orqanlar müntəzəm olaraq vətəndaşların Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə qorunan hüquqi vəziyyətinə müdaxilə edəcəklərinə görə onların bu fəaliyyəti üçün Azərbaycan Parlamentinin qəbul etmiş olduğu sahəvi qanunların da olması zəruridir.

Alman hüququ ilə oxşarlıq həm də ondadır ki, «İnzibati icraat haqqında» Qanun ətraflı surətdə istənilən inzibati orqanın fəaliyyətinə şamil olunur. Beləliklə, onun tətbiqi inzibati orqanın spesifik hüquqi akt, məsələn inzibati akt qəbul edib-etməməsindən və ya müstəsna olaraq faktiki baxımdan, real akt qaydasında fəaliyyət göstərib-göstərməməsindən asılı deyil.

Bu iki fəaliyyət forması arasındakı fərqi mən qısaca olaraq izah etmək istərdim: əgər tikintiyə icazə verən orqan, hər hansı bir binanın tikilməsinə razılıq verirsə və ya əcnəbilər üzrə idarə ölkəyə qeyri-qanuni gəlmiş əcnəbini dövlət ərazisindən çıxarırsa, onda o, qanunun belə bir tədbir görmək səlahiyyəti verən müddəasını konkret halda xüsusi inzibati aktla implementasiya edir. Bu o deməkdir ki, həmin inzibati orqan hər hansı bir fərddən müəyyən bir davranışı tələb edir və ya bunu ona qadağan edir. Lakin aktual olduğu üçün quş qripi ilə bağlı inzibati orqan əhalini ümumi təhlükə barədə məlumatdırırsa və məsələn KİV vasitəsilə müəyyən davranış qaydalarına riayət etməyə çağırırsa, burada vəziyyət başqa cür olur. Bu halda inzibati orqan konkret bir halın məcburi qaydada tənzimlənməsi ilə məşğul olmur. Əksinə, belə hallarda inzibati orqan ictimaiyyətə ünvanlanan faktiki fəaliyyətlə, yəni real aktla özünün qanunla müəyyən edilmiş qoruma tapşırığını yerinə yetirir. Bu fəaliyyət də alman və azərbaycan hüququna görə «İnzibati icraat haqqında» Qanunun müddəalarına uyğun olmalıdır.

b) Qərarın qəbul edilməsinin özünə gəldikdə isə, Almaniyanın inzibati icraat hüququ Azərbaycan inzibati icraat hüququ kimi işin faktiki hallarının obyektiv, hərtərəfli və qərəzsiz araşdırılmasına diqqət yetirir. Bu o deməkdir ki, inzibati orqan iştirakçıların bildirdiklərindən və ya subutlara dair vəsatətlərdən asılı deyil. Yəni inzibati orqan işin həlli üçün əhəmiyyət kəsb edən halları rəsmi qulluq mövqeyinə görə araşdırmalıdır. Məsələn, yuxarıda xatırlanan tikintinin dayandırılması barədə qərarın qəbulu zamanı inzibati orqan tikintinin həqiqətən də bu sahədə mövcud olan müddəaların pozulması ilə aparıldığını araşdırmalıdır. Bu məqsədlə əksər hallarda tikintiyə baxış keçirmək və məsələ barədə birbaşa təəssürat yaratmağa ehtiyac yaranacaqdır. Əgər tikintinin dayandırılması barədə qərarın qəbulu üçün zəruri olan və inzibati orqanın özünün cavab verə bilmədiyi peşə ilə bağlı suallar (məsələn, tikintinin davamlılığı və ya fundamentalə bağlı) meydana çıxarsa, onda inzibati orqan bunları öyrənməlidir. Bunun üçün inzibati orqan müvafiq inzibati orqanları icraata cəlb edə və ya özəl mütəxəssislərə yoxlama tapşırığı verə bilər.

c) Azərbaycan inzibati hüququnda olduğu kimi, Almaniyanın da inzibati icraat hüququ ümumi qaydada inzibati orqanların sərəncamında olan inzibati fəaliyyətin hüquqi vasitələrini tənzimləyir. Barəsində artıq yuxarıda qeyd edilən real aktların qəbul olunduğu hallar istisna olmaqla, Almaniyanın inzibati icraat hüququnda əsasən üç fəaliyyət vasitəsi nəzərdə tutulmuşdur ki, bunlar da aşağıdakılardır:

1. inzibati akt;
2. publik-hüquqi müqavilə;
3. planın müəyyənləşdirilməsi barədə qərar.

Konkret işlərlə bağlı qəbul edilən qərarlar üçün tipik və təcrübədə ən əhəmiyyətli fəaliyyət forması inzibati aktdır. Azərbaycanın inzibati icraat hüququnda olduğu kimi Almaniyanın da inzibati icraat hüququnda inzibati akt dedikdə, inzibati orqan tərəfindən ümumi (publik) hüquq sahəsinə aid olan müəyyən (konkret) məsələni nizama salmaq və ya həll etmək məqsədi ilə qəbul edilmiş və ünvanlandığı hüquqi və ya fiziki şəxs (şəxslər) üçün müəyyən hüquqi nəticələr yaradan qərar, sərəncam və ya digər növ hakimiyyət tədbiri başa düşülür.

«İnzibati akt»la yanaşı, Almaniyanın inzibati icraat haqqında qanununda növbəti fəaliyyət forması qismində inzibati müqavilə də nəzərdə tutulmuşdur. Bu fəaliyyət formasının Azərbaycanın inzibati icraat hüququnda nəzərdə tutulmamasına baxmayaraq, mən bu fəaliyyət forması barədə də məlumat vermək istərdim. Məqsədim bu fəaliyyət formasının üstünlüklərini Sizə izah etməkdir. Vətəndaş və inzibati orqan arasında inzibati müqavilə bağlandıqda, onlar bunu könüllü edirlər. İnzibati müqavilənin bağlanması zamanı vətəndaşla inzibati orqan bərabər şəkildə çıxış edirlər. Yəni bu halda onlar inzibati aktda olduğu kimi təcəllik münasibətlərində olurlar.

Mən bunu Sizə bir misalda izah etmək istərdim. Təsəvvür edək ki, tikinti hüququ ilə bağlı qanunda belə bir müddəə nəzərdə tutulmuşdur ki, içəri şəhərdə böyük ticarət mağazasının tikintisinə razılıq yalnız o halda verilə bilər ki, tikinti sahibi avtomobillər üçün 150 dayanacaq yeri düzəltsin. Daha sonra isə fərz edək ki, tikinti sahibi yerin az olması səbəbindən öz ərazisində zəruri dayanacaqları tikmək iqtidarında deyildir. Ona görə də o, dayanacaq yerlərinin tikilməsi üçün qanunla nəzərdə tutulmuş vəzifədən azad olmaq məqsədilə inzibati orqana müraciət edir. Belə bir vəziyyət-

də hər iki tərəfi, yəni həm vətəndaşı, həm də inzibati orqanı qane edən inzibati müqavilənin bağlanması variantı ortaya çıxa bilər: inzibati orqan tikinti sahibini qanunda nəzərdə tutulmuş öhdəlikdən azad etməyə hazır olur. Bunun əvəzində isə tikinti sahibi ticarət mağazasının yanında tikiləcək dayanacağı tikilməsində hər bir yer üçün 500 avro məbləğində iştirak etmək öhdəliyini götürür. Belə bir müqavilənin tikinti sahibi üçün üstünlüyü ondan ibarətdir ki, o, dayanacaq yerlərinin tikilməsinə dair qanunda nəzərdə tutulmuş öhdəliyi öz ərazisində yerinə yetirmir. Lakin buna baxmayaraq, içəri şəhərlərdə dayanacaq qıtlığı ilə mübarizəyə olan ictimai maraq da qanəedici şəkildə həll olunur.

Anlaşılmazlıq yaranmaması üçün mən elə buradaca bir məsələni izah etmək istərdim: tikinti sahibinin bu halda pul ödəməsi onun heç də qanunla nəzərdə tutulmuş öhdəliklərin «pulla alması»nı və tikintiyə razılıq verdiyi üçün inzibati orqana verilən əvəzi bildirmir. İnzibati müqavilənin bağlanması ilə inzibati orqan tikinti hüququnun müddəalarını (burada: dayanacaq yerlərinin yaradılması) qeyri-məhdud şəkildə həyata keçirir. Lakin bu, tikinti sahibi üçün çoxlu sayda tapşırıqlar müəyyən edən inzibati aktın qəbulu formasında baş vermir.

İnzibati akt və inzibati müqavilə ilə yanaşı, Almaniyanın inzibati hüququnda nəzərdə tutulan üçüncü ən mühüm fəaliyyət forması inzibati aktın xüsusi forması olan və planın müəyyənləşdirilməsi prosesində qəbul edilən planın müəyyənləşdirilməsi barədə qərardır. Planın müəyyənləşdirilməsi prosesləri məkanla bağlı əhəmiyyət kəsb edən niyyətlərə (məsələn, uzun yolların, avtomobil magistrallarının, dəmir yollarının, su yollarının, hava limanlarının tikilməsi) icazə verilməsi üçün keçirilən formal prosesdir. Əsas məsələ odur ki, planın müəyyənləşdirilməsi üzrə icraatda inzibati aktın

qəbulu və ya inzibati müqavilənin bağlanması ilə sona çatan digər inzibati icraat növlərindən fərqli olaraq, vətəndaşla inzibati orqan arasında ikitərəfli münasibət olmur. Planın müəyyənləşdirilməsi üzrə icraat üçün səciyyəvi cəhət ondadır ki, burada çoxlu fərqli maraqlar tənzimlənir.

Misal üçün, uzun bir yolun tikintisini götürək. Burada aşağıdakı maraqlar biri-biri ilə toqquşur:

– bu yolu tikmək niyyətində olan şəxsin yolu mümkün qədər tez və sərfəli qiymətə tikməyə nail olmaq marağı;

– daşınmaz əmlakın mülkiyyətçisinin yolun tikintisi ilə əlaqədar mülkiyyətindən məhrum olmamaq marağı;

– qonşuların səs-küy, çirk və zəhərli qazlardan qorunmaq marağı;

– yolun tikintisi ilə bağlı bələdiyyələrin müxtəlif maraqları;

– nəqliyyat yollarının kifayət qədər olması ilə bağlı olan ictimai maraq;

– təbiətin və landşaftın qorunmasında ictimai maraq.

Mənim təmsil etdiyim çox sıx məskunlaşmış Baden-Vürtemberg Torpağında yuxarıda sadalanan bütün bu məsələləri biri-biri ilə uzlaşdırmaq elə də asan məsələ deyil. Bunun üçün vasitə qismində planın müəyyənləşdirilməsinə dair icraat çıxış edir. Bu icraatın qaydalarına görə, niyyət daşıyıcısı, ilk öncə, ictimaiyyəti öz planı ilə tanış etməlidir. Belə olan halda planla əlaqədar maraqlı şəxslərin öz maraqlarının nədən ibarət olduğunu bildirmək və etiraz etmək imkanları olur. Bu zaman inzibati orqanın üzərinə düşən vəzifə ondan ibarətdir ki, müəyyən olunmuş müddət ərzində plana qarşı bildirilmiş etirazları bütün iştirakçılarla birgə aydınlaşdırın və ümumi bir razılığın əldə olunmasına səy göstərsin. Əgər buna nail olmaq mümkün deyilsə, onda inzibati orqan niyyət daşıyıcısı tərəfindən təqdim olunmuş plan barədə qərar

qəbul etməlidir. Əsas məsələ odur ki, planlaşdıran orqan təqdim olunmuş planı «hər şey, yaxud heç nə» anlamında rədd etməli və ya buna icazə verməli deyil. İnzibati orqan qərar qəbul edərkən maraqlı şəxsin qorunmalı olan maraqlarını nəzərə almaq (bir qayda olaraq, bu belə olur) və plana təqdim olunmuş variantlardan fərqlənən şəkildə razılıq vermək imkanına malikdir. Misal üçün, inzibati orqan çəkiləcək yolun yerini dəyişə və ya sakinlərin maraqlarını nəzərə alaraq yol çəkmək niyyətində olan şəxsin məqsədini həyata keçirən zaman nəzərə almalı olduğu səs-küyə qarşı vasitələrdən istifadə edə bilər.

d) Mənim indicə Sizə təqdim etdiyim inzibati icraat hüququnun bütün vasitələri son nəticədə inzibati qanunları həyata keçirməyə və hüquqa riayət etməli olanların davranışını bu mənada istiqamətləndirməyə xidmət edir. İstiqamətləndirmə funksiyasını mən xüsusilə vurğulamaq istədim. Əsas məsələ odur ki, inzibati hüquqda davranışın istiqamətləndirilməsi müstəsna olaraq inzibati-hüquqi vasitələrlə və bununla da «əvvəlcədən» baş vermiş olsun. Yalnız maddi inzibati hüququn tələb etdiyi vəzifələrin yerinə yetirilməməsində cinayət tərkibi də olduqda, bu vəzifənin yerinə yetirilməməsi cinayət-hüquqi vasitələrlə təmin edilir.

Misal üçün inzibati aktı götürək: inzibati aktın qəbulu ilə vətəndaşın davranışına istiqamət verilir ki, bu da müəyyən hərəkət və ya hərəkətsizlik barədə göstərişdən ibarət olur. Əgər vətəndaş inzibati aktı icra etməzsə, «yenidən istiqamətləndirmək» zəruridir. Bu isə inzibati aktın icra haqqında qanunda nəzərdə tutulan vasitələrlə həyata keçirilməsi ilə baş verir. Belə bir icra hər hansı bir cinayət-hüquqi xarakterli tədbirlə bağlı deyil. İcra tədbirləri daha çox inzibati aktın həyata keçirilməsi üçün preventiv tədbirlərdir və törədilmiş haqsızlığa görə cəza qismində çıxış etmir. Lakin bəzən

müəyyən bir inzibati-hüquqi vəzifənin icrası elə mühüm xarakter daşıya bilər ki, hətta onun nəzərə alınmasını təmin etmək məqsədilə əlavə olaraq cinayət-hüquqi vasitələr də zəruri olsun. Məhz bu səbəbdən Almaniyanın inzibati hüquqla bağlı əksər qanunlarında, əksər hallarda isə həmin qanunların sonuncu paragraflarının birində konkret olaraq o inzibati-hüquqi vəzifələr sadalanır ki, onlara riayət olunmasında eyni zamanda cinayət tərkib əlaməti, yaxud inzibati xəta ünsürləri əks olunsun.

Bununla bağlı, Sizə bir misal gətirmək istərdim. Almaniyanın «Qalma haqqında» Qanununda əcnəbilərin Almaniya Federativ Respublikasına gəldiyi zaman və gəldikdən sonra riayət etməli olduğu vəzifələr tənzimlənir. Əcnəbinin Almaniya Federativ Respublikasında qalması üçün ən mühüm şərtlərdən biri onun həqiqi (etibarlı) pasporta malik olmasıdır. «Qalma haqqında» Qanuna əsasən əcnəbilər üzrə idarə inzibati aktla əcnəbidən pasport təqdim etməsini tələb etmək səlahiyyətinə malikdir. Bu qayda ilə əcnəbilər üzrə idarə həmin pasportun etibarlı olub-olmamasını yoxlaya bilər. Əgər əcnəbi bu tələbə əməl etməzsə, inzibati orqan icra hüququnda nəzərdə tutulmuş vasitələrlə əcnəbini pasportunu təqdim etməyə məcbur edə və bu məqsədlə cərimə müəyyən edə bilər. Zərurət olduqda, inzibati məhkəmə məcburi saxlama barədə əmr verə bilər. Bundan əlavə, «Qalma haqqında» Qanunda müəyyən olunmuşdur ki, pasportun təqdim edilməməsi eyni zamanda həm də inzibati xətdir. Buna qarşı cəza qismində cərimə pulu müəyyən olunmuşdur. Lakin «Qalma haqqında» Qanunda əcnəbilərə aid olan heç də bütün öhdəliklərə dair belə bir əlavə sanksiya nəzərdə tutulmamışdır.

Ona görə də belə bir nəticəyə gəlmək olar ki, müasir hüquqi dövlətdə həyat münasibətlərinin tənzimlənməsi zərur-

rəti inzibati orqanın yalnız fəal hərəkətləri ilə, yəni məsələ, inzibati akt vasitəsilə təmin edilə bilər ki, bu da artıq Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununda nəzərdə tutulmuşdur. Yəni pozuntuların inzibati xətlər, yaxud cinayət hüququnda nəzərdə tutulmuş vasitələrlə sadəcə olaraq sonradan cəzalandırılması artıq baş vermiş hallara reaksiya qismində çıxış edə və bununla da yaradıcı şəkildə təsir göstərə bilməz.

3. İnzibati orqanın öz daxilində hüquqi müdafiə icraatı

Mən Almaniyanın inzibati hüququnda nəzərdə tutulmuş ən mühüm fəaliyyət formaları və onun tənzimləmə funksiyası barədə Sizə məlumat verdikdən sonra inzibati orqanların qərarlarına qarşı onların öz daxilində hüquqi müdafiə icraatına nəzər yetirmək istədim.

Bu yerdə mən, Almaniya və Azərbaycan hüququ arasındakı 2 mühüm fərqi diqqətinizə çatdırmaq istəyirəm: inzibati şikayət üzrə icraat və inzibati şikayətin təxirəsalıcı qüvvəsi.

a) Azərbaycan hüququndan fərqli olaraq, Almaniya hüququnda vətəndaş üçün ona ünvanlanan inzibati akta qarşı əvvəlcə inzibati şikayət, yaxud birbaşa olaraq məhkəmədə iddia qaydasında etiraz etmək hüquqi ilə bağlı seçim imkanı nəzərdə tutulmamışdır.

Almaniyada mövcud olan qaydaya görə hər hansı bir inzibati məhkəməyə iddia ərizəsi ilə müraciət etməzdən əvvəl əksər hallarda formal inzibati şikayət üzrə icraatın həyata keçirilməsi zəruridir. Belə bir icraat üçün səciyyəvi cəhət ondan ibarətdir ki, bu şikayət üzrə qərarı məhkəmə və ya inzibati orqandan kənarında yerləşən hər hansı bir münsif orqan deyil, inzibati orqan özü qəbul edir. Lakin bu heç də o

demək deyildir ki, inzibati aktı tərtib etmiş konkret vəzifəli şəxslər inzibati şikayət üzrə icraatda da qərar qəbul edirlər. Almaniyada mövcud olan sistemə əsasən, inzibati şikayət üzrə icraatda yuxarı orqan və ya inzibati orqanın öz daxilində təşkil olunmuş şikayət komitəsi səlahiyyətlidir.

İnzibati orqanın öz daxilində hüquqi müdafiə icraatının alman modeli üç mühüm məqsəd güdür:

– birincisi, bu model inzibati orqana öz fəaliyyətinin tək-cə hüquqa uyğunluğunu deyil, həm də məqsəduyğunluğunu yoxlamaq imkanı verir;

– ikincisi, inzibati şikayət üzrə icraat vətəndaşın hüquqi müdafiəsinə xidmət edir. Vətəndaş onu əlverişsiz vəziyyətə salan tədbirin aradan qaldırılması üçün növbəti bir şans qazanır;

– və nəhayət, inzibati şikayət üzrə icraatın həyata keçirilməsi inzibati məhkəmələrin işinin yüngülləşməsinə səbəb olmalıdır.

Bütövlükdə götürüldükdə, inzibati şikayət üzrə icraatın daxil edilməsi ilə güdülən məqsədlərə də nail olunur. Bununla belə, inzibati orqanın öz daxilində belə bir şikayət üzrə icraat üçün peşə baxımından xüsusilə fərqlənən, habelə qanunların hüquqa uyğun şəkildə icrasına və vətəndaşlarla bərabər surətdə rəftartmənin təmin edilməsi prinsipinə sadıq olan yuxarı inzibati orqanların mövcudluğu zəruridir.

Lakin bu məsələlərlə bağlı islahat planlarının da mövcud olduğunu gizlətmək istəməzdim. Məhkəmə təcrübəsinin araşdırılması göstərir ki, 2002 və 2003-cü illərdə mübahisələndirilən qərarların orta hesabla 15%-i inzibati şikayət üzrə icraatda dəyişdirilmiş və bunun əleyhinə yönəlmiş iddiaların yalnız 5%-i uğurlu olmuşdur. Ona görə də hal-hazırda bir sıra torpaqlarda inzibati orqanın daxilində inzibati şikayət üzrə icraatı ən azı bir sıra hüquq sahələrində aradan

qaldırmaq barədə düşüncələr mövcuddur. Bunun üçün aşağıdakı dəlillər göstərilir: inzibati şikayət üzrə icraatda mübahisələndirilən inzibati aktın əksər hallarda dəyişdirilməməsi halı onu göstərir ki, inzibati şikayət üzrə icraatdan imtina etmək də mümkündür. Təcrübəyə əsasən, iddia ərizəsinin təqdim olunacağı ehtimal edilən icraatlarda şikayət üzrə icraatın aradan qaldırılacağı hallarda inzibati icraatın həyata keçirilmə müddətinin sürətlənəcəyini vəd edirlər.

2004-cü ildə Bavariyanın bir inzibati rayonunda sınaq üçün inzibati şikayət üzrə icraat müvəqqəti olaraq ləğv edildi. İlk təcrübələrdən sonra bu, inzibati şikayətlərə səlahiyyətli olan orqanlarda iş yükünün azalmasına gətirib çıxardı. Bunun əksinə olaraq, inzibati məhkəmələrə daxil olan iddia ərizələrinin sayı 78,2% artdı. Məsələn, rüsumlar və kommunal təsisatların ödənişlərinin (+ 458%), habelə tikinti ilə bağlı qərarların (+168%) mübahisələndirilməsi ilə bağlı daxil olmuş iddia ərizələrinin sayı dramatik şəkildə artdı. Mübahisələndirilən qərarları qəbul etmiş inzibati orqanların da işləri inzibati şikayət üzrə icraatın ləğv edilməsi ilə daha da artdı. Çünki, indi onlar inzibati məhkəmələr üçün daha çox rəy hazırlamalı idilər.

Bu misal göstərir ki, inzibati orqanın öz daxilində hüquqi müdafiə üzrə icraat əvvəlki kimi əhəmiyyətə malikdir və onların göstərdiyi «süzgəc» funksiyasını qiymətləndirməmək olmaz.

İnzibati orqanın öz daxilində hüquqi müdafiədə növbəti dəyişiklik ötən illərdə baş vermişdir. Bu dəyişikliyin mahiyyəti ondan ibarət idi ki, müəyyən hüquq sahələrində bu vaxta qədər zəruri olan icazə üzrə icraat ləğv olundu. Məsələn, əksər torpaqların tikinti təlimatlarına əsasən az əhəmiyyət kəsb edən tikinti niyyətləri üçün əvvəllər olduğu kimi icazə almaq vəzifəsi mövcud deyil. Belə az əhəmiyyət

kəsb edən tikinti niyyətləri ilə bağlı tikinti sahibinin öz niyyəti barədə tikinti planını təqdim etməklə müvafiq inzibati orqana məlumat verməsi kifayət edir (əgər onun sahəsi tikinti qaydalarını tənzimləyən planın şamil olduğu ərazidə yerləşərsə). Əgər tikinti niyyətinin həyata keçirilməsinə qarşı etiraz edilməldirsə, bu artıq inzibati orqanın işi olur. Əgər o bunu müəyyən müddət ərzində etməzsə, onda tikinti sahibi formal icazə olmadan işinə başlaya bilər. Tikinti ilə razı olmayan qonşular üçün isə bunun nəticəsi ondan ibarətdir ki, o birbaşa olaraq tikinti sahibi ilə mübahisə etməli və ya inzibati orqanın məsələyə müdaxilə etməsinə səy göstərməlidir.

b) Almaniya və Azərbaycan hüququ arasında digər bir mühüm fərq hüquqi müdafiə vasitələrinin təxirəsalıcı qüvvəsi ilə bağlıdır. Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununa görə, hər hansı bir inzibati akt inzibati şikayət vasitəsilə mübahisələndirilə bilər. Lakin şikayət verilməsi inzibati aktın qüvvəsini təxirə salmır. Bu o deməkdir ki, vətəndaş ona ünvanlanmış inzibati aktı ona qarşı verdiyi şikayətə baxmayaraq nəzərə almalıdır. Bunun əksinə olaraq, Almaniyanın İnzibati-Prosessual Məcəlləsinin 80-ci paragrafının 1-ci bəndində nəzərdə tutulmuş prinsipə əsasən vətəndaşın inzibati aktdan verdiyi şikayət təxirəsalıcı qüvvəyə malikdir. Bu isə o deməkdir ki, vətəndaş təkcə şikayətin verilməsi ilə artıq özü üçün hüquqi müdafiə məqsədinə nail olur: onun verdiyi şikayət barədə qərar qəbul olunanadək inzibati akt icra edilməməlidir. Lakin alman hüququnda da belə bir imkan nəzərdə tutulmuşdur ki, ayrı-ayrı sahəvi qanunlar şikayətlərin təxirəsalıcı qüvvəsini istisna edir və ya inzibati orqan qəbul etdiyi inzibati aktı dərhal icra edilməli olan elan edir.

4. İnzibati qərarlara münasibət / inzibati qərarların icrası

İcazə verin, sonda Almaniyada vətəndaşların inzibati orqanların qəbul etdiyi qərarlara münasibətindən danışım. Ümumi şəkildə demək olar ki, inzibati orqanın qərarları və həmin qərarları təsdiqləyən məhkəmə qətnamələri vətəndaşlar tərəfindən müsbət qəbul edilirlər. Qeyd olunmalıdır ki, Almaniyanın inzibati icraat haqqında qanunu vətəndaşın vəziyyətini ciddi qəbul edərək onun işinə qərəzsiz baxılacaq şəffaf bir inzibati icraat təklif edir. Xüsusilə, inzibati orqanın vətəndaşı onun barəsində qərar qəbul etməzdən əvvəl dinləmək və öz qərarını vətəndaşa aydın olan şəkildə əsaslandırmaq vəzifəsi hüquqi sülhün qorunmasına xidmət edir. Yəqin ki, buraya inzibati orqanın öz daxilində hüquqi müdafiə üzrə icraat, həmçinin vətəndaşın öz maraqlarını ifadə edə biləcəyi şifahi inzibati məhkəmə icraatı da öz töhfəsini verir. İnzibati orqanın qərarları məhkəmə tərəfindən təsdiq olunduqdan sonra belə, vətəndaşlara münasibətdə yalnız müstəsna hallarda icra edilə bilər. Bu imkan təbii ki, mövcuddur. Federasiya və torpaqların inzibati icraat haqqında qanunlarında müəyyən olunmuşdur ki, əgər inzibati aktları mübahisələndirmək artıq mümkün deyilsə və ya onlar dərhal icra edilməli akt elan olunmuşlarsa, onlar icra edilə bilərlər. Pul ödəmək öhdəliyi müəyyən edən inzibati aktlar üçün pulun ödənilməsi üzrə xüsusi icraatlar mövcuddur. Pul ödənilməsi ilə bağlı olmayan inzibati aktlar üçün isə cərimə, inzibati orqan tərəfindən seçilmiş məcburetmə tədbirinin borclunun hesabına icra edilməsi və biləvasitə məcburetmə kimi imkanlar mövcuddur.

Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununda vətəndaşa münasibətdə inzibati aktın həyata ke-

çirilməsi üçün də bu məcburetmə tədbirləri nəzərdə tutulmuşdur.

Qeyd etmək istərdim ki, alman hüququnda inzibati orqanlara da qarşı məcburetmə tədbirləri nəzərdə tutulmuşdur. Bu, inzibati məhkəmələrin qərarlarını yerinə yetirməyən inzibati orqanlara münasibətdə tətbiq oluna bilər.

Bununla bağlı, Sizə bir misal göstərmək istərdim. Təsəvvür edin ki, inzibati orqan vətəndaşın sürücülük icazəsindən məhrum edilməsi ilə bağlı qərar qəbul etmişdir. Vətəndaşın bu qərardan müdafiə olunmaq üçün verdiyi şikayət uğursuz olur. Daha sonra, vətəndaş mübahisələndirici iddia ilə inzibati məhkəməyə müraciət edir. İnzibati məhkəmə iddianı təmin edir və sürücülük icazəsindən məhrum etmə barəsindəki qərarı ləğv edir. Eyni zamanda, məhkəmə müəyyən edir ki, vətəndaşın müvəqqəti olaraq inzibati orqana təhvil verdiyi sürücülük vəsiqəsini inzibati orqan geri qaytarmalıdır. Əgər inzibati orqan məhkəmənin bu göstərişinə riayət etməzsə və sürücülük vəsiqəsini geri qaytarmazsa, onda inzibati məhkəmə vətəndaşın vəsatəti əsasında inzibati orqanı cərimə ilə hədələyə, cəriməni müəyyən edə və icra edə bilər. Bu sürücülük vəsiqəsinin geri qaytarılmasına qədər təkrarlana bilər.

Lakin faktiki olaraq, Almaniyada hər hansı bir inzibati orqanın yuxarıda təsvir olunmuş formada inzibati məhkəmənin qərarına qarşı çıxması çox müstəsna hallarda baş verir. Əksinə, hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinə müvafiq olaraq, Almaniyanın inzibati orqanları inzibati hüququn ayrı-ayrı sahələri ilə bağlı inzibati məhkəmələrin fəaliyyətini nəzərə alır və konkret olaraq buna məcbur edilməyən hallarda belə öz qərarlarında bunları nəzərə alırlar. Misal üçün, mənim özüm, 15 il ərzində, yəni 1983-cü ildən 1998-ci ilə qədər inzibati işlər üzrə hakim kimi fəaliyyətimdə təkcə bir halla

bağlı belə bir problemlə rastlaşmışam. Həmin işdə bir bələdiyyə inzibati məhkəmənin qəbul etdiyi qərarı könüllü surətdə icra etmək istəmirdi.

Hörmətli xanımlar və cənablar,

Təbii ki, Almaniyada inzibati hüquq praktikası ilə bağlı çox şey söyləmək olar. Çıxışında mən əsas məqamlara toxunmağa səy göstərdim. Bütövlükdə isə onu deyə bilərəm ki, Almaniyada ötən əsrin 70-ci illərindən məcəllələşdirilmiş və bundan sonra da daim təkmilləşdirilmiş inzibati icraat hüququ sistemi mövcuddur. Bu sistemdə müasir və hüquqi dövlətçilik prinsipləri ilə bağlı olan inzibati praktikaya qoyulan tələbləri yaxşı yerinə yetirmək mümkündür. Bəzilərinin dediyi kimi, bizdə artıq tənzimləmə ən son həddinə çatmışdır. Lakin fikrimcə, belə bir sıx tənzimləmə nə inzibati orqanlar, nə də vətəndaşlar tərəfindən arzu edilməz qəndal kimi qəbul edilmir. Əksinə, bizdə mövcud olan sistem yüksək şəffaflıq və inzibati orqanların qərarlarının ağlabatan müddət ərzində proqnozlaşdırıla bilən olmasını təmin edir. Bununla biz, bu qərarların əhali tərəfindən müsbət qarşılanmasına nail oluruq. Əminəm ki, Azərbaycan 2007-ci il yanvar ayının 1-də «İnzibati icraat haqqında» Qanunun qüvvəyə minməsi ilə müasir idarəçilik sistemi istiqamətində mühüm və uğur vədedici bir addım atmışdır ki, bu da müasir dövrün tələblərinə uyğun şəkildə cəmiyyətdəki mürəkkəb münasibətləri tənzimləmək iqtidarında olacaq.

Diqqətinizə görə təşəkkür edirəm.

NİDERLANDDA İNZİBATI HÜQUQ İSLAHLATLARI: ÖYRƏNİLMƏLİ OLAN ÜMUMİ NƏTİCƏLƏR

Giriş

Niderlandda inzibati hüquq sahəsində tamamilə yeni olan bir qanunun qəbul edilməsi ilə əlaqədar keçdiyimiz təcrübə barədə bu gün Sizə məlumat vermək mənim üçün böyük şərəfdir. Bu qanun «Ümumi İnzibati Qanun» adlanır. Hazırda Azərbaycanda da bu proses getməkdədir.

Göründüyü kimi, Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununun müəllifləri işlərini çox uğurla görmüşlər. Qanun müasir tələblərə cavab verməklə yanaşı, yüksək səviyyədə tərtib olunmuşdur. Yeni qanun həm də nisbətən qısa müddət ərzində hazırlanmışdır.

Qanunun hazırlanması zamanı alman hüququndan istifadə olunması da nəzərimə çarpmışdır. Niderlandda yeni «Ümumi İnzibati Qanun»u hazırlayarkən biz də alman hüququndan istifadə etmişdik: bizim qanunvericiliyin hazırlanmasında Almaniya mühüm nümunələrdən biri olsa da, bəzi məsələlərdə bizim mövqeyimiz fərqli olmuşdur. Lakin fikrimcə, yeni qanunun qəbul edilməsini, prinsip etibarilə, uğurlu nəticə hesab etmək olar. Çıxışında mən Sizə Niderlandda in-

zibati hüquq islahatı sahəsindəki təcrübə barədə məlumat verəcəm.

Niderlandda inzibati hüquq islahatları

Niderland inzibati hüququ 1994-cü ildə mühüm islahatlara məruz qalmışdır. Yeni «Ümumi İnzibati Qanun» bu ilin əvvəlində qüvvəyə minmişdir.

Həm inzibati hüququn, həm də inzibati icraatın ümumi hissəsini tənzimləyən bu yeni qanunun qəbul edilməsinə ehtiyac böyük idi. Səbəb isə o idi ki, inzibati hüquq sahəsində çoxlu müxtəlif qaydaların və prosedurların mövcudluğu bu hüquq sahəsində çətinliklərin yaranması ilə nəticələnirdi. Bundan əlavə, əksər inzibati məhkəmələr inzibati işlərə baxır və bu zaman hər bir məhkəmə öz prosedur qaydalarını tətbiq edirdi. Bununla da mövcud sistem daha da mürəkkəbləşirdi.

Bunun nəticəsində isə həm vətəndaşlar, həm də inzibati orqanlar çoxlu səhvlərə yol verirdilər. Vətəndaşlar üçün çətinlik ondan ibarət idi ki, onlar inzibati orqanlar və məhkəmələrə düzgün müraciət imkanını tapa bilmirdilər. İnzibati orqanlar isə hansı hüququn tətbiq edilməsində çətinlik çəkirdilər.

Yeni qəbul edilmiş qanunun əsas məqsədi tənzimlənən məsələləri həm vətəndaşlar, həm də inzibati orqanlar üçün sadələşdirmək idi. Bu sahədə vahid qaydaların mövcudluğu hamının işini asanlaşdırırdı. Məsələn, müxtəlif qərarlar üçün müxtəlif müddətlər nəzərdə tutmaq əvəzinə, iddialar üçün vahid müddətin nəzərdə tutulması daha yaxşıdır. Belə ki, əvvəllər Niderland qanunvericiliyində 4 həftə, 30 gün, bir ay və iki ay həddində iddia müddətləri nəzərdə tutulmuşdu.

Hal-hazırda isə bütün hallara şamil olunan və 6 həftədən ibarət vahid müddət nəzərdə tutulmuşdur: yəni bu müddət,

inzibati orqanın daxilində şikayət verilməsinə, inzibati məhkəmədə iddia qaldırılmasına və Yuxarı İnzibati Məhkəmədə iddia qaldırılmasına şamil olunur. 6 həftəlik müddət vergi hüququ, icazə alınması, habelə bütün digər inzibati hüquqla bağlı məsələlərə də şamil olunur.

Qanunun ikinci məqsədi inzibati hüququn bir sıra ümumi prinsiplərinin aydınlaşdırılması idi. Misal üçün, inzibati hakimiyyətdən sui-istifadə edilməsi qadağandır və inzibati orqanın qərarını qərəzsiz qəbul etməsi prinsipi mövcuddur. Məhkəmələrdə bu prinsipin artıq çoxdan tətbiq olunmasına baxmayaraq, onların konkret halda hansı qərar qəbul edəcəyini əvvəlcədən söyləmək çətin idi. Yeni qanunda aydın qaydaların mövcudluğu məhkəmənin qərarını həm vətəndaş, həm də inzibati orqan üçün proqnozlaşdırıla bilən etməlidir.

Qanunun üçüncü məqsədi inzibati hüququ vahid şəkə salmaqdır. Bununla əlaqədar olaraq, bir misal göstərmək istəyirəm: inzibati orqanların qərarlarının qəbul edilməsi üçün mövcud olan prosedur qaydalarla məhkəmə icraatı arasında aydın münasibət mövcuddur. Əgər inzibati qaydalar vətəndaşa öz fikrini ədalətli qaydada çatdırmaq imkanı yaratmırsa, onda o, inzibati orqanın qərarından məhkəməyə şikayət verməyə meyl edəcəkdir. Digər tərəfdən isə, məhkəmə prosesində ədalətli araşdırma inzibati icraatda olduğundan daha çox təmin edilməlidir. Məhkəmələr işlərə baxmaq üçün inzibati orqanlardan daha çox vaxta malikdirlər. Beləliklə, davamlı inzibati hüquq sisteminin mövcudluğu inzibati orqanın qəbul etdiyi qərarı ədalətli surətdə araşdırmaq imkanı yaradır, inzibati şikayət üzrə icraat zamanı vətəndaşın imkanlarını yaxşılaşdırır və məhkəmədə iddia icraatı zamanı ədalətli araşdırmanı təmin edir.

Hesab edirəm ki, qanunun uğurlu olmasını söyləmək mümkündür. Hal-hazırda konkret bir halda tətbiq olunacaq qaydaların araşdırılması daha asandır.

Lakin bir məsələ hələ də açıq qalır: vətəndaşlar üçün nəzərdə tutulmuş hüquq və təminatlarla inzibati orqanın effektiv fəaliyyəti arasında tarazlığı necə yaratmaq oları

Yeni qanunun mühüm tərkib üsürləri

Yeni qanun 4 mühüm sahəni tənzimləyir:

a. inzibati hüququn inzibati orqanların bütün qərarlarına tətbiq oluna bilən ümumi qaydaları; buna misal qismində, mən artıq yuxarıda qərəzsizliyi göstərmişəm;

b. konkret halla bağlı qərar qəbul olunması çərçivəsində bütün dövlət orqanları tərəfindən tətbiq edilməli olan prosessual-hüquqi müddəalar. Məsələn, icazə alınması üçün ərizə ilə müraciət edilən, cərimə tətbiq olunan və ya ödənilməli vergi müəyyən olunan zaman qərar qəbul olunduqda;

c. inzibati orqanın qəbul etdiyi qərara qarşı şikayət veriləndiyi hallar üçün hüquqi müddəalar; burada söhbət məhkəmə prosesinin başlanma bilməsindən əvvəl demək olar ki, daim həyata keçirilməli olan inzibati şikayət üzrə icraatdan gedir;

ç. inzibati məhkəmələrdə prosesi tənzimləyən prosessual-hüquqi müddəalar.

Gördüyünüz kimi, qanunun tənzimləmə həcmi çox genişdir. Qanun həm inzibati icraatı, həm də məhkəmə icraatını tənzimləyir. Bu qanun bütün inzibati orqanlar tərəfindən tətbiq olunmalıdır (məsələn, vergi orqanlarının, mərkəzi hökumətin, eləcə də bələdiyyələrin qərar qəbul etməsi zaman). Bu baxımdan, qanunun tətbiq sferası başqa ölkələrdə, məsələn Almaniyada olduğundan daha böyükdür.

Yeni qanunun daxil edilməsi ilə yaranan problemlər

Yeni qanun qəbul etmək və onu təcrübədə tətbiq etmək elə də asan iş deyil. Qanunun qəbulu və təqdim edilməsi

prosesini yaxşı başa vurmaq üçün biz, qismən başqa ölkələrin keçdiyi təcrübə əsasında aşağıdakıları etdik:

a. Hər şeyi birdən etməyin

Hər hansı bir yeni qanunu işləyib hazırlamaq və onu həyata keçirmək çox çətin bir məsələdir. Qanunda edilmiş mühüm dəyişikliklərdən baş çıxarmaq inzibati orqanlar və məhkəmələr üçün də çətinlik törədir. Bu səbəbdən biz hər şeyi birdən etməmək qərarını qəbul etdik. Biz qanunun mühüm hissələrindən başladığımız və qanuna tədricən yeni hissələr əlavə etdik. Hal-hazırda Niderland parlamentində qanunun yeni hissəsi barədə məsləhətləşmələr aparılır.

b. Yeni qanunun təqdimatına böyük diqqət yetirin

Yeni qanunla işləməli olacaq insanlar üçün öz iş tərzlərini dəyişmək tez-tez elə də asan olmayacaq. Bu həm inzibati orqanların işçilərinə, həm də məhkəmələrə və vəkillərə aiddir.

Bu səbəbdən, biz məmurlar, hakimlər və digərləri üçün kursların təşkil edilməsinə çoxlu vaxt ayırdıq. Bundan başqa, biz əhali üçün əhəmiyyət kəsb edən mühüm xarakterli yeni qaydalar barədə məlumat vərəqələri hazırladıq. Daha sonra biz belə məsələlərdə həlledici əhəmiyyətə malik məlumat mərkəzləri yaratdıq. Bu məlumat mərkəzlərində məmurlar, hakimlər və əhali yeni qanun barədə məlumat ala bilərdilər.

c. Zərurət olduqda, istisnalar nəzərdə tutun

Yeni qanunun idarəçiliyin bütün sahələrinə tətbiq edilib-edilməməsi barədə çoxlu müzakirələr aparılmışdır. Məsələn, Niderlandda ən əvvəl vergi orqanları qanunun onların fəaliyyətinə tətbiq olunmasına qarşı idilər. Bir sıra digər orqanlar da bu mövqeyə malik idilər. Bu orqanlar bildirdilər ki, onların fəaliyyəti üçün xüsusi qaydalara ehtiyac vardır. Fikrimcə, ümumi xarakterli qaydalar daxil edilərkən daim bu cür müqavimətə rast gəlinir.

Bu problemi biz aşağıdakı qaydada həll etdik:

Qanunun bütöv bir inzibati hüquq sahəsinə tətbiq edilməməsi ilə bağlı təklifi qəbul etmədik. Lakin vergi məsələləri ilə bağlı xüsusi qaydalar barədə məntiqi tələblərlə razılaşdıq. Bunun arxasında duran fikir ondan ibarət idi ki, qanunun ümumi tətbiqi prinsipinin həyata keçməsi ilə xüsusi qaydaların çoxu aradan qalxacaqdır. Və belə də oldu. On il-dən sonra vergi orqanları qərar verdilər ki, xüsusi qaydaların əksəriyyəti ümumi qanunla uyğunluq təşkil etmir və bu qaydalara artıq ehtiyac olmadığı üçün onların ləğvi mümkündür.

İnzibati orqanların mövqeyi

Sonda mən inzibati hüquq islahatının ən mühüm aspekti, yəni inzibati orqanların mövqeyi barədə bir neçə söz demək istərdim.

İnzibati hüququn iki məqsədi var:

Birinci məqsəd, əhalinin maraqlarını daha yaxşı nəzərə almaq üçün inzibati orqanları öz işlərini mümkün qədər effektiv həyata keçirə bilmələri vəziyyətinə gətirməkdir.

İkinci məqsəd isə vətəndaşları inzibati orqanların səhvləri və hüquqazidd qərarlarından qorumaqdır. Müasir bir cəmiyyət üçün bu çox vacibdir. Bu məqsədlərə nail olmaq üçün inzibati orqanların fəaliyyəti həlledici əhəmiyyətə malikdir. Onların vətəndaşlarla necə rəftar etmələri, vətəndaşların təqdim etdikləri dəlillərə onların ayırdığı diqqət, eləcə də onların riayət etdiyi prosessual müddəalar yuxarıda göstərilən məqsədlərə, əsasən ikinci məqsədə nail olmaq üçün mühüm ünsürlərdir. Lakin vətəndaş onun işinə ədalətli baxıldığını gördükdə, o, işi məhkəmə qarşısına çıxarmağa az meyl edir. Bu səbəbdən, məhkəmədən əvvəl inzibati orqanın öz daxilində nəzərdə tutulmuş və inzibati orqanın buraxdığı səhvləri düzəltmək imkanına malik olduğu icraat

vətəndaşlarla inzibati orqan arasında etimada əsaslanan münasibətlərə daha çox uyğun gəlir. Lakin inzibati orqana etimad etməyən vətəndaş inzibati orqanın öz daxilində həyata keçirilən şikayət üzrə icraata ədalətli hüquqi müdafiə vasitəsi kimi baxmayacaqdır. Belə olan halda, vətəndaş inzibati orqan tərəfindən onun işinə ədalətli baxılacağını gözləməməlidir. Digər tərəfdən, məhkəmələr çoxlu sayda iddialara baxmaq imkanına malik deyillər. İnzibati hüquq islahatının mühüm məsələlərindən biri inzibati orqanların öz daxilində inzibati şikayət üzrə icraata nə qədər yer ayrılmasıdır. Mənim fikrimcə, məhkəmə müraciət edilə bilməsi üçün inzibati orqanın daxilində şikayət üzrə icraatın müəyyən edilməsi ən yaxşı sistem olardı. Lakin bu yalnız o halda mümkündür ki, vətəndaşların inzibati orqana kifayət qədər etimadı olsun. Əks halda, vətəndaşlar üçün inzibati orqanın qərarından inzibati şikayət vermək və ya birbaşa olaraq məhkəməyə iddia vermək arasında seçim imkanı yaradılmışdır. Bu sistem Niderlandda uzun müddət mövcud olmuşdur. Lakin bu arada əksər inzibati orqanlar inzibati şikayətlərə dair yüksək təcrübə inkişaf etdirdikləri üçün biz 1994-cü ildə sistemi dəyişdik.

Bu məsələni necə həll edib-ətməyəcəyinizdən asılı olmayaraq bir məsələ həmişə aydındır: inzibati orqanın mövqeyi və vətəndaşlarla inzibati orqan arasında mövcud olan münasibət inzibati hüquq üçün mühüm əhəmiyyətə malik olacaqdır.

İNZİBATİ İCRAAT HÜQUQUNUN **UYĞUNLAŞDIRILMASINDA** **AVROPA ŞURASININ ROLU**

I. Giriş

Hörmətli xanımlar və cənablar,

İnzibati icraat hüququnun uyğunlaşdırılmasında Avropa Şurasının rolu mövzusunda Sizin qarşınızda çıxış etmək mənim üçün böyük şərəfdir. Ola bilsin, Sizdə belə bir sual yaran bilər: «İnzibati icraat haqqında» Qanunun qəbul edilməsindən sonra Azərbaycanda bu hüquq sahəsinin uyğunlaşdırılması məsələsi artıq həll edilmiş hesab olunurmu? Bu suala müsbət cavab vermək hələ çox tezdir. Əlbəttə, uyğunlaşdırılmanın birinci mərhələsi artıq başa çatmışdır. Avropa Şurası Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununun və İnzibati-Prosesual Məcəlləsinin işlənilib-hazırlanmasında iştirak edə bilmək imkanına malik olmuşdur. Bu iştirak imkanının yaradılmasına görə mən Avropa Şurası adından təşəkkürümü bildirmək istərdim. Lakin ən böyük iş hələ qabaqdadır. Yəni, yaradılmış yeni hüquq tətbiq olunmalıdır. Bu zaman təfsir edilməli çoxlu məsələ-

lər aşkar ediləcək. Bununla belə, gələcəkdə müvafiq məsələlərin həlli zamanı beynəlxalq təcrübənin də nəzərə alınması yaxşı olardı. Məruzəmdə barəsində məlumat verəcəyim Avropa Şurası hüququ bu sahədə mühüm funksiyaya malikdir.

II. Dövlətlərarası müqavilələr

Əvvəlcə, mən Sizə Azərbaycanın da dövlətlərarası müqavilələr əsasında inzibati icraatda riayət etməli olduğu ayrı-ayrı öhdəliklər barədə danışacağam. Bunların əsasını 1950-ci il 4 noyabr tarixli Avropa İnsan Hüquqları Konvensiyası (AİHK) təşkil edir.

1. AİHK

AİHK-nın bilavasitə inzibati icraata aid olan müddələrinin sayı azdır.

5-ci maddə azadlıqdan məhrum etmə zamanı icraatı tənzimləyir. Beləliklə, bu müddəə inzibati orqanın azadlıqdan məhrum etmə barədə qərar çıxardığı hallara da şamil olunur (məsələn, əcnəbiləri dövlət ərazisindən çıxarmaq üçün onların saxlanması zamanı). Belə hallarda AİHK-nın 5-ci maddəsi təkcə azadlıqdan məhrum etmə üçün əsasın qanunla nəzərdə tutulmasını deyil, həm də azadlıqdan məhrum etmənin qanunla nəzərdə tutulmuş icraat çərçivəsində baş verməsini tələb edir.

AİHK-nın 13-cü maddəsi həmin konvensiyada nəzərdə tutulmuş hüquqların həyata keçirilməsi məqsədilə istənilən şəxsə «hər hansı bir milli instansiyaya effektiv şikayət etmək» təminatı verir. Yəni, bu müddəə inzibati aktları AİHK-nın çərçivəsində yoxlamaq üçün hüquqi müdafiə va-

sitələrinin açıq olmasını tələb edir. Hüquqi müdafiə vasitələrinəndən istifadə ya məhkəməyə, ya da inzibati aktı qəbul etmiş və barəsində şikayət edilən inzibati orqandan başqa inzibati orqana aparıb çıxara bilər. Şikayət üzrə icraat təsirli olmalıdır, yəni şikayət barədə müsbət qərar qəbul olunduqda, mübasiləndirilən akt prinsip etibarilə ləğv olunmalıdır. Bu baxımdan, AİHK-nın 13-cü maddəsi inzibati orqanın öz daxilində şikayət üzrə icraatı tənzimləyir. AİHK-nın 6-cı maddəsi əksər dövlətlərdə inzibati proses hüququna və dolayı yolla inzibati icraata da çox böyük təsir göstərmişdir. AİHK-nın 6-cı maddəsi bir tərəfdən mülki-hüquqi iddialar və ya öhdəliklərə dair mübahisələrə, digər tərəfdən isə cinayət-hüquqi ittihamlara şamil olunur. Bu anlayışlar Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi tərəfindən müvafiq milli hüquq sistemindən asılı olmayaraq təfsir olunur. Bu isə o deməkdir ki, AİHK-nın 6-cı maddəsi Azərbaycanın inzibati hüququna da tətbiq olunacaq. Bütün bu icraatlar zamanı AİHK-nın 6-cı maddəsi hər kəsə qanuna əsaslanan məhkəməyə müraciət etmək hüququ verir. Beləliklə, AİHK-nın 6-cı maddəsi milli qanunvericidən məhkəmələrin təsis edilməsini və məhkəmə proseslərinin tənzimlənməsini tələb edir.

AİHK-nın 6-cı maddəsi məhkəmə sisteminin təşkili məsələsini nisbətən açıq saxlayır. Həmin maddədə məhkəmənin müstəqil və qərəzsiz olması tələb olunur. İnzibati aktların mülki və cinayət məhkəmələri, yaxud əksər qərbi Avropa dövlətlərində olduğu kimi xüsusi məhkəmələr qarşısında mübahisələndirilə bilməsinin 6-cı maddə üçün heç bir fərqi yoxdur.

Almandilli ölkələrdə inzibati hüquq üzrə ədalət mühakiməsinin 2 əsas sistemi vardır. Bunlardan biri Almaniyada mövcud olan monist sistemdir. Bu sistemdə icra hakimiyyətinə qarşı məhkəmə müdafiəsi daim yalnız müstəqil məhkə-

mələr tərəfindən həyata keçirilə bilər. Belə bir modeldə inzibati orqanların həyata keçirdiyi yoxlamalar yalnız «ibtidai icraat» xarakteri daşıyır ki, bu da məhkəmələrə müraciət etmək və onların hərtərəfli yoxlama aparmasının qarşısını ala bilməz. Digər bir sistem isə İsveçrədə mövcud olan dualist sistemdir. Tarixi baxımdan bu sistemdə inzibati hüquq üzrə ədalət mühakiməsinin həyata keçirilməsi məhkəmələr və inzibati orqanlar arasında bölüşdürülmüşdür. Əvvəllər bu sistemdə inzibati orqanlarının qərarlarının yalnız bir hissəsi məhkəmədə mübahisələndirilə bilərdi. Avstriyada mövcud olan sistem isə yuxarıda göstərilən iki sistemin bir növ ortasında yerləşir. Bu ölkədə inzibati orqanların özündə hüquqi müdafiə çox geniş şəkildə əksini tapmışdır: inzibati orqanın hər hansı bir qərarından məhkəməyə şikayət edə bilmək üçün əvvəlcə inzibati qaydada çoxlu instansiyalar keçilməlidir. Ratifikasiya zamanı AİHK-nın 6-cı maddəsinin inzibati məhkəmə sistemi üçün yaradacağı hüquqi nəticələri zəif qiymətləndirən Avstriya və İsveçrə inzibati hüquq sahəsində ədalət mühakiməsi sistemlərini buna uyğunlaşdırmalıdır. Hal-hazırda İsveçrədə inzibati məhkəmə sistemi federal səviyyədə güclü surətdə genişləndirilir ki, bu da, bir qayda olaraq, iki məhkəmə instansiyasına müraciət etmək imkanının yaranmasına səbəb olacaq. Yalnız çox siyasi xarakter daşıyan və AİHK-nın 6-cı maddəsinin tətbiqi sferasından kənar qalan cüzi sahələrdə inzibati hüquq üzrə ədalət mühakiməsi sırf inzibati orqanların özündə həyata keçirilir.

AİHK-nın 6-cı maddəsi proses hüququ ilə bağlı çoxlu tələblər nəzərdə tutur. Həmin tələbləri üç kateqoriyada qruplaşdırmaq olar.

1. Birincisi, müddəada ədalətli məhkəmə araşdırması üçün təminatlar nəzərdə tutulmuşdur. Burada söhbət tərəflərin statusu və hüquqları, hüquqi dinlənilmə, sübutlar üzrə

icraat və qərarların əsaslandırılmasına dair tələblərdən gəlir.

2. İkincisi, AİHK-nın 6-cı maddəsi prosesin müddətini tənzimləyir: hər bir instansiyada icraat ağılabatan müddət ərzində qərar qəbul edilməsi ilə başa çatmalıdır.

3. Üçüncüsü, AİHK-nın 6-cı maddəsi məhkəmə baxışının açıq olmasını tələb edir. Tərəflərin şifahi icraatın açıq keçirilməsini tələb etmək hüququ var.

AİHK-nın 6-cı maddəsi özlüyündə bilavasitə inzibati icraatı tənzimləmir. Lakin orada nəzərdə tutulmuş bir sıra təminatlar inzibati icraata da müəyyən qədər təsir etmişdir. Yəni AİHK-nın 6-cı maddəsindən inzibati icraata aid olan bir sıra nəticələr çıxarılmalıdır.

Məhkəməyə çatıma dair təminat inzibati icraatın formallaşdırılmasını tələb edir. Yəni inzibati icraat inzibati aktın qəbul edilməsi ilə formal olaraq başa çatmalıdır. İnzibati orqanın qərarları maraqlı şəxsə aydın şəkildə çatdırılmazsa, onda o, məhkəmədə müdafiə zamanı çətinliklərlə üzləşə bilər. Ona görə də qanunda inzibati aktın xüsusi formaları nəzərdə tutulmalıdır. Bundan əlavə, qanun həm inzibati aktın qəbulu üzrə icraatı, həm də inzibati aktın maraqlı şəxsə çatdırılması qaydalarını tənzimləməlidir. Bu səbəbdən, Azərbaycanada «İnzibati icraat haqqında» Qanunun qəbulu hüquqi dövlətin qurulması və AİHK-nın 6-cı maddəsindən irəli gələn öhdəliklərə riayət olunması üçün böyük nailiyyətdir.

Qərarların əsaslandırılmasının vacibliyi xüsusilə vurğulanmalıdır. Bəzən belə bir təəssürat oyanır ki, inzibati orqan öz qərarlarını əsaslandırmaq vəzifəsinə ağır bir məcburiyyət kimi baxır. Lakin əsaslandırılma olmadan hər hansı bir qərarın mübahisələndirilməsi çətinlik törədir ki, bu da AİHK-nın 6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş hüquqi müdafiə təminatına ziddir. Belə ki, bu cür hallarda maraqlı şəxs qəra-

rın hüquqaziddliyini göstərmək üçün çətinlik çəkməlidir. Məhkəmə üçün isə inzibati orqanın əsaslandırılmamış qərarını yoxlamaq mümkün deyil. Qəbul edilmiş qərarın seçilməsi üçün əsasları aydın şəkildə göstərmədən diskresion səlahiyyətlərdən istifadəni necə yoxlamaq oları Beləliklə, əsaslandırmada araşdırmanın nəticələri əksini tapmalı, habelə sübutların və hüquqi vəziyyətin qiymətləndirilməsi üzrə həlledici mülahizələr ümumiləşdirilməlidir.

AİHK-nın 6-cı maddəsi dövlətdaxili icraatın əğlabatan müddət ərzində başa çatmasını tələb edir. Əgər inzibati icraat hər hansı bir şəxsin (məsələn, bu şəxs tikinti ilə bağlı icazə tələb etdiyi üçün) ərizəsi ilə başlayarsa, onda müddət axımı ərizənin verilməsi ilə başlayır. Bu halda inzibati orqan əğlabatan müddət ərzində müvafiq icazəyə dair qərar qəbul etməlidir. Əks halda bu, sonradan məhkəmə prosesinin müddətindən asılı olmayaraq AİHK-nın 6-cı maddəsinin pozulması ilə nəticələnə bilər. Əgər inzibati orqan rəsmi qulluq mövqeyi əsasında fəaliyyət göstərərsə, bu halda müddət axımı maraqlı şəxsin etiraz bildirdiyi və ya vəsatət qaldırdığı andan başlanır. AİHK-nın 6-cı maddəsi qərarla bağlı qəti müddət müəyyən etmir. İcraat müddətinin əğlabatan olması konkret halın şərtlərindən asılıdır. Burada xüsusilə, 3 ünsür nəzərə alınmalıdır:

1. İşin həcmi və çətinliyi: iş nə qədər sadə olarsa, onun barəsində qərar çıxarmaq da bir o qədər sürətli olar.

2. Tərəflərin icraatda davranışı: əgər tərəflər sübutlarla bağlı çoxlu ərizə ilə müraciət edərlərsə və ya aralıq qərarları mübahisələndirərlərsə, icraat müddəti uzun ola bilər.

3. İcraatla məşğul olan inzibati orqanın davranışı: Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsinin təcrübəsinə əsasən inzibati icraatda qərarın tez qəbul edilməsinə görə dövlətin xüsusi məsuliyyəti mövcuddur. Çünki dövlət müvafiq iş barədə özü məlumat verməlidir.

İnzibati icraata aid olan bu 3 təminatla yanaşı AİHK-nın 6-cı maddəsində məhz məhkəmə prosesini tənzimləyən digər təminatlar da nəzərdə tutulmuşdur. Lakin proses hüququnun bir təməl prinsipi də mövcuddur ki, bu da məhkəmə icraatının başlamasından əvvəl yuxarıda göstərən təminatların məhkəmə prosesinə də təsir etməsinə səbəb olur. Bu təməl prinsipi icraatın vahidliyi prinsipidir. Bu prinsipin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, prosesin hər bir hissəsinə bütöv bir prosesin tərkib hissəsi qismində baxılmalı və hər bir hissə digər hissələrlə uzlaşdırılmalıdır.

İcraatın vahidliyi prinsipinin səbəb olduğu nəticələrdən biri tərəflərin statusuna aiddir. AİHK-nın 6-cı maddəsi mülki hüquqlarına toxunulan istənilən şəxsə məsələni məhkəmə qarşısına çıxarmaq hüququ verir. Bu şəxsin sonradan icraatda effektiv iştirak etmək şərti kimi məhkəmə icraatında tərəf statusuna malik olmaq hüququ vardır. İcraatın vahidliyi prinsipi əsasında bu hüquq artıq inzibati orqanın öz daxilində aparılan icraatda nəzərə alınmalıdır. Beləliklə, inzibati icraatda şəxslərə tərəf statusu ən azı sonradan gələn məhkəmə prosesindəki qədər verilməlidir.

Tərəf statusuna malik olmaq hüququ ilə yanaşı AİHK-nın 6-cı maddəsində xüsusi hüquqlar da nəzərdə tutulmuşdur ki, bunlar da «tərəflərin dindirilməsi» anlayışı altında birləşdirilə bilər. Tərəflərin dindirilməsi qaydasına riayət olunması icraatın lazımi qaydada aparılması üçün mühüm şərtidir. Bu hüquq mümkün qədər tez təmin edilməlidir. Prinsipcə, icraatın vahidliyi prinsipi əsasında dindirilmə hüququna artıq birinci instansiyadakı inzibati icraat çərçivəsində hörmət edilməlidir. İnzibati orqan formal olaraq öz qərarını qəbul etməzdən əvvəl bütün faktiki və hüquqi məsələlərlə bağlı fikir bildirmək üçün tərəflərə imkan yaratmalıdır. Təbii ki, bu qaydadan istisnalar da mövcuddur (xüsusilə, üstün ic-

timai və ya şəxsi maraqlar inzibati orqanın dərhal qərar qəbul etməsini tələb edən hallarda).

AİHK-nın 6-cı maddəsi istənilən tərəfə sübutetmə vasitələrini göstərmək hüququ verir. AİHK-nın 6-cı maddəsinin tələb etdiyi kimi ədalətli məhkəmə araşdırması prosesin predmetinə münasibətdə subutların tam araşdırılmasına ehtiyac duyur. Eyni qayda inzibati icraat çərçivəsində də şamil olunmalıdır. İnzibati orqan tərəflərdən hansı birinin təqdim etdiyi sübutların qərar üçün əhəmiyyət kəsb edə bilib-bilməməsi ilə bağlı diskresion səlahiyyətə malikdir.

İnzibati icraatın AİHK-nın 6-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş tələblərə geniş şəkildə uyğun olmasının özü artıq üstün bir cəhətdir. Belə ki, bu, məhkəməyə öz qərarını prinsip etibarilə inzibati orqanın müəyyənləşdirdiyi işin faktiki halları ilə əsaslandırmağa icazə verir (ən azı iddia icraatı üzrə sübutların araşdırılması mübahisələndirilməyən həddə). Bunun vasitəsilə məhkəmə prosesindəki sübutların araşdırılması fazası və bütövlükdə məhkəmə prosesinin müddəti əhəmiyyətli dərəcədə qısaldılır.

2. Digər dövlətlərarası müqavilələr

AİHK və ona Əlavə Protokollarla yanaşı, Azərbaycan inzibati icraat hüququna dair Avropa Şurası çərçivəsində işlənilib hazırlanmış digər dövlətlərarası müqavilələri də ratifikasiya etmişdir. Burada söhbət beynəlxalq hüquqi yardım barədə dövlətlərarası müqavilələrdən gedir. Bununla əlaqədar birinci olaraq, «İnzibati işlərlə bağlı xarici ölkədən məlumatların və sübutların alınması və inzibati orqanın qərarlarının çatdırılması barədə» 1978-ci il tarixli Avropa Konvensiyasını göstərmək olar. Bu müqavilə, inzibati işlərlə bağlı beynəlxalq yardım məsələlərini tənzimləyir. Buraya müva-

fiq hüquq müddəaları, habelə inzibati orqanların təcrübəsi, müəyyən faktlara dair məlumat barədə sorğular, sənədlərin göndərilməsi, o cümlədən araşdırma aparılması barədə sorğular aiddir.

Digər bir dövlətlərarası müqavilə qismində 1988-ci il tarixli «Vergi məsələlərində qarşılıqlı yardım barədə» müqaviləni göstərmək olar. Bu müqavilə ona üzv olan dövlətlərə geniş inzibati əməkdaşlığı inkişaf etdirməyə imkan verir ki, buraya da gömrük rüsumları istisna olmaqla, bütün məcburi vergilər daxildir. Bu yardım müxtəlif formalarda ola bilər: müqavilə tərəfləri arasında məlumat mübadiləsi; vaxt baxımından uzlaşdırılmış vergi yoxlamaları və başqa ölkələrdəki vergi yoxlamalarında iştirak; müqaviləyə üzv olan digər dövlətlərdə ödənilməli olan vergilərin yığılması; müqaviləyə üzv olan digər dövlətlərdə verilmiş sənədlərin çatdırılması.

III. Avropa Şurasının tövsiyələri

Avropa Şurasının 5 may 1949-cu il tarixli Nizamnaməsinin 15-ci maddəsinə müvafiq olaraq, Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsi üzv dövlətlərin hökumətlərinə münasibətdə tövsiyələr qəbul etmək səlahiyyətinə malikdir. Adından göründüyü kimi, tövsiyələr məcburi qüvvəyə malik deyil. Bu tövsiyələrdə müasir dövrə uyğun şəkildə insan hüquqlarının müdafiəsini təmin etmək üçün minimal standartlar nəzərdə tutulur. Tövsiyələr qismən AİHK və ya digər dövlətlərarası müqavilələrin təmin edilməsini konkretləşdirir. Onlar digər sahələrdə də AİHK-nın özbaşınalıqdan müdafiədən ibarət olan əsas mahiyyətini qismən davam etdirir, habelə sadəcə olaraq əksər dövlətlərin təcrübəsini ümumiləşdirirlər.

Tövsiyələrin mövzusu tez-tez Nazirlər Komitəsinin təşəbbüsü əsasında, siyasi prioritetlərə görə müəyyən olunur. Təbii ki, tövsiyələr Nazirlər Kabinetinin özü tərəfindən tərtib olunmur. Onların hazırlanması üçün ekspert komitələri mövcuddur və bunların sırasına inzibati hüquq üzrə ekspert komitəsi də daxildir. Artıq bir neçə ildir ki, mən bu komitədə İsveçrəni təmsil edirəm. Tövsiyələrin işlənilib hazırlanması, bir qayda olaraq, çətin başa gələn bir işdir. Tövsiyələr bir tərəfdən ayrıca inzibati icraat hüququ sahəsini tanımayan Böyük Britaniya və İrlandiya kimi ümumi hüquq sistemində malik ölkələr, digər tərəfdən isə Almaniya və Fransa kimi yüksək səviyyədə inkişaf etmiş inzibati icraat hüququna malik ölkələrin qanunvericiliyinə uyğun olmalıdır. Buna baxmayaraq, tövsiyələrdə ən kiçik ortaq məxrəc deyil, mümkün qədər təkmil standartlar nəzərdə tutulmalıdır. Bu çətin bir işdir və nəticədə bütün ümidlərin yerinə yetirilməsi mümkün deyil. Lakin bütövlükdə, bu tövsiyələrin faydası böyükdür. AİHK-na uyğun olan inzibati icraat və inzibati proses hüququ yaratmaq üçün ilkin addımlarını atan Azərbaycan kimi ölkələr üçün Avropa Şurasının qəbul etdiyi tövsiyələrin böyük köməyi ola bilər. Bu tövsiyələr təkcə müvafiq qanunların işlənilib hazırlanmasında deyil, həm də onların təfsiri zamanı nəzərə alınmalıdır.

Təəssüf ki, burada bir praktiki problem var: tövsiyələr yalnız Avropa Şurasının rəsmi dillərində, yəni ingilis və fransız dillərində mövcuddur. Avropa Şurası bu sənədləri üzv dövlətlərin dillərinə tərcümə etmir (burada maliyyə səbəbləri də rol oynayır). Digər tərəfdən isə, üzv dövlətlər də həmin tövsiyələr barədə öz ölkələrində məlumat vermək üçün onları tərcümə etdirməyə az səy göstərirlər. Bu isə həmin tövsiyələrin indiyə qədər kölgə mövcudluğuna malik olmasına gətirib çıxarmışdır. Avropa Şurası Nizamnaməsi-

nin 15-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş səlahiyyət əsasında Nazirlər Komitəsi üzv dövlətlərdən bu tövsiyələr əsasında qəbul olunmuş tədbirlər barədə məruzələr tələb edərsə, onda bu tövsiyələrin kölgə mövcudluğu da başa çatardı. İndi isə mən Sizə inzibati hüquq sahəsində bu vaxta qədər qəbul olunmuş tövsiyələrin bir sıra mühüm məqamlarını təqdim etmək istəyirəm.

Üzv dövlətlərə tövsiyə olunmuş təminatların bəziləri bizə artıq AİHK-nın ədalətli məhkəmə araşdırması hüququna dair 6-cı maddəsindən məlumdur. Əksər tövsiyələrdə dinlənilmə hüququ vurğulanır. 1977-ci il tarixli qətnamədə hüquqi dinlənilmənin 2 təməl aspekti nəzərdə tutulmuşdur: birincisi, işin faktiki halları və nəzərdə tutulan qərarın hüquqi əsası barədə məlumat almaq hüququ; ikincisi, buna münasibət bildirmək və sübutlar təqdim etmək hüququ. Yəni dinlənilmə hüququ ikiqat funksiyaya malikdir. Bir tərəfdən bu hüquq işin faktiki hallarının araşdırılması, digər tərəfdən isə tərəflərə prosesdə iştirak etmək hüququ üçün təminat verir. Yəni, tərəflər qərarın qəbul olunmasından əvvəl məsələyə münasibət bildirməli, habelə əhəmiyyətli sübutlar təqdim edə bilmək, sənədlərlə tanış olmaq, sübutların araşdırılmasında iştirak etmək və ya qərara təsir etmək üçün münasib olduqda, ən azı sübutların nəticəsi ilə bağlı fikir söyləmək imkanına malik olmalıdırlar.

Ötən əsrin 80-ci illərində qəbul olunmuş başqa bir tövsiyə isə daha irəli gedərək inzibati orqanın inzibati aktla hüquq və maraqlarına toxunulan şəxsləri fəal şəkildə məlumatlandırmaq vəzifəsini nəzərdə tutmuşdur. Tövsiyələrdəki müddəaların belə formulə edilməsinin səbəbi ondan ibarətdir ki, inzibati icraatda hüquqi dinlənilmənin miqyası daim konkret haldan asılıdır. Təcrübədə hüquqi dinlənilmənin həcmi əsasən iki amildən asılı olur: (1) inzibati aktın ma-

raqlı şəxs üçün yaratdağı nəticələrin ağırlığı; (2) nəzərdə tutulmuş inzibati aktın mühümlüyü və təcilliyi. Məsələn, əgər hər hansı bir inzibati aktın qəbulu ictimai maraqlar baxımından təcili və mühümdürsə və bu zaman maraqlı şəxs üçün bərpası mümkün olmayan nəticələr yaranmırsa, onda inzibati orqan zərurət olduqda bu şəxsi dindirməyə də bilər; bu halda hüquqi dinlənilmə ən gecı sonrakı hüquqi müdafiə prosesi çərçivəsində həyata keçirilməli olacaq. Digər bir halda isə nəzərdə tutulmuş inzibati akt maraqlı şəxs üçün ağır nəticələr yaradarsa və təcili olmazsa, onda hüquqi dinlənilmənin həyata keçirilməməsi üçün heç bir əsas olmaz.

Nazirlər Komitəsinin qəbul etdiyi tövsiyələr bizim AİHK-nın 6-cı maddəsindən tanıdığımız digər hüquqları da təklif edir. Burada söhbət, xüsusilə, məhkəməyə müraciət etmək hüququnun təmin edilməsindən gedir. 2004-cü ildə qəbul olunmuş tövsiyədə bildirilir ki, inzibati orqanın hər hansı bir şəxsin hüquqlarına və ya maraqlarına toxuna biləcək bütün hüquqi aktları və faktiki hərəkətlərinin məhkəmə tərəfindən yoxlanılma imkanı nəzərdə tutulmalıdır. Beləliklə, məhkəməyə müraciət hüququnun təminatı təkcə AİHK-nın 6-cı maddəsinin tətbiqi sferası daxilində deyil, həm də bütöv inzibati hüquqa şamil olunmalıdır. Bəzi dövlətlərin nümayəndələri tövsiyəyə dair məsləhətləşmələrin aparılması zamanı qorxurdular ki, Avropa İnsan Hüquqları Məhkəməsi bu tövsiyələri yenidən AİHK-nın 6-cı maddəsinin tətbiq sferasının genişləndirilməsi üçün təkan kimi nəzərdə keçirə bilər. Lakin hadisələrin belə bir inkişafının şansları və risklərinin nə qədər olacağına qiymətləndirilməsi hələ tezdir.

Digər tövsiyələrdə inzibati icraat üçün ədalətli məhkəmə araşdırması hüququ ilə bağlı müxtəlif əlavələr təklif olunur. Belə ki, hüquqi dinlənilmənin həyata keçirilməsi zamanı şəxsin özünün seçdiyi şəxs, yəni məsələn, vəkil tərəfindən

təmsil olunmaq və ya müdafiə edilmək hüququ nəzərdə tutulur. İnzibati aktlar barədə məlumat almaq və onların əsaslandırılmasını tələb etmək hüququ inzibati orqanların yazılı inzibati aktda hüquqi müdafiə vasitələri barədə öyrədici məlumat nəzərdə tutmaq vəzifəsi ilə tamamlanır. Hüquqi müdafiə vasitələri barədə öyrədici məlumatda həm hüquqi müdafiə instansiyaları, həm də mümkün hüquqi müdafiə vasitələrinin forması və müddəti barədə məlumatlar əksini tapmalıdır.

Digər bir tövsiyə tamamilə diskresion səlahiyyət əsasında qərar qəbul edilməsi üzrə icraata həsr olunmuşdur. Bu tövsiyə, hüquqi dövlət prinsiplərinə uyğun şəkildə diskresion səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini məhdudlaşdırmaq üçün inzibati orqan üçün xüsusi vəzifələr nəzərdə tutur. Qanunçuluq prinsipinə əsasən, diskresion səlahiyyətlər əsasında qəbul edilən qərarlar həmin səlahiyyətlərin məqsədinə uyğun olmalıdır (Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununun 14-cü maddəsi). Bundan əlavə, inzibati orqan diskresion səlahiyyətlərdən obyektiv və qərəzsiz şəkildə istifadə etməlidir. Tez-tez inzibati orqanın özündə diskresion səlahiyyətlərin istifadə qaydasını tənzimləyən daxili təlimatlar olur. Nazirlər Komitəsinin tövsiyəsində bu təlimatlar barədə məlumat vermək və konkret halla bağlı fərqli qaydaları inzibati aktın əsaslandırıcı hissəsində göstərmək təklif olunur. Belə ki, maraqlı şəxs diskresion səlahiyyətlərin bərabərlik prinsipinə zidd olan istifadəsinə qarşı müdafiə olunmaq və onu məhkəmə tərəfindən yoxlatdırmaq üçün daha yaxşı imkanlara malik olur.

Hal-hazırda «Yaxşı İdarəetmə Məcəlləsi» barədə irihəcmli tövsiyə hazırlanır. Bu layihə Avropa Şurasının Parlament Assambleyası tərəfindən təklif olunmuşdur. Layihədə inzibati orqanla şəxslər arasındakı münasibətləri tənzimlə-

yən təməl prinsiplər və əsas hüquqlar sadalanmalıdır. Bu Məcəllə elə tərtib olunmalıdır ki, hər bir ölkə ondan öz inzibati orqanları üçün rəhbər başlanğıclar qismində istifadə edə bilsin. Bu məqsədlə indiyə qədər seçilmiş forma qismən əsas hüquqlar kataloqunu xatırladır:

- qanunçuluq prinsipi;
- bərabərlik prinsipi;
- qərəzsiz olmaq vəzifəsi;
- mütənasiblik prinsipi;
- hüquqi təminat prinsipi;
- inzibati orqanın ağılabatan müddət ərzində qərar qəbul etməli olması prinsipi;
- şəxsi məlumatların işlənməsi zamanı özəl sferanın qorunması prinsipi;
- idarəetmənin aşkarlığı prinsipi.

Bu tövsiyə layihəsində icraatın ən mühüm addımlarından da bəhs olunur. Məcəllədəki qaydaların bir hissəsinə əvvəllər qəbul olunmuş tövsiyələrdə də rast gəlmək olar. Lakin onlar sistemli və mümkün qədər nəzərəçarpan anlayışlarla ifadə edilmişdir. Bundan əlavə, ayrı-ayrı müddəalarda yeni qaydalar daxil edilməlidir. Amma bu yeni qaydalar ekspert komitəsində qismən mübahisəli olduğu üçün bunlar barədə məlumat vermək istəməzdim.

Bu tövsiyənin məqsədi daha yaxşı idarəçilik sistemi ilə dövlətin yaxşı idarə olunmasını (good governance) təmin etməkdir. Lakin bu məqsədə yalnız prinsiplər və icraat qaydaları əsasında nail olmaq mümkün deyil. İdarəetmə elə təşkil olunmalıdır ki, inzibati orqanlar yaxşı idarəetmənin prinsiplərinə və icraat qaydalarına riayət etmək iqtidarında olsunlar. Prinsip etibarilə, idarəetmənin təşkili və iş qaydası

təsirliolma, effektivlik və qənaətlik prinsipləri əsasında müəyyən edilməlidir. İnzibati orqanlar öz tapşırıqlarını ağılabatan müddət ərzində yerinə yetirə bilmək mənasında təsirli olmalıdırlar. Onlar həmçinin müntəzəm olaraq öz vəzifələrini digər vasitələrlə daha yaxşı və daha sərfəli şəkildə yerinə yetirə bilmələrini də yoxlamalıdırlar.

IV. Ekspertlər tərəfindən rəylərin verilməsi

Avropa Şurası inzibati hüquqla bağlı qəbul edilən yeni qanunlara tək cə dövlətlərarası müqavilələrin işlənilib hazırlanması və Nazirlər Komitəsinin tövsiyələri ilə təsir etmir. O, həmçinin qanun layihələrinin işlənilib hazırlanması zamanı iştirak etmək üçün öz ekspertlərini göndərir. Mən özüm Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Jəmiyyəti (GTZ) ilə birlikdə Azərbaycan Respublikasının «İnzibati icraat haqqında» Qanununun işlənilib hazırlanmasında yaxından iştirak etmək şərafinə nail olmuşam. Bundan əlavə, son illər ərzində Avropa Şurası aşağıdakı ölkələrin inzibati icraat haqqında qanunlarının hazırlanması ilə bağlı rəylər vermişdir: 2003-cü ildə Rusiya və Macarıstan, 2004-cü ildə Serbiya və Bosniya-Herseqovina, habelə bu il Ukrayna. Bu rəylər, ən əvvəl, AİHK-nın standartlarına riayət olunmasını və Nazirlər Komitəsinin tövsiyələrinin nəzərə alınmasını təmin etməlidir. Bununla yanaşı, məsləhətləşmələr çərçivəsində inzibati icraat hüququnun Nazirlər Komitəsinin tövsiyələrində əksini tapmamış (və ya hələ əksini tapmamış) çoxlu aspektləri də müzakirə edilir. Bu isə bütün Avropada inzibati icraatın uyğunlaşdırılmasına kömək göstərir.

V. Nəticə

Hörmətli xanımlar və cənablar,

Gördüyünüz kimi, Avropa Şurası üzv dövlətlərdən çox şey gözləyir. Yəni o, təkcə hüquqi baxımdan qanunvericiliyin deyil, həm də inzibati orqanların fəaliyyət qaydalarının uyğunlaşdırılmasını arzu edir. Bu isə, dövlətlərdən böyük səylər göstərilməsini tələb edir. «İnzibati icraat haqqında» Qanunun qəbulu ilə Azərbaycan bu istiqamətdə çox mühüm bir addım atmışdır. Lakin bununla əlaqədar olaraq inzibati orqanların işçiləri, eləcə də inzibati məhkəmələrin hakimləri kurslar keçməli və təkmilləşməlidirlər. Onlar təkcə yeni hüququ tanımaqla kifayətlənməyərək onu düzgün tətbiq etmək iqtidarında da olmalıdırlar. Bu baxımdan bugünkü tədbir çox mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Ona görə də bu tədbirdə iştirak etmək şərəfinə nail olmağıma çox sevinirəm. Ümid edirəm ki, Avropa Şurasının hüququ gələcəkdə də Azərbaycanda inzibati icraatı həyata keçirən və ya onu yoxlayan bütün şəxslərə izah ediləcək. Diqqətinizə görə təşəkkür edirəm.

«İNZİBATI HÜQUQDA DƏYİŞİKLİKLƏR – GÜRCÜSTANDA YENİ İNZİBATI İCRAAT HAQQINDA QANUNLA BAĞLI TƏCRÜBƏ»

Gürcüstanın İnzibati İcraat haqqında Qanunu (aşağıda Ümumi İnzibati Məcəllə) və İnzibati-Prosessual Məcəlləsinin qəbulu Gürcüstanda həyata keçirilən hüquq islahatlarının nəticəsidir.

Keçmiş SSRİ və sosialist Gürcüstanında inzibati hüquq ayrıca bir hüquq sahəsi kimi mövcud deyildi. Bundan başqa, Sovet İttifaqında inzibati məhkəmələr də yox idi. O vaxtlar qüvvədə olan Mülki-Prosessual Məcəllədə inzibati hüquq münasibətlərinin tənzimlənməsinə dair bir sıra müddəalar olsa da, inzibati prosesin özü yalnız inzibati hüquq pozuntularının təqibi ilə bağlı məhkəmə prosesləri vasitəsilə yaranan hüquq müddəaları ilə bağlı idi.

Məhz real sosializmin süqutundan sonra Gürcüstanın hüquq elmi heç bir ideoloji-siyasi məhdudiyyət olmadan digər ölkələrlə elmi əməkdaşlığı inkişaf etdirmək iqtidarındadır.

90-ci illərin əvvəllərindən başlayan dövr Gürcüstanda konstitusiyanın inkişafı və ümumiyyətlə, hüquq islahatı üçün xüsusi bir dövr kimi qiymətləndirilir. Yalnız müstəqil Gürcüstanın 24.8.1995-ci il tarixli konstitusiyasının qəbulundan sonra bugünkü anlamda başa düşülən idarəetmə və inzi-

bati hüquqdan danışmaq mümkündür. 1991-ci ildə Gürcüstan demokratik və respublika idarəetmə üsuluna malik dövlət elan edilmişdir. Gürcüstan Konstitusiyasının 1 və 5-ci maddələrində qeyd olunmuşdur ki, Gürcüstan demokratik respublikadır və onun suverenliyi öz hakimiyyətini bilavasitə ümumxalq səsverməsi – referendum və azad seçkilər, habelə dövlət hakimiyyəti orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə həyata keçirən xalqa məxsusdur. Beləliklə, Gürcüstan Konstitusiyasının qəbul edilməsi ilə müasir anlamda inzibati hüquq və idarəetmənin qanuna bağlı olması üçün şərait yaradılmışdır. Bu məqsədlə, Gürcüstan Konstitusiyasında müasir dövlətdə konstitusionalizmin zəruri elementləri öz əksini tapmışdır. Bunlara misal olaraq, hakimiyyətlərin bölgüsü, idarəetmənin qanuniliyi prinsiplərini, kommunal özünüidarəetmənin institusional təminatı, əsas hüquqların tanınması, eləcə də vətəndaşın azadlığı və mülkiyyətinə müdaxilə ilə bağlı qanunla nəzərdə tutulmuş qaydaları göstərmək olar. Almaniya və Gürcüstan arasında əməkdaşlıq Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Jəmiyyətinin (GTZ) dəstəyi ilə xüsusilə intensiv xarakter daşıyır. Bremen Universiteti, eləcə də Xüsusi Hüquq üzrə Maks-Plank İnstitutu ilə həyata keçirilən əməkdaşlıq vasitəsilə Gürcüstanın Mülki Məcəlləsi, Mülki-Prosessual Məcəlləsi, müəssisələr, iflas, icra və notariat haqqında qanunlar kimi mühüm iqtisadi qanunlar işlənib hazırlanmışdır. Əməkdaşlıq bu qanunların implementasiyası sahəsində də davam etdirilir. Gürcüstanda alman ekspertlərinin iştirakı ilə intensiv olaraq hakimlərin təkmilləşdirilməsi üzrə tədbirlər həyata keçirilir. Son vaxtlar inzibati hüquq sahəsindəki əməkdaşlıq daha da intensiv xarakter almışdır. Çünki Gürcüstanın İnzibati İcraat haqqında Qanunu və İnzibati-Prosessual Məcəlləsi də alman ekspertlərinin dəstəyi ilə işlənib hazırlanmışdır.

Gürcüstanın 2000-ci ildə qüvvəyə minmiş Ümumi İnzibati Məcəlləsi inzibati orqanların publik hüquq sahəsindəki idarəetmə fəaliyyətinə şamil olunur. Bu qanun inzibati-hüquqi aktın (inzibati akt və sərəncam üçün üst məflum) qəbulu və inzibati-hüquqi müqavilənin bağlanmasına yönəlmiş inzibati icraat barədə qaydaları əhatə edir. Ümumi İnzibati Məcəllə bilavasitə inzibati orqanların publik-hüquqi icra sənədlərinin icrasına da şamil olunur.

Ümumi İnzibati Məcəllə 17 hissədən ibarətdir.

I hissədə (maddə 1-15) ümumi müddəalar, yəni qanunun tətbiqi dairəsi, icraatın prinsipləri müəyyən edilmişdir.

II hissədə (maddə 16-26) inzibati orqanın fəaliyyəti üçün ümumi müddəalar nəzərdə tutulmuşdur: buraya inzibati orqanlar arasında qarşılıqlı hüquqi yardım etmək öhdəliyi, müddətlər, habelə sənədlərin rəsmi təsdiq edilməsinə və s. dair müddəalar aiddir.

III hissə (maddə 27-50) informasiya azadlığına həsr edilmişdir.

IV hissədə (maddə 51-64) inzibati aktla bağlı prosessual-hüquqi və maddi-hüquqi normalar tənzimlənmişdir: inzibati aktın qəbul edilməsi, qüvvədə olması, əhəmiyyətsizliyi və ləğvi.

V hissədə inzibati-hüquqi müqavilədən bəhs olunur.

VI hissədə inzibati icraat barədə ümumi müddəalar və ümumi inzibati icraat barədə xüsusi müddəalar nəzərdə tutulmuşdur.

VII, VIII, IX, XI, XV hissələrdə xüsusi icraat növləri barədə müddəalar əksini tapmışdır: hər hansı bir inzibati-hüquqi təsisatda inzibati icraat, formal inzibati icraat, ümumi inzibati icraat, müstəqil inzibati orqan tərəfindən inzibati akt qəbul edilən hallarda icraat, normativ inzibati akt qəbul edilən halda inzibati icraat.

XII hissədə (maddə 162-176) fərdi inzibati aktın icrası barədə qaydalar tənzimlənmişdir.

XIII hissədə inzibati şikayət üzrə icraata tətbiq olunan müddəalar tənzimlənmişdir.

XIV hissə vəzifəli şəxslərin məsuliyyətinə həsr olunmuşdur.

Ümumi İnzibati Məcəllə XVII hissədə (maddə 219-220) yekun müddəaları ilə başa çatır.

Hüquqi dövlətdə inzibati hüquq nəzəriyyəsi və inzibati hüquq təcrübəsinin vəzifəsi idarəçiliyin nizama salınmış və beləliklə, hüquqi qiymətləndirilməsi mümkün olan fəaliyyət formalarını təkmilləşdirmək və təsvir etməkdən ibarətdir. Çoxşaxəli idarəçilik fəaliyyəti xaosunda qaydanın yaradılması təkcə akademik estetikanın təmin etməli olduğu bir arzu deyil; hüquqi fəaliyyət formaları vasitəsilə inzibati orqanların fəaliyyətini müəyyən istiqamətə yönəltmək əsasən 2 səbəbdən vacibdir: birincisi, inzibati orqanların fəaliyyətinin legitim olması, yəni hüquqi dövlətdə tələb olunduğu kimi hüquq normasına və hakim nəzarətinə tabe etdirilə bilməsi üçün onun hüquqi cəhətdən sistemli şəkildə təşkili zəruridir. İkincisi, subyektiv hüquqların tanınması bu hüquqları qismən tez-tez konkretləşdirilmiş şəkildə təmin edən inzibati fəaliyyət formalarının hüquqi baxımdan müəyyənləşdirilməsini tələb edir. Eyni zamanda, təkcə vətəndaşların hüquq və maraqlarını qorumaq üçün deyil, habelə hüquqi dəyərlərin pozitiv icrasını təmin etmək üçün bu fəaliyyət formaları konkret formaya malik olmayan inzibati fəaliyyəti «formaya» salırlar.

İnzibati akt inzibati orqanın ən mühüm fəaliyyət formalarından biridir. İnzibati aktla inzibati orqan işlərin tez, təsirli və məcburi qaydada həyata keçirilə bilən, habelə birtərəfli qaydada həlli üçün vasitə əldə etmiş olur.

Bundan başqa, inzibati akt vətəndaşın maraqlarına da xidmət edir. Çünki inzibati akt vətəndaşın hüquq və vəzifələrini birmənalı surətdə tənzimləyir və dövlət-vətəndaş münasibətində inzibati orqan üçün sabit hüquqi əsaslar yaradır.

Ümumi İnzibati Məcəllənin 2 I (d) maddəsində inzibati akta aşağıdakı kimi tərif verilmişdir:

«İnzibati akt inzibati qanunvericilik əsasında inzibati orqan tərəfindən qəbul edilən və hər hansı bir şəxs və ya məhdud şəxslər dairəsi üçün hüquq və vəzifələr nəzərdə tutan, onları dəyişdirən, ləğv edən və ya müəyyən edən fərdi hüquqi aktdır.»

İnzibati aktın əhəmiyyəti

1. Maddi-hüquqi əhəmiyyəti

İnzibati akt ümumi-mücərrəd inzibati hüquq normalarını konkretləşdirmək və icra etməklə konkret halda hüquqi vəziyyəti məcburi şəkildə müəyyən etdiyi üçün maddi inzibati hüquqa aiddir.

İnzibati akt inzibati icraatda qəbul edilmiş fərdi qərardır ki, bu da onu qanundan fərqləndirən cəhətdir. Onun maddi-hüquqi əhəmiyyəti isə ümumi-mücərrəd qaydaların konkret hala ötürülməsində əksini tapır.

2. İcraat üçün hüquqi əhəmiyyəti

İnzibati aktın icraat üçün hüquqi əhəmiyyəti Ümumi İnzibati Məcəllənin inzibati icraatın anlayışı və bu qanunun normalarının tətbiqi dairəsini müəyyən edən 1(k) maddəsindən irəli gəlir. Əgər inzibati orqan inzibati akt qəbul etmək istəyirsə, onda o, Ümumi İnzibati Məcəllənin müddəalarına riə-

yət etməlidir: belə ki, bu halda Ümumi İnzibati Məcəllənin 13-cü maddəsinə müvafiq olaraq, iştirakçılar dinlənilməli, həmin qanunun 51-ci maddəsinə əsasən isə müəyyənlik və forma ilə bağlı tələblərə riayət olunmalı, 53-cü maddəyə müvafiq olaraq görülmüş tədbir əsaslandırılmalı və 55-57-ci maddələrə əsasən bu barədə inzibati aktın ünvanlandığı şəxsə məlumat verilməlidir. Beləliklə, inzibati akt inzibati icraatı başa çatdıran qərar kimi çıxış etdikdə, inzibati icraat hüququna aid edilməlidir.

3. Məhkəmə prosesi üçün hüquqi əhəmiyyəti

Gürcüstan hüququnda inzibati akt hüquqi müdafiə imkanı yaradan deyil, iddia növünü müəyyənləşdirən əhəmiyyətə malikdir.

İnzibati aktın ləğvi və ya İnzibati-Prosessual Məcəllənin 22-ci maddəsinə uyğun olaraq inzibati aktın əhəmiyyətsizliyinin müəyyənləşdirilməsinə dair iddia mübahisələndirici iddia formasında qaldırılmalıdır. İddiaçı qəbul olunmasından imtina edilən inzibati aktla bağlı şikayət edirsə, onda İnzibati-Prosessual Məcəllənin 23-cü maddəsinə görə məcburedici iddia münasib iddia növüdür. İnzibati-Prosessual Məcəllənin 24-cü maddəsinə müvafiq olaraq, inzibati orqanın inzibati akt olmayan hakimiyyət tədbirlərini etmək və ya etməkdən çəkinməklə bağlı da şikayət verilə bilər. Hər hansı bir hüquq münasibətinin mövcud olub-olmamasının müəyyənləşdirilməsi İnzibati-Prosessual Məcəllənin 25-ci maddəsinə müvafiq olaraq müəyyənədicici iddia vasitəsilə həyata keçirilə bilər.

Gürcüstan hüququna görə inzibati şikayətlər üzrə icraat inzibati məhkəmə qaydasında hüquqi müdafiə zamanı qəbul edilənlik üçün şərt deyil. Bununla belə, qanunvericinin bu cür

addımının əsaslı izahı vardır: məlum tarixi səbəblər üzündən Gürcüstan vətəndaşları sovet hakimiyyəti illərində belə məsələlərdə məhkəmə qarşısında iddia qaldırmaq vərdişlərinə yiyələnməyiblər. Həmin vaxtlar həddindən artıq «effektiv» surətdə həqiqət axtarışına xidmət edən daha qüdrətli orqanlar, partiya komitələri və sədrilər mövcud idi. Vətəndaşlar məhkəmələrə hələ tam həcmdə etimad göstərmirdilər (burada vəzifəli şəxslərə qarşı iddialar nəzərdə tutulmuşdur). İlk əvvəl tez-tez belə bir sual yaranırdı: vətəndaşla dövlət hakimiyyət orqanı arasında hər hansı bir münaqişə yaranan halda müvafiq şikayətlə məhkəməyə müraciət etməli, yoxsa belə halların həll edilməsi üçün hələ sovet dövründən məlum olan rüşvət vasitəsilə «əlaqələrdən» istifadə etməli.

Vətəndaşlar inzibati məhkəmədə, müstəqil hakim qarşısında müdafiə oluna biləcəklərini gördükdə, onların məhkəməyə etdikləri müraciətlərin sayı da artdı. Vətəndaşlar qanunvericinin «dəvəti»ni qəbul etdilər; inzibati məhkəmələrin yaradılması ilə hüquqi müdafiə ilə bağlı məhkəməyə müraciət edən vətəndaşların sayı da daim artır.

4. İcra ilə bağlı hüquqi əhəmiyyəti

İnzibati aktın icra edilə bilən olması, onun vasitəsilə tələb edilən davranış (hərəkət və ya hərəkətsizlik) və ümumiyyətlə, orada nəzərdə tutulmuş qaydanın hər hansı bir başqa icraat və xüsusi məhkəmə qətnaməsi olmadan məcburi xarakterli olmasından ibarətdir. Söhbət inzibati aktın əsas funksiyasından gedir ki, bu da həmçinin alman inzibati hüququnda inzibati orqanın araşdırma və icraetmə üstünlüyündə ifadə olunur. Buna əsasən, inzibati aktı qəbul etmiş orqan inzibati akt qüvvəyə minən kimi onun qanuni olub-olmamasından asılı olmayaraq həmin aktı özü icra edə bildiyi

halda, vətəndaş inzibati orqana qarşı qətnamə formasında müdafiə mexanizmini məhkəmələrdə əldə etməlidir. Vətəndaş qətnaməni özü icra edə bilməz. Bünün üçün o, dövlətin müvafiq icra orqanlarına müraciət etməli olduğu halda, inzibati orqan yaratdığı icra sənədinin məzmununu özü də həyata keçirə bilər.

İnzibati akt anlayışının ünsürləri

1. Hər hansı bir inzibati orqan tərəfindən qəbul edilmiş hüquqi akt

Ümumi İnzibati Məcəllənin 2 I a maddəsinə müvafiq olaraq inzibati orqan dedikdə, hər bir dövlət və ya yerli özünüidarəetmə orqanı və inzibati orqan, həmçinin qanun əsasında inzibati akt qəbul etmək səlahiyyəti verilmiş hüquqi və fiziki şəxslər başa düşülür.

İnzibati orqan anlayışı bilərəkdən geniş nəzərdə tutulub, çünki bununla inzibati orqanın təşkilati-hüquqi anlayışından fərqləndirilmə aparılması məqsədi güdülmür. Ümumi İnzibati Məcəllənin 2 I a maddəsində nəzərdə tutulmuş geniş funksional inzibati orqan anlayışına təkcə dövlətin inzibati aparatına daxil olan strukturlar deyil, həm də idarəçilik vəzifələrinin icrası tapşırılan təqdirdə özünü idarə edən təşkilatlar və təşkilati baxımdan müstəqil olan hər bir dövlət instansiyası daxildir.

Qanunvericilik hakimiyyəti, hökumət və məhkəmələrin fəaliyyəti funksional baxımdan idarəetməyə, daha dəqiq desək, inzibati hüquqa aid edilməli olduqda, onların tədbirləri də inzibati akt hesab olunur.

İnzibati orqanların funksiyaları fiziki şəxslər və ya xüsusi hüququn hüquqi şəxslərinin «səlahiyyətləndirilməsi» ilə onlar tərəfindən də həyata keçirilə bilər. Bunun üçün şərt on-

dan ibarətdir ki, onlar qanunla onlara verilmiş olan ümumi-hüquqi idarəetmə səlahiyyəti çərçivəsində fəaliyyət göstərmiş olsunlar.

2. «İnzibati akt inzibati-hüquqi qanunvericilik əsasında qəbul olunmuş hüquqi aktdır»

Almaniyanın İnzibati İcraat haqqında Qanununun 35-ci paragrafında nəzərdə tutulduğu kimi konkret bir halın dövlət tərəfindən həll edilməsi «publik hüquq sahəsində» baş verməli olduğu üçün burada müstəsna olaraq inzibati hüquq nəzərdə tutulmuşdur; çünki başqa hüquq sahələrində anlayış baxımından inzibati akt qəbul edilə bilməz. Bu baxımdan, inzibati aktın tərifində konstitusiya hüququ və beynəlxalq hüququ da özündə birləşdirən «ümumi (publik) hüquq sahəsində» anlayışı çox genişdir. Bu həm də Almaniya İnzibati-Prosessual Məcəlləsinin 40-cı paragrafının 1-ci bəndindən irəli gəlir. Həmin müddəaya əsasən, yalnız konstitusiya hüququna aid olmayan mübahisələr üzrə inzibati qaydada şikayət verilməsi mümkündür.

Gürcüstan qanunvericisi «inzibati-hüquqi qanunvericilik əsasında» anlayışı ilə inzibati aktı inzibati-hüquqi qaydalarla məhdudlaşdırmışdır. Bununla da konstitusiya hüququ, proses hüquqi, kilsə hüququ və beynəlxalq hüquqla bağlı olan tədbirlər əvvəlcədən istisna edilmişdir. Bu anlamda alman ədəbiyyatında da belə bir fikir səslənir ki, əslində «ümumi hüquq sahəsində» ifadəsi «inzibati hüquq sahəsində» kimi başa düşülməlidir.

3. İnzibati akt fərdi hüquqi aktdır

Sırf maddi-hüquqi mənada inzibati akt inzibati icraat nəticəsində qəbul edilmiş fərdi qərardır. İnzibati aktın fərdilik

əlaməti onu hüquq norması qismində qəbul olunan digər idarəetmə tədbirlərindən fərqləndirir.

Belə bir sual yaranır: hansı meyar qaydanın hüquqi cəhətdən qiymətləndirilməsi üçün həlledici olmalıdır – inzibati aktın ünvanlandığı şəxslərin fərdiliyi, yoxsa tənzimləmənin konkretliyi?

Həyatda baş verən hadisələr daim insanlara münasibətdə baş verdiyi və yalnız onlara münasibətdə baş verə biləcəyi üçün tənzimləmələrin şəxsən ünvanlandığı şəxslər əsasında onlar arasında fərqləndirilmə aparılması düzgündür. Bu zaman elə bir hal da yarana bilər ki, konkret işdə sayı müəyyən edilə bilməyən şəxslər iştirak etsin. Belə bir halda hüquq norması və fərdi qərarı bir-birindən fərqləndirmək üçün onların ünvanlandığı şəxslərlə yanaşı, Ümumi İnzibati Məcəllənin 2 I paragrafında nəzərdə tutulandan savayı bu qayda ilə tənzimlənən işləri də nəzərə almaq lazımdır.

4. «...hüquq və vəzifələr nəzərdə tutan, onları dəyişən, ləğv edən və ya müəyyən edən»

Əsas şərt olaraq inzibati akt müəyyən bir məqsədi yerinə yetirməli, yəni vəzifələrin icrası zamanı dövlət idarəetməsinin daşıyıcılarına effektiv hakimiyyət tədbirləri görməyə imkan verən və bunu həm də hüquqi cəhətdən bəyan edən hüquq institutu qismində onlara xidmət etməlidir.

«Nəzərdə tutan, dəyişən, ləğv edən və ya müəyyən edən» ünsürü tədbirin alman hüququnda da əksini tapmış zəruri tənzimləmə xarakterinə uyğundur və inzibati aktın müəyyən bir hüquqi nəticənin yaranmasına yönəlmiş hüquqi cəhətdən məcburi xarakter daşıyan bir göstərişdir. Hüquqi nəticə dedikdə, hüquq və vəzifələrin yaranması, dəyişdirilməsi, ləğvi və ya müəyyən edilməsi başa düşülür.

Ümumi İnzibati İcraat haqqında Qanuna əlavə və dəyişikliklər (25 iyun 2005-ci il)

İnzibati hüquq sahəsində təxminən 5 illik tarixə malik məhkəmə təcrübəsinin təhlili inzibati hüquq sahəsində qanunvericilikdəki nöqsanları aşkar şəkildə üzə çıxardı və bizə qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi məqsədilə müvafiq təkliflərin işlənilib-hazırlanması imkanı verdi. Qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi və onun təcrübədə kök salması məqsədilə göstərilən səy birdəfəlik deyil, uzunmüddətli və sonsuz prosesdir.

1. Geriçağırılma və qüvvədən düşmüş elan etmə

Ləğv etmə bu məsələlərdə üst anlayışdır. Bu, inzibati orqanın və ya məhkəmənin xüsusi qərarı ilə inzibati aktın hüquqi qüvvəsinin aradan qaldırılmasıdır. Hər hansı bir inzibati-hüquqi aktın geri çağırılması (Ümumi İnzibati Məcəllənin 60-cı maddəsi) və onun qüvvədən düşmüş elan edilməsi (Ümumi İnzibati Məcəllənin 61-ci maddəsi) ləğv etmənin tərkib hallarıdır.

Gürcüstan və Almaniya hüququnda ləğv etməyə dair müddəalarla bağlı terminologiya müxtəlifdir. Gürcüstan qanunvericisi bu terminologiyanı alman hüququndakı inzibati orqanın qərarının qanuniliyi və qanunsuzluğu arasında fərqə uyğun olmayan sistematik bir fərqlə əlaqələndirmişdir. Gürcüstan hüququnda anlayış fərqləri ləğv etmənin zaman kəsiminə əsasən müəyyən olunurdu. Ümumi İnzibati Məcəllənin 60-cı maddəsinə müvafiq olaraq, geriçağırılma inzibati aktın onun qəbul edildiyi andan yaratdığı nəticələr də daxil olmaqla ləğv edilməsidir. Ümumi İnzibati Məcəllənin 61-ci maddəsinə müvafiq olaraq, qüvvədən düşmüş elan etmə isə

inzibati aktın ləğvetmə anından yaranan nəticələrə münasibətdə ləğv olunmasıdır.

Geriçağırılma və qüvvədən düşmüş elanətmənin müxtəlif məqsədləri var. Qanunsuz hüquqi aktlarla bağlı olan ləğvetmə səhvlərin düzəldilməsinə və idarəetmənin qanuniliyi prinsipinin bərpasına xidmət edir. Buna görə də sistemə cəhətdən inzibati aktların ləğvi onların qanunsuzluğunun yaratdığı hüquqi nəticələrlə bağlıdır. Bunun əksinə olaraq, qüvvədən düşmüş elanətmədən o zaman istifadə olunur ki, əvvəllər qanuni olmuş inzibati aktın əsaslandığı faktiki və ya hüquqi halların dəyişməsi, yaxud onun qüvvədə qalmasına marağın qalmaması səbəbindən onun dəyişdirilməsi zərurəti yaransın.

Əlverişli inzibati aktların geri çağırılması məsələsi iki birinə zidd olan prinsiplə bağlıdır. Qanuni vəziyyətin bərpası və buna görə də qanunsuz inzibati aktın ləğvini tələb edən idarəetmənin qanuniliyi prinsipi (ictimai maraq) nəzərə alınmalıdır. İnzibati aktın əlverişli şərait yaratdığı şəxs həmin inzibati aktın mövcudluğuna olan etimadının nəzərə alınması və bununla da qanunsuz inzibati aktın qüvvədə qalmasını tələb edən etimadın qorunması prinsipi (fərdi maraq) isə buna ziddir. Ümumi İnzibati Məcəllənin 60-cı maddəsində nəzərdə tutulmuş və əlverişli, eləcə də əlverişsiz inzibati aktlara şamil olunan əsas qaydaya görə inzibati akt istənilən zaman qüvvəsi geriyə şamil olunmaqla tam və ya qismən ləğv edilə bilər.

Əlverişli inzibati aktlar üçün belə bir sərbəst geri çağırılma bilmə imkanı etimadın qorunması naminə Ümumi İnzibati Məcəllənin 60-cı maddəsinə dəyişiklik edilməsi vasitəsilə əhəmiyyətli dərəcədə məhdudlaşdırılmışdır. Buna əsasən, inzibati aktın əlverişli şərait yaratdığı şəxs inzibati aktın mövcud olmasına etimad etmişdirsə (subyektiv komponent-

lər) və ictimai maraqla müqayisədə həmin etimad qorunmalıdırsa (obyektiv komponentlər), onda əlverişli inzibati akt ləğv edilə bilməz. Ümumi İnzibati Məcəllənin 60-cı maddəsinin 6-cı bəndi inzibati aktların qorunmalı olan etimadın mövcudluğu halında geri çağırılı bildiyi, lakin maraqlı şəxslərin bununla bağlı onlara dəyən əmlak ziyanına görə kompensasiya aldığı halları tənzimləyir.

Etimadın qorunması üçün şərt ondan ibarətdir ki, inzibati aktın əlverişli şərait yaratdığı şəxs həmin aktın mövcudluğuna etimad etmiş olsun və bu etimad həmin aktın geri çağırılması ilə bağlı ictimai maraqla müqayisədə qorunmalı olsun.

2. «İnzibati-hüquqi müqavilə» institutunun daxil edilməsi

a) İnzibati əqdin ləğvi

Gürcüstanın təxminən beşillik məhkəmə təcrübəsini təhlil etdikdən və xarici təcrübə ilə tanış olduqdan sonra inzibati əqd institutu rədd edildi. Ümumi İnzibati Məcəllənin 2-ci maddəsinin 1 «g» bəndinə əsasən (köhnə redaksiya) inzibati-hüquqi əqdlər dedikdə, inzibati orqanın tərəf kimi iştirak etdiyi bütün mülki-hüquqi əqdlər başa düşülür. Buna müvafiq olaraq, inzibati-hüquqi əqdlərlə bağlı bütün mübahisələrə inzibati proses qaydasında ümumi məhkəmələr tərəfindən baxılır ki, bu da inzibati məhkəmələrin işlərinin həddindən artıq çoxalmasına gətirib çıxarmışdır. Birtərəfli inzibati-hüquqi əqd institutu da bunun kimi problematik xarakterli idi. Gürcüstan Ali Məhkəməsinin təcrübəsi ilə inkişaf etdirilən birtərəfli əqd anlayışının təfsiri o qədər geniş idi ki, o hətta inzibati orqanların hər hansı bir işçinin işdən

azad edilməsi barəsindəki fərdi inzibati-hüquqi aktları da əhatə edirdi. Məsələn, Ali Məhkəmənin inzibati və digər kateqoriyadan olan işlər üzrə kassasiya palatası özünün 02.12.2002-ci il tarixli qərarında (3c-ad-51-c-02) müəyyən etmişdir ki, «mübahisəli akt V.M. və Daxili İşlər Nazirliyi arasında əmək hüququ ilə bağlı münasibətə aiddir və ona görə də bu, Ümumi İnzibati Məcəllənin IV fəslində nəzərdə tutulan anlamda «inzibati-hüquqi akt» mənasında istifadə olunmamalıdır; buna müvafiq olaraq, onun qanuniliyinin yoxlanılması zamanı inzibati-prosessual məcəllənin müvafiq normaları tətbiq edilməməlidir.»

İnzibati məhkəmələrin işinin yüngülləşdirilməsi və düzgün məhkəmə təcrübəsinin inkişaf etdirilməsi məqsədilə Ümumi İnzibati Məcəllənin V fəslə dəyişdirildi. İnzibati orqanın fəaliyyətinin publik hüquqa aid forması kimi inzibati-hüquqi müqavilənin qanunda nəzərdə tutulmuş əsası Gürcüstanın Ümumi İnzibati Məcəlləsidir. Bu Məcəllə inzibati-hüquqi müqavilənin hüquqi anlayışını (2-ci maddənin 1 «g» bəndi – yeni redaksiyada) və müvafiq xüsusi normaları məcəllənin V fəslində (65-71-ci maddələr) tənzimləyir. İnzibati orqanın həm inzibati-hüquqi, həm də xüsusi-hüquqi müqavilələr bağlamaq hüququ var. İnzibati orqan inzibati-hüquqi müqavilələr bağlayan zaman Ümumi İnzibati Məcəllə və Mülki Məcəllənin müvafiq normaları (Ümumi İnzibati Məcəllənin 65-ci maddəsinin 2-ci bəndi) tətbiq oluna bilər.

b) İnzibati-hüquqi müqavilənin tərif

Ümumi İnzibati Məcəllənin 2 «g» maddəsinə (yeni redaksiya) əsasən inzibati hüquqi müqavilə dedikdə, publik səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi məqsədilə hər hansı bir inzibati orqanın fiziki və ya hüquqi şəxslə, habelə digər bir

inzibati orqanla bağladığı mülki-hüquqi müqavilə başa düşülür.

Mülki hüququn institutu kimi müqavilə, hər hansı bir hüquq münasibətinin yaranmasına, dəyişdirilməsinə və ya xitamına yönələn ikitərəfli (və ya çöxtərəfli) iradə ifadəsidir. Müqavilə tərəflərin bir-birini tarazlayan və eyni məqsədə yönəlmiş iradə ifadətmələri əsasında bağlanır. Əgər ikitərəfli iradə mövcud deyilsə, onda inzibati-hüquqi müqavilə də mövcud olmur.

İnzibati orqan öz fəaliyyətinin həm publik-hüquqi, həm də xüsusi-hüquqi formalarını tətbiq etmək hüququna malikdir. Ümumi İnzibati Məcəlləyə əlavə olunmuş 65-ci maddəyə müvafiq olaraq, inzibati orqan xüsusi-hüquqi müqavilələr bağlamaq səlahiyyətinə malikdir. İnzibati orqan tərəfindən bağlanmış müqavilənin nə vaxt inzibati-hüquqi xarakterə malik olması sual doğurur. Bu məsələnin cavablandırılmasının prosessual-hüquqi əhəmiyyəti vardır: inzibati-hüquqi müqavilələrin bağlanması, dəyişdirilməsi və ya xitamı ilə bağlı mübahisələrə inzibati-hüquqi qaydada ümumi məhkəmələr tərəfindən baxılır (İnzibati-Prosessual Məcəllənin 25-ci maddəsinin 2-ci bəndi).

c) İnzibati-hüquqi və xüsusi-hüquqi müqavilələr arasındakı fərq

İnzibati-hüquqi müqavilələri xüsusi-hüquqi müqavilələrdən fərqləndirmək üçün müqavilənin hüquqi tərifinin bir ünsürünə, yəni «publik səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi məqsədilə» ifadəsinə müraciət edilməlidir. Müqavilənin məqsədi onun hüquqi təbiətini də müəyyən edir. Müqavilə tərəflərinin hüquqi statusunun əhəmiyyəti yoxdur; sadəcə, müqavilənin bir, yaxud hər iki tərəfinin inzibati orqan olma-

sı faktı bunu inzibati-hüquqi müqavilə kimi təsbit etməyə imkan vermir. İki inzibati orqanın öz aralarında mülki-hüquqi müqavilə bağlaması da mümkündür.

Müqavilənin məqsədi onun məzmunu əsasında müəyyən olunmalıdır. Burada işlərin, xüsusilə müqavilə öhdəlikləri və mövcud tələblərin hüquqi təbiətinin müəyyənləşdirilməsi rol oynayır. Aşağıdakı hallarda inzibati-hüquqi müqavilənin mövcudluğundan söhbət gedə bilər:

- müqavilə inzibati hüquq normalarına riayət edilməsinə səy göstərərsə;
- müqavilə fərdi inzibati akt qəbul etmək və ya inzibati tədbirlər görmək öhdəliyi yaradarsa;
- müqavilə publik-hüquqi səlahiyyətləri və ya vətəndaşların vəzifələrini müəyyən edərsə.

3. İnzibati orqanların təcrübəsində yaranan problemlər

1999-2000-ci illərdə məcburi xarakter daşıyan inzibati şikayət üzrə icraat institutundan bilərəkdən imtina edildi. Çünki həmin zamanlar belə hesab olunurdu ki, vətəndaşların inzibati orqanların öyrənmə qabiliyyətinə olan etimadları azdır. Bir neçə ildən sonra bu qərara yenidən baxmaq lazım gəldi. Ona görə də bu gün müvafiq müddələrin dəyişdirilməsi ideyası aktualdır.

Ümumi İnzibati Məcəllədə hazırda nəzərdə tutulmuş qaydaya görə, maraqlı şəxslər ya bu məcəlləyə müvafiq olaraq, ya da məhkəmə qaydasında şikayətlə müraciət etmək hüququna malikdirlər. İnzibati orqanların özünə şikayətlə müraciət etmək imkanını iddiaçılar tərəfindən demək olar ki, istifadə olunmur. Qanunverici Gürcüstanın Ümumi İnzibati Məcəlləsinin 10-cu maddəsində müəyyən etmişdir ki, hər

hansı bir fiziki şəxs yalnız inzibati şikayətlə müraciət etmək imkanından istifadə etmədiyi halda birinci instansiya məhkəməsində dövlət rüsumu ödəməlidir. Qanunun bu müddəası inzibati məhkəmələrin işinin yüngülləşdirilməsinə xidmət etməli idi. Lakin faktiki olaraq, bununla heç nəyə nail olunmadı. Yəni vətəndaşlar hələ də iddia ərizəsi ilə məhkəməyə müraciət etməyə üstünlük verir, yaxud hər iki imkandan birlikdə istifadə edirlər ki, bu da məsələni daha da mürəkkəbləşdirir.

İnzibati şikayətə inzibati aktı qəbul etmiş orqan tərəfindən baxılır və qərar qəbul edilir (əgər həmin inzibati orqanda inzibati aktı qəbul etmiş vəzifəli şəxsin və ya şöbənin təbə olduğu daha yüksək vəzifəli şəxs olarsa).

Mübahisələndirilən inzibati aktın hazırlanmasında və qəbul edilməsində iştirak etmiş şəxs inzibati şikayətə dair qərar qəbul edilməsində iştirak edə bilməz.

İnzibati orqanın rəhbəri tərəfindən qəbul olunmuş inzibati akta qarşı yönəlmiş şikayətlərə yuxarı inzibati orqan tərəfindən baxılır və qərar qəbul edilir.

Ümumi İnzibati Məcəllənin burada sadalanan qaydaları inzibati şikayət üzrə icraatın alman inzibati hüququnda tanınmış funksiyalarını diqqətdən kənar saxlayır: birincisi, bu funksiyalar şikayətçinin hüquqi müdafiəsinə xidmət edir. Bu hüquqi müdafiə funksiyası ilə yanaşı, inzibati orqanın özünə nəzarət və inzibati məhkəmələrin işlərinin yüngülləşdirilməsi funksiyaları da mövcuddur. Digər bir mühüm funksiya inzibati şikayət üzrə çıxarılmış qərarın əsaslandırılmasıdır ki, bu da şikayət vermiş şəxsin məhkəməyə müraciət edib-etməmək barədə qərarının əsasını təşkil edir.

Layihənin Ümumi İnzibati Məcəlləyə yenidən baxılmasına dair təklifinə əsasən Almaniyanın İnzibati İcraat haqqında qanununun 70-ci maddəsi məəcəlləyə daxil edilmişdir.

Bu müddəaya əsasən, şikayət inzibati aktı qəbul etmiş inzibati orqana qarşı yönəlməlidir. İnzibati orqana şikayətin verilməsi ilə bu orqan məsələ ilə yenidən məşğul olmaq imkanı əldə edir və şikayət yolverilən olduqda, inzibati orqan müvafiq aktın qanuniliyi və məqsədəuyğunluğunu yoxlamalı olur. Əgər şikayət əsaslı olarsa, inzibati orqan həmin şikayəti təmin etməlidir.

Məcburi inzibati şikayət üzrə icraat institutunun daxil edilməsi ilə inzibati məhkəmələrin işini yüngülləşdirmək məqsədi güdülür.

TƏŞKİLATÇILAR:

Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi
Almaniya Texniki Əməkdaşlıq Cəmiyyəti (GTZ)
Beynəlxalq Hüquqi Əməkdaşlıq Mərkəzi (CİLC – Niderland)

İNZİBATİ HÜQUQ VƏ HÜQUQİ DÖVLƏT: AZƏRBAYCANDA İNZİBATİ HÜQUQ İSLAHATI

mövzusunda

BEYNƏLXALQ KONFRANS

PROQRAM

*3 may 2006-cı il
Avropa oteli
Bakı
Azərbaycan*

*«İnzibati hüquq və hüquqi dövlət:
Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı»*
mövzusunda beynəlxalq konfrans

Çərşənbə, 3.5.2006

- 09.30** İştirakçıların qeydiyyatı
- 10.00** Konfransın açılışı
Cənab Thomas Herrmann, GTZ
Z.A. Səfir Cənab Detlef Lingemann, Alma-
niyanın Azərbaycandakı Səfiri
Cənab Səfa Mirzəyev, Azərbaycan Respub-
likası Milli Məclisi Aparatının rəhbəri
- Sədr
Səfa Mirzəyev
- 10.30** *«Azərbaycanda inzibati hüquq islahatı: reallıq və
inkişaf perspektivləri»*
Cənab Səyyad Kərimov, Azərbaycan Respublikası
Milli Məclisinin İnzibati və hərbi qanunvericilik
şöbəsinin müdir müavini

11.00 *«Almaniyada inzibati hüquq praktikası: inkişaf yolu, təcrübə və perspektivlər»*

Cənab Folker Ellenberqer, Baden-Vürtemberg Torpağının Ədliyyə Nazirliyində idarə rəisi, Ştutqart (Almaniya)

11.20 Fasilə

11.50 *«Niderlandda inzibati hüquq islahatları: öyrənilməli olan ümumi nəticələr»*

Cənab Prof. Dr. Michiel Sheltema, Niderland hökumətinin inzibati hüquq üzrə Elmi-Məsləhət Şurasının sədri (Niderland)

12.10 Müzakirələr

13.00 Nahar

Sədr

Cənab Şahin Əliyev

14.30 *«İnzibati icraat hüququnun uyğunlaşdırılmasında Avropa Şurasının rolu»*

Filip Qerber, Avropa Şurasının inzibati hüquq üzrə ekspert komitəsinin sədr müavini, Bern (İsveçrə)

15.00 *«İnzibati hüquqda dəyişikliklər – Gürcüstanda yeni inzibati icraat haqqında qanunla bağlı təcrübə»*

Paata Turava, Tbilisi Dövlət Universitetinin müəllimi (Gürcüstan)

15.15 Fasilə

15.45 Müzakirələr

16.30 Konfransın sonu

**VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSSTAAT
– DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM
IN ASERBAİDSCHAN**

VORWORT

Das Projekt «Unterstützung der Rechts-und Gerichtsreform in Aserbaidshan» der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat am 3. Mai 2006 in Baku zusammen mit dem Parlament der Republik Aserbaidshan und dem Center for International Legal Cooperation (CILC) aus den Niederlanden die Internationale Konferenz «Verwaltungsrecht und Rechtsstaat - die Verwaltungsrechtsreform in Aserbaidshan» veranstaltet. Insgesamt 76 Personen, darunter 13 Vizeminister, zahlreiche weitere hochrangige Vertreter aus Pr@sidentialamt, Parlament, Verwaltung und Justiz sowie mehrere G@ste aus dem Ausland haben daran teilgenommen.

Die Konferenz war für die jetzt in Aserbaidshan begonnene Verwaltungsrechtsreform eine Auftaktveranstaltung. Sie verfolgte im Wesentlichen zwei Ziele:

Zum einen sollte das neue aserbaidshanische Verwaltungsverfahrensgesetz und seine grundlegende Bedeutung für das künftige Verh@ltnis von Staat und Bürger ranghohen Repr@sentanten aus Regierung, Behörden und Justiz sowie der Öffentlichkeit n@her vorgestellt werden. Das Gesetz, das zusammen mit dem Gesetz über den Verwaltungsprozess am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird, ist der Grundstein der Verwaltungsrechtsreform und wird das in der Verfassung niedergelegte Bekenntnis der Republik Aserbaid-

schan zur Rechtsstaatlichkeit in der Verwaltungspraxis des Landes mit Leben erfüllen und weiter stärken. Inhaltlich bezweckt das Gesetz, das Verfahren der Verwaltungsbehörden in Aserbaidschan transparenter und effizienter zu machen, die Behördentätigkeit an gesetzliche Grundlagen zu binden und Bürger und Unternehmen vor rechtswidrigen Verwaltungsentscheidungen besser als bisher zu schützen. Damit schafft es mehr Rechtssicherheit und stellt zugleich ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der Korruption in Aserbaidschan dar.

Zum anderen hatte die Konferenz zum Ziel, über die Verwaltungsrechtspraxis in anderen europäischen Staaten wie Deutschland, den Niederlanden und dem Nachbarland Georgien sowie über die Vorgaben des Europarats für diesen Rechtsbereich zu unterrichten und damit zugleich für ein modernes Verwaltungsrecht zu werben, das anerkannt und bewährten europäischen Rechtsstandards entspricht.

Die rege Diskussion auf der Konferenz hat die Aktualität der Thematik und das Interesse der Teilnehmer an der Verwaltungsrechtsreform in Aserbaidschan deutlich gemacht. Es bestand Einigkeit darin, dass die Reform zur weiteren rechtsstaatlichen Entwicklung des Landes maßgeblich beitragen wird. Ihr Erfolg wird entscheidend aber auch davon abhängen, dass die Verwaltungstätigkeit der Behörden künftig auf ein breiteres gesetzliches Fundament gestellt wird und Verwaltung und Justiz sich schon bald mit der Anwendung des neuen Rechts eingehend vertraut machen.

Sämtliche Vorträge der Konferenz sind in diesem Tagungsband in den drei Konferenzsprachen veröffentlicht. Sie sollen damit einer breiteren Fachöffentlichkeit zur Information und weiteren Diskussion zur Verfügung stehen.

Allen Konferenzteilnehmern und insbesondere den Referenten, Diskussionsleitern und Dolmetschern möchte ich an dieser Stelle für ihre engagierte Mitwirkung noch einmal ausdrücklich Dank sagen.

Baku, Juni 2006

Thomas Herrmann
GTZ-Projektleiter «Unterstützung
der Rechts- und Gerichtsreform in
Aserbaidshan»

Herr SAFA MIRZAYEW
VERWALTUNGSLEITER DES PARLAMENTS
DER REPUBLIK ASERBAIDCHAN

EINFÜHRUNG

Sehr geehrte Konferenzteilnehmer!
Meine Damen und Herren!

Mit der Verabschiedung der Verfassung der Republik Aserbaidschan am 12. November 1995 begann die Reformierung verschiedener Lebensbereiche.

Als ein wesentlicher Bestandteil und logische Fortsetzung der erw@hnten Reformen bestand auch ein Reformbedürfnis im Bereich des Verwaltungsrechts. Die Zeit selbst verlangte es. Das aus der totalit@ren sowjetischen Zeit gebliebene System der Verh@ltnisse hat schon seine Zeit beendet. Allm@hlich entstanden im Land das neue System der Verh@ltnisse, die Marktwirtschaft, sowie neue Eigentumsformen. Der Übergang zum neuen politischen System und das in der Verfassung erkl@rte Ziel zum Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates setzte die Anpassung der Verwaltungsverh@ltnisse an die neuen Entwicklungen in der Gesellschaft, sowie die Fortentwicklung der verwaltungsrechtlichen Formen der Verwaltung und die Anwendung neuer Formen und Methoden der Verwaltung in der Praxis voraus. All dies erforderte die Schaffung des entsprechenden verwaltungsrechtlichen und verwaltungsprouessualen Garantiesystems und als Ergebnis der entsprechenden Gesetzgebungsbasis.

Es ist allgemein bekannt, dass die Effektivität der rechtlichen Regelung durch ihre Übereinstimmung mit den öffentlichen Anforderungen, sowie mit den Tendenzen und der Strategie des Staatsaufbaus bestimmt wird. Aus diesem Gesichtspunkt verlangte die in der Republik Aserbaidschan erklärte Strategie zum Aufbau eines Rechtsstaates die Anpassung der Normen, die die Formen der Verwaltungstätigkeit festlegen, an die modernen Entwicklungstendenzen. Wir mussten das Verwaltungsrecht zum Rechtsmittel der flexiblen (effektiven) Exekutivstrukturen machen, die diese Gesetze im Namen des Menschen und der Gesellschaft erfüllen werden.

Auf der anderen Seite ist Aserbaidschan Mitglied vieler internationaler Organisationen. Darüber hinaus trat Aserbaidschan vielen internationalen Abkommen bei und erklärte die von ihm ratifizierten Verträge zum Bestandteil seiner Gesetzgebung. Die Entstehung einer neuen Herangehensweise an den Gegenstand, den Inhalt, die Funktionen, die Grundsätze, die Institute des Verwaltungsrechts im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit und den internationalen Integrationsprozessen forderte die Modernisierung der neuen fortgeschrittenen Ideen und Konzepte in diesem Bereich auf der Gesetzgebungsebene. Daher war bei dem Aufbau der Bürger-Staat-Verhältnisse, sowie bei der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden die Anwendung der Rechtsgrundsätze, die den internationalen Standards im Bereich der Menschenrechte entsprachen, das Erlernen der fortgeschrittenen ausländischen Praxis und ihre Nutzung beim Gesetzgebungsprozess von besonderer Bedeutung.

Ich möchte auch ein anderes Aspekt unterstreichen, was die Reformen in diesem Bereich erforderlich machten. Es ist das Korruptionsproblem, was derzeit nicht nur die

Regierung Aserbaidshans, sondern auch die gesamte internationale Gemeinschaft beunruhigt. Aserbaidshan hat die Bestimmungen der internationalen Dokumente zur Bekämpfung dieses Problems in seine nationale Gesetzgebung inkorporiert und die Korruptionsbekämpfung zu einer der wichtigen Richtungen der Staatspolitik erklärt. Herr Ilham Aliyev, Präsident der Republik Aserbaidshan hat die ausserordentliche Bedeutung dieser Richtung besonders hervorgehoben. Die Massnahmen zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine effektive und transparente Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, deren Durchführung im Rahmen der Verwaltungsrechtsreformen geplant werden, kann man auch als präventive Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption einordnen. So ist es im Staatsprogramm zur Bekämpfung der Korruption auch die Vorbereitung und Verabschiedung des Gesetzes "Über das Verwaltungsverfahren", sowie anderer Gesetzgebungsakte vorgesehen.

Dieses Staatsprogramm stellt gleichzeitig den politischen Willen der Regierung in bezug auf die Verwaltungsrechtsreform, sowie ihre Unvermeidbarkeit dar. Und wir haben uns entschlossen, unter Berufung auf die politische Unterstützung unseres allnationalen Leaders H. Aliyev die ersten, aber gleichzeitig bedeutungsvollen Schritte zu unternehmen. Zu diesem Zweck wurde eine internationale Arbeitsgruppe gegründet, die aus den aserbaidshanschen, deutschen und Europaratsexperten bestand. Eine Tatsache will ich besonders hervorheben. Die Reformen, über die wir jetzt reden, werden mit Unterstützung und naher Mitwirkung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und des Europarats durchgeführt. In der letzten Zeit schloss sich auch Centre for International Legal Cooperation (CILC-Netherlands) sehr aktiv der Durchführung dieser Reformen an.

Heutzutage haben wir infolge dieser internationalen Zusammenarbeit schon die Frucht der Verwaltungsrechtsreform. Das Gesetz "Über das Verwaltungsverfahren", das die Verhaltensregeln und Prozedurgarantien der Behörden, die Rechtsgrundlagen ihrer Tätigkeit festlegt, ist bereits vom Parlament verabschiedet und vom Präsidenten unterschrieben. Im Moment wird es intensiv an einem anderen, mit diesem Gesetz zusammenhängenden Gesetz, nämlich an der Verwaltungsprozessordnung gearbeitet. Es ist vorgesehen, diesen Gesetzesentwurf in der Herbstsitzung des Parlaments zu den Debatten zu unterbreiten.

Sehr geehrte Konferenzteilnehmer,
jede Massnahme, sowie jede Reform hat einen Zweck. In diesem Sinne haben wir auch einen klaren Zweck. Unser Zweck besteht aus der Verwirklichung der Pflicht zum Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates. Der Weg zu diesem Zweck kann nur dann erfolgreich sein, wenn der Vorrang des Gesetzes gewährleistet und ein unabhängiges Gerichtssystem gegründet ist, sowie wenn die Bürger-Staat-Verhältnisse entsprechend den Rechtsstaatsgrundsätzen aufgebaut werden, sich die Tätigkeit der Behörden auf das Gesetz und Recht beziehen und wenn das Recht zur Anfechtung der Rechtmässigkeit dieser Entscheidungen auf gerichtlichem Wege gewährleistet ist. Und wir schreiten sehr sicher auf diesem Weg. Ich wünsche uns allen viel Erfolg bei der Erreichung der von uns gestellten Ziele.

Herr SAYYAD KARIMOW
STELLVERTRETENDER ABTEILUNGSLEITER FÜR DIE
VERWALTUNGS- UND MILITÄRGESETZGEBUNG IM
PARLAMENT DER REPUBLIK ASERBAIDŠCHAN

DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM IN
ASERBAIDŠCHAN: REALITÄT UND
ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Sehr geehrte Konferenzteilnehmer,
Meine Damen und Herren,

Die Suche nach einer effektiven Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger war historisch gesehen einer der bedeutenden Faktoren für die Entstehung und Entwicklung der Staatlichkeit.

Die Entwicklungsgeschichte der Staatlichkeit ist mit anderen Worten im Grunde genommen die Entwicklungsgeschichte des Staat-Bürger-Verhältnisses. In den ersten Entwicklungsetappen der Staatlichkeit war die Einflussmöglichkeit des Einzelnen auf die Macht durch seine Klassenzugehörigkeit bestimmt. Die gesellschaftliche Einteilung in soziale Klassen führte zu Ungleichheit bei der rechtlichen Stellung der Individuen.

Die Erklärung der formellen rechtlichen Gleichheit war ein wichtiger historischer Schritt in Richtung der Freiheit, des Rechts und der Menschenrechte – hiermit wurde eine

neue Etappe bei der Entwicklung der Staatlichkeit, nämlich beim Aufbau eines Rechtsstaates, eingeleitet.

Die Rechtsstaatsdoktrin ist aufgrund der Idee der Menschenrechte und im Namen der Durchsetzung dieser Idee entstanden.

Die westlichen und europäischen Länder, die den Menschenrechten und den Freiheitsrechten besondere Bedeutung beimessen, haben im Bereich des Aufbaus des Rechtsstaates große Errungenschaften erzielt sowie tiefe wissenschaftliche und theoretische Kenntnisse und Erfahrungen erlangt. Die Länder wie Aserbaidschan, die früher dem sowjetischen Raum angehörten und die sich jetzt in die moderne Welt integrieren wollen, müssen diese Kenntnisse und Erfahrungen richtig erlernen und dieses Potenzial effektiv nutzen. Es ist unsere Pflicht, von dem durch die Menschheit geschaffenen reichen historischen Erbe zu profitieren und die Entwicklungstendenzen und die Staatlichkeitsstandards der modernen Welt zu berücksichtigen.

Nach der Unabhängigkeit Aserbaidschans verlangte der Demokratisierungsprozess eine neue Herangehensweise an das immer aktuelle Problem des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern. Dies war selbstverständlich. Nach dem Untergang der Sowjetunion war das System der alten Verhältnisse nicht mehr vorhanden, die öffentliche und politische Lage hatte sich geändert und eine neue Situation war entstanden. Wir hatten die Entwicklungstendenzen der Gegenwart sowie die rechtsstaatlichen Standards zu berücksichtigen. In ihrer am 12. November 1995 verabschiedeten Verfassung erklärte die Republik Aserbaidschan ihre Absicht zum Aufbau eines Rechtsstaates und brachte damit zum Ausdruck, dass an diese Frage auf eine moderne Weise herangegangen werden soll. In diesem Zusammenhang

waren die Rechtsinstitute wie die Gewährleistung der Menschenrechte und Freiheitsrechte, die Rechtmässigkeit der Tätigkeit der Staatsorgane und die einheitliche Regelung der Handlungen dieser Organe von besonderer Bedeutung. Um die in der Verfassung erklärten Rechte und Freiheiten zum Leben zu erwecken, musste man die bestehenden Probleme im Rahmen eines Rechtsstaates und der Zivilgesellschaft lösen. Das war eine selbstverständliche Herausforderung. Erstens ist das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern eine entscheidende Frage, die nicht nur theoretische und philosophische Bedeutung hat, sondern auch für den Aufbau eines demokratischen Staates und der demokratischen Gesellschaft praktisch wichtig ist. Denn ohne Berücksichtigung dieser Verhältnisse ist es unmöglich, die öffentlichen und politischen Regeln einer Gesellschaft festzulegen. Zweitens wird in der modernen Welt im Staat-Bürger-Verhältnis dem Menschen eine grosse Bedeutung beigemessen. Und der Staat wird als eine Institution angesehen, welche die Bürgerinteressen zu schützen und den allgemeinen Wohlstand in der Gesellschaft zu gewährleisten hat, wobei soziale Aspekte vorrangig zu berücksichtigen sind.

Derzeit ändert sich die Verwaltungstätigkeit hin zur Erfüllung von Aufgaben im Bereich der Wohlstandssicherung und der Erbringung von Dienstleistungen sowie hin zu einer sozialen Tätigkeit, wobei man sich entsprechend den sozialen Anforderungen um die Verbesserung der allgemeinen Lage und um den Aufbau der Infrastruktur kümmert.

Eine derartige Herangehensweise folgt aus der Natur und den Grundsätzen des Rechtsstaates sowie aus dem demokratischen Wesen der Bürgergesellschaft. Das Verhalten der Staatsorgane bei der Verwaltungstätigkeit muss sich an den Verfassungsgrundsätzen orientieren, den

rechtsstaatlichen Anforderungen und der Gerechtigkeit entsprechen und unbedingt die Interessen der betroffenen Personen berücksichtigen.

Die Erfahrung der liberalen demokratischen Länder belegt auch, dass die Festlegung einheitlicher Verfahrensregeln für die Tätigkeit der Staats- und Verwaltungsorgane ein effektives Mittel zur Verhinderung des Machtmissbrauchs und der Verletzung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten ist. In einem Rechtsstaat darf es keine Zersplitterung der Verfahrensregeln über die Befugnisse im Hinblick auf gesetzlich vorgesehene Verbote, Erlaubnisse, Registrierungen usw. geben. Jedes Staatsorgan muss seine Verhältnisse zu den Bürgern aufgrund der klar und bestimmt festgelegten Regeln aufbauen. Es ist zu berücksichtigen, dass das Verhalten des Staatsorgans gegenüber dem Bürger ein Faktor ist, der sich nicht nur auf die Einstellung dieser Person gegenüber dem Staat, sondern auch auf den Charakter dieser Einstellung auswirkt. Ein Staatsorgan muss in seinem Verhalten von diesem Faktor ausgehen und mit dem Bürger ein Verhältnis aufbauen, das auf gegenseitigem Vertrauen und Zusammenarbeit beruht. In den demokratischen Ländern mit Verfassungstraditionen werden die gesamten Verfahrensregeln über das Verhältnis zwischen Staatsorganen und Bürgern durch Verwaltungsverfahrensgesetze bestimmt. Dies bedeutet, dass kein Staatsorgan, keine Amtsperson und kein Bediensteter auftretende Fragen ausserhalb der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, d.h. aufgrund eigenem Gutdünken lösen darf.

Derzeit sind in Aserbaidschan die Verfahrensregeln der Behörden durch verschiedene Normen in einzelnen Gesetzen und in zahlreichen normativen Rechtsakten geregelt und sehr fragmentarisch. Da in diesem Bereich ein einheitliches

Gesetz fehlt, sind die Verfahrensregeln in den verschiedenen Behörden auch unterschiedlich. Jedes Staatsorgan legt in seinem Verhältnis zu den Bürgern eigene Regelungen fest. Und in den meisten Fällen betreffen diese Regelungen nicht das Verhalten der Staatsorgane, sondern das der Bürger. Darüber hinaus ändern sich diese Regelungen oft. Die Instruktionen, Anordnungen und sonstigen Dokumente, in denen diese Regelungen enthalten sind, werden fast nie veröffentlicht, so dass die Bürger nicht über sie informiert sind. Für den Bürger ist es unmöglich, telefonisch oder durch ein anderes Kommunikationsmittel Vorlagen für Anträge und andere Formulare des Verwaltungsverfahrens zu erlangen oder Antworten auf die ihn interessierenden Fragen zu erhalten. Hierfür muss er persönlich zum Staatsorgan kommen und manchmal in der Schlange stehen. Erst danach antwortet der Mitarbeiter des jeweiligen Staatsorgans auf seine einfachen Fragen, z.B. welche Unterlagen einzureichen oder wie Formulare auszufüllen sind usw. In solchen Fällen werden die elementaren Rechte und Freiheiten des Bürgers, wie seine Bewegungsfreiheit und das Recht, über seine Zeit frei zu verfügen, verletzt. Ausserdem werden die Bürger dadurch unnötiger Zeit- und Geldverschwendung ausgesetzt. Aus diesem Grund ist in dem Verhältnis zwischen Staat und Bürger die Bestimmung demokratischer, transparenter Verfahrensregeln, die den Verfassungsgarantien entsprechen, von besonderer Bedeutung. Dabei ist die Festlegung der für alle Behörden geltenden einheitlichen Regelungen sehr wichtig. Nur auf diese Weise kann der Staat in Bezug auf die Bürger die Einhaltung der Grundsätze der Gleichheit und der Rechtssicherheit gewährleisten.

Nur die Einheitlichkeit, Transparenz und Einfachheit der Verfahrensregeln, die durch die Verfassungsgrundsätze bes-

timmt werden, können die Bürger vor der Willkür und der Bürokratie der Behörden und Amtspersonen schützen. Auf der anderen Seite können solche einheitlichen Prozeduren die Effektivität der Tätigkeit von Staatsorganen sowie ihre Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Funktionen gewährleisten. Die Bedeutung von Verfahrensregeln für die Tätigkeit der Behörden ist in einigen demokratischen Rechtsstaaten längst akzeptiert.

Die Verabschiedung eines allgemeinen Gesetzes in diesem Bereich war Ausdruck des Bewusstseins, dass die Probleme beim Aufbau des Verhältnisses zwischen Staat und Bürgern gelöst werden müssen. Die Kodifizierung dieses Rechtsgebiets ist auf die ausdifferenzierte Regelung der Rechtsnormen und auf die Bestimmung der Leitätze und Grundsätze für das gesamte Verwaltungsrecht gerichtet. Ziel des Gesetzgebers ist die Gewährleistung der Rechtseinheit durch die Verabschiedung eines für alle Verwaltungsbehörden geltenden allgemeinen Gesetzes. Bis zur Verabschiedung dieses Gesetzes waren die das Verwaltungsverfahren regelnden Vorschriften in verschiedenen Gesetzen normiert. Mit dem einheitlichen Gesetz ist gelungen, diese Zerstreutheit zu überwinden. Einige Bestimmungen, wie z.B. die rechtsstaatlichen Grundsätze im Verwaltungsverfahren, wurden erstmals auf der Ebene eines einheitlichen Gesetzes festgelegt. Die rechtsstaatlichen Grundsätze bilden den Grundstein der Zivilgesellschaft. Ohne Einhaltung dieser Grundsätze ist es unmöglich, eine wirtschaftliche Entwicklung des Staates oder allgemeinen Wohlstand der Menschen zu erreichen.

Auf der anderen Seite besteht nach der Verabschiedung dieses Gesetzes kein Bedürfnis mehr, Verfahrensregeln in Sondergesetzen zu normieren. Darüber hinaus dient ein all-

gemeines Gesetz der Vereinfachung und Rationalisierung der Verwaltungstätigkeit. Die größte Bedeutung des Gesetzes liegt aber in der Stärkung der Position des Bürgers, dessen Rechte im Verfahren klar und exakt bestimmt sind. Der Bürger kann sich sicher sein, dass sein Verhältnis zu den staatlichen Behörden unabhängig von dem konkreten Rechtsbereich im allgemeinen Gesetz in den wesentlichen Punkten geregelt ist.

Eine andere wichtige Frage der Verwaltungsrechtsreform ist die Gewährleistung gerichtlicher Kontrolle über die Verwaltung. In Art. 60 der Verfassung der Republik Aserbaidschan ist die Möglichkeit vorgesehen, gegen Entscheidungen und Handlungen der Staatsorgane sowie der Amtspersonen Beschwerde einzulegen. Das Gesetz der Republik Aserbaidschan «Über die Beschwerdeeinlegung gegen die Entscheidung und Handlungen, die gegen die Rechte und Freiheiten der Bürger verstoßen» vom 11. Juni 1999 gewährleistet nicht nur die Beschwerdeeinlegung gegen die Entscheidungen der Behörden, sondern auch gegen die amtlichen Informationen, die Grundlage solcher Entscheidungen waren.

Allerdings ist bis zum heutigen Tage kein spezielles Gesetz verabschiedet worden, das die exakten prozessualen Regeln für Rechtsstreite zwischen Bürgern und Staatsorganen und ihren Amtspersonen festlegt. Derzeit werden diese Streitigkeiten entsprechend den Regelungen behandelt, die in der Zivilprozessordnung über die Verfahren, die auf öffentlich-rechtlichen Verhältnissen beruhen (besonderes Klageverfahren), niedergelegt sind. Aber wenn es um die Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger im Verwaltungsbereich, um die Durchführung der gerichtlichen Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Tätigkeit von Staatsorganen, um die Beschwerden gegen Handlungen der

Staats- und Selbstverwaltungsorgane, um die Beschwerden gegen die durch die Amtspersonen dieser Organe erlassenen individuellen und normativen Verwaltungsakte geht, muss logischerweise folgende Frage beantwortet werden: Sollen die Regelungen über öffentlich-rechtliche (verwaltungsrechtliche) Streitigkeiten in der Zivilprozessordnung oder in der Verwaltungsprozessordnung enthalten sein? Sollen in diesen Fällen die ordentlichen Gerichte entscheiden oder müssen neue Verwaltungsgerichte eingerichtet werden?

Die Analyse der Verwaltungsgesetze zeigt, dass die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen und die Einführung der neuen Verwaltung nach dem Zerfall der Sowjetunion die Konzeption des neuen Verwaltungsrechts maßgeblich beeinflusst haben. Der Übergang vom alten System zur Kooperation zwischen Staat und Bürger, die auf gegenseitigem Vertrauen beruht, die Schaffung eines unabhängigen Gerichtssystems und die Rolle der Gerichte als Garant der Menschenrechte und Freiheitsrechte sowie der Gesetzmäßigkeit, die von Jahr zu Jahr anwachsende normative Rechtsbasis des Verwaltungsprozesses haben die Grundlagen geschaffen für die Ausarbeitung des Verwaltungsprozessrechts und für die Organisation einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle.

Das Ziel des Verwaltungsrechts besteht darin, das Gleichgewicht zwischen einer effektiven Verwaltungsmacht und der Verhinderung von Schänden aufgrund eines Machtmissbrauchs zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist die gesetzliche Verankerung der Rechte und Freiheiten der Bürger allein nicht ausreichend. Gleichzeitig müssen die Pflichten der Staatsorgane entsprechend diesen Rechten und Freiheiten festgelegt werden. In Bezug auf die

Verwaltungstätigkeit bedeutet dies, dass die Staatsorgane in die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung eingreifen dürfen. In dieser Hinsicht ist dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewährleistung des Rechtsschutzes auf gerichtlichem Wege besondere Bedeutung beizumessen. Die Einhaltung und der Schutz der Menschenrechte und Freiheitsrechte muss Grundstein der Organisation und Durchführung der Staatsverwaltung sein. In diesem Zusammenhang müssen Rechtsnormen den Rahmen für die Tätigkeit der Verwaltung bilden. Durch die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts auf Antrag des Betroffenen durch ein Gericht werden die Menschenrechte und Freiheitsrechte gewährleistet. Die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden muss der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Zur Wahrnehmung seiner Rechte und Interessen hat der Bürger das Recht, die Begründetheit, Effektivität und Rechtmäßigkeit der von den Staatsorganen im Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit getroffenen Entscheidungen zu analysieren und zu bewerten. In diesem Zusammenhang muss der Staat zum einen festlegen, wann Amtspersonen, die rechtswidrig gehandelt haben, haften. Zum anderen muss er Regelungen treffen, welche die Rechte und Freiheiten sowie die gesetzlich normierten Interessen schützen. Zu diesen Mechanismen gehören auch die Bestimmung der Gerichte, welche die Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit ausüben und Verwaltungsbeschwerden gegen rechtswidrige Verwaltungsakte prüfen, sowie die prozessualen Grundlagen der Tätigkeit dieser Gerichte.

Nach unserer Meinung müssen die Regelungen über Verwaltungsrechtssachen sowie das Verfahren der gerichtlichen Kontrolle über die Handlungen und Entscheidungen (Ver-

waltungsakte) der staatlichen und lokalen Selbstverwaltung-
sorgane in verwaltungsprozessualen Normen geregelt wer-
den. Die Regelungen müssen eindeutig sein. Die Verwal-
tungsbeschwerde muss im System der verwaltungsprozes-
sualen Verhältnisse die führende Rolle spielen. Wegen
ihrer sozialen Bedeutung und Wichtigkeit muss die Verwal-
tungsbeschwerde den Grundstein des mit dem Zivilprozess
vergleichbaren Verwaltungsprozesses bilden. In dem Streit
mit dem Staat soll der Bürger nicht als Beschwerdeführer,
sondern als Kläger auftreten und an dem Gerichtsverfahren
als gleichberechtigte Partei teilnehmen. Aber im Unterschied
zum Zivilverfahren muss das Gericht im Verwaltungs-
prozess zur Klärung des Sachverhalts und bei der Erlan-
gung von Beweismitteln weitergehende prozessuale
Möglichkeiten haben. Hierbei handelt es sich um eine
grundätzliche Frage. Da seine prozessualen Möglichkeiten
beschränkt sind, ist es für den Bürger nämlich schwierig,
im Falle eines Streits mit der Verwaltung die erforderlichen
Informationen von den Behörden zu erhalten.

Die Hauptaufgabe eines modernen Rechtsstaats ist es, den
Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger real zu
gewährleisten. Die Effektivität des Rechtsstaates hängt
unmittelbar ab von Rechtsmechanismen, welche die Wieder-
herstellung der durch die Staatsorgane und Amtspersonen
verletzten Rechte zum Ziel haben, sowie von ihren Formen
und Mitteln. Das wirksamste unter diesen Mitteln ist die
gerichtliche Kontrolle, die von den Verwaltungsgerichten
ausgeübt wird. Dies hat sich in der Praxis der demokratis-
chen Länder Europas (Deutschland, Frankreich, Schweiz
usw.) bewährt. In der Republik Aserbaidschan ist für die
Durchführung der gerichtlichen Kontrolle über die
Tätigkeit der Staatsorgane, für die Behandlung der sich aus

den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen ergebenden Streitigkeiten und zu ihrer Lösung ein Modell mit einer Gerichtskammer für Verwaltungsstreitigkeiten in den regionalen Appellationsgerichten und im Obersten Gericht denkbar. Diese Kammern könnten als erste und zweite Instanz in Verwaltungsrechtssachen tätig werden.

Somit beabsichtigen wir, infolge der Reformen des Verwaltungsrechts folgendes zu erreichen:

1. Die Schaffung einer demokratischen Rechtsbasis, die eine effektive und transparente Tätigkeit der Staatsorgane gewährleistet, die Grundsätze, Bedingungen und Prozessregeln für eine solche Tätigkeit, sowie die prozessualen Regeln zur Durchführung der gerichtlichen Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit der Staatsorgane und zur Verhandlung der aus den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen ergebenden Streitigkeiten festlegt.

2. Die Umsetzung der sich aus den internationalen Abkommen über den Schutz der Menschenrechte und Freiheitsrechte, deren Vertragspartei Aserbaidschan ist, ergebenden Grundsätze.

3. Die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes natürlicher und juristischer Personen gegen rechtswidrige Entscheidungen und Handlungen von Verwaltungsbehörden und Amtspersonen auf dem Verwaltungswege und dem Gerichtsweg.

4. Die Gewährleistung der gerichtlichen Kontrolle über die Tätigkeit der Behörden.

Herr VOLKER ELLENBERGER
ABTEILUNGSLEITER IM JUSTIZMINISTERIUM
BADEN-WÜRTTEMBERG (DEUTSCHLAND)

**DIE VERWALTUNGSPRAXIS IN
DEUTSCHLAND: ENTWICKLUNG, ER-
FAHRUNGEN UND PERSPEKTIVEN**

Sehr geehrte Konferenzteilnehmer,
Meine Damen und Herren,

es freut mich, dass ich heute Gelegenheit erhalte, im Rahmen der Internationalen Konferenz zur Verwaltungsrechtsreform in Aserbaidschan zu Ihnen zu sprechen. Gern komme ich dem an mich herangetragenen Wunsch nach, Ihnen einen Überblick über die Praxis des Verwaltungsrechts in Deutschland zu geben. Um Ihnen den Einstieg in dieses Thema zu erleichtern, möchte ich zunächst (unter Gliederungspunkt 1.) einige Anmerkungen zur historischen Entwicklung des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts machen. Ergebnis dieser Entwicklung sind das derzeit geltende Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Ich werde Ihnen (unter dem Gliederungspunkt 2.) einen Überblick über die Struktur dieser Verwaltungsverfahrensgesetze geben und die wichtigsten Instrumente des Verwaltungsverfahrens vorstellen. Anschließend werde ich (in einem 3. Gliede-

rungspunkt) das verwaltungsinterne Rechtsschutzverfahren gegen Verwaltungsentscheidungen der Behörden skizzieren und Sie auch über aktuelle Reformüberlegungen in diesem Bereich informieren. In einem letzten Gliederungspunkt 4 werde ich noch einige Anmerkungen zur Akzeptanz der Verwaltungsverfahrensgesetze durch die Bürger einerseits und die Verwaltungsbehörden andererseits machen.

1. Zur historischen Entwicklung des Verwaltungsverfahrens

Im Gefolge der europäischen Aufklärung hat sich während des 18. Jahrhunderts in Deutschland allmählich der Gedanke durchgesetzt, dass die persönliche Freiheit der Bürger gegen ein willkürliches Regiment der Monarchen und ihrer Beamten wirksam gesichert werden müsse. Zukünftig sollte nicht mehr der Wille des Monarchen, sondern nur noch der Wille des objektiven Gesetzes herrschen. Montesquieu hat diesen Gedanken in seiner Schrift «de l'esprit des lois» (vom Geist der Gesetze) von 1748 erstmals umfassend ausgeführt. Seit dieser Zeit kennen wir die Vorstellung, vom **Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**. Er bringt bis heute zum Ausdruck, dass auch die Exekutive in ihrem Wirkungsbereich nicht nach eigenem Gutdünken vorgehen kann, sondern sich an die Gesetzesbestimmungen halten muss. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gliedert sich auf in zwei Teilaspekte:

- Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes bringt zum Ausdruck, dass die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger durch allgemeine Gesetze geregelt werden, die vom Parlament verabschiedet sein müssen. Diese Parlamentsgesetze müssen eindeutig und berechenbar sein. Sie dürfen die

Rechten und Pflichten des Bürgers nur innerhalb der Grenzen der Verfassung regeln und werden von der Verwaltung im Einzelfall umgesetzt.

- Der zweite Teilaspekt ist der **Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes**. Er besagt, dass der im Gesetz geäußerte Staatswille Vorrang gegenüber anderen staatlichen Willensäußerungen (wie Rechtsverordnungen, Verwaltungsakte) hat. Für die Verwaltung bedeutet der Vorrang des Gesetzes, dass sie die Gesetze anzuwenden hat (**Anwendungsgebot**) und vor allem: richtig anzuwenden hat (**Abweichungsverbot**).

Entsprechend dieser Entwicklung haben Rechtswissenschaft und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts an die **wesentlichen Grundgedanken** des heute geltenden allgemeinen Verwaltungsrechts entwickelt, durchgeformt und immer weiter verfeinert. Auf diese Weise entstand z. B. eine sehr differenzierte Dogmatik zur

- Ermessenslehre und zu den Grenzen des Ermessens,
- zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Verwaltungshandeln,
- zur Geltung des Rechtsgedankens von Treu und Glauben auch im Verwaltungsrecht,
- sowie zum Widerruf und zur Rücknahme von Verwaltungsakten.

Erst nach dem 2. Weltkrieg wurden diese allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts, die gewohnheitsrechtlich als ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze galten, **in einem Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt**. Wie Sie wissen, ist die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat. Nach deutscher Verfassungslage können sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten, die Länder,

Regelungen über das Verwaltungsverfahren treffen. Der Bund hat im Jahre 1976 das für seine Behörden geltende Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen. Die Länder haben für ihre eigenen Verwaltungsbehörden jeweils ein eigenes allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen. Die Verfahrensgesetze der Länder sind jedoch zu 95% wortgleich mit dem des Bundes. Man kann deshalb - vergrößernd - sagen, dass das Verwaltungsverfahren in Deutschland seit dem Jahre 1976 einheitlich geregelt ist. Der Einfachheit halber werde ich im Folgenden daher von «dem» Verwaltungsverfahrensgesetz in Deutschland sprechen.

2. Zur Struktur und Systematik des Verwaltungsverfahrensrechts

Ich möchte Ihnen nunmehr einen **Überblick** über die Struktur und Systematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes geben und die wichtigsten Instrumente des Verwaltungsverfahrens vorstellen.

a) Die Rechtsentwicklung in Deutschland ist nicht den Weg gegangen, die Verwaltungsverfahrensvorschriften in die jeweiligen Fachgesetze aufzunehmen. Man hätte sich ja durchaus vorstellen können, das Verwaltungsverfahren dort zu regeln, wo im Fachgesetz auch eine materielle Anspruchs- bzw. Ermächtigungsgrundlage für ein spezielles Verwaltungshandeln gegeben wird. Ich möchte Ihnen dies an einem Beispiel verdeutlichen: In unseren Landesbauordnungen - hier handelt es sich um förmliche Landesgesetze - ist geregelt, dass bestimmte Bauvorhaben einer Baugenehmigung bedürfen. Wird ein genehmigungspflichtiger Bau ohne eine solche Genehmigung oder abweichend von einer erteilten Genehmigung errichtet, so kann die

zuständige Verwaltungsbehörde die Nutzung des Baus untersagen oder sogar - wenn das Bauwerk gegen wichtige Vorschriften zur Sicherheit von Gebäuden verstößt - dessen Abbruch verfügen. Die gesetzliche Ermchtigungsgrundlage für ein solches Tätigwerden ergibt sich also aus dem speziellen Fachgesetz für das Baurecht.

Das Fachgesetz bestimmt auch, ob die Behörde bei Vorliegen bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge ergreifen *muss* (gebundene Verwaltungsentscheidung) oder ob sie diese Rechtsfolge ergreifen *kann* (Ermessensentscheidung). Sehr häufig sieht das Fachgesetz Ermessensentscheidungen vor. Wird der Behörde ein Ermessen eingeräumt, so kann sie unter Zweckmäßigkeitgesichtspunkten selbst entscheiden, ob sie eine Entscheidung trifft und gegebenenfalls wie diese Entscheidung aussieht. In meinem baurechtlichen Beispiel ist es z.B. so, dass die Behörde eine Abbruchverfügung erlassen *kann aber nicht muss*. In der Praxis wird es häufig zweckmäßiger sein, wenn die Verwaltung zunächst nicht zu diesem Mittel greift, sondern dem Bauherrn nur die Nutzung des genehmigungswidrig errichteten Gebäudes untersagt und ihm gleichzeitig Gelegenheit gibt, den Bau so zu verändern, dass er genehmigungsfähig wird.

Es gibt natürlich, wie Sie sich denken können, eine Fülle von Fachgesetzen (z. B. das Immissionsschutzgesetz, das Aufenthaltsgesetz, das Polizeigesetz), die die Verwaltungsbehörden zu einem spezifischen Tätigwerden ermächtigen. In all diesen Fachgesetzen wird zumeist nur die Entscheidung getroffen, welche Regeln die Bürger zu beachten haben und ob die Verwaltung berechtigt ist, in Bürgerrechte einzugreifen. Außerdem wird dort entschieden, ob die Behörde bei Vorliegen bestimmter Umstände zum Einschreit-

en verpflichtet ist oder ob es in ihrem Ermessen steht, Maßnahmen zu ergreifen. Dagegen wird in diesen Fachgesetzen meist nicht geregelt, auf welchem Wege und in welcher Form die fachrechtlich zu treffende behördliche Entscheidung zustande kommt. Im Fachrecht finden Sie also z.B. keine Vorschriften darüber,

- welcher Handlungsform sich die Behörde bei ihrer Entscheidung bedient,
- welche Beweismittel ihr zur Ermittlung des Sachverhalts zur Verfügung stehen,
- ob sie den betroffenen Bürger vor ihrer Entscheidung anhören muss,
- in welcher Form sie ihre Entscheidung dem Bürger bekannt zu geben hat.

Diese **verfahrensrechtlichen Fragen sind fachgebiet-sübergreifend** in einem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Dieses Gesetz enthält also gleichsam «vor die Klammer gezogen» sämtliche Vorschriften, die von den Verwaltungsbehörden bei jeder fachlichen Entscheidung nach dem Fachgesetz zu beachten sind. Dies hat den Vorteil, dass Rechtsfragen, die bei praktisch jeder Verwaltungsentscheidung auftreten, in einem einzelnen Gesetz geklärt werden. Das jeweilige Fachgesetz kann dagegen entsprechend schlank gehalten werden. Im Fachgesetz selbst sind dann nur noch die Regelungen enthalten, die nicht verallgemeinerungsfähig sind und sich ausschließlich auf das Fachrecht beziehen.

Zusammenfassend kann man also sagen: Der Inhalt einer behördlichen Einzelfallentscheidung hängt sowohl vom materiellen Recht der Fachgesetze ab, als auch von den jeweils nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Vorschriften. Das bedeutet aber auch,

dass man für alle Bereiche der Verwaltung Fachgesetze braucht, die regeln, in welche Rechte des Bürgers die Verwaltung unter welchen Voraussetzungen eingreifen darf. Diese Gesetze müssen vom Parlament erlassen werden. Einfache Erlasse der Verwaltung reichen hierfür nicht aus.

Das aserbaidische Verwaltungsverfahrensgesetz, das am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird, geht denselben Weg wie das deutsche. Es enthält fachgebietsübergreifende Verfahrensbestimmungen, die von jeder aserbaidischen Verwaltungsbehörde bei ihrer Verwaltungstätigkeit zu beachten sind. Für diese Verwaltungstätigkeit ist aber auch, da die Verwaltung regelmäßig in die durch die aserbaidische Verfassung geschützte Rechtsstellung der Bürger eingreifen wird, das Vorhandensein von Fachgesetzen erforderlich, die das aserbaidische Parlament erlassen hat.

Eine Parallele zum deutschen Recht liegt dabei auch darin, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz umfassend **für jede Verwaltungstätigkeit** gilt. Seine Anwendung hängt also nicht davon ab, ob die Behörde einen spezifischen **Rechtsakt**, z.B. einen Verwaltungsakt, erlässt oder ob sie lediglich in tatsächlicher Hinsicht, **im Wege des Realakts** handelt.

Den **Unterschied** dieser beiden Handlungsformen möchte ich Ihnen kurz erläutern: Genehmigt die Baubehörde z.B. den Bau eines Gewerbegebäudes oder weist die Ausländerbehörde z.B. einen illegal eingereisten Ausländer aus dem Staatsgebiet aus, so setzt sie die gesetzliche Vorschrift, die zu einer solcher Maßnahme ermächtigt, im Einzelfall durch einen speziellen Verwaltungsakt um. Das heißt, sie **gebietet oder verbietet** dem Einzelnen ein bestimmtes Verhalten. Anders ist es beispielsweise dann, wenn die Behörde - nehmen Sie aus aktuellem

Anlass das Beispiel der Vogelgrippe - die Bevölkerung über allgemeine Gefahrenlagen informiert und z.B. über die Medien zu einer bestimmten Verhaltensweise auffordert. Hier wird die Behörde nicht zur verbindlichen Regelung eines Einzelfalles tätig. Vielmehr kommt sie ihrem gesetzlichen Schutzauftrag durch ein an die Allgemeinheit gerichtetes, tatsächliches Verwaltungshandeln, also durch **Realakt**, nach. Auch dieses Verwaltungshandeln muss sich nach deutschem und nach aserbaidjanischem Recht an den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes messen lassen.

b) Im Hinblick auf die eigentliche Entscheidungsfindung legt das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht - ebenso das aserbaidjanische - Wert auf eine **objektive, umfassende und unparteiische Ermittlung** des Sachverhalts. Dies bedeutet, dass die Behörde nicht an Vorbringen oder Beweisangebote der Beteiligten gebunden ist, sondern die für die Entscheidung des Sachverhalts maßgeblichen Gesichtspunkte selbst von Amts wegen ermitteln muss. Bei einer Entscheidung über die erwählte Abbruchverfügung muss sie z.B. selbst ermitteln, ob der Bau tatsächlich unter Verstoß gegen baurechtliche Vorschriften errichtet wurde. Zu diesem Zweck wird es in vielen Fällen notwendig sein, sich den Bau anzusehen und sich einen eigenen unmittelbaren Eindruck zu verschaffen. Treten Fachfragen auf, die für die Entscheidung über den Erlass einer Abbruchverfügung notwendig sind und die die Behörde nicht selbst beantworten kann - z.B. Fragen der Baustatik oder zur Beschaffenheit des Untergrunds -, so muss sie sich kundig machen. Dies kann z.B. geschehen, indem sie fachkundige Behörden in das Verfahren einschaltet oder indem sie einen Prüfauftrag an private Sachverständige vergibt.

c) Ebenso wie das aserbaidische regelt auch das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht in fachgebietsübergreifender Weise, welche **rechtlichen Instrumente** des Verwaltungshandelns den Behörden zur Verfügung stehen. Abgesehen von dem Fall des Realakts, den ich vorhin angesprochen habe, stellt das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht im Wesentlichen drei Handlungsinstrumente zur Verfügung. Das sind

1. der Verwaltungsakt
2. der öffentlich-rechtliche Vertrag sowie
3. der Planfeststellungsbeschluss.

Die typische und in der Verwaltungspraxis bedeutsamste Handlungsform der Verwaltung für Einzelfallentscheidungen ist der **Verwaltungsakt**. Das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht versteht darunter - wie auch das aserbaidische - jede Entscheidung, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Neben dem «Verwaltungsakt» sieht das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz als weitere Handlungsform das Instrument des **Verwaltungsvertrags** vor. Obwohl es diese Handlungsform im aserbaidischen Verwaltungsverfahrensrecht nicht gibt, möchte ich dieses Instrument dennoch erwähnen, um seine Vorteile - eine stärkere Flexibilität - zu verdeutlichen. Schließen Bürger und Behörde einen Verwaltungsvertrag, so tun sie dies freiwillig. Durch den Abschluss eines Verwaltungsvertrages kommt damit von vorn herein zum Ausdruck, dass sich Bürger und Verwaltung **gleichrangig** gegenüber stehen. Anders als beim Verwaltungsakt befinden sie sich nicht in einem Verhältnis der

Über- und Unterordnung.

Ich möchte Ihnen dies an einem Beispiel erläutern. Unterstellen wir, dass es eine baurechtliche Bestimmung gibt, die besagt, dass die Baugenehmigung für ein großes Geschäftehaus in der Innenstadt nur erteilt werden kann, wenn der Bauherr 150 Stellplätze für Kraftfahrzeuge schafft. Nehmen wir weiter an, dass der Bauherr aus Platzgründen nicht in der Lage ist, auf seinem Grundstück die erforderlichen Stellplätze zu errichten. Er beantragt bei der Behörde daher, ihn von der gesetzlichen Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen zu befreien. In dieser Situation kann sich der Abschluss eines Verwaltungsvertrages anbieten, um eine für beide Seiten, den Bürger und die Verwaltung, befriedigende Lösung zu schaffen: Die Behörde ist bereit, dem Bauherrn einen Dispens von der gesetzlichen Verpflichtung zu erteilen. Der Bauherr verpflichtet sich im Gegenzug, sich für jeden Stellplatz mit einer Summe von 500 Euro an der Errichtung eines Parkhauses zu beteiligen, das demnächst in der Nähe des Geschäftehauses gebaut werden soll. Ein solcher sogenannter Baudispensvertrag hat für den Bauherrn den Vorteil, dass er seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Schaffung von Stellplätzen nicht auf dem eigenen Grundstück nachkommen muss, das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Parkplatznot in den Innenstädten aber dennoch befriedigend gelöst wird.

Um Missverständnissen vorzubeugen möchte ich aber eines gleich klarstellen: Die Geldleistung des Bauherrn bedeutet keinen «Freikauf» von gesetzlichen Verpflichtungen und ist auch keine Gegenleistung an die Verwaltung dafür, dass sie ihm die Baugenehmigung erteilt. Die Verwaltung setzt mit dem Abschluss eines Verwaltungsvertrages die Vorschriften des Baurechts (hier: Schaffung von

Stellpl@tzen) vielmehr uneingeschr@nkt um, nur eben nicht in Form eines mit zahlreichen Auflagen an den Bauherrn versehenen Verwaltungsakts.

Die dritte wesentliche Handlungsform des deutschen Verwaltungsrechts neben Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag ist eine Sonderform des Verwaltungsakts, der **Planfeststellungsbeschluss** im Planfeststellungsverfahren. Planfeststellungsverfahren sind förmliche Verwaltungsverfahren zur Genehmigung von raumbedeutsamen Vorhaben, z. B. dem Bau von Fernstraßen, Autobahnen, Eisenbahnen, Wasserstraßen, Verkehrsflugh@fen. Wesentlich ist, dass Planfeststellungsverfahren - anders als sonstige Verwaltungsverfahren, die mit einem Verwaltungsakt bzw. Verwaltungsvertrag enden - keine zweipolige Beziehung eines Bürgers zur Behörde betreffen. Typisch für Planfeststellungsverfahren ist vielmehr, dass sie eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen regeln.

Nehmen Sie z. B. den Bau einer Fernstraße. Hier treffen aufeinander:

- das Interesse des Vorhabentr@gers, möglichst zügig und kostengünstig zu einem Straßenneubau zu kommen,
- das Interesse der Grundstückseigentümer, eine Enteignung ihrer Grundstücke für den Straßenbau zu vermeiden,
- das Interesse der Nachbarn, von L@rm, Schmutz und Abgasen weiterhin verschont zu werden,
- die - oftmals unterschiedlichen - Interessen der von der Straßenplanung betroffenen Gemeinden,
- das öffentliche Interesse an ausreichender Versorgung mit Verkehrswegen,
- das öffentliche Interesse am Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Natur- und Landschaftsschutz).

In einem dicht besiedelten Land wie dem unseren ist es

keine leichte Aufgabe, diese Interessen in Ausgleich zu bringen. Das Ausgleichsinstrument hierfür ist das Planfeststellungsverfahren. Es bestimmt, dass der Vorhabenträger seine Planung zunächst der Öffentlichkeit zugänglich machen muss. Die von der Planung möglicherweise Betroffenen haben dann die Möglichkeit, ihre Interessen vorzutragen und Einwendungen zu erheben. Der Behörde obliegt es nun, die fristgerecht gegen die Planung eingegangenen Einwendungen mit allen Beteiligten zu erörtern und eine einvernehmliche Lösung zu versuchen. Gelingt dies nicht, so hat die Behörde über die vom Vorhabenträger vorgelegte Planung zu entscheiden. Wesentlich ist, dass die Planungsbehörde die eingereichte Planung nicht im Sinne eines «Alles oder Nichts» entweder ablehnen oder genehmigen muss. Sie hat vielmehr die Möglichkeit - und dies ist der Regelfall - den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen bei ihrer Entscheidung Rechnung zu tragen und die Planung abweichend von den eingereichten Plänen zu genehmigen. Beispielweise kann die Behörde den Verlauf einer Straße ändern oder z. B. zu Gunsten von Anwohnern Lärmschutzauflagen machen, die der Vorhabenträger bei der Realisierung seines Vorhabens beachten muss.

d) Staatliche Instrumente des Verwaltungsverfahrensrechts, die ich Ihnen soeben vorgestellt habe, dienen letztendlich dazu, die Verwaltungsgesetze durchzusetzen und das Verhalten der Rechtsunterworfenen in diesem Sinne zu steuern. Diese **Steuerungsfunktion** möchte ich hier besonders betonen. Wesentlich ist, dass die Verhaltenssteuerung im Verwaltungsrecht ausschließlich mit verwaltungsrechtlichen Mitteln und damit «vorher» geschieht. Nur **ausnahmsweise**, wenn die Nichtbeachtung der vom materiellen Verwaltungsrecht geforderten Pflichten zugleich einen

strafrechtlichen Unrechtsgehalt hat, wird die Einhaltung dieser Pflicht **mit strafrechtlichen Mitteln** sichergestellt.

Nehmen Sie das Beispiel des Verwaltungsakts: Mit dem Erlass eines Verwaltungsakts wird das Verhalten des Bürgers gesteuert, indem ein Tun oder Unterlassen angeordnet wird. Kommt der Bürger dem Verwaltungsakt nicht nach, ist eine «Nachsteuerung» notwendig. Sie geschieht dadurch, dass der Verwaltungsakt mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt wird. Mit einer strafrechtlichen Maßnahme hat diese Vollstreckung dabei nichts zu tun. Vollstreckungsmaßnahmen sind vielmehr ein Beugemittel, um den Verwaltungsakt durchzusetzen, keine Strafe für begangenes Unrecht. Es kann aber vorkommen, dass die Erfüllung einer bestimmten verwaltungsrechtlichen Pflicht so bedeutsam ist, dass zur Sicherung ihrer Beachtung **zusätzlich** auch strafrechtliche Mittel notwendig sind. Aus diesem Grund benennen viele deutsche Verwaltungsgesetze - meist in einem der letzten Paragraphen - konkret diejenigen verwaltungsrechtlichen Pflichten, deren Nichterfüllung **zugleich** einen Straftatbestand oder eine Ordnungswidrigkeit darstellen.

Ich möchte Ihnen hierfür ein Beispiel geben. Das deutsche Aufenthaltsgesetz regelt eine Vielzahl von Pflichten, die einen Ausländer bei und nach seiner Einreise in die Bundesrepublik Deutschland treffen. Eine wesentliche Voraussetzung für den Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet ist, dass er über einen gültigen Pass verfügt. Die Ausländerbehörde ist nach dem Aufenthaltsgesetz befugt, dem Ausländer durch Verwaltungsakt aufzugeben, seinen Pass vorzulegen. Auf diese Weise kann die Behörde den Pass auf seine Gültigkeit hin überprüfen. Kommt der Ausländer der Aufforderung nicht nach, so kann die Be-

hörde die Vorlage des Passes mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts erzwingen. Zu diesem Zweck kann sie ein Zwangsgeld festsetzen, notfalls kann das Verwaltungsgericht eine Zwangshaft anordnen. Das Aufenthaltsgesetz bestimmt aber darüber hinaus, dass die Nichtvorlage des Passes zugleich eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Eine solche zusätzliche Sanktion kennt das Aufenthaltsgesetz aber nicht in Bezug auf alle den Ausländer treffenden Verpflichtungen.

Festgehalten werden kann als Ergebnis deshalb, dass eine in einem modernen Rechtsstaat erforderliche Steuerung der Lebensverhältnisse nur durch aktives Handeln der Verwaltung etwa mittels Verwaltungsakt erfolgen kann, so wie dies im aserbaidischen Verwaltungsverfahrensgesetz nunmehr vorgesehen ist. Eine bloße nachträgliche Ahndung von Verstößen mittels des Ordnungswidrigkeiten- bzw. Strafrechts kann demgegenüber nur auf bereits geschehene Umstände reagieren und nicht gestalterisch tätig werden.

3. Zum verwaltungsinternen Rechtsschutzverfahren

Nachdem ich Ihnen die wichtigsten Handlungsformen des deutschen Verwaltungsrechts und dessen Steuerungsfunktion vorgestellt habe, möchte ich einen Blick werfen auf den **verwaltungsinternen Rechtsschutz** gegen Entscheidungen von Verwaltungsbehörden.

An dieser Stelle möchte ich auf **zwei gewichtige Unterschiede zwischen dem deutschen und dem aserbaidischen Recht** hinweisen: Das Widerspruchsverfahren und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs.

a) Das deutsche System kennt anders als das aserbaidische

anische **kein Wahlrecht** des Bürgers, ob er gegen eine ihn betreffende Verwaltungsentscheidung zunächst mit dem Widerspruch (Verwaltungsbeschwerde) oder direkt mit einer gerichtlichen Klage vorgeht.

Nach dem deutschen System ist vor Erhebung der Klage vor dem Verwaltungsgericht in den meisten Fällen die Durchführung eines **förmlichen Widerspruchsverfahrens** notwendig. Kennzeichnend für ein solches Widerspruchsverfahren ist, dass über den Widerspruch nicht ein Gericht oder eine *außerhalb* der Verwaltung stehende Schiedsstelle entscheidet, sondern die Verwaltung selbst. Dies heißt allerdings nicht, dass die konkreten Amtsträger, die den Verwaltungsakt selbst formuliert haben, auch den Widerspruchsbescheid erlassen. Nach dem deutschen System ist zur Entscheidung über den Widerspruch meist die vorgesetzte Behörde oder ein - innerhalb der Verwaltung gebildeter - Widerspruchsausschuss berufen.

Das deutsche System des verwaltungsinternen Widerspruchsverfahrens verfolgt drei wesentliche Zwecke:

- Zum einen soll es der Verwaltung Gelegenheit geben, nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit ihres Handelns nochmals zu überdenken.
- Zum zweiten dient das Widerspruchsverfahren dem Rechtsschutz des Bürgers. Der Bürger erhält eine weitere Chance, die Korrektur einer ihn belastenden Maßnahme herbeizuführen.
- Schließlich soll die Durchführung des Widerspruchsverfahrens zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führen.

Auf das Ganze gesehen, werden die mit der Einrichtung des Widerspruchsverfahrens verfolgten Zwecke auch erreicht. Erforderlich für so ein verwaltungsinternes Widerspruchsverfahren ist jedoch das Vorhandensein von fachlich

besonders ausgewiesenen, übergeordneten Behörden, die sich in besonderem Maße dem rechtmäßigen Vollzug der Gesetze, aber auch der Gewährleistung der Gleichbehandlung der Bürger verpflichtet fühlen.

Ich möchte Ihnen aber nicht verschweigen, dass es in diesem Punkt Reformüberlegungen gibt. Aus Untersuchungen der gerichtlichen Praxis liegen Zahlen vor, wonach im Durchschnitt der Jahre 2002 und 2003 nur etwa 15 % der angefochtenen Bescheide im Widerspruchsverfahren geändert wurden und hiergegen gerichtete Klagen nur in etwa 5% der Fälle Erfolg hatten. In einigen Bundesländern gibt es daher aktuell Überlegungen, das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren zumindest in einigen Rechtsbereichen wegfällen zu lassen. Argumentiert wird folgendermaßen: Der Umstand, dass der angefochtene Verwaltungsakt im Widerspruchsverfahren in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle nicht geändert werde, zeige, dass man auf das Widerspruchsverfahren auch verzichten könne. Man verspricht sich von einem Wegfall des Widerspruchsverfahrens in solchen Verfahren, in denen erfahrungsgemäß ohnehin Klage erhoben wird, eine Beschleunigung der Dauer des Verwaltungsverfahrens.

Das Land Bayern hat zwischenzeitlich in einem Verwaltungsbezirk das Widerspruchsverfahren gegen amtliche Bescheide im Jahre 2004 **probeweise** abgeschafft. Nach ersten Erfahrungen hat dies zwar bei den Widerspruchsbehörden zu einer Arbeitsentlastung geführt. Bei den Verwaltungsgerichten sind dagegen 78,2 % mehr Klagen eingegangen als im Vergleichszeitraum vorher. Dramatische Zuwachsraten bei den Klageeingängen gab es z.B. bei der Anfechtung von Bescheiden über Gebühren und Beiträge kommunaler Einrichtungen (+ 458 %) und Baubescheiden (+ 168

%). Auch die Ausgangsbehörden, von denen die angefochtenen Bescheide stammen, waren durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens deutlich mehr belastet, weil sie nunmehr vermehrt Stellungnahmen vor dem Verwaltungsgericht abgeben mussten.

Dieses Beispiel zeigt, dass verwaltungsinterne Rechtsschutzverfahren nach wie vor ihren Sinn haben und ihre «Filterwirkung» nicht zu unterschätzen ist.

Eine weitere Veränderung im verwaltungsinternen Rechtsschutz ist in den vergangenen Jahren dadurch eingetreten, dass man in bestimmten Rechtsbereichen bisher erforderliche Genehmigungsverfahren abgeschafft hat. Z. B. sind die weniger bedeutsamen Bauvorhaben nach den Landesbauordnungen der meisten Bundesländer nicht mehr wie früher genehmigungspflichtig. Bei diesen weniger bedeutsamen Bauvorhaben reicht es vielmehr aus, dass der Bauherr, wenn sein Grundstück im Bereich eines Bebauungsplans liegt, der regelt, wie gebaut werden darf, seine Bauabsicht der zuständigen Behörde anzeigt bzw. den Behörden unter Vorlage seiner Pläne zur Kenntnis gibt. Es ist dann Sache der Behörde, tätig zu werden, wenn sie gegen die Verwirklichung des Bauvorhabens Einwände hat. Tut sie dies innerhalb einer bestimmten Frist nicht, so darf der Bauherr ohne förmliche Genehmigung bauen. Für den Bauernachbarn, der mit dem Bauvorhaben nicht einverstanden ist, hat dies zur Folge, dass er sich unmittelbar mit dem Bauherrn auseinandersetzen oder die Behörde zum Einschreiten gegen den Bauherrn veranlassen muss.

b) Ein weiterer wichtiger Unterschied des deutschen und des aserbaidischen Rechts betrifft die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen. Nach dem **aserbaidischen Verwaltungsverfahrensgesetz** kann ein Verwal-

tungsakt zwar mit der Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Die Einlegung der Beschwerde setzt den Verwaltungsakt jedoch nicht aus. Das bedeutet, dass der Bürger den an ihn gerichteten Verwaltungsakt ungeachtet seiner Beschwerde beachten muss. Das **deutsche Recht** regelt in § 80 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung hingegen den Grundsatz, dass dem Widerspruch des Bürgers gegen den Verwaltungsakt **aufschiebende Wirkung** zukommt. Dies bedeutet, dass der Bürger allein schon mit der Einlegung seines Widerspruchs ein für ihn wichtiges Rechtsschutzziel erreicht: Er muss den Verwaltungsakt bis zur Entscheidung über seinen Widerspruch nicht beachten. Allerdings besteht auch im deutschen Recht die Möglichkeit, dass einzelne Fachgesetze die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen ausschließen oder die Behörde ihren Verwaltungsakt für sofort vollziehbar erkl@rt.

4. Zur Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen Verwaltungsvollstreckung

Lassen Sie mich in einem letzten Punkt noch einige Worte sagen zur **Akzeptanz** von Verwaltungsentscheidungen in Deutschland durch die Bürger. Allgemein können wir feststellen, dass Verwaltungsentscheidungen und Gerichtsurteile, die eine Verwaltungsentscheidung best@tigen, von den Bürgern akzeptiert werden. Hier zahlt sich aus, dass das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz ein transparentes Verwaltungsverfahren zur Verfügung stellt, das dem Bürger die Sicherheit gibt, mit seinem Anliegen ernst genommen und unparteiisch behandelt zu werden. Insbesondere die Verpflichtung der Behörde, den Bürger vor Erlass einer ihn betreffenden Maßnahme anzuhören und ihre Entscheidung

in einer für den Bürger nachvollziehbaren Weise zu begründen, dient dem Rechtsfrieden im besonderen Maße. Hierzu tragen sicherlich auch das verwaltungsinterne Rechtsschutzverfahren bei, das ich Ihnen gerade eben vorgestellt habe, sowie das verwaltungsgerichtliche Verfahren, das eine mündliche Verhandlung vorsieht, in der der Bürger seine Belange vortragen kann. Verwaltungsentscheidungen müssen - erst recht wenn sie gerichtlich bestätigt sind - nur in ganz wenigen Ausnahmefällen gegenüber dem Bürger vollstreckt werden. Die Möglichkeit hierzu besteht natürlich. Die Verwaltungsvollstreckungsgesetze des Bundes und der Länder bestimmen, dass Verwaltungsakte, wenn sie unanfechtbar geworden oder für sofort vollziehbar erklärt worden sind, **vollstreckt** werden können. Für Verwaltungsakte, die zu einer Geldleistung verpflichten, gibt es spezielle Beitreibungsverfahren. Für die nicht auf eine Geldleistung bezogenen Verwaltungsakte stehen die Zwangsmittel des Zwangsgeldes, der Ersatzvornahme durch die Behörde und die Möglichkeit des unmittelbaren Zwangs zur Verfügung.

Das aserbaidische Verwaltungsverfahrensgesetz sieht diese Zwangsmittel zur Durchsetzung eines Verwaltungsakts gegenüber dem Bürger ebenfalls vor.

Der Vollständigkeit halber erwähnen möchte ich, dass das deutsche Recht auch **Zwangmaßnahmen gegen Behörden** vorsieht, die zur Anwendung kommen können, wenn es eine Behörde unterliegt, einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung Folge zu leisten.

Ich will Ihnen hierfür ein Beispiel geben. Nehmen Sie an, dass die Verwaltungsbehörde gegenüber einem Bürger die Entziehung der Fahrerlaubnis verfügt hat. Der Bürger wehrt sich gegen diese Verfügung zunächst durch Einlegung eines Widerspruchs, hat aber keinen Erfolg. Nunmehr erhebt

der Bürger beim Verwaltungsgericht Anfechtungsklage. Das Verwaltungsgericht gibt seiner Klage statt und hebt die Entziehungsverfügung auf. Zugleich bestimmt es, dass die Verwaltungsbehörde das Führerscheindokument, das der Bürger zwischenzeitlich bei der Behörde abgegeben hatte, zurückgeben muss. Befolgt die Behörde diese gerichtliche Anordnung nicht und gibt sie das Führerscheindokument nicht heraus, so kann das Verwaltungsgericht auf Antrag des Bürgers der Behörde ein **Zwangsgeld** androhen, festsetzen und vollstrecken. Dies kann so lange wiederholt werden, bis der Führerschein herausgegeben ist.

Tatsächlich kommt es jedoch außerordentlich selten vor, dass sich eine Verwaltungsbehörde in Deutschland einem Urteil in der geschilderten Weise widersetzt. Vielmehr entspricht es dem wohlverstandenen Verständnis der Gewaltenteilung, dass deutsche Verwaltungsbehörden die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in den einzelnen Bereichen des Verwaltungsrechts beachten und insbesondere auch dann in ihren Entscheidungen berücksichtigen, wenn sie nicht im konkreten Fall hierzu verurteilt worden sind. So habe ich etwa in meiner Tätigkeit als Verwaltungsrichter von 1983 bis 1998, also in 15 Jahren, nur einen Fall mitbekommen, in dem eine Behörde, in diesem Fall eine Kommune, der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht freiwillig nachkommen wollte.

Meine Damen, meine Herren,

zur Verwaltungspraxis in Deutschland gebe es sicherlich noch Vieles zu sagen. Ich habe einige wichtige Punkte herausgegriffen und möchte es bei diesen Ausführungen bewenden lassen. Insgesamt gesehen kann ich sagen, dass wir mit

dem seit den 70er Jahren kodifizierten und auch danach laufend weiterentwickelten deutschen Verwaltungsverfahrenrecht ein System zur Hand haben, mit dem sich die Anforderungen einer modernen und dem Rechtsstaatsgebot verpflichteten Verwaltungspraxis gut bewältigen lassen. Wir haben zwar mittlerweile eine hohe - manche sagen: zu hohe - Regelungsdichte erreicht. Diese Regelungsdichte wird nach meiner Einschätzung aber weder von den Behörden noch von den Bürgern als unzumutbare Fessel empfunden. Vielmehr gewährleistet unser System ein hohes Maß an Transparenz und Berechenbarkeit von Verwaltungsentscheidungen innerhalb angemessener Zeit. Dadurch erreichen wir ein hohes Maß an Akzeptanz dieser Entscheidungen in der Bevölkerung. Ich bin überzeugt, dass Aserbaidschan mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes zum 1.1.2007 ebenfalls einen wichtigen und Erfolg versprechenden Schritt hin zu einer modernen Verwaltung getan hat, die für die Anforderungen gerüstet ist, die die heutige Gesellschaft mit ihren komplexen Lebenssachverhalten stellt.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM IN DEN NIEDERLANDEN: ERFAHRUNGEN UND LEHREN

Einführung

Es ist mir eine Freude, Ihnen über die Erfahrungen zu berichten, die wir in den Niederlanden mit der Einführung eines vollständig neuen Verwaltungsrechtsgesetzes gemacht haben. Es trägt den Namen «Allgemeines Verwaltungsgesetz». In Aserbaidschan ist zur Zeit ein entsprechender Prozess in Gang.

Soweit ich sehen kann, haben die Verfasser des neuen Verwaltungsrechtsgesetzes von Aserbaidschan sehr gute Arbeit geleistet. Das Gesetz ist modern und gut geschrieben. Die Vorbereitungszeit für das neue Gesetz war relativ kurz.

Mir ist aufgefallen, dass das deutsche Recht als Inspiration für das Gesetz genutzt wurde. Als wir in den Niederlanden das neue «Allgemeine Verwaltungsgesetz» vorbereitet haben, haben wir uns ebenfalls vom deutschen Recht inspirieren lassen: Deutschland war einer der wichtigen Beispielsfälle für unsere Gesetzgebung. Allerdings haben wir uns in einigen Fragen auch anders entschieden. Trotzdem ist mit dem neuen Gesetz meiner Meinung nach

grundsätzlich ein gutes Stück Arbeit gelungen. Ich bin darum gebeten worden, Ihnen über unsere Erfahrungen mit der Verwaltungsreform in den Niederlanden zu berichten.

Verwaltungsreform in den Niederlanden

Das niederländische Verwaltungsrecht ist 1994 in wichtigen Fragen reformiert worden. Das neue «Allgemeine Verwaltungsgesetz» trat am Anfang dieses Jahres in Kraft.

Dieses neue Gesetz, das sowohl den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts als auch des Verwaltungsverfahrens regelt, wurde als dringend erforderlich angesehen. Dieses große Bedürfnis bestand deswegen, weil es so viele verschiedene Regelungen und Verfahren im Verwaltungsrecht gab, dass keiner sich auf diesem Rechtsgebiet richtig zurecht finden konnte. Zudem entschieden viele Verwaltungsgerichte in Verwaltungssachen, wobei jedes Gericht eigene Verfahrensregeln anwendete. Hierdurch wurde das System noch komplexer.

Infolgedessen unterliefen sowohl den Bürgern als auch den Verwaltungsbehörden viele Fehler. Für die Bürger war es schwierig, den richtigen Zugang zu den Behörden und den Gerichten zu finden, während die Verwaltungsbehörden Schwierigkeiten hatten, das anzuwendende Recht zu bestimmen.

Vorderstes Ziel des neuen Gesetzes war es, die Dinge sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung zu vereinfachen. Einheitliche Regelungen machen es für alle leichter. So ist es zum Beispiel viel besser, eine einheitliche Frist für gerichtliche Klagen vorzusehen statt verschiedener Fristen für verschiedene Entscheidungen. In den Niederlanden hatten wir früher Klagefristen von 4 Wochen, 30 Tagen, einem Monat und zwei Monaten u.s.w.

Gegenwärtig gibt es eine einheitliche Frist von 6 Wochen, die auf alle Fälle anwendbar ist: auf einen internen Widerspruch bei der Behörde, auf eine Klage beim Verwaltungsgericht und auf eine Klage bei dem Obersten Verwaltungsgericht. Die 6-Wochen-Frist gilt auch in steuerrechtlichen Fällen, im Falle von Bußgeldern, in Genehmigungsverfahren sowie in allen anderen verwaltungsrechtlichen Fällen.

Zweites Ziel des Gesetzes war die Klärung einiger allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts. So ist zum Beispiel der Missbrauch von Verwaltungsmacht verboten, und es gilt der Grundsatz, dass die Verwaltung unparteiisch zu entscheiden hat. Bei den Gerichten galten diese Grundsätze schon vorher, jedoch war es schwierig vorherzusagen, wie das Gericht in einem bestimmten Fall entscheiden würde. Klare Regelungen in dem neuen Gesetz sollen die Entscheidung des Gerichts sowohl für die Bürger als auch für die Verwaltung vorhersehbarer machen.

Als drittes zielte das Gesetz darauf ab, das Verwaltungsrecht zu vereinheitlichen. Ich möchte Ihnen hierfür ein Beispiel nennen: Es besteht ein klares Verhältnis zwischen den Verfahrensregelungen für die Entscheidung der Verwaltungsbehörden und dem Verfahren vor dem Gericht. Wenn die Verwaltungsvorschriften dem Bürger nicht die Möglichkeit einräumen, seine Auffassung in fairer Weise vorzubringen, wird er dazu neigen, sich beim Gericht über die Entscheidung der Verwaltung zu beschweren. Auf der anderen Seite muss im gerichtlichen Verfahren weitergehend als im Verwaltungsverfahren ein faires Verfahren gewährleistet sein. Die Gerichte haben mehr Zeit, sich mit den Fällen zu beschäftigen als die Verwaltung, die viel mehr Fälle zu bearbeiten hat. Ein konsistentes Verwaltun-

gsrechtssystem sichert also ein faires Verfahren auf der Ebene der ursprünglichen Entscheidung der Verwaltung ab, stellt eine noch bessere Absicherung des fairen Verfahrens bei der Entscheidung der Verwaltung über einen Widerspruch zur Verfügung und gewährleistet im höchsten Maße ein faires Verfahren für das Klageverfahren vor dem Gericht.

Ich darf wohl sagen, dass das Gesetz ein Erfolg war. Es ist jetzt leichter, die Regelungen zu ermitteln, die in einem bestimmten Fall Anwendung finden.

Allerdings ist eine Frage weiterhin offen: Wie schafft man einen guten Ausgleich zwischen den Rechten und Gewährleistungen für die Bürger und dem Bedürfnis der Verwaltung, effektiv zu entscheiden?

Wesentliche Bestandteile des neuen Gesetzes

Das neue Gesetz hat vier wichtige Regelungsbereiche:

a. allgemeine Regelungen des Verwaltungsrechts, die auf alle Entscheidungen von Verwaltungsbehörden anwendbar sind; als Beispiel hierfür habe ich bereits die Unparteilichkeit genannt;

b. verfahrensrechtliche Vorschriften, die von allen öffentlichen Stellen im Rahmen der Entscheidung im Einzelfall anzuwenden sind, zum Beispiel bei Entscheidungen über einen Genehmigungsantrag, über die Verhängung eines Bußgelds oder über die Festsetzung einer zu zahlenden Steuer;

c. verfahrensrechtliche Vorschriften für Fälle, in denen ein Widerspruch gegen eine Verwaltungsentscheidung erhoben wird; hierbei handelt es sich um ein Widerspruchsverfahren, das fast immer durchgeführt werden muss, bevor ein

gerichtliches Verfahren eingeleitet werden kann;

d. verfahrensrechtliche Vorschriften für das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Wie Sie sehen, ist der Regelungsumfang des Gesetzes sehr breit. Es regelt das Verwaltungsverfahren wie auch das Gerichtsverfahren. Es ist von allen Verwaltungsbehörden anzuwenden, bei Entscheidungen der Steuerbehörden, Entscheidungen der Zentralregierung wie auch Entscheidungen auf Gemeindeebene. In dieser Hinsicht ist der Anwendungsbereich größer als derjenige allgemeiner Gesetze in anderen Ländern, etwa in Deutschland.

Probleme bei der Einführung des neuen Gesetzes

Es ist nicht leicht, ein neues Gesetz zu verabschieden und es in die Praxis umzusetzen. Teilweise auf der Grundlage von Erfahrungen, die andere Länder gemacht haben, haben wir das Folgende getan, um den Prozess der Verabschiedung und Einführung des Gesetzes gut zu Ende zu bringen:

a. Machen Sie nicht alles auf einmal

Es ist eine schwierige Angelegenheit, ein neues Gesetz zu erarbeiten und einzuführen. Für die Verwaltungsbehörden und für die Gerichte ist es ebenfalls schwierig, mit den wichtigen Gesetzesänderungen zurechtzukommen. Aus diesem Grund haben wir uns dafür entschieden, nicht alles auf einmal zu machen. Wir haben mit den wichtigsten Teilen des Gesetzes angefangen und haben von Zeit zu Zeit neue Teile hinzugefügt. Zur Zeit wird über einen neuen Teil des Gesetzes im niederländischen Parlament beraten.

b. Schenken Sie der Einführung des neuen Gesetzes viel Aufmerksamkeit

Für die Menschen, die mit dem neuen Gesetz arbeiten müssen, ist es häufig schwierig, ihren Arbeitsablauf zu ändern. Dies gilt sowohl für die Beamten in der Verwaltung als auch für die Gerichte und die Anwälte.

Aus diesem Grund haben wir uns viel Zeit für die Veranstaltung von sehr vielen Einführungskursen für Beamte, Richter und andere genommen. Wir haben auch Flugblätter mit Informationen über die wesentlichen neuen Regelungen, die für die Bevölkerung von Bedeutung sind, vorbereitet. Zudem, und das hat sich als entscheidend erwiesen, haben wir Informationszentren eingerichtet, in denen sich Beamte, Richter und die Bevölkerung über das neue Gesetz informieren konnten.

c. Gewahren Sie Ausnahmen, wenn nötig

Viel diskutiert wurde die Frage, ob das neue Gesetz auf alle Teile der Verwaltung anwendbar sein sollte. In Holland waren vor allem die Steuerbehörden dagegen, das neue Gesetz auf ihre Tätigkeit anzuwenden. Einige andere Behörden haben dieselbe Haltung eingenommen. Sie haben jeweils vorgetragen, dass ihre Arbeit besondere Regelungen erfordere. Ich habe den Eindruck, dass diese Art des Widerstands immer auftritt, wenn allgemeine Regelungen eingeführt werden.

Wir sind mit diesem Problem in folgender Weise umgegangen:

Wir haben eine Ausnahme von der Anwendung des Gesetzes für einen ganzen verwaltungsrechtlichen Bereich nicht akzeptiert. Jedoch haben wir uns mit vernünftigen Forderungen nach besonderen Regeln für Steuersachen einverstanden erklärt. Dahinter stand die Überlegung, dass viele der besonderen Regeln verschwinden würden, wenn

sich der Grundsatz der allgemeinen Anwendung des Gesetzes durchgesetzt hat. Und so ist es auch gekommen. Nach zehn Jahren haben die Steuerbehörden selbst entschieden, dass die meisten Sonderregelungen nicht mit dem allgemeinen Gesetz übereinstimmten, nicht wirklich notwendig waren und daher abgeschafft werden konnten.

Die Haltung der Verwaltung

Zum Schluss möchte ich noch etwas sagen zu dem wichtigsten Aspekt einer Verwaltungsreform, nämlich der Haltung der Verwaltung.

Das Verwaltungsrecht hat zwei Ziele:

Das erste Ziel ist, die Verwaltung in die Lage zu versetzen, ihre Arbeit so effizient wie möglich zu erledigen, damit den Interessen der Bevölkerung so gut wie möglich genüge getan wird.

Das zweite Ziel ist, die Bürger vor Fehlern und rechtswidrigen Entscheidungen der Verwaltung zu schützen. Dies ist in einer modernen Gesellschaft sehr wichtig.

Um diese Ziele zu erreichen, sind die Aktivitäten der Verwaltungsbehörden entscheidend. Wie sie mit den Bürgern umgehen, die Aufmerksamkeit, die sie den Argumenten schenken, welche die Bürger vortragen, und die Verfahrensvorschriften, die sie befolgen, sind wesentliche Elemente, um diese Ziele, insbesondere das zweitgenannte, zu erreichen. Wenn der Bürger das Gefühl hat, dass er oder sie fair behandelt wird, wird er oder sie weniger dazu neigen, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten. Aus diesem Grund passt ein dem Gerichtsverfahren vorgeschaltetes Verfahren, im Rahmen dessen die Verwaltung die Gelegenheit hat, Fehler zu beseitigen, sehr gut zu einem vertrauensvollen Verhältnis zwischen den Bürgern und der Verwaltung.

Allerdings wird ein Bürger, welcher der Verwaltung nicht vertraut, ein Beschwerdeverfahren innerhalb der Verwaltung nicht als einen fairen Rechtsbehelf ansehen. Unter diesen Umständen erwartet er nämlich nicht, dass er von der Verwaltung fair behandelt werden wird. Auf der anderen Seite sind die Gerichte nicht in der Lage, mit einer Flut von Klagen fertig zu werden. Eine der wichtigsten Fragen der Verwaltungsreform - auch in den Niederlanden - ist daher, wieviel Belastung die verwaltungsinternen Widerspruchsverfahren aushalten. Meiner Ansicht nach ist der beste Ansatz ein System, bei dem ein Widerspruch bei der Verwaltung Voraussetzung für eine gerichtliche Klage ist. Allerdings funktioniert dies nur, wenn die Bürger genügend Vertrauen in die Verwaltung haben. Andernfalls könnte man den Bürgern ein Wahlrecht zwischen einem Widerspruch bei der Verwaltung oder einer unmittelbaren gerichtlichen Klage einräumen. So war das System in den Niederlanden lange Zeit ausgestaltet. Aber mittlerweile haben die meisten Verwaltungsbehörden eine gute Praxis im Umgang mit Widersprüchen entwickelt, und daher haben wir das System 1994 geändert.

Wie auch immer Sie sich in dieser Frage entscheiden: Klar ist, dass die Haltung der Verwaltung und das Verhältnis zwischen den Bürgern und der Verwaltung von ausschlaggebender Bedeutung für das Funktionieren des Verwaltungsrechts sein werden.

Herr PHILIPPE GERBER
STELLVERTRETENDER PRÄSIDENT DES
EXPERTENKOMITEES DES EUROPARATS ZUM
VERWALTUNGSRECHT (CJ-DA), BERN (SCHWEIZ)

DIE ROLLE DES EUROPARATS BEI DER
HARMONISIERUNG DES VERWAL-
TUNGSVERFAHRENSRECHTS

I. Einleitung

Meine Damen und Herren,

Es ist mir eine grosse Freude, vor Ihnen über die Rolle des Europarats bei der Harmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts zu referieren. Vielleicht fragen Sie sich, ob nach Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Frage der Harmonisierung hier in Aserbaidshan nicht als abgeschlossen gelten kann. Das wäre aber vorschnell. Sicher ist die erste Phase der Harmonisierung beendet. Der Europarat hatte die Chance, an der Ausarbeitung des hiesigen Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Verwaltungsprozessgesetzes mitzuwirken. Dafür möchte ich mich im Namen des Europarats bedanken. Die größte Arbeit steht aber noch bevor. Es ist nämlich das neue Recht anzuwenden. Dabei werden viele Auslegungsfragen zum Vorschein kommen. Bei der Lösung dieser Fragen sollte in der Zukunft auch der

internationale Rahmen berücksichtigt werden. Dabei hat das Recht des Europarats eine wichtige Funktion, über die ich jetzt zu Ihnen sprechen möchte.

II. Auf Staatsvertragsebene

Zuerst werde ich Ihnen einzelne Verpflichtungen vorstellen, die auch Aserbaidschan auf Grund von Staatsverträgen in seinem Verwaltungsverfahren einzuhalten hat. Im Vordergrund steht die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950.

1. Die EMRK

Wenige Bestimmungen der EMRK betreffen direkt das Verwaltungsverfahren. Artikel 5 regelt das Verfahren bei Freiheitsentzug. Er ist also auch anwendbar in den Fällen, in denen eine Verwaltungsbehörde einen Freiheitsentzug ausspricht, wie zum Beispiel bei der Festnahme von Ausländern, um sie aus dem Staatsgebiet abzuschieben. Artikel 5 EMRK verlangt in solchen Fällen nicht nur, dass der Grund des Freiheitsentzugs gesetzlich vorgesehen ist, sondern auch, dass der Freiheitsentzug in einem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren erfolgt. Artikel 13 EMRK garantiert jedermann zur Durchsetzung der Rechte aus der EMRK « eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz ». Er verlangt also, dass ein Rechtsmittel zur Verfügung steht, um Verwaltungsakte am Maßstab der EMRK zu prüfen. Der Rechtsweg kann zu einem Gericht oder zu einer anderen Verwaltungsbehörde führen als derjenigen, die entschieden hat und gegen welche die Beschwerde geführt wird. Das Beschwerdeverfahren muss wirksam sein, das heißt, dass bei Gutheißung der Beschwerde der angefocht-

ene Akt grundsätzlich aufgehoben werden muss. Insofern regelt Artikel 13 EMRK das Beschwerdeverfahren innerhalb der Verwaltung. Artikel 6 EMRK hat in vielen Staaten einen sehr großen Einfluss auf das Verwaltungsprozessrecht und mittelbar auch auf das Verwaltungsverfahren ausgeübt. Artikel 6 EMRK ist einerseits auf Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen, andererseits auf strafrechtliche Anklagen anwendbar. Diese Begriffe werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unabhängig vom jeweiligen nationalen Rechtssystem ausgelegt, so dass Artikel 6 EMRK auf weite Teile des aserbaidjanischen Verwaltungsrechts anwendbar sein wird. In allen diesen Verfahren gibt Artikel 6 EMRK einen Anspruch auf Zugang zu einem Gericht, der auf Gesetz beruht. Somit verlangt Artikel 6 EMRK vom nationalen Gesetzgeber die Einsetzung von Gerichten und die Regelung des Gerichtsverfahrens. Artikel 6 EMRK ist relativ offen im Hinblick auf die Organisation der Gerichtsbarkeit. Er verlangt, dass das Gericht unabhängig und unbefangen ist. Ob die Verwaltungsakte vor den Zivil- und Strafgerichten oder wie in den meisten westeuropäischen Ländern vor einer besonderen Gerichtsbarkeit angefochten werden können, ist aus der Sicht von Artikel 6 irrelevant. Es gibt in den deutschsprachigen Ländern zwei Grundsysteme der Verwaltungsrechtspflege. Auf der einen Seite gibt es das monistische deutsche System. In diesem System kann Rechtsschutz gegen die Exekutive letztlich immer nur durch unabhängige Gerichte geleistet werden. Verwaltungskontrollen sind in einem solchen Modell nur «Vorverfahren», die den Gang zu den Gerichten und eine umfassende gerichtliche Überprüfung nicht verhindern können. Auf der anderen Seite gibt es die dualistische Verwaltungsrechtspflege der Schweiz. In

diesem dualistischen System wird, historisch gesehen, die Verantwortung für die Verwaltungsrechtspflege zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden geteilt. Ursprünglich konnte in diesem System nur ein Teil der Verwaltungsentscheidungen vor einem Gericht angefochten werden. In der Mitte zwischen diesen zwei Systemen liegt die österreichische Verwaltungsrechtspflege. Die verwaltungsinterne Rechtspflege ist in diesem Land sehr ausgeprägt: Ein Verwaltungsentscheid muss mehrere Verwaltungsinstanzen durchlaufen, bevor er vor ein Gericht kommt. Auf Grund von Artikel 6 EMRK, dessen Rechtsfolgen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Ratifizierung sowohl in Österreich wie in der Schweiz stark unterschätzt wurden, mussten diese zwei Staaten ihr Verwaltungsrechtspflegesystem anpassen. In der Schweiz wird zur Zeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene stark erweitert, so dass in der Regel zwei Verwaltungsgerichtsinstanzen angerufen werden können. Nur in wenigen Bereichen, die als sehr politisch betrachtet werden und außerhalb vom Anwendungsbereich von Artikel 6 EMRK stehen, bleibt die Verwaltungsrechtspflege rein verwaltungsintern. Artikel 6 EMRK enthält viele Anforderungen an das Prozessrecht. Man kann diese in drei Kategorien zusammenfassen:

1. Erstens gibt es die Garantien des fairen Verfahrens. Es handelt sich um Anforderungen betreffend die Parteistellung und Parteirechte, das rechtliche Gehör, das Beweisverfahren und die Begründung der Entscheidung.

2. Zweitens regelt Artikel 6 EMRK die Verfahrensdauer: Das Verfahren vor jeder Instanz muss innerhalb angemessener Frist mit einem Entscheid abgeschlossen sein.

3. Drittens verlangt Artikel 6 EMRK die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens. Die Parteien haben Anspruch auf

eine öffentliche mündliche Verhandlung. An sich regelt Artikel 6 EMRK nicht ausdrücklich das Verwaltungsverfahren. Einige Garantien haben aber einen gewissen Einfluss auf das Verwaltungsverfahren. Es sind nämlich aus Artikel 6 EMRK einige Folgerungen abzuleiten, die das Verwaltungsverfahren betreffen.

Die Garantie des Zugangs zum Gericht verlangt nach einer Formalisierung des Verwaltungsverfahrens. Dieses muss durch einen Verwaltungsakt formell abgeschlossen werden. Ohne klare Kommunikation der Entscheidung der Verwaltung kann sich die betroffene Person schwer vor dem Gericht zur Wehr setzen. Deshalb muss das Gesetz besondere Formen für den Verwaltungsakt vorsehen und sowohl das Verfahren zum Erlass des Verwaltungsakts als auch die Kommunikation dieses Verwaltungsakts an die Betroffenen regeln. Aus diesem Grund ist der Erlass eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Aserbaidschan eine große Errungenschaft für den Aufbau eines Rechtsstaats und für die Einhaltung der Verpflichtungen von Artikel 6 EMRK. Besonders hervorzuheben ist die Bedeutung der Begründung der Entscheidung. Man hat manchmal den Eindruck, dass die Verwaltung die Pflicht zur Begründung ihrer Entscheidung als einen lästigen Zwang betrachtet. Ohne Begründung aber ist eine Entscheidung schwer anfechtbar, was der Rechtsweggarantie von Artikel 6 EMRK widerspricht. Die betroffene Person hat dann Mühe, in ihrer Klage die Widerrechtlichkeit der Entscheidung zu zeigen. Für das Gericht ist eine Entscheidung ohne Begründung kaum überprüfbar. Wie kann man den Gebrauch des Ermessensspielraums ohne eine klare Angabe der Gründe für die Auswahl der getroffenen Lösung kontrollieren? Die Begründung muss also die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens wiedergeben sowie die maßgebenden

Erwägungen zur Beweiswürdigung und zur Beurteilung der Rechtslage zusammenfassen.

Artikel 6 EMRK verlangt, dass das gesamte innerstaatliche Verfahren innerhalb angemessener Zeit abgeschlossen ist. Wenn das Verwaltungsverfahren auf Antrag eines Privaten initiiert wird, weil z.B. diese Person eine Baugenehmigung verlangt, beginnt die Frist mit dem Antrag. Die Verwaltung muss dann innerhalb angemessener Frist über die beantragte Genehmigung entscheiden. Ansonsten könnte es unabhängig von der Dauer eines nachfolgenden Gerichtsverfahrens zu einer Verletzung von Artikel 6 EMRK kommen. Wenn dagegen die Verwaltung von Amts wegen handelt, so wird der Beginn der Frist erst ab dem Zeitpunkt angenommen, in dem die betroffene Person Einwendungen erhoben oder Anträge gestellt hat. Artikel 6 EMRK legt keine bestimmte Entscheidungsfrist fest. Die Angemessenheit der Verfahrensdauer hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Es sind dabei insbesondere drei Elemente zu berücksichtigen:

1. Der Umfang und die Schwierigkeit des Falles: Je einfacher der Fall, desto zügiger ist er zu behandeln.

2. Das Verhalten der Parteien im Verfahren: Wenn die Parteien viele Beweisanträge stellen oder Zwischenentscheide anfechten, darf die Verfahrensdauer länger sein.

3. Das Verhalten der mit dem Verfahren befassten Behörde: Nach der Rechtsprechung des Europaischen Gerichtshofs für Menschenrechte besteht in Verwaltungsverfahren eine besondere Verantwortung des Staates für eine zügige Entscheidung, da der Staat selbst den Sachverhalt zu instruieren hat.

Neben diesen drei Garantien, die das Verwaltungsver-

fahren mitbestimmen, enthält Artikel 6 EMRK auch andere Garantien, die eigentlich nur das Gerichtsverfahren regeln. Es gibt aber ein Grundprinzip des Verfahrensrechts, das den Einfluss dieser Garantien auch auf die Verfahren vor der Eröffnung des Gerichtsverfahrens zur Folge hat. Dieses Grundprinzip ist dasjenige der Einheit des Verfahrens. Dieses Prinzip besagt, dass jeder Verfahrensabschnitt als Teil eines Gesamtverfahrens angesehen werden und auf die anderen Verfahrensabschnitte abgestimmt werden muss. Eine der Folgen dieses Prinzips der Verfahrenseinheit betrifft die Parteistellung. Artikel 6 EMRK gibt jeder Person, deren Zivilansprüche betroffen sind, das Recht, die Sache einem Gericht vorzulegen. Diese Person hat dann - als Voraussetzung für eine wirksame Teilnahme am Verfahren - Anspruch auf Parteistellung in einem Gerichtsverfahren. Auf Grund des Prinzips der Verfahrenseinheit ist dieser Anspruch auf Parteistellung schon im Rahmen des Verfahrens innerhalb der Verwaltung zu berücksichtigen. Die Parteistellung im Verwaltungsverfahren ist also mindestens dem gleichen Personenkreis zu gewähren wie im nachfolgenden gerichtlichen Verfahren. Neben dem Recht auf Parteistellung gewährt Artikel 6 EMRK den Parteien besondere Ansprüche, die unter dem Begriff «Parteiengehör» subsumiert werden können. Die Wahrung des Parteiengehörs ist eine kardinale Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Verfahren. Es ist möglichst früh zu gewähren. Grundsätzlich ist auf Grund des Prinzips der Verfahrenseinheit das Recht auf Parteiengehör schon im Rahmen des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens zu respektieren. Bevor die Verwaltung formell ihren Entscheid erlässt, soll sie den Parteien die Möglichkeit geben, sich zu allen relevanten Sach- und Rechtsfragen zu äußern. Selbst-

stverste ndlich gibt es Ausnahmen, insbesondere wenn über-
wiegende öffentliche oder private Interessen eine sofortige
Entscheidung der Verwaltung erfordern. Artikel 6 EMRK
gewährt jeder Partei das Recht, Beweismittel zu benennen.
Ein faires Verfahren, wie es Artikel 6 EMRK verlangt, be-
darf einer vollst ndigen Beweiserhebung in Bezug auf den
Prozessgegenstand. Das Gleiche sollte im Rahmen des Ver-
waltungsverfahrens gelten. Die Verwaltungsbehörde hat Er-
messen bei der Frage, welche der von den Parteien ange-
botenen Beweise für die Entscheidung maßgeblich sein kön-
nen. Es ist von Vorteil, wenn das Verwaltungsverfahren
schon weitgehend den Anforderungen von Artikel 6 EMRK
entspricht. Es erlaubt n mlich dem angerufenen Gericht,
seinem Entscheid grunds tzlich den Sachverhalt zugrun-
dezulegen, den die Verwaltungsbehörde festgestellt hat,
wenigstens insoweit als die Beweiserhebungen in der Klage
unangefochten bleiben. Dadurch werden die Beweisermit-
tlungsphase im Gerichtsverfahren und die Dauer des
Gesamtverfahrens erheblich verkürzt.

2. Andere Staatsvertr@ ge

Neben der EMRK und ihren Zusatzprotokolle hat Aser-
baidshchan auch andere Staatsvertr@ ge im Bereich des Ver-
waltungsverfahrensrechts ratifiziert, die im Rahmen des Eu-
roparats ausgearbeitet wurden. Es handelt sich um Staatsver-
tr@ ge über die internationale Amtshilfe. Zuerst zu
erw@ hnen ist das Europ@ ische Übereinkommen von 1978
über die Erlangung von Auskünften und Beweisen in Ver-
waltungssachen im Ausland. Es regelt das Verfahren für die
internationale Amtshilfe in Verwaltungssachen. Es betrifft
Auskunftsersuchen über Rechtsvorschriften sowie die Ver-
waltungspraxis, Auskunftsersuchen über gewisse Tatbes-

t@nde und die Übermittlung von Schriftstücken sowie Ermittlungsersuchen. Ein anderer Staatsvertrag ist das Übereinkommen von 1988 über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen. Dieses Übereinkommen erlaubt den Vertragsparteien eine umfassende verwaltungsm@ßige Zusammenarbeit zu entwickeln, die alle obligatorischen Steuern mit Ausnahme der Zölle einschließt. Diese Amtshilfe kann verschiedene Formen haben: Informationsaustausch zwischen Vertragsparteien, zeitlich abgestimmte Steuerprüfungen und Teilnahme an Steuerprüfungen in anderen L@ndern, Eintreibung von Steuern, die in anderen Vertragsstaaten zu zahlen sind, und Zustellung von Schriftstücken, die in anderen Vertragsstaaten ausgestellt wurden.

III. Empfehlungen des Europarats

Gem@ß Artikel 15 der Satzung vom 5. Mai 1949 ist das Ministerkomitee dafür zuständig, Empfehlungen an die Regierungen der Mitgliedstaaten zu verabschieden. Wie der Name sagt, sind die Empfehlungen nicht bindend. Sie enthalten Mindeststandards, um einen der heutigen Zeit angemessenen Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Teilweise konkretisieren die Empfehlungen die Gewährleistungen der EMRK oder anderer Staatsverträge. Teilweise führen sie den Grundgedanken der EMRK, den Schutz vor Willkür, in anderen Bereichen weiter. Teilweise fassen sie einfach die Praxis einer Mehrheit der Mitgliedstaaten zusammen. Die Themen der Empfehlungen werden vom Ministerkomitee oft auf eigene Initiative nach politischen Prioritäten festgelegt. Selbstverständlich werden die Empfehlungen nicht vom Ministerkomitee selber ausformuliert. Dies ist die Aufgabe von Expertenkomitees, wie das

Expertenkomitee zum Verwaltungsrecht, in dem ich seit einigen Jahren die Schweiz vertrete. Die Ausarbeitung der Empfehlungen ist in der Regel ein schwieriges Unterfangen. Die Empfehlungen müssen mit so unterschiedlichen Rechtssystemen kompatibel sein wie dem Common Law System von Großbritannien und Irland einerseits, das eigentlich kein besonderes Verwaltungsverfahren kennt, und andererseits hoch entwickelten Verwaltungsverfahren wie denjenigen in Deutschland und Frankreich. Die Empfehlungen sollten trotzdem nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner festschreiben, sondern einen möglichst fortgeschrittenen Standard wiedergeben. Dieser Spagat ist schwer, so dass das Ergebnis nie alle Erwartungen erfüllen kann. Im Großen und Ganzen sind die Empfehlungen nützlich. Gerade für Länder wie Aserbaidschan, die erst auf dem Weg sind, ein der EMRK angemessenes Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessverfahren einzuführen, können die Empfehlungen des Europarats eine Hilfe sein. Sie sollten nicht nur bei der Ausarbeitung der betreffenden Gesetze, sondern auch bei deren Auslegung berücksichtigt werden. Leider gibt es insofern ein praktisches Problem: Die Empfehlungen existieren nur in den Arbeitssprachen des Europarates, Englisch und Französisch. Sie werden vom Europarat nicht in die Sprachen der Mitgliedstaaten übersetzt, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen. Auf der anderen Seite bemühen sich die Mitgliedstaaten kaum, die Empfehlungen selber zu übersetzen, um sie in ihrem Land bekanntzumachen. Das führt dazu, dass diese Empfehlungen bisher eher ein Schattendasein führen. Vielleicht werden sie einmal aus diesem Schattendasein heraustreten, wenn das Ministerkomitee von den Mitgliedstaaten Berichte über die auf Grund der Empfehlungen getroffenen Maßnahmen fordert, wozu es auf Grund von

Artikel 15 der Satzung des Europarates befugt w@ re. In der Zwischenzeit möchte ich Ihnen jetzt einige Eckpunkte der bisherigen Empfehlungen im Bereich des Verwaltungsverfahrens vorstellen.

Einige der Garantien, die den Mitgliedstaaten empfohlen werden, kennen wir schon als Ableitungen des Rechts auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 EMRK. Mehrere Empfehlungen betonen n@mlich den Anspruch auf rechtliches Gehör. Eine der @ltesten Empfehlungen aus dem Jahr 1977 markiert die zwei Grundaspekte des rechtlichen Gehörs: einerseits das Recht, sich über den Sachverhalt und die Rechtsgrundlage des vorgesehenen Entscheids zu informieren, andererseits das Recht, dazu Stellung zu nehmen und Beweismittel vorzuschlagen [77(31)]. Der Anspruch auf rechtliches Gehör hat n@mlich eine doppelte Funktion. Er dient einerseits der Sachaufkl@ rung und garantiert andererseits den Parteien ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht im Verfahren. Sie sollen sich vor Erlass des Entscheids zur Sache @ußern, erhebliche Beweise beibringen, Einsicht in die Akten nehmen und an der Erhebung von Beweisen mitwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis @ußern können, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Eine sp@ tere Empfehlung aus den 80er Jahren geht weiter und sieht die Pflicht der Verwaltungsbehörde vor, die Personen, deren Rechte und Interessen vom vorgesehen Entscheid betroffen sind, aktiv zu informieren [87 (16)]. Hinter der Zurückhaltung der Formulierungen in den Empfehlungen steht der Gedanke, dass das Ausmaß des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren immer vom Einzelfall abh@ ngt. In der Praxis wird der Umfang des rechtlichen Gehörs haupts@ chlich von zwei Faktoren bestimmt: (1) von der Schwere der Folgen des Entscheids für die be-

troffene Person; (2) von der Wichtigkeit und Dringlichkeit des vorgesehenen Entscheids. Ist nämlich ein Entscheid für das öffentliche Interesse dringlich und wichtig, ohne dass er nicht wiedergutzumachende Folgen für die betroffene Person hat, kann die Verwaltungsbehörde von einer Anhörung dieser Person wenn nötig absehen; in diesem Fall wird das rechtliche Gehör spätestens im Rahmen des nachfolgenden Rechtsmittelverfahrens nachzuholen sein. In dem anderen extremen Fall, in dem der vorgesehene Entscheid schwerwiegende Folgen für die betroffene Person hat und nicht dringlich ist, gibt es keinen Grund, das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren nicht zu gewährleisten.

Die Empfehlungen des Ministerkomitees schlagen auch andere Rechte vor, die ich schon als Ableitungen von Artikel 6 EMRK genannt habe. Es handelt sich insbesondere um die Rechtsweggarantie. In einer Empfehlung aus dem Jahr 2004 wird vorgesehen, dass alle Rechtsakte und materiellen Handlungen der Verwaltung, die Rechte oder Interessen von Privatpersonen berühren könnten, einer gerichtlichen Kontrolle unterstehen sollten [2004(20)]. Die Rechtsweggarantie soll also nicht nur innerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 6 EMRK gelten, sondern auf das ganze Verwaltungsrecht erweitert werden. Es wurde bei der Beratung dieser Empfehlung von einzelnen Staaten befürchtet, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese Empfehlung als Anregung zu einer nochmaligen Erweiterung des Anwendungsbereichs von Artikel 6 EMRK betrachten könnte. Es ist aber noch zu früh, um die Chancen oder Risiken - je nach Standpunkt - einer solchen Entwicklung zu beurteilen.

Andere Empfehlungen schlagen verschiedene Ergänzungen zum Recht auf ein faires Verfahren für das Verwal-

tungsverfahren vor. So wird ein Anspruch darauf postuliert, sich bei der Ausübung des rechtlichen Gehörs von einer Person seiner Wahl, wie z.B. einem Anwalt, vertreten oder beistehen zu lassen [77(31)]. Das Recht auf die Mitteilung und Begründung der Verwaltungsentscheide wird auch durch die Pflicht der Verwaltungsbehörde erg@ nzt, den schriftlichen Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen [77(31)]. Diese Rechtsmittelbelehrung soll sowohl über die Rechtsmittelinstanz wie über die Form und die Frist der möglichen Rechtsmittel informieren. Eine ganze Empfehlung ist dem Verfahren bei Ermessensentscheiden gewidmet [80(2)]. Sie sieht besondere Pflichten für die Behörde vor, um die Ermessensausübung rechtstaatlich einzugrenzen. Auf Grund des Legalit@ tsprinzip darf die Behörde keinen anderen Zweck als denjenigen verfolgen, auf dem die anzuwendende Rechtsnorm beruht (=Artikel 14 AzVerwVerfG). Darüber hinaus muss die Behörde ihr Ermessen objektiv und unbefangen gebrauchen. Oft bestehen verwaltungsinterne Weisungen, die den Ermessensgebrauch regulieren. Die Empfehlung des Ministerkomitees schl@ gt vor, diese Weisungen publik zu machen und Abweichungen im Einzelfall in der Begründung des Entscheids zu kennzeichnen. So hat die betroffene Person bessere Möglichkeiten, sich gegen einen gleichheitswidrigen Ermessensgebrauch zu wehren und ihn von einem Gericht überprüfen zu lassen. Zur Zeit wird eine umfangreiche Empfehlung für einen Kodex der guten Verwaltung vorbereitet. Dieses Projekt beruht auf einem Antrag der parlamentarischen Versammlung des Europarats. Es soll die Grundprinzipien und grundlegenden Rechte aufführen, die das Verh@ ltnis zwischen der Verwaltung und den privaten Personen regeln. Dieser Kodex soll so formuliert sein, dass jedes Land ihn als

eine Art Leitlinie für das Funktionieren seiner eigenen Verwaltung übernehmen könnte. Die bisher gewohnte Art der Formulierung erinnert zum Teil stark an einen Grundrechtskatalog. Folgende Grundprinzipien sind aufgeführt:

- Das Legalitätsprinzip
- Das Gleichheitsprinzip
- Die Pflicht zur Unbefangenheit
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip
- Das Rechtssicherheitsprinzip
- Das Prinzip, wonach die Verwaltung innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden hat
- Das Prinzip des Schutzes der Privatsphäre bei der Bearbeitung persönlicher Daten
- Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung

In diesem Empfehlungsprojekt werden auch die wichtigsten Verfahrensschritte behandelt. Ein Teil der Regeln von diesem Kodex findet man schon in vorherigen Empfehlungen. Sie werden aber systematisch und möglichst in plakativen Formeln dargestellt. Darüber hinaus sollen in Einzelpunkten neue Regeln eingeführt werden. Diese sind aber im Expertenkomitee teilweise umstritten, weshalb ich davon absehe, davon zu berichten. Ziel dieser Empfehlung ist es, durch eine bessere Verwaltung die «good governance» des Staates zu verbessern. Bekanntlich kann man dieses Ziel nicht nur mit Prinzipien und Verfahrensregeln erreichen. Die Verwaltung muss auch so organisiert sein, dass sie imstande ist, die Prinzipien und Verfahrensregeln einer guten Verwaltung einzuhalten. Grundsätzlich sollten die Organisation und die Arbeitsweise der Verwaltung sich nach den Prinzipien der Wirksamkeit, der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit richten. Die Verwaltung sollte in dem Sinne wirksam sein, dass

sie ihre Aufgaben innerhalb einer angemessenen Frist erfüllt. Sie sollte auch regelmäßig prüfen, ob sie ihren Aufgaben mit anderen Mitteln besser und kostengünstiger nachkommen kann.

IV. Beratung durch Experten

Der Europarat beeinflusst die neuen Verwaltungsverfahrenskodexe nicht nur durch die Ausarbeitung von Staatsverträgen und durch Empfehlungen des Ministerkomitees. Er wirkt auch durch Experten an der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe mit. So hatte ich das Privileg, in enger Zusammenarbeit mit der GTZ an der Vorbereitung des aserbaidischen Verwaltungsverfahrensgesetzes teilzunehmen. Außerdem hat der Europarat in den letzten Jahren Verwaltungsverfahrensgesetze von folgenden Ländern begutachtet: Russland und Ungarn im Jahre 2003, Serbien und Bosnien Herzegowina in 2004 sowie die Ukraine in diesem Jahr. Diese Beratung soll vor allem die Einhaltung der EMRK-Standards und die Berücksichtigung der Empfehlungen des Ministerkomitees sichern. Daneben werden im Rahmen der Beratung auch viele Aspekte des Verwaltungsverfahrenrechts angesprochen, die nicht - oder noch nicht - in Empfehlungen des Ministerkomitees behandelt worden sind. Dies fördert die Harmonisierung des Verwaltungsverfahrens in ganz Europa.

V. Konklusion

Meine Damen und Herren, wie Sie sehen, erwartet der Europarat viel von den Mitgliedstaaten. Er wünscht nicht nur eine rechtliche Harmonisierung, sondern

auch eine praktische Umstellung der Verwaltung. Dies stellt hohe Anforderungen. Mit der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat Aserbaidshan einen wichtigen Schritt gemacht. Die Angestellten der Verwaltung und die Richter der Verwaltungsgerichte müssen aber ausgebildet und weitergebildet werden. Sie müssen nicht nur das neue Recht kennen, sondern auch imstande sein, das neue Recht richtig anzuwenden. Die heutige Veranstaltung ist einen Mosaikstein in dieser Hinsicht. Ich bin deshalb froh, daran teilnehmen zu dürfen. Ich hoffe, dass auch in der Zukunft das Recht des Europarats weiterhin allen Personen erkl@rt wird, die hier in Aserbaidshan Verwaltungsverfahren führen oder kontrollieren. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

VERWALTUNGSRECHT IN DER TRANS-
FORMATION - ERFAHRUNGEN MIT DEM
NEUEN VERWALTUNGSVERFAHRENS-
GESETZ IN GEORGIEN

Die Verabschiedung des georgischen Verwaltungsverfahrgesetzes und der Verwaltungsprozeßordnung ist ein Ergebnis der in Georgien durchgeführten Rechtsreform.

In der Sowjetunion und im sozialistischen Georgien existierte kein Verwaltungsrecht als unabhängiges Rechtsgebiet. In der Sowjetunion gab es auch keine Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar enthielt die Zivilprozessordnung einige Vorschriften über die Regulierung verwaltungsrechtlicher Beziehungen, allerdings war der Verwaltungsprozess selbst nur mit rechtlichen Vorgaben verknüpft, die durch das Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten entstanden waren.

Nach dem Zusammenbruch des realen Sozialismus sind die Rechtswissenschaftler in Georgien erstmals in der Lage, die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Ländern ohne ideologisch-politische Restriktionen zu entwickeln.

Die Zeit seit Anfang der 90er Jahre ist als eine besondere Periode für die Verfassungsentwicklung und die gesamte

Rechtsreform in Georgien anzusehen. Von der Verwaltung und dem Verwaltungsrecht im heutigen Sinne kann man erst in der @ ra der unabh@ ngigen Republik Georgien unter der Verfassung vom 24.8.1995 sprechen. 1991 wurde in Georgien ein demokratisch-republikanischer Staat ausgerufen. Art. 1 und 5 der georgischen Verfassung besagen, dass Georgien eine demokratische Republik ist und dass die Souver@ nit@ t der Republik beim Volke liegt, das seine Macht unmittelbar durch Referendum und freie Wahlen sowie durch die Organe der Staatsgewalt und die Organe der örtlichen Selbstverwaltung ausübt. Durch die Verabschiedung der georgischen Verfassung wurde also die Voraussetzung für ein Verwaltungsrecht im modernen Sinne und für die Gesetzesbindung der Verwaltung geschaffen. Die georgische Verfassung beinhaltet hierfür notwendige Elemente des Konstitutionalismus im modernen Staat, n@ mlich das Prinzip der Gewaltenteilung, den Grundsatz der Gesetzm@ ßigkeit der Verwaltung, die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die Anerkennung von Grundrechten sowie gesetzliche Regelungen für Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers.

Die deutsch-georgische Zusammenarbeit ist mit Unterstützung der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit besonders intensiv. In Kooperation mit der Bremer Universität bzw. dem Max-Planck-Institut für Privatrecht wurden das georgische ZGB, die georgische ZPO und wichtige Wirtschaftsgesetze, wie das Unternehmensgesetz, Insolvenzgesetz, Vollstreckungsgesetz und Notargesezt, erarbeitet. Die Zusammenarbeit wird im Bereich der Anwendung dieser Gesetze fortgesetzt. In Georgien findet die Richterfortbildung mit Beteiligung der deutschen Experten intensiv statt. In letzter Zeit ist die Zusammenarbeit im Bereich des Ver-

waltungsrechts sehr intensiv geworden, denn das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Verwaltungsprozeßordnung wurden mit der Unterstützung der deutschen Experten erarbeitet.

Das im Jahre 2000 in Kraft getretene georgische Verwaltungsgesetzbuch (VGB) gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden. Das Gesetz umfasst die Regelung desjenigen Verwaltungsverfahrens, das auf den Erlass eines verwaltungsrechtlichen Aktes (Oberbegriff für Verwaltungsakt und Rechtsverordnung) und den Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrages gerichtet ist. Das VGB gilt auch unmittelbar für die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Vollstreckungstiteln (VA) der Verwaltungsbehörden.

Das Verwaltungsgesetzbuch ist in siebzehn Teile gegliedert.

- **Teil I** (Art. 1-15) legt die allgemeinen Bestimmungen - den Anwendungsbereich des Gesetzes, die Verfahrensprinzipien - fest.

- **Teil II** (Art. 16 bis 26) enthält allgemeine Vorschriften für die Tätigkeit der Behörden: Die Verpflichtung zu gegenseitiger Amtshilfe zwischen Behörden, Vorschriften über Fristen, über die amtliche Beglaubigung etc.

- **Teil III** (Art. 27 bis 50) ist der Informationsfreiheit gewidmet.

- **In Teil IV** (Art. 51 bis 64) schließen sich verfahrenrechtliche und materielle Regelungen zum Verwaltungsakt an: Zustandekommen, Bestandskraft, Nichtigkeit und Aufhebung des Verwaltungsakts.

- **Teil V** regelt den verwaltungsrechtlichen Vertrag.

- **Teil VI** enthält allgemeine Vorschriften über das Ver-

waltungsverfahren und speziell über das allgemeine Verwaltungsverfahren.

- **Teil VII, VIII, IX, XI, XV** behandeln besondere Verfahrensarten: Verwaltungsverfahren in einer verwaltungsrechtlichen Körperschaft, das formelle Verwaltungsverfahren, öffentliches Verwaltungsverfahren, das Verfahren bei Erlass eines Verwaltungsaktes durch eine unabh@ngige Behörde, das Verwaltungsverfahren beim Erlass eines normativen Verwaltungsrechtsakts.

- **Teil XII** regelt in den Art. 162 bis 176 die Durchführung der Vollstreckung des individuellen Verwaltungsakts.

- **Teil XIII** enth@lt die für das Widerspruchsverfahren geltenden Rechtsvorschriften.

- **Teil XIV** regelt die Amtshaftung.

- Das Verwaltungsgesetzbuch endet in **Teil XVII** (Art. 219-220) mit Schlussvorschriften.

Aufgabe der Verwaltungsrechtslehre und der Verwaltungsrechtspraxis im Rechtsstaat ist es, die geordneten und damit einer rechtlichen Beurteilung zug@nglichen Handlungsformen der Verwaltung zu entwickeln und darzustellen. Die Schaffung einer Ordnung in dem Chaos der vielf@ltigen Verwaltungst@tigkeit ist nicht ein Begehren, das die akademische @sthetik befriedigen soll; das Verwaltungshandeln durch rechtliche Handlungsformen zu kanalisieren ist vielmehr aus zwei Gründen wichtig: Erstens ist die rechtssystematische Gestaltung des Verwaltungshandelns erforderlich, damit es legitimiert, d.h. der Rechtsnorm und der richterlichen Kontrolle unterworfen werden kann, wie es der Rechtsstaat gebietet. Zweitens fordert die Anerkennung von subjektiven Rechten die rechtliche Bestimmung der Verwaltungshandlungen, die teilweise diese Rechte konkretisieren,

öfters befriedigen. Zugleich bringen die Handlungsformen die amorphe Verwaltungstätigkeit «in Form», um damit nicht nur Rechte und Interesse des Bürgers zu schützen, sondern auch die positive Erfüllung von Rechtswerten zu gewährleisten.

Der Verwaltungsakt stellt eine der wichtigsten Handlungsformen der Verwaltung dar. Mit dem Verwaltungsakt ist der Verwaltung ein Mittel zur schnellen, wirksamen und zwangsweise durchsetzbaren, einseitigen Regelung von Sachverhalten gegeben.

Der Verwaltungsakt dient zum anderen den Interessen des Bürgers, da er dessen Rechte und Pflichten eindeutig regelt und stabile Rechtsgrundlagen im Verhältnis Staat - Bürger für die Verwaltung schafft.

Der Begriff des Verwaltungsakts ist in Art. 2 I (d) VGB so definiert:

«Verwaltungsakt ist ein von einer Verwaltungsbehörde auf der Grundlage der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung erlassener individueller Rechtsakt, der die Rechte und Pflichten einer Person oder eines begrenzten Personenkreises bestimmt, ändert, auflöst oder feststellt.»

Bedeutung des Verwaltungsaktes

1. Materiellrechtliche Bedeutung

Der Verwaltungsakt gehört zu dem materiellen Verwaltungsrecht, weil er in Konkretisierung und Vollzug generell-abstrakter verwaltungsrechtlicher Rechtsnormen die Rechtsslage im Einzelfall verbindlich feststellt.

Der Verwaltungsakt ist eine individuelle Entscheidung im Verwaltungsverfahren. Dadurch unterscheidet sich der Ver-

waltungsakt vom Gesetz. Die materiellrechtliche Bedeutung äußert sich in der Übertragung von den abstrakt-generellen Regelungen auf den Einzelfall.

2. Verfahrensrechtliche Bedeutung

Die verfahrensrechtliche Bedeutung eines Verwaltungsaktes folgt aus Art. 1 (k) VGB, der das Verwaltungsverfahren definiert und den Geltungsbereich der Normen des VGB festlegt. Will die Verwaltung einen Verwaltungsakt erlassen, muß sie die Verfahrensvorschriften des VGB beachten: So sind in diesem Fall u.a. grundsätzlich die Beteiligten gem. Art. 13 VGB anzuhören, sind die Anforderungen an die Bestimmtheit und Form gem. Art. 51 VGB zu wahren, muss die Maßnahme gem. Art. 53 VGB begründet werden und ist sie dem Adressaten gem. Art. 55-57 VGB bekanntzugeben.

Der Verwaltungsakt ist insofern dem Verwaltungsverfahren zuzuordnen, als er eine ein Verwaltungsverfahren abschließende Entscheidung darstellt.

3. Prozeßrechtliche Bedeutung

Der Verwaltungsakt im georgischen Recht hat keine rechtsschutzbegründende, aber eine klageartbestimmende Bedeutung.

Die Klage auf Aufhebung eines Verwaltungsaktes oder auf Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist gem. § Art. 22 Verwaltungsprozessordnung (VPO) in Form einer Anfechtungsklage zu erheben. Begehrt der Kläger die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten Verwaltungsakts, ist gem. § Art. 23 VPO die Verpflichtungsklage statthafte Klageart. Durch Klage kann auch gem. § Art. 24 VPO die Verurteilung zur Unterlassung oder Vornahme solcher hoheitlichen Verwaltungshandlungen, die keine Verwal-

tungsakte darstellen, begehrt werden. Die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses kann gemäß Art. 25 VPO durch Feststellungsklage begehrt werden.

Das Widerspruchsverfahren ist nach georgischem Recht nicht Zulassungsvoraussetzung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Für diese Überlegung des Gesetzgebers gibt es allerdings eine plausible Erklärung: Georgische Bürger haben unter dem Einfluss der bekannten historischen Gegebenheiten in den sowjetischen Jahren nicht die Gewohnheit entwickelt, in solchen Angelegenheiten vor Gericht zu klagen - in jener Zeit gab es mächtigere Organe, Parteikomitees und Vorgesetzte, welches überaus «effektiv» der Wahrheitssuche diente. Die Bürger vertrauten den Gerichten noch nicht in vollem Maße (hier sind Klagen gegen Amtspersonen gemeint). Am Anfang stellte sich immer häufiger die Frage: Soll man sich im Falle des Entstehens eines Konfliktes zwischen dem Bürger und der öffentlichen Gewalt mit einer entsprechenden Beschwerde an das Gericht wenden oder doch die noch aus den sowjetischen Jahren bekannte Möglichkeit der Regelung solcher Fälle mit Hilfe von «Beziehungen», mittels Bestechung nutzen.

Als die Bürger gesehen haben, dass sie bei dem Verwaltungsgericht, bei einem unabhängigen Richter, Schutz und Verständnis finden können, haben sie sich vermehrt an die Gerichte gewendet. Die Bürger haben «die Einladung» des Gesetzgebers angenommen; mit der Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Zahl der Bürger, die sich mit einem Rechtsschutzgesuch an das Gericht wenden, noch immer steigend.

4. Vollstreckungsrechtliche Bedeutung

Die Vollstreckbarkeit des Verwaltungsaktes besteht darin, dass das von ihm geforderte Verhalten (Handlung oder Unterlassung) und allgemein die enthaltene Regelung ohne jedes andere Verfahren und spezielles Gerichtsurteil verbindlich ist. Es handelt sich um die sog. Titelfunktion des Verwaltungsaktes, die auch im deutschen Verwaltungsrecht mit dem Erkenntnis- und Vollstreckungsprivileg der Verwaltung zum Ausdruck kommt. Danach kann die den Verwaltungsakt erlassende Behörde diesen, sobald er bestandskräftig geworden ist, unabhängig von seiner Rechtmäßigkeit selbst vollstrecken, während der Bürger gegen die Behörde einen Titel in Form eines Urteils vor den Gerichten erstreiten muß. Der Bürger kann nicht aus dem Urteil selbst vollstrecken, sondern muss dafür die staatlichen Vollstreckungsorgane in Anspruch nehmen, während die Behörde den Inhalt des von ihr geschaffenen Titels auch selbst realisieren kann.

Die Begriffselemente des Verwaltungsaktes

1. ...von einer Verwaltungsbehörde... erlassener...

Rechtsakt

Verwaltungsbehörde ist gemäß des Art. 2 I a VGB jedes staatliche oder örtliche Selbstverwaltungs- und Verwaltungsorgan, auch jede natürliche und juristische Person, die auf der Grundlage des Gesetzes öffentlich-rechtliche Befugnisse ausübt.

Der Behördenbegriff ist bewußt weit gefasst, weil man sich vom organisationsrechtlichen Behördenbegriff abheben wollte. Zum weiten funktionellen Behördenbegriff des Art. 2 I a VGB gehören nicht nur die in den staatlichen Verwal-

tungsapparat eingegliederten Stellen, sondern auch die Selbstverwaltungskörperschaften und jede organisatorisch selbständige staatliche Instanz, wenn und soweit sie mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betraut sind.

Maßnahmen der Gesetzgebung, der Regierung und der Rechtsprechung sind ebenfalls Verwaltungsakte, wenn und soweit ihre Tätigkeit funktionell der Verwaltung - genauer dem Verwaltungsrecht - zuzurechnen sind.

Behördenfunktionen können auch durch «Beleihung» von natürlichen Personen oder juristischen Personen des Privatrechts wahrgenommen werden. Voraussetzung ist, dass sie im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Verwaltungskompetenz tätig werden, die ihnen aufgrund eines Gesetzes verliehen wurde.

2. «Verwaltungsakt ist ein... auf der Grundlage der verwaltungsrechtlichen Gesetzgebung erlassener... Rechtsakt»

Wenn die hoheitliche Einzelfallregelung in der Begriffsbestimmung des § 35 VwVfG «auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts» erfolgen muss, so ist damit jedoch ausschließlich das Verwaltungsrecht gemeint; denn auf anderen Rechtsgebieten kann schon begrifflich kein Verwaltungsakt ergehen. Insofern ist der Begriff «auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts», welcher auch das Verfassungs- und das Völkerrecht miteinschließt, in einer Definition des Verwaltungsakts zu weit. Dies ergibt sich auch aus § 40 Abs. 1 VwGO, wonach die Zulässigkeit des Verwaltungsweges nur für Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben ist.

Der georgische Gesetzgeber hat durch das Begriffsmerkmal **«auf der Grundlage der verwaltungsrechtlichen**

Gesetzgebung» den Verwaltungsakt auf verwaltungsrechtliche Regelungen beschränkt, so dass die Maßnahmen verfassungsrechtlicher, prozessrechtlicher, kirchenrechtlicher und völkerrechtlicher Art von vornherein ausgeschieden sind. In diesem Sinne wird auch in der deutschen Lehre behauptet, im Grunde müsse «auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts» gelesen werden als «auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts».

3. Verwaltungsakt ist... individueller Rechtsakt

Der Verwaltungsakt im rein materiellen Sinne ist eine **individuelle** Entscheidung als Ergebnis des Verwaltungsverfahrens. Das Merkmal der Individualität unterscheidet den Verwaltungsakt von solchen Verwaltungsmaßnahmen, die als Rechtsnormen ergehen.

Es stellt sich die Frage, welches der Kriterien für die rechtliche Qualifizierung der Regelung maßgeblich sein soll: die Individualität der Adressaten oder die Konkretheit der Regelung?

Weil die Ordnung von Lebenssachverhalten stets im Verhältnis zu Menschen erfolgt und nur ihnen gegenüber erfolgen kann, ist es folgerichtig, Differenzierung zwischen den Regelungen nach Maßgabe ihrer personalen Adressaten vorzunehmen. Dabei kann es vorkommen, dass an dem konkreten Sachverhalt eine im Augenblick nicht feststellbare Zahl von Personen beteiligt ist. In diesem Falle bietet es sich an, zur Unterscheidung von Rechtsnorm und individueller Entscheidung hier neben der Zahl ihrer personalen Adressaten, über den Wortlaut des § 2 I VGB hinaus, auch die Zahl der durch die Regelung geordneten Lebenssachverhalte in die Betrachtung einzubeziehen.

5. «...der die Rechte und Pflichten... bestimmt, @ndert, auflöst oder feststellt»

Als Grundvoraussetzung muss der Verwaltungsakt einen Zweck erfüllen, nämlich den Trägern öffentlicher Verwaltung als Rechtsinstitut dienen, welches diesen Trägern bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ein effektives hoheitliches Handeln ermöglicht und dieses Handeln auch rechtlich erklärt.

Das Element - «bestimmt, @ndert, auflöst oder feststellt» - entspricht dem im deutschen Recht erforderlichen Regelungscharakter einer Maßnahme und bringt zum Ausdruck, dass der Verwaltungsakt eine rechtsverbindliche Anordnung ist, die auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet ist. Die Rechtsfolge besteht darin, dass Rechte und Pflichten begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt werden.

Änderungen und Ergänzungen zum Allgemeinen Verwaltungsgesetzbuch (25. Juni 2005)

Die Analyse der fast fünfjährigen Verwaltungsrechtssprechung hat die Mängel der Verwaltungsgesetzgebung klar aufgezeigt und uns die Möglichkeit verschafft, zur Vervollständigung der Gesetzgebung entsprechende Vorschläge zu erarbeiten. Die Bemühung um die Vervollkommnung der Gesetzgebungsbasis und um ihre Verankerung in der Praxis ist kein einmaliger Vorgang, sondern ein langwieriger und unendlicher Prozess.

1. Rücknahme und Außerkraftsetzung

Die Aufhebung bildet den Oberbegriff. Sie ist jede Beseitigung der Rechtswirksamkeit eines Verwaltungsaktes durch

besonderen Spruch einer Behörde oder eines Gerichts. Rücknahme *eines verwaltungsrechtlichen Aktes* (Art. 60 VGB) und Außerkraftsetzung eines verwaltungsrechtlichen Aktes (Art. 61 VGB) sind Unterfälle der Aufhebung.

Die Terminologie der Aufhebungsvorschriften im georgischen und deutschen Recht war unterschiedlich. Der georgische Gesetzgeber hatte diese Terminologie mit einer systematischen Unterscheidung verbunden, die nicht der deutschen Unterscheidung zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung entsprach. Im georgischen Recht richtete sich die begriffliche Differenzierung nach dem zeitlichen Umfang der Aufhebung. Die Rücknahme gemäß Art. 60 VGB war die Aufhebung des Verwaltungsaktes mit Wirkung auf den Zeitpunkt seines Erlasses, während die Außerkraftsetzung gemäß Art. 61 VGB die Aufhebung des Verwaltungsakts mit Wirkung für den Zeitpunkt seiner Aufhebung bezeichnete.

Rücknahme und Außerkraftsetzung verfolgen unterschiedliche Zwecke. Die auf rechtswidrige Verwaltungsakte bezogene Aufhebung dient der Fehlerkorrektur und der Wiederherstellung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und steht daher systematisch im Zusammenhang mit den Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit von Verwaltungsakten. Außerkraftsetzung kommt dagegen in Betracht, wenn ein ursprünglich rechtmäßiger Verwaltungsakt wegen Änderung der ihm zugrunde liegenden tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse oder einfach mangels Interesse an seinem Fortbestand beseitigt werden soll.

Die Frage der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte wird von zwei sich widerstrebenden Grundsätzen beherrscht. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (öffentliches Interesse), der die Wiederherstellung des

gesetzmäßigen Zustandes und daher die Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes fordert, ist zu beachten. Ihm steht aber der Grundsatz des Vertrauensschutzes (individuelles Interesse) entgegen, der die Berücksichtigung des Vertrauens des Begünstigten auf den Bestand des von der Behörde erlassenen Verwaltungsaktes und damit die Aufrechterhaltung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes verlangt.

Nach der Grundregel des Art. 60 VGB, die für begünstigende und belastende Verwaltungsakte gilt, könnte ein rechtswidriger Verwaltungsakt jederzeit ganz oder teilweise mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben werden.

Diese sog. freie Rücknehmbarkeit wurde für begünstigende Verwaltungsakte durch Änderung des Art. 60 VGB im Interesse des Vertrauensschutzes erheblich eingeschränkt. Danach kann ein begünstigender Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat (subjektive Komponente) und das Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist (objektive Komponente). Abs. 6 des Art. 60 VGB regelt die Fälle, in denen die Verwaltungsakte zwar bei schutzwürdigem Vertrauen zurückgenommen werden dürfen, die Betroffenen aber eine Entschädigung für den dadurch entstandenen Vermögensnachteil erhalten.

Voraussetzung des Vertrauensschutzes ist, dass der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit den öffentlichen Interessen an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

2. Einführung des Instituts des «Verwaltungsrechtlichen Vertrags»

a) *Abschaffung des Verwaltungsrechtsgesch@fts*

Nach der Analyse der fast fünfj@hrigen georgischen Gerichtspraxis und nach der Kenntnisnahme von ausl@ndischen Erfahrungen wurde das Institut des Verwaltungsrechtsgesch@fts abgelehnt. Laut Art. 2 Abs. 1 «g» des VerwGB (alte Redaktion) sind Verwaltungsrechtsgesch@fte alle Zivilrechtsgesch@fte, an denen die Behörde als eine Partei beteiligt ist. Demnach werden alle Streitigkeiten bezüglich der Verwaltungsrechtsgesch@fte von allgemeinen Gerichten im Wege der Verwaltungsverfahren verhandelt, was zu einer Überbelastung der Verwaltungsrechtsprechung geführt hat. Ebenso problematisch war das Institut des einseitigen Verwaltungsrechtsgesch@fts. Die in der Praxis des Obersten Gerichts Georgiens etablierte Interpretation des Begriffs des einseitigen Rechtsgesch@fts war so weitgehend, dass sie sich auch auf individuelle Verwaltungsrechtsakte von Behörden über die Entlassung eines öffentlichen Bediensteten bezog. Z.B. h@lt die Kassationskammer des Obersten Gerichts für Verwaltungssachen und Sachen anderer Kategorien in ihrem Beschluss (3c-ad-51-c-02) vom 02.12.2002 fest, dass «der streitige Erlass die arbeitsrechtliche Beziehung zwischen W.M. und dem Innenministerium betrifft und deshalb soll er nicht als ein «Verwaltungsrechtsakt» im Sinne des Kapitels IV des Allgemeinen Verwaltungsgesetzbuches behandelt werden; dementsprechend sind bei der Prüfung seiner Rechtm@ßigkeit nicht die einschl@gigen Normen der Verwaltungsprozessordnung anzuwenden.»

Zum Zwecke der Entlastung der Verwaltungsrecht-

sprechung und zur Konstituierung der richtigen Gerichtspraxis wurde Kapitel V des VGB modifiziert. Die Gesetzesgrundlage des verwaltungsrechtlichen Vertrags als einer öffentlichrechtlichen Form des behördlichen Handelns bildet das Allgemeine Verwaltungsgesetzbuch Georgiens. Es enthält die Legaldefinition des verwaltungsrechtlichen Vertrags (Art. 2 Abs. 1 «g» des VerwGB - neue Redaktion) und bringt die einschlägigen speziellen Normen hierzu in Kapitel V des Gesetzbuches (Art. 65 - 71) zusammen. Die Behörde ist berechtigt, sowohl verwaltungsrechtliche als auch privatrechtliche Verträge abzuschließen. Beim Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen durch die Behörde sind das Allgemeine Verwaltungsgesetzbuch und die entsprechenden Normen des ZGB anwendbar (Art. 65 Abs. 2 VGB).

b) Definition des verwaltungsrechtlichen Vertrags

Laut Art. 2 «g» des VGB (neue Redaktion) ist der verwaltungsrechtliche Vertrag ein durch eine Verwaltungsbehörde zum Zwecke der Ausübung öffentlicher Befugnisse mit einer natürlichen oder juristischen Person oder mit einer anderen Behörde abgeschlossener zivilrechtlicher Vertrag.

Der Vertrag als ein Institut des Zivilrechts ist eine auf die Entstehung, Änderung oder Beendigung eines Rechtsverhältnisses gerichtete zweiseitige (oder mehrseitige) Willenserklärung. Der Vertrag wird aufgrund aufeinander abgestimmter und auf den gleichen Zweck gerichtete Willenserklärungen der Parteien geschlossen. Ist der zweiseitige Wille nicht gegeben, so gibt es auch keinen verwaltungsrechtlichen Vertrag.

Die Behörde ist berechtigt, sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Handlungsformen zu wählen. Dem

VGB wurde Art. 65¹ hinzugefügt, wonach die Behörde befugt ist, einen privatrechtlichen Vertrag abzuschließen. Fraglich ist, wann ein von einer Behörde abgeschlossener Vertrag einen verwaltungsrechtlichen Charakter hat. Die Beantwortung dieser Frage ist prozessrechtlich von Bedeutung: Streitigkeiten über den Abschluss, die Ab@nderung oder die Beendigung verwaltungsrechtlicher Vertr@ge verhandeln die allgemeinen Gerichte im Wege des Verwaltungsverfahren (Art. 25¹ Abs. 2 der Verwaltungsprozessordnung).

c) Abgrenzung der verwaltungs- und privatrechtlichen Vertr@ge

Zur Abgrenzung verwaltungsrechtlicher Vertr@ge von privatrechtlichen Vertr@gen ist ein Element der Legaldefinition des Vertrags heranzuziehen, n@mlich «zum Zwecke der Ausübung öffentlicher Befugnisse». Der Zweck des Vertrags bestimmt auch seine Rechtsnatur. Auf die rechtliche Stellung der Vertragsparteien kommt es nicht an; allein die Tatsache, dass einer oder beide Vertragsparteien Behörden sind, gibt uns nicht die Möglichkeit, diesen zum verwaltungsrechtlichen Vertrag zu erkl@ren. Es ist also möglich, dass zwei Behörden einen zivilrechtlichen Vertrag miteinander schließen.

Der Zweck des Vertrags ist nach seinem Inhalt zu bestimmen. Es kommt darauf an, die Rechtsnatur der Sachverhalte, insbesondere der vertraglichen Verpflichtungen und festgehaltenen Forderungen festzulegen. Es handelt sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, wenn:

- er um die Befolgung von verwaltungsrechtlichen Normen bemüht ist;
- er zum Erlass eines individuellen Verwaltungsrechtsakts

oder zur Vornahme von Verwaltungsmaßnahmen verpflichtet;

- er öffentlich-rechtliche Befugnisse oder Verpflichtungen der Bürger festlegt.

3. Probleme der Verwaltungspraxis

In den Jahren 1999/2000 war bewusst auf das obligatorische Widerspruchsverfahren verzichtet worden, weil angenommen wurde, dass das Vertrauen der Bürger in die Lernfähigkeit der Verwaltung gering sei. Nach einigen Jahren Praxis sollte diese Entscheidung überprüft werden. Insofern ist heute die Idee der Änderung dieser Vorschriften aktuell.

Nach geltender Regelung des VGB haben die betroffenen Personen das Recht, die Beschwerde entweder gemäß dem Verwaltungsgesetzbuch oder auf gerichtlichem Wege einzuleiten. Die Möglichkeit, bei Behörden ein Vorverfahren durchzuführen, wird von den Klägern kaum in Anspruch genommen. Der Gesetzgeber hat in Art. 10 VPO Georgiens bestimmt, dass eine natürliche Person beim erstinstanzlichen Gericht die staatlichen Gebühren nur dann zu leisten hat, wenn sie die Möglichkeit der Einreichung der Verwaltungsbeschwerde nicht genutzt hat. Diese Vorschrift des Gesetzes sollte zur Entlastung der Verwaltungsgerichte führen. Tatsächlich wurde aber damit nichts erreicht. Es wird noch immer die Klage beim Gericht bevorzugt, oder es werden beide Möglichkeiten zusammen genutzt, was die Sache noch komplizierter macht.

Die Verwaltungsbeschwerde wird von der Verwaltungsbehörde geprüft und entschieden, die den Verwaltungsakt erlassen hat, soweit es bei der Behörde eine höhere Amtsperson

son gibt, die der den Verwaltungsakt erlassenden Amtsperson oder Abteilung vorsteht. Die Person, die an der Vorbereitung und am Erlass des angefochtenen Verwaltungsrechtsakts beteiligt war, darf über die Verwaltungsbeschwerde nicht mitentscheiden. Verwaltungsbeschwerden gegen einen von dem Leiter einer Verwaltungsbehörde erlassenen Verwaltungsakt werden durch die übergeordnete Behörde geprüft und entschieden.

Die hier ausgeführten Regelungen des VGB lassen die im deutschen Verwaltungsrecht bekannten Funktionen des Widerspruchsverfahren außer Acht: Es dient erstens dem Rechtsschutz des Widerspruchsführers. Neben diese Rechtsschutzfunktion tritt zweitens die Selbstkontrolle der Verwaltung und drittens die Entlastung der Verwaltungsgerichte. Eine wichtige Funktion kommt dabei insbesondere der Begründung des Widerspruchsbescheids zu, die für den Widerspruchsführer oftmals die Basis für die Entscheidung bildet, ob er den Klageweg beschreiten soll.

Nach dem Projektvorschlag zur Revision des Verwaltungsgesetzbuches werden die Vorschriften des Art. 70 VwVfG übernommen, wonach der Widerspruch bei der Behörde zu erheben ist, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Die Einlegung des Widerspruchs bei der Ausgangsbehörde trägt damit dem Umstand Rechnung, dass sich zunächst die Ausgangsbehörde im Abhilfeverfahren mit diesem erneut zu beschäftigen und ihn bei zügiger Einlegung auf seine Recht- und Zweckmäßigkeit zu überprüfen hat. Hat sie den Widerspruch für begründet, hat sie ihm abzuhelpfen. Durch die Einführung eines obligatorischen Widerspruchsverfahrens wird die Entlastung der Verwaltungsgerichte bezweckt.

VERANSTALTER:

Parlament der Republik Aserbaidshon
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
Center for International Legal Cooperation (CILC – Netherlands)

INTERNATIONALE KONFERENZ VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSSTAAT – DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM IN ASERBAIDSCHAN

PROGRAMM

*3. Mai 2006
Hotel Europe
Baku
Aserbaidtschan*

**Internationale Konferenz zum Thema
«VERWALTUNGSRECHT UND RECHTSSTAAT –
DIE VERWALTUNGSRECHTSREFORM
IN ASERBAIDSCHAN»**

Mittwoch, 3.5.2006

- 09.30** Registrierung der Teilnehmer
- 10.00** Eröffnung der Konferenz
Herr Thomas Herrmann, GTZ
S.E. Botschafter Herr Detlef Lingemann
Deutsche Botschaft Baku
Herr Safa Mirzayew, Leiter der Verwaltung
des Parlaments der Republik Aserbaidtschan
- Diskussionsleitung
Safa Mirzayew
- 10.30** *«Die Verwaltungsrechtsreform in Aserbaidtschan:
Realität und Entwicklungsperspektiven»*
Sayyad Karimow, Stellvertretender Abteilungsleiter
für die Verwaltungs – und Militärgesetzgebung im
Parlament der Republik Aserbaidtschan

- 11.00** *«Die Verwaltungspraxis in Deutschland: Entwicklung, Erfahrungen und Perspektiven»*
Herr Volker Ellenberger, Abteilungsleiter im Justizministerium Baden-Württemberg, Stuttgart (Deutschland)
- 11.20** Kaffeepause
- 11.50** *«Die Verwaltungsrechtsreform in den Niederlanden: Erfahrungen und Lehren»*
Herr Prof. Dr. Michiel Sheltema, Vorsitzender des wissenschaftlichen Rates der niederländischen Regierung zum Verwaltungsrecht (Niederlande)
- 12.10** Diskussion
- 13.00** Mittagessen
- Diskussionsleitung
Herr Shahin Aliyew
- 14.30** *«Die Rolle des Europarats bei der Harmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts»*
Herr Philippe Gerber, stellvertretender Präsident des Expertenkomitees des Europarats zum Verwaltungsrecht (CJ-DA), Bern (Schweiz)
- 15.00** *«Verwaltungsrecht in der Transformation - Erfahrungen mit dem neuen Verwaltungsverfahrensgesetz in Georgien»*
Herr Paata Turawa, Lektor an der Staatlichen Universität Tbilissi (Georgien)
- 15.15** Kaffeepause
- 15.45** Diskussion
- 16.30** Schlussbemerkungen und Ende der Konferenz

**ADMINISTRATIVE LAW AND THE RULE
OF LAW – THE REFORM
OF ADMINISTRATIVE LAW
IN AZERBAIJAN**

PREFACE

The project «Support of legal and judicial reforms in Azerbaijan» of the German Agency for Technical Cooperation (GTZ) hosted on 3 May 2006 in Baku together with the Parliament of the Republic of Azerbaijan and the Center for International Legal Cooperation (CILC) from the Netherlands an international conference on «Administrative Law and the Rule of Law - The Reform of Administrative Law in Azerbaijan». A total of 76 participants attended the event, amongst them 13 deputy ministers, numerous other high-ranking officials from the Presidential Office, Parliament, the administration and the judiciary as well as several guests from abroad.

The conference was intended as a kick-off event for the reform of the administrative law that has recently been begun in Azerbaijan. Its aim was twofold:

Firstly, the new Azeri law on administrative procedure and its fundamental meaning for the future relationship between the state and its citizens was introduced to high-ranking representatives of the government, public authorities and the judiciary as well as the public. The law, which will become effective together with a law on court procedures in administrative matters on 1 January 2007, is a cornerstone of the administrative law reform and will animate and further strengthen the commitment of the Republic of Azerbai-

jan as laid down in the constitution to establish the rule of law in the practice of administration. The law aims at making the procedures of the administrative authorities in Azerbaijan more transparent and efficient, at binding the authorities' activities to legal principles and at improving the protection of citizens and companies from unlawful administrative decisions. It thereby increases legal certainty and is at the same time an important instrument in the fight against corruption in Azerbaijan.

Secondly, the conference aimed at informing the participants on the administrative practice in other European countries such as Germany, the Netherlands and neighbouring country Georgia as well as on the guidelines established by the Council of Europe in this field of law. It was thereby at the same time an advertisement for a modern administrative law that is in line with accepted and established European legal standards.

The lively discussion at the conference highlighted the timeliness of the subject and the participants' interest in the reform of the administrative law in Azerbaijan. It was held unanimously that the reform will contribute substantially to the further development towards a country governed by the rule of law. However, its success critically depends on the administrative activities of the authorities being placed on a wide legal basis and the administration and the judiciary closely acquainting itself with the application of the new law.

All speeches held at the conference are published in the three conference languages in this conference transcript. They are thereby made available to a large number of experts for their information and for future discussions.

Mr. SAFA MIRZAYEV
CHIEF OF THE OFFICE OF THE PARLIAMENT
OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

OPENING SPEECH

Distinguished participants of the conference!
Ladies and gentlemen!

The Constitution of the Republic of Azerbaijan, adopted on 12 November 1995 boosted start up and implementation of reforms in various fields of life.

Nonetheless, there was a need to conduct reforms in the sphere of the administrative law and administration, as an integral part and logical continuation of the above mentioned reforms. It was a requirement dictated by the time. Old Soviet totalitarian system of relations had already accomplished its time. It was a time, when the country experienced creation of a new system of relations, formation of market economy, and establishment of new forms of property. Transition into a new system, as well as democratic and building of the rule of law declared by the Constitution, conditioned compliance of administrative relations to the modern development level, improvement of administrative-legal forms of administration, and application of new forms and methods of administration in practice. Those processes made creation of adequate administrative-legal and administrative-procedural guarantee system, and relevant legal framework in this regard necessary.

It has been recognized that efficiency of the legal regulation is determined by its compliance to the public demand, as well as to the tendencies and strategy of state building. From this point of view, the strategy of building of the rule of law declared in Azerbaijan Republic required conformity of norms defining forms of administrative activities to the modern development tendencies. We had to turn the administrative law into legal means for establishing the state structures promptly implementing laws for the sake of person and society.

On the other hand, Azerbaijan is a member to the number of international organizations. At the same time, Azerbaijan joined numerous international treaties and declared them an integral part of its domestic legislation. Creation of a new approach toward the subject, content, functions, principles and institutions of the administrative law in regard with the international cooperation and international processes, required materialization of the new, advanced ideas and concepts at the level of the laws. From this viewpoint, it was particularly important to apply legal principles based on international standards in design of the administration-citizens relations, in activities of state structures and in the field of human rights; to study advanced international experience and apply it in the lawmaking process.

I would like to touch upon another aspect, making reforms in this field a necessity, which is a problem of corruption, concerning currently international community, as well as authorities of Azerbaijan. In Azerbaijan, incorporating provisions of the international instruments adopted for the solution of this problem into national legislation, fight against corruption has been announced one of the main directions of the state policy. Mr. Ilham Aliyev, the President of the Republic of Azerbaijan stressed also the extraordinary importance of this policy direc-

tion. The measures planned to be implemented within the frame of the administrative law reforms and aimed at creation of legal grounds of efficient and transparent activities of administration, can be included in the list of preventive measures against corruption. For this reason, it is envisaged to develop and adopt the "Law on Administrative Procedure" and other supportive regulations to it within the State Program against Corruption.

The State Program once again demonstrated the political will of the leadership of the country regarding reforms, and showed that these reforms are necessary and inevitable. Hence, relying on the political support of our national leader Mr. H.Aliyev we decided to make first, and at the same time important steps. Thus, an international task force consisting of the representatives of Azerbaijan, Germany and the Council of Europe was established. I feel myself committed to cite one fact here. The mentioned reforms are being carried out in close collaboration with German Technical Assistance Society and the Council of Europe. Recently, the Dutch International Legal Cooperation Center has also joined this process actively.

For the time being, reforms in the field of the administrative law carried out with the support of the international organizations have started bringing positive results. The Law "On Administrative Procedure" defining rules of behavior and procedural guarantees for the administrative bodies, as well as legal basis for their activities, has been adopted by the Parliament and signed by the President. Works on the another related draft law - "The Administrative Procedural Code", are going on intensively. It is envisaged to submit above mentioned draft law to the Parliament for discussions in autumn session.

Dear participants of the conference!

There is usually a specific aim of each action, particularly of the reform covering wide scale and complex measures. We also have a positive intention and clear aim in carrying out reforms in the field of the administrative law. Our aim is to put into life our duty of democratic state and the rule of law. The road to this aim goes through provision of rule of law, establishment of independent judiciary system, structuring the administration-citizen relations according to the principles of the rule of law, lawful and legal grounds for activities of the administrative bodies, and provision of right to challenge lawfulness of the decisions of the administrative bodies in courts. We have stepped on this big road, and moving forward confidently. I wish successes to all of us in achieving our aim.

I would like to explicitly thank here once again the speakers, moderators and interpreters for their dedicated cooperation.

Baku, June 2006

Thomas Herrmann
Head of the GTZ project «Support of
legal and judicial reforms in Azerbaijan»

Mr. SAYYAD KARIMOV
DEPUTY CHIEF OF THE DEPARTMENT
FOR ADMINISTRATIVE AND MILITARY
LEGISLATION AT THE PARLIAMENT OF
THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

THE ADMINISTRATIVE LAW REFORM
IN AZERBAIJAN: REALITY AND
DEVELOPMENT PERSPECTIVES

Distinguished Participants of the Conference!
Ladies and Gentlemen!

Over the history, search for the efficient ways of solving the problems of administration-citizen relations has become one or even the first one of the features affecting establishment and development of statehood. In other words, history of the statehood development is in fact the development of the state-citizen relations itself. At the early stages of the statehood development opportunities for the individual to influence administration were determined by hisher social-class affiliation. Social-class stratification existing among the members of the society conditioned inequality among legal positions of individuals.

Declaration of the formal legal equality was an important historical step toward freedom, law and human rights, and opened the way to the new stage in the development of the statehood, a stage of legal state building.

Doctrine of the Legal state was created around the idea of human rights and specifically for the realization of this idea.

Modern western and European countries exerting special attention on human rights and freedoms, have attained significant development in the field of the legal state building, and created wealthy system of scientific-theoretical knowledge and practical capacity. Post soviet countries, including Azerbaijan, desiring to integrate into the Europe and modern world, ought to accurately study this knowledge and experience, and efficiently apply this potential. We are committed to benefit from rich historical heritage created by humanity and related to establishment of administration-citizen relations, use them efficiently and take into account statehood standards and development tendencies of the contemporary world.

After Azerbaijan re-gained its independence, all the works that were envisaged for democratization of the society, as well as the works being really implemented for this purpose, required from us to have a new approach toward the eternal problem, which is the problem of administration-citizen relations. This was a natural process, as after the collapse of the Soviet Union, the old system of relations was destroyed, socio-political context changed, and new factual situation was shaped. Adopting a new Constitution on 12 November 1995, Republic of Azerbaijan declared the will to establish a legal state and demonstrated once again necessity of having a new and modern look at this important problem. Hence, such institutions as provision of human and citizens' freedoms and rights, legitimacy of activities of state bodies, and uniform regulation of acts and activities of those bodies became of specific importance. In order to convert the freedoms and rights enshrined by the Constitution into a reality of our days and facts of our life, it was essential to carry out reforms aimed at solution of the said problem in the plane of the administration-citizen relations. This became a vital ne-

cessity. First, being driving problems of the political-legal thought with many centuries of history, citizen-administration relations do not barely create theoretical and philosophical interest; at the same time and most importantly, they are crucial for building democratic state and society in terms of application and experience. This is for the reason that it is not possible to set civil social and legal regulations in the society without taking into consideration these relations. Secondly, in the democratic part of the contemporary world human factor is paid more attention in citizen-administration relations, while administration is envisaged as an institution obliged to protect interests of its citizens, provide general welfare in the society, and stress social aspects in its activities. At the time being, administrative activities serve more as social activities playing a role of source of welfare for the population, improving living standards upon social demand and organizing infrastructure.

This kind of approach toward the problems is originated from the nature and principles of the legal state, and democratic substance of the civil society. Governing methods and rules used by the administration are to be based on the constitutional principles, meet requirements of the legal state and justice, and necessarily take into account interest of those who are interested.

The experience of the liberal-democratic countries also illustrates that establishment of the uniform procedure rules for the governing activities of the state bodies or administrative institutions is the most efficient way of prevention the abuse of the power, and violation of citizen's rights and freedoms. In the legal state it can not be acceptable that different administrative bodies determine separately such important issues as regulation of administrative procedures, related to the general-legal administrative activities and execution

of the competences regarding prohibitions, permissions, registration and so on. Each and every administrative body is to build its relations with citizens on the basis of the rules defined in a clear and precise manner. It ought to be taken into consideration, that certain behavior of the administrative body toward the citizen is a factor which influences formation and the nature of the attitude of said citizen toward the entire state. Therefore, the administration should ground its behavior with citizens on this factor and establish relations based on mutual trust and cooperation. In the democracies with constitutional traditions all the procedural rules for relations between the administration and citizens are set up by the laws on administrative procedures. This in its turn means, that none of the state bodies, officials or public figures is able to solve any kind of issues according to hisher own discretion apart from the rules set forth by the law.

Reality existing in Azerbaijan today is that procedural rules are regulated by the numerous norms and regulations enshrined by separate laws, and have fragmental nature. As there is no uniform law in this field, different state bodies apply different procedural rules in their activities. Each state institution establishes its own special rules regulating its relations with citizens and in most of the cases these rules do not regulate state body-citizen relations, but only the actions and behavior of citizens. Moreover, these rules sometimes are subjected to often changes, and, the instructions, orders and other documents upon which these rules are formulated, are almost never published and thus, public is not aware of them. It is not possible for the citizens to get information they are interested in through telephone or other means of communication. In order to do this, the citizen should personally appear at the state body, sometimes to stand in line and only after this an official from the state

body would answer his basic questions about which papers are to be submitted, how to fill them, and so on. But it should be taken into consideration that the basic rights of the citizens to freedom of action and to handle his free time are being violated thus, and the citizen is subjected to waste of time and money. Therefore, it is crucial to develop more democratic and transparent procedural rules based on constitution for regulation of citizen-administration relations. It is also very important to have uniform rules for all state bodies. Only in such a case, it is possible to provide abidance of principles of equality and legal security in administration-citizens relations.

Only uniform, transparent and simple procedural rules regulated by the constitutional principles can protect citizens (persons) from arbitrariness, and bureaucracy of officials. On the other hand, this kind of uniform procedural rules would increase efficiency of activities of the administrative bodies and responsibility regarding implementation of administrative functions by the officials. Importance of regulation the procedural rules related to the administrative activities of state bodies at the level of the uniform law has been accepted unambiguously by the number of the legal democracies for a long time now.

Adoption of the general in this field law was expression of the necessity related to the settlement of the problems in administration-citizens relations building. Codification of this field is directed toward more complete regulation of the legal rules and most importantly, determination of the standpoints and guiding principles for the entire administrative law. The aim of the legislation is to provide legal unity by adopting the uniform law for all administrative bodies. Before adoption of this law, norms regulating administrative procedures were distributed in different laws and had frag-

mental nature. Uniform law achieved elimination of such disorderliness. Some provisions, for instance, the principles of the legal state in the administrative procedure were set forth at the level of the uniform law for the first time. Principles of the legal state are the backbone of the modern society. Unless these principles are observed, it is possible to achieve neither economic growth, nor general welfare of the population.

On the other hand, after adoption of this law, there is no additional need to define procedural norms in specific laws. Furthermore, public law serves simplification and rationalization of the administration's activities. The main importance of the law is, no doubt, expressed in reinforcement of the positions of citizens whose rights are clearly and precisely stated in the administrative procedures. Thus, the citizens are assured that their rights enshrined by the public law will be provided in a minimum level in relations with the administration, regardless in which field these relations take place.

Another important issue, attracting attention in the context of reforms of the administrative law is related to provision of the judicial oversight over the administrative activities. The Constitution of the Republic of Azerbaijan envisages possibility for the citizens to plead to court on decisions, actions or inaction of the state officials (article 60). The Law of the Republic of Azerbaijan «On Appeal to Court on Decisions, Actions or Inaction Violating Rights and Freedoms of Citizens» dated 11 June 1999 has provided a right for the citizens to directly appeal to the court not only about decisions and actions (inaction) violating rights and freedoms of citizens, and decisions impeding exercising rights and freedoms; citizens also can directly appeal to the court about official information which serves as a ground for making decisions and actions violating citizens' rights and freedoms.

Nevertheless, a special law setting up precise procedural rules for assize and settlement of such complaints, e.g. disputes between citizens and administrative bodies and their officials, has not been adopted so far. Currently mentioned disputes are being considered on the basis of the rules prescribed by the «Procedure on Consideration of Cases of General Legal Relations (Special Claim Procedure)» semi section of the Civil Procedural Code. But if we are talking about protection of citizens' rights and freedoms, judiciary oversight over the legitimacy of actions of administration or municipalities, as well as citizens' appeals on decisions and administrative acts adopted by the state bodies and separate officials, logically we face the following question: are the disputes created by the general administrative law relations to be considered by application of the norms of civil-procedural law or administrative procedural law? Should the general courts consider this type of cases or should new administrative courts be established for this purpose?

Comparative analysis of the existing legislation regulating administrative law relations shows that political, economic and social changes in the Azerbaijan Republic under the conditions of the independent state building, and creation of the new administrative system after collapse of the Soviet Union have changed the content of the administrative law in a significant extent. Replacement of the system of domination in citizen-administration relations with the system based on the mutual cooperation, establishment of independent judiciary system to be guarantee of citizens' rights and freedoms, as well as the rule of law, and the legal framework for administrative processes which is expanding year by year, created a basis for development of the administrative procedural law and establishment of the independent court based on the administrative procedural law.

As it is known, the aim of the administrative law is to create a balance between the necessity of efficient administrative power and prevention of the damage which can be caused to individuals due to abuse of this power. For this reason, stipulation of rights and freedoms of citizens by the law is not enough; another crucial point is that the responsibilities of state bodies according to these rights and freedoms should be determined. In the of context of administrative activities it means that administration can interfere in the sphere of rights and freedoms of citizens only on the basis of the lawful authorising. For this reason, administration should pay special attention to the principles of lawfulness (or rule of law) and provision of legal protection in courts.

Provision and protection of human rights and freedoms should become a foundation for structuring and implementation of state administration. In this mentioned context, activities of administration and its subjects are to be framed by the regulations; citizens' rights and freedoms are to be provided through court decisions upon their appeal on illegal administrative acts; and judicial control is to be provided over the activities of administration.

A citizen has a right to analyze and assess grounds, efficiency and lawfulness of the decisions made by the state bodies regarding administrative activities. In this regard, the state should define the necessary organizational-legal mechanisms on one hand, to provide legal responsibility of officials acting illegally, on the other hand to protect rights and freedoms, and legal interests of citizens. Determination of the circle of courts dealing with judiciary control over the administration and making decisions on abolishment of unlawful administrative acts, and establishment of procedural grounds for functioning of those courts are included into the list of such mechanisms.

In our opinion, the rules for investigation and settlement of the cases related to the disputes between the administration and citizens regarding administrative activities, decisions of administrative bodies (administrative acts) and procedures of judiciary control over the actions of officials are to be settled by the norms of the administrative-procedural law, and there is no doubt about its expediency. Another important point is that the administrative claim factor should play a central role in the system of administrative-procedural legal relations. Administrative claim should be a basis for the administrative court proceeding comparable with the civil procedure due to its social importance and scale. In the disputes with the administration a citizen should appear as not a complainant, but as a plaintiff and participate in the court proceedings as an equal party (arm). Nevertheless, differently from the civil claim proceedings, in administrative court proceedings the court should have more procedural opportunities to find facts and exhibits of the case. This is a very principal issue, because due to the limited procedural opportunities, citizens are not able to get information from state agencies and officials regarding unlawful actions and decisions of state bodies and officials.

Real provision of citizens' rights and freedoms is considered to be the main objective of the modern legal state. Efficiency of the legal protection directly depends on legal mechanisms, forms and methods directed toward restoration of rights and freedoms violated by the administration and officials. Judicial control carried out by the administrative courts over the activities of administrative bodies can be considered as the most effective among these legal methods. This has been proven in the experience of the liberal-democratic countries of Europe (for instance, Germany, France, Switzerland and so on). It is possible to offer the following

Mr. VOLKER ELLENBERGER
CHIEF OF THE DEPARTMENT AT THE MINISTRY
OF JUSTICE IN BADEN-WÜRTTEMBERG,
STUTT GART (GERMANY)

THE PRACTICE IN THE FIELD OF
ADMINISTRATIVE LAW IN GERMANY:
DEVELOPMENT, EXPERIENCE
AND PERSPECTIVES

Ladies and gentlemen,

I am very pleased to speak before you at an international conference on administrative law reform in Azerbaijan. It is my pleasure to share with you German practice of administrative law. To ease understanding of the subject, I have divided my presentation into several parts. In Part 1 I will touch upon history and development of law of administrative procedure in Germany that resulted in enactment of the Federal Statute of Administrative Procedure and administrative procedure statutes of the Lands. Secondly, I will brief you on the structure of these statutes and key instruments of administrative procedure. Further in Part 3 I will describe the process of rights protection in administrative agencies and go on to inform you about reform directions in this area. In Part 4 I will comment on attitudes of citizens and then public administration entities toward laws of administrative procedure.

1. Historical development of administrative procedure

As ideas of the 18th Century European Enlightenment spread, an opinion was formed in Germany that personal rights of citizens should be effectively protected against despotism of monarchs and arbitrariness of their officials. Quintessentially, this means that positive law should rule instead of royal will, as was expounded in Montesquieu's treatise of 1748 *On Spirit of Laws*. That's whence the notion of **the legitimacy of governance** became known. In the contemporary world, this principle is understood in the way that the executive [power] should act not as it pleases but in accordance with the law. The legitimacy of governance principle comprises two requirements:

– **the of parliamentary prerogative principle** provides that citizen's legal relations with the state should be governed by general laws to be enacted by the parliament. These laws should be definitive and predictable. Laws regulate rights and obligations of citizens within the bounds of the Constitution and are implemented by administrative entities in specific cases.

– **the rule of law principle** signifies that the will of the state as reflected in laws is superior to the its will as reflected in other legal documents (executive orders, administrative acts, etc.). For public administration entities the rule of law means that they must enforce laws (**the enforcement requirement**) and, most importantly, must enforce them correctly (**no evasion of law**).

While these guiding principles has remained steady, the theory of law and the practice of administrative courts have evolved from the middle of the 19th Century to the present day; administrative law have changed and continues to be clarified and expanded so that the following concepts are formulated quite differently now:

- a concept of discretionary authority and limits of discretionary authority;
- the principle of proportionality in administrative activity;
- application of the principle of conscience in administrative law;
- challenge to and recall of administrative acts.

Only after WWII these unwritten general principles of common law started to be regulated by **the Statute of Administrative Procedure**. As you know, Germany is a federal state. According to the German Constitution, both the Federation and the Federal Lands can set the rules of administrative procedure. On the federal level, the Statute of Administrative Procedure to be applied to federal administrative entities was enacted already in 1976. The Lands also adopted similar administrative statutes to regulate their administrative agencies. But as there is 95% correspondence between these Land statutes and the federal legislation, I dare say that administrative procedure in Germany has been uniformly applied since 1976. For easier comprehension I will further refer to the Statute of Administrative Procedure of the German Federative Republic.

2. Structure and system of administrative procedure law

Now, allow me to present **general information** on the structure and system of the Statute of Administrative Procedure as well as about key administrative procedures.

A) Development of administrative law in Germany has not proceeded by prescribing administrative procedure in specific laws. Of course, an idea that it is more advisable to regulate administrative proceedings by particular laws that establish functions and competence of specific administrative entities is a valid one. Let me illustrate my point with an example: our land construction rules (formal legal acts on land use) require getting a special permit for doing construction work. If a construction company has failed either to obtain such a permit or to build in conformity with the permit obtained, a competent administrative body may prohibit using the building in question or even, if construction materially violates safety rules, may order to stop it. Therefore, in this case legal authority to act originates from a special construction statute. This special statute also sets down the conditions under which an administrative agency *is required to produce a certain legal result* (mandatory legal action) *or is able to produce that result* (discretionary legal action). Special statutes often envisage discretionary actions. When an administrative agency is given discretionary authority, it can decide whether it is expedient to act and, if necessary, what should be the substance of such legal decision. For instance, in the example from construction law I have just cited, the administrative agency in question may (but is not required to) decide to discontinue construction. In practice, administrative authorities usually do not consider it immediately expedient to use the means of the last resort. In the case under consideration, the administrative agency would prohibit a construction beneficiary to use a building erected in violation of a construction permit, thus giving it a chance to alter the building in order to correspond to the permit issued.

As you can imagine, there is a multitude of special statutes (e.g. on hazardous wastes, on legal residence, on police). These laws authorise administrative agencies to conduct specific activities. They set rules to be abided by citizens and decide on whether administrative authorities have the right to intervene into the rights of citizens. Furthermore, the statutes define functions and discretionary authorities to be followed by administrative agencies during such interventions. Nevertheless, the special statutes do not usually prescribe the procedure and form of administrative decision-making. The special laws do not provide for the following:

- type of activity (procedure) used by an administrative agency when making a decision;
- evidentiary means for investigating the factual state of affairs available to an administrative agency;
- a requirement (or lack thereof) to hear citizen(s) before making a decision;
- a manner of informing citizen(s) about a decision taken.

All of these procedural legal issues are resolved by the Statute of Administrative Procedure, which also prescribes provisions that administrative agencies must follow when making decisions within authority granted to them by specific laws. The practical advantage is that there is a uniform statute that deals with legal issues arising out of decisions taken by administrative bodies within their legally mandated area of competence. In other words, special statutes only prescribe provisions that can not be generalised and must be contained exclusively in specific legislation.

To summarise: a decision to be taken by an administrative agency must conform both to substantial legal provisions contained in a special statute and to administrative legal provisions prescribed in the Statute of Administrative Proce-

ture. It also means that in all areas of governance there is a need for special statutes to legalise interference into citizens' rights by administrative authorities. These laws must be adopted by the parliament, because executive orders simply issued by an administrative agency are not sufficient to justify the said interference.

The Law on Administrative Procedure of the Azerbaijan Republic to enter into force from 1 January 2007 has gone the way of the German law. The Law on Administrative Procedure contains general provisions to be followed by any administrative body in Azerbaijan when making any administrative decision. Since administrative entities regularly interfere with Constitutionally-protected legal status of Azerbaijani citizens, it is also requisite that the Parliament of Azerbaijan enacts relevant special statutes.

Similarity with the German Statute is also seen in that the Law on Administrative Procedure is **applicable to activities of any administrative agency** in Azerbaijan. Hence, its application is not dependent on availability of a specific legal act (e.g. an administrative act issued by the agency in question), nor on the fact that the agency takes an initiative to perform an action (proactive action), as happens in some cases. I would like to briefly point out the **difference** between these two procedures. If a competent entity issues a building permit, or an immigration office departs an illegal immigrant, then the administrative agency in question enforces the requisite law provision by a specific administrative act that **requires** or **proscribes** certain action(s) by an individual. But if, for instance, an administrative agency informs citizens about the real threat of avian influenza and calls on them through mass media to comply with certain rules of conduct, the legal situation is different in that the

agency is providing binding regulation of an actual case. In such cases the administrative agency fulfils its role of protecting the public interest by proactively regulating citizen's actions. In this activity must also be as well the agency is bound by the statute of administrative procedure in both German and Azerbaijani law.

B) The Azerbaijani law as well as the German one emphasises **objective, impartial and comprehensive investigation** of actual cases before taking an administrative decision. This means that an administrative agency shall not depend on information provided by interested parties or evidence accompanying their requests, that is, an administrative agency must examine the facts important to the case at hand as part of its official function. In the cited example, before taking a decision to order suspension of construction work, the administrative agency shall establish that construction on a given site is conducted with contravention of existing norms. To this purpose, in most cases it will be necessary to visit the construction site directly. If there are professional issues related to decision about suspension of construction that the ruling agency itself cannot competently resolve (e.g. stability of a constructed structure, or the strength of the foundation), it must investigate these facts by referring to other relevant administrative bodies or by assigning private specialists to conduct a construction assessment.

C) Precisely as Azerbaijan's Law on Administrative Procedure, the German Law also prescribes **legal means** of regulating administrative activities available to an administrative entity. Except for proactive actions I have already referred to, the German Statute of Administrative Procedure provides for three administrative legal means available, as the following:

1. administrative acts;
2. public administrative contracts;
3. planning orders.

For decisions taken on specific issues, the most typical and widely used instrument is an **administrative act**. The definition of an administrative act in German law is identical to the definition in the Azerbaijani law: it is a decision, order or any other public action by an administrative agency aimed at regulating a specific situation in the domain of public law that creates legal effects for pertinent physical or legal persons.

Along with an administrative act, the German Statute of Administrative Procedure provides for an instrument called an **administrative contract**. Although it is not part of the Law of Administrative Procedure of the Azerbaijan Republic, I would like to inform you about this procedure and try to explain its advantages. An administrative contract is a voluntary agreement between a citizen and an administrative agency in which they enter as equal parties, in contrast with relations of compliance-control as is the case with an administrative act.

Allow me to give you an example. Let's say the law on construction provides that a building permit to erect a large shopping centre in the city downtown can only be given on the condition that it will be equipped with a parking lot for 150 cars. Let's further suppose that a person constructing the shopping centre is unable to provide the requisite parking for want of land where the parking lot can be build. The citizen requests from an administrative agency to be relieved from a legal obligation concerning building parking spaces. In such a case it is conceivable that both parties (the citizen and the agency) may consider an option of an administrative

contract. In the contract, the agency would remove the legal obligation from the citizen, and the citizen would reciprocate by contributing, say, 500 Euros per each parking space towards the cost of building the parking lot. The advantage for the citizen is that the legal obligation of building the parking lot next to the shopping centre is realised not on his/her land. At the same time, the public interest to reduce shortage of parking spaces in the downtown is adequately protected.

To prevent misunderstanding, I would like to provide a clarification here. The fact of payment by the citizen of certain sums to the agency does not signify that the citizen "bought" the right to violate the law from the agency that was supposed to enforce it. In fact, the relevant provisions of the construction law about parking are implemented by the agency without causing unnecessary constraints to the citizen, as would be the case with prescribing his/her specific duties in an administrative act.

Besides administrative acts and administrative agreements, the German Statute of Administrative Procedure introduces the third key procedural instrument as a special form of an administrative act. It is a **planning order** adopted during the planning process. Planning in this sense is a formal process conducted in order to obtain approval for spatially-oriented projects (e.g. construction of long roads, highways, railroads, water pipelines, airports). The main problem here is that, in contrast with other types of administrative procedure completed by adoption of an administrative act or execution of an administrative contract, there is no two-way interaction between a citizen and an administrative agency in executing a planning order. Another feature of a planning order is that it regulates many varying interests.

For example, let's take a case of construction of a long road where the following interests clash:

- an interest of a party building a road to do it as fast and at as low cost as possible;
- an interest of title holders to remain in proprietorship of real estate after the construction;
- an interest of neighbours to minimise noise, area contamination and air pollution;
- various interest of municipalities arising in connection with the construction;
- a public interest to have adequate road network;
- a public interest to protect environment (nature and landscape).

It is quite a challenge to coordinate these interests in a very densely populated area like my native Baden-Wurtemberg. A planning order is a means of regulation in this respect. By the rules of applicable administrative procedure, the party intending to build must first inform the public about its plans so that all interested parties have a chance to articulate their interests and register protests. The duty of the administrative agency in this respect is to explicate these various interests and protests with all concerned parties and try to reach a consensual agreement between them. If it is impossible, the agency must make a decision on the plan presented by the intending party. The point is that the planning agency should not consent to the plan or reject it, based on the "all or nothing" principle. The agency is always able to approve the construction in variance with the original plan by taking into account interests of the interested parties. For instance, the agency may move the road off the original route or order the constructing party to use noise-suppressing facilities to protect interest of the residents.

D) All presented instruments of administrative procedure law in the final instance serve to enforce administrative laws and to direct conduct of actors towards law obedience. I would like to emphasise this **direction function**. A key point in administrative law is that conduct should be directed exclusively by administrative legal means, used on "in-advance" basis. Only if non-compliance with norms of substantial administrative law constitutes the body of crime, **instruments of penal law** may be used to ensure conduct.

Let's take an administrative act to illustrate the point. *Adoption* of an administrative act direct citizen's conduct inasmuch as it imposes on citizens certain action(s) or inaction(s). If the citizen does not comply with the act in question, the agency must "re-direct" him/her by means of ensuring enforcement of the act provided in the law. This enforcement generally involves no penal legal actions as it provides for actions to ensure compliance but not sanctions for non-compliance. However, sometimes, enforcement of an administrative legal act may be so important as to involve **additional** penal sanctions for non-compliance. Precisely for that reason most German administrative law statutes (most often, one of the final stipulations in a statute) list specific administrative legal functions that entail the body of crime or elements of an administrative misconduct in case of non-compliance.

An example on the latter is the German Permanent Residence Statute, which stipulates obligations of foreigners that come to stay in the German Federative Republic. One of the chief requirements in the Statute is that a foreigner must have a valid passport to stay in Germany. Pursuant to the Statute, the Immigration Office is authorised to require a foreigner to produce his/her legal passport and check its va-

lidity. If the foreigner does not comply with this requirement, the Immigration Office may force him/her to present the passport in line with compliance-ensuring mechanisms provided in law, for example by fining or, if necessary, apprehending him/her, the latter being applied upon a ruling by an administrative court. Additionally, the Permanent Residence Statute stipulates that non-presentation of a passport is also an administrative misdemeanour, liable to be punished by a fine. This does not mean, of course, that all provisions of the Statute pertaining to foreigners carry such additional sanctions.

Therefore, it may be inferred that under the modern rule of law regulation of vital matters can be ensured by administrative activism, that is, for example, by adoption of an administrative act, which is already provided in the Law on Administrative Procedure of the Azerbaijan Republic. That is, penalising law infringement exclusively post-factum by the statute of administrative misconducts or by penal law cannot be used to react to pre-existing situations and thus lacks creative application potential.

3. Intra-agency procedures for protection of rights

After briefing you on major types of administrative procedure used in German administrative law, I would like to focus attention on the **intra-agency mechanism for protection of rights**, used to challenge an administrative decision taken by the agency.

Here, I have to bring to your attention two important matters where differences exist between the German and the Azerbaijani administrative law: the administrative complaint procedure and the adjourning power of an administrative complaint.

A) As opposed to the Azerbaijani law, a citizen in Germany does not have **freedom of choice** regarding legal remedy against an administrative act, that is, either to lodge an administrative complaint or sue in court.

According to German practice, before bringing a claim in an administrative court, in most instances it is necessary to execute a **formal administrative complaint procedure**. A characteristic feature of such a procedure is that a complaint is reviewed not by a refereeing body external to the court or the administrative agency, but by the agency itself. This does not mean, of course, that persons who drafted the administrative act would take a decision on the complaint brought against it. In the German system, an administrative complaint is reviewed either by a higher administrative entity or by a special committee within the agency.

The German model of internal procedures of an administrative agency with regard to protection of rights has three objectives:

- first of all, it provides an opportunity for an agency to examine not only legality, but also functionality of its decision;

- secondly, an administrative complaint procedure serves to protect rights of a citizen, inasmuch as a citizen gets a chance to redress a disadvantageous decision;

- and finally, an intra-agency administrative complaint procedure helps to reduce a caseload of administrative courts.

By and large, the administrative complaint procedure achieves these objectives. It must be noted, however, that for this procedure to work it is requisite to have higher administrative authorities with special competencies and functions to enforce laws and uphold equal treatment of citizens.

But I don't like to withhold from you plans to reform the current rules. A study of the judicial practice shows that in 2002 and 2003 an average of 15% of disputed administrative decisions were overturned through recourse to the administrative complaint procedure, whilst only 5% of claims brought to courts against administrative review rulings were supported by the courts. An opinion is being formed in some Federal Lands to do away with the administrative complaint procedure, at least in some legal areas. It is reasoned that because the administrative complaint procedure overwhelmingly sustains the earlier administrative decision, it may be practicable to abolish it altogether. This also promises speeding up the final decision in cases when an administrative review ruling is anyway going to be disputed in the court.

In 2004, administrative complaint procedure was temporarily suspended on a **trial basis** in an administrative district in Bavaria. Initial results showed a reduction of workload at administrative bodies dealing with complaints. On the other hand, number of claims brought to courts increased by 78.2%. A dramatic increase in claims brought against assessment of charges and utility payments (+45.8%) and especially on construction-related matters (+168%) actually resulted in more time spent on these issues by administrative agencies in question, because they had to prepare more legal opinions on request of administrative courts.

This example well illustrates continued significance of the intra-agency mechanism for protection of rights. The "filter" function of this procedure cannot be deprecated.

Another change to these internal legal protection mechanisms occurred in recent years by abolishing, in certain cases, a procedure to obtain permit that had been necessary

before. Construction statutes in most Lands have ceased to require obtaining a permit for low-importance construction intents and are now content with an intending party informing the relevant administrative agency by submitting a construction plan (if intended construction falls within an area controlled by construction regulations). Hence, protesting against an intended construction becomes a duty of the agency. If the agency fails to lodge such protest within a prescribed period of time, the intending party may start construction without a formal permit. The legal result of this new stipulation for residents in the neighbourhood is that they have to directly settle their differences with the constructing party or act to ensure intervention of the administrative agency in the process.

B) Another important discrepancy between the German and the Azerbaijani legal systems relates to the adjourning power of an administrative complaint. In accordance with the Law on Administrative Procedure of the Azerbaijan Republic, any administrative act may be disputed by filing an administrative complaint. But the complaint does not adjourn act's entry into force, meaning that a citizen complaining about an administrative act must still abide by it. In contrast, Paragraph 80.1 of the German Code of Administrative Procedure provides that a complaint filed by a citizen against an administrative act has a power to adjourn the act from taking legal effect. This means that by simply lodging a complaint a citizen already protects his/her rights: until the act in question is reviewed it is not needed to be complied with. However, the German law provides that certain special statutes can overrule the adjourning principle, and also that an agency can make an administrative act immediately applicable.

4. Attitude to / compliance with administrative decisions

Allow me at the end to speak about attitude of the German citizens towards decisions taken by administrative authorities. It can be said that administrative decisions and court rulings to uphold these decisions are generally recognised and accepted by the citizens. It must be noted that the German Statute of Administrative Procedure takes situations a citizen may be facing very seriously and offers a transparent administrative procedure to carry out an impartial review of the case. Particularly, requirements to consult a citizen before making a decision that would affect himher and explain himher the decision in plain language help to preserve legal peace; they are probably complemented by the intra-agency procedure of complaint review and oral proceedings at administrative courts where a citizen can express hisher grievances.

Even after being upheld by courts, an administrative decision is implemented against citizens only in exceptional cases. Certainly, this recourse is available. Federal and Land statutes of administrative procedure provide that if legal means of disputing an administrative decision are exhausted or if a decision is adopted as having an immediate effect, it **can be enforced**. There are special remittance procedures for administrative acts prescribing payments. For administrative acts not related to payments, available enforcements mechanisms include a fine, suspension, a change in enforcement procedure established by issuing administrative agency and direct compliance. The Law on Administrative Procedure of the Azerbaijan Republic provides the same enforcement mechanisms to ensure implementation of an administrative act.

I should say the German law also provides for **enforcement mechanisms to be applied to administrative agencies** that do not comply with rulings by administrative courts.

I would like to give an example here as well. Suppose an administrative agency made a decision to invalidate a driving license held by a citizen. The citizen fails in obtaining redress of this decision through the administrative complaint procedure and brings a claim to court. The administrative court supports citizen's claim and annuls the decision to withdraw the license. The court also decides that the agency shall return the citizen a license that he temporarily submitted to the agency. If the agency does not comply with the court ruling and refuses to return the license, then administrative court may, on request of the citizen, warn the agency of an impending fine, assess the fine and execute the fine. These actions can be repeated until the license is returned.

In practice, cases when an administrative agency shows non-compliance with an administrative court ruling are exceptionally rare in Germany. Indeed, the opposite is true: in conformity with the separation of powers principle, administrative authorities in Germany take into consideration judgments of administrative courts on specific legal issues even in cases when they are not compelled to do so. In my 15-year practice as an administrative judge between the years of 1983 and 1998 it was only once when a certain municipal council declined to implement a court ruling.

Ladies and gentlemen,

Naturally, a lot can be said about the practice of administrative law in Germany. In my presentation I tried to focus

on key matters. In general terms I must state here that since 1970s Germany has the codified and constantly improved system of administrative procedure. This system is well equipped to meet the requirements that the modern state practicing the rule of law attaches to its administrative practice. As some people say, regulation in Germany has reached the peak. In my opinion, though, neither German administrative agencies nor the citizens view this close regulation as an unnecessary burden shackling their activities. Quite the contrary: our current system accords high degree of transparency and predictability (within a reasonable time period) to administrative decisions, by which we achieve positive acceptance by the people. I am sure that by enacting the Law on Administrative Procedure to go into force from 1 January 2007 Azerbaijan has taken an important and promising step towards realising good governance which is capable of effectively regulating complex interactions of the modern society.

Thank you for your attention.

Mr. Prof. Dr. MICHEL SHELTEMA
CHAIRMAN OF THE SCIENTIFIC ADVISORY COUNCIL
TO THE NETHERLANDS GOVERNMENT ON THE
ADMINISTRATIVE LAW (NETHERLANDS)

REFORMS OF ADMINISTRATIVE
LAW IN THE NETHERLANDS:
GENERAL LESSONS TO BE LEARNED

Introduction

It is a great pleasure to tell you something about the experience in the Netherlands with the introduction of a complete new statute on administrative law, which is called: the General Administrative Law. At present, the same is taking place in Azerbaijan.

As far as I have seen, the drafters of the new legislation of administrative law for Azerbaijan have done a wonderful job. The legislation is modern and well written. The preparation of the new legislation was realized in a relatively short time.

I have noticed that the German legislation has been a source of inspiration for you. The same was true when we prepared our new General Administrative Law: Germany was one of the important examples for our legislation. Nevertheless, we have made some choices in different way in the Netherlands. However, in general I think the new legislation is an attractive piece of work. I was asked to tell you

something about our experiences with administrative reform in the Netherlands.

Administrative reform in the Netherlands

An important reform of administrative law has taken place in the Netherlands in 1994. The new General Administrative Law came into force early that year.

It was felt that there was a compelling need for this new law that can be considered as a Code for the general part of administrative law and administrative procedure. There was a big need for this Code, because there were so many different rules and procedures in administrative law that nobody could find his way in this field of law. Moreover, many administrative courts were dealing with administrative cases, and each court had its own procedural rules. This made the system more complex..

As a result, both the citizens and the administrative authorities made many mistakes. For citizens it was difficult to find the right way to the authorities and the courts, while it was difficult for the administrative authorities to know which rules they needed to apply

In the first place, the new law aimed to make things easier, both for the citizen and for the administration. Uniform rules are much easier for everybody. So, it is much better to have just one uniform time-limit for lodging an appeal to the court, instead of different time-limits for different decisions. In the Netherlands, we used to have terms for appeal of 4 weeks, 30 days, one month and two months, etc..

At present we have one uniform period of six weeks that applies to all situations: for lodging an internal complaint with the administration, for an appeal to an administrative

court and for an appeal to the Supreme Administrative Court. The same term of 6 weeks applies in cases of tax law, in cases of administrative fines, in disputes about licenses and in all other administrative cases.

In the second place, the law aimed to clarify some general principles of administrative law. E.g. the principle that abuse of administrative power is forbidden and the principle that the administration should decide in an impartial way. The courts were used to found their judgments on those principles, but it was often difficult to predict what the court would decide in a certain case. Clear rules in the new law would make the judgments of the courts more predictable for both the administrative authorities and for the citizens.

In the third place, the law aimed to make administrative law more consistent. I give an example. A clear relationship exists between the procedural rules on the decision made by the administrative authorities and the procedure before a court. If the rules for the administration do not give the citizen a fair opportunity to put forward his view on the case, he will be more prone to lodge an appeal to a court against the decision of the administration. On the other hand, when the case comes before a court, there should be more extensive safeguards for a fair procedure than when the case is still being dealt with by the administrative authorities. Courts have more time to deal with a case than the administrative authorities which have to deal with much more cases. So, a consistent system of administrative law provides for some safeguards at the level of the initial decision by the administrative authorities, somewhat better safeguards for the decision on a complaint lodged with the administrative authorities who have to consider the case, and the best safeguards in the appeal-procedure at the court.

I think I can say that the law has been a success. It is easier to find the rules that are applicable in a certain case.

But there is one big question that always remains: what is the good equilibrium between rights and safeguards for the citizen, and the need for the administration to take decisions in an efficient way?

Main elements of the new law

The new law includes four important elements:

a. general principles of administrative law, that apply to all decisions taken by administrative authorities; as an example I mentioned the principle of impartiality;

b. procedural rules that have to be applied by all public authorities by taking decisions in individual cases, e.g. by deciding on an application for a license, by imposing an administrative fine or by taking a decision on the amount of taxation that has to be paid;

c. procedural rules for cases in which a complaint is lodged against a decision of an administrative authority; this is a complaint-procedure that in almost all cases has to be followed before an appeal to an administrative court can be started;

d. procedural rules for the procedures before an administrative court.

As you can see, the scope of the law is very broad. It deals with administrative procedures and with court procedures. It applies to decisions of all administrative authorities, to decisions of tax authorities, to decisions of authorities of the central government and to decisions of the municipalities.. In this respect its scope is broader than of general laws in other countries, like Germany.

Problems with the introduction of the new law

It is not an easy task to make a new law and to let it work in practice. Partly based on the experience in other countries, we did the following to bring the process of making and introducing the law to a good end.

a. do not do everything at the same time

Making and introducing a new law is a difficult job. For the administrative authorities and for the courts it is also difficult to deal with important changes in the law.

For that reason, we decided not to do everything at the same time. We started with the most important parts of the law, and added new parts from time to time. At this moment a new part of the law is being discussed in the Dutch parliament.

b. give much attention to the introduction of the new law

For the people who have to work with the new law it is often a difficult change in their working process. This is true to the civil servants within the administration, for the courts and for lawyers.

For that reason we took much time in setting up a great number of introductory courses for civil servants, officials, judges and others. We also prepared leaflets for the general public, with information on the main rules in the new law that were important for them.

Also, and that turned out to be important, we set up an information centre where civil servants, judges and the general public could ask questions about the new law.

c. Grant exemptions where needed

One of the questions that were much discussed was whether the new law would be applied to all parts of the ad-

ministration. In Holland, the tax authorities were especially against applying the news law to their activities. A number of other authorities took the same position. They all put forward the argument that their kind of work asked for special rules. I have the impression that this kind of resistance can be found everywhere when general rules are introduced.

Our way of dealing with this problem was the following.

We did not accept the exemption of a whole part of administrative activities from the law. So, not a general exemption for the tax authorities. But we did agree with all reasonable claims for special rules in tax cases. The idea was that, when the principle of the general application of the law would be accepted, many of the special rules would disappear in the long run. And so they did. After ten years the tax authorities themselves concluded that most of the special rules that were not in accordance with the general law, were not really needed, and could better be abandoned.

The attitude of the administration

Let me end with one of the most important issues in administrative reform: the attitude of the administration.

The goals of administrative law are twofold.

The first goal is to let the administration do its job in an efficient way in order to meet as much as possible the public interest. .

The second goal is to protect the citizen against mistakes and unlawful decisions of the administration. This is also very important in a modern society.

To realize those goals the activities of the administrative authorities are crucial. The way they deal with the citizens, the attention they give to the arguments that the citizens put

forward and the procedures they follow are the key elements for realizing those goals, especially the second one. When a citizen feels that he or she is treated in a fair way, he or she will be less prone to start a procedure at a court. It is for that reason that a procedure to correct mistakes within the administration before a citizen can go to court, fits very well in a situation in which there is enough trust between the citizen and the administration. However, if the citizen does not trust the administration, he does not consider a complaint procedure within the administration as a fair remedy. In that case he does not expect that he will be treated in a fair way. On the other hand, it is impossible for the courts to deal with an overload of cases.

So one of the most important questions in administrative reform - also in the Netherlands - is how much weight can we put on the internal procedure in the administration to handle complaints. In my opinion, the best option is a system in which the lodging of a complaint with the administration is a prerequisite for an appeal to the court. But such a solution is only workable if the citizen has enough trust in the administration. Otherwise, one could give the citizen the choice either to lodge a complaint within the administration, or go to court directly.

This has been the system in the Netherlands for a long time. But at this time most administrative bodies have developed good procedures to deal with complaints, and we changed the system in 1994.

Whatever you decide on this point, it will be clear that the attitude of the administration and the way the relationship between citizen and administration is organized is of crucial importance for the functioning of administrative law.

Mr. PHILIPPE GERBER
VICE-PRESIDENT OF THE EXPERT COMMITTEE
OF THE COUNCIL OF EUROPE ON ADMINISTRATIVE
LAW (CJ-DA), BERNE (SWITZERLAND)

**THE ROLE OF THE COUNCIL OF
EUROPE IN THE HARMONISATION OF
THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW**

I. Introduction

Distinguished ladies and gentlemen,

It is a great honor for me to share my comments in front of you on the role played by the Council of Europe in harmonization of the administrative law. You may probably have the following question: can the harmonization issue of the administrative law be considered as solved in Azerbaijan after the adoption of the law on the administrative procedure? It is too premature to suggest a positive answer to this question. It is apparent that the first stage of the harmonization is already done. The Council of Europe had the opportunity to take part in elaboration and preparation of the law on administrative procedure as well as the Code of Administrative Procedure of the Republic of Azerbaijan. I would like to stress my thanks on behalf of the Council of Europe for granting me this possibility to participate in this event. But a lot of workload still lies ahead. A newly established law is to be implemented. In this stage, wide spectrum of relevant

issues to be interpreted will emerge accordingly. Therefore, it would be better to take into account the international practice while solving relevant matters in the future. The competence of the Council of Europe in this field that will top my address entails an important function.

II. Intergovernmental Treaties

Firstly, I will talk about various commitments to be honored also by Azerbaijan regarding its administrative procedure on the basis of Intergovernmental Treaties. Core of these commitments is composed of the European Convention on Human Rights (ECHR) dated November 4, 1950.

1. ECHR

A few number of ECHR's articles is devoted directly to the administrative procedure.

Article 5 regulates procedure while detention. So, this Article applies also to the cases when decision on detention is taken by an administrative entity (for instance, while detaining foreign nationals for expelling them from the territory of any State). In such cases, Article 5 of ECHR stipulates not only the existence of evidence defined by the law on detention, but also the completion of the procedure within the frameworks provided by the law on detention.

In order to enforce rights defined in the Convention, Article 13 of ECHR provides for the right "for an effective remedy before any national court". This means that the said Article stipulates the openness of legal defense means to monitor administrative acts in the frameworks of ECHR. Legal defense means can lead to any other administrative institution besides either court, or administrative body which

adopted an administrative act and stays as a subject of appeal. Procedure on any appeal case should be comprehensive, e.g. if any positive decision is taken on appeal, then a litigated act is to be canceled in principle. In this context, Article 13 of ECHR provides the regulation of procedure on appeal within the limits of administrative body. Article 6 of ECHR has exerted a great impact on the administrative procedure law of most States and subsequently, on the administrative procedure as such. Article 6 of ECHR applies on litigations related to administrative suits or commitments on the one hand and on accusations of criminal nature on the other hand. These definitions are interpreted by the European Court of Human Rights notwithstanding the relevant national legal system. This means that Article 6 of ECHR will apply to the administrative law of Azerbaijan. During all these procedures, Article 6 of ECHR provides a right to anyone to plead to a court on the basis of law. Hence, Article 6 of ECHR envisages the coordination of the establishment of courts and regulation of legal suits by legislator.

Article 6 of ECHR keeps the issue of organizing of the judiciary as relatively open. This Article envisages that a court must be impartial and independent. No distinction is stipulated in Article 6 whether to litigate administrative acts in the courts of administrative or criminal instances or the special courts as it exists in many western European countries.

Administration of justice for administrative law in German speaking countries has 2 major systems. One of them is called the monistic system which exists in Germany. In this system, defense in court against executive power can be done only by independent courts permanently. Monitoring carried out by administrative bodies in accordance with model entails only the nature of "the preliminary procedure"

and this cannot prevent to plead to a court and any comprehensive monitoring by these bodies. Another system is the dualistic system which takes place in Switzerland. In the historical context, the administration of justice for the administrative law in this system was distributed between courts and administrative bodies. Previously, only a part of the decisions taken by administrative bodies could be litigated in the court. But the system installed in Austria represents a middle version of both systems mentioned above. In this country, the legal defense in the administrative bodies was established very broadly: a lot of instances should be passed in order to plead on any decision of an administrative body to the court. During ratification process, Article 6 of ECHR stipulated to make compatible both systems of justice administration in the field of the administrative law in Austria and Switzerland after having assessed as subsequent weak legal results for the system of the administrative procedure. For the time being, the administrative justice system in Switzerland is being extended broadly at federal level that will subsequently create possibilities to plead to both court instances. Only smallest number of cases which entails apparent political content or being out of application limits of Article 6 of ECHR is reviewed purely by administrative bodies for administration of justice in the field of administrative law.

Article 6 of ECHR envisages many provisions related to procedural law. These provisions can be divided into three categories.

1. First, guarantees are envisaged in that article for fair trials. These provisions mean status and rights of both sides, legal narration, administration based upon evidence and justification of decisions.

2. Second, Article 6 of ECHR regulates time limits of trials: any administration of justice in any instance should be completed by taking a decision within reasonable time limits.

3. Third, Article 6 of ECHR provides that legal proceedings must be open. Sides are vested with a right to demand open administration of justice orally.

Article 6 of ECHR itself regulates directly the administrative procedure. But some guarantees reflected in that Article have impacted to some extent the administrative procedure as such. This means that few conclusions related to the administrative procedure are to be taken from Article 6 of ECHR.

Guarantee on the completion of legal suits envisages putting the administrative procedure in formal form. This means that the administrative procedure should be completed formally by adopting an administrative act. If decisions taken by the administrative body are not made known to interested party in an explicit form, then the latter can face difficulties during his/her defense in the court. For this reason, special forms of the administrative act should be defined in the law. Furthermore, the law regulates either the procedure on adopting an administrative act, or rules on making known these administrative acts to interested party. In this context, adoption of law on new administrative procedure in Azerbaijan is a great achievement in building of a State governed by law and respects all commitments pertaining to the Article 6 of ECHR.

It should be underlined in particular that decisions must be substantiated. Sometimes, it appears that administrative bodies regard a responsibility to prove their decisions as a heavy burden on their shoulders. But if any decision is not

substantiated, then its litigation faces difficulties and this contradicts the guarantee for legal defense envisaged in the Article 6 of ECHR. In such cases, interested party will hurt to difficulties to demonstrate that the decision is in contradiction with the law. It is not possible for any court to monitor a decision of administrative body which is not substantiated. How is it possible to monitor any use of discretionary competences without having clearly stated proves to choose an adopted decision? Hence, results of monitoring should be reflected while substantiating a decision, as well as decisive comments should be summarized for assessing proves and legal status.

Article 6 of ECHR provides the completion of procedure within State limits in accordance with reasonable timelines. If any administrative procedure is initiated by an appeal of any interested party (for instance, if this person asks a permit to realize construction works), then this deadline is counted starting from appeal presentation date. In such case, an administrative body should take decision regarding a relevant construction permit within reasonable time frameworks. Otherwise, it can be resulted by violation of Article 6 of ECHR notwithstanding duration of the court hearings. If an administrative body conducts its activities at the bases of its official professional position, then time framework is counted starting from the date of plead or application presentation by person. Article 6 of ECHR does not determine any fixed time limits for decisions. Reasonable character of the procedure deadline depends on terms of a concrete case. In this case, 3 elements should be taken into account in particular:

1. Volume and complexity of a case: if a case will be simpler, it will take less time to take any decision on it.

2. Behavior of parties during procedure: if parties plead with many appeals related to prove or litigate provisional decisions, procedure duration might be longer.

3. Conduct of an administrative body dealing with procedure: in accordance with the experience of the European Court of Human Rights, any State bears a special responsibility in taking quick decisions in the field of the administrative procedure for the reason that the State must report itself any relevant case.

Alongside with these three categories regarding the administrative procedure, other provisions which regulate law suits itself are also envisaged in Article 6 of ECHR. But there is another important principle of the procedural law and it causes an impact on the aforementioned provisions in law suits before starting administration of justice. This core principle is called as the principle of the procedure indivisibility. The meaning of this principle provides that any part of the procedure should be treated as an integral part of any complete procedure and any part should be harmonized with other parts.

One of consequences of the procedure indivisibility principle is linked to the status of sides. Article 6 of ECHR envisages the right to any person to bring a suit to the court concerning any civil rights. Afterwards, this person has a right to enjoy a status of the party in the lawsuits with the condition to participate effectively in administration of justice. This right based upon the procedure indivisibility principle should be taken into account while proceeding with lawsuits within administrative body. Hence, the status of a party in the administrative procedure should be granted to persons at least before subsequent lawsuits.

Apart from the right to possess a status of the party, Article 6 of ECHR envisages other specific rights which can be summarized under the definition "of the interrogation of parties". Respect for the rules regarding interrogation of parties is the important condition to carry out the procedure properly. This right is to be enforced as soon as possible. In principle, right to interrogate at the basis of the procedure indivisibility principle is to be honored within the administrative procedure already in the first instance. The administrative body should create all possibilities for parties to express their views concerning all factual or legal matters before taking formally its decision. It is evident that exceptions are possible from this rule (in particular, when dominant public or private interests envisage taking decision immediately by the administrative body).

Article 6 of ECHR provides a right to demonstrate means of proves or evidence to any party. As it is outlined in Article 6 of ECHR, fair administration of justice necessitates thorough examination of proves regard a subject of the procedure. The same rule is to be applied within the administrative procedure. An administrative body possesses discretionary competence whether proves presented by any of parties are important for decision.

Harmonization of the administrative procedure in the broadest way to the provisions envisaged in Article 6 of ECHR is already an advantage by itself. Doing so allows the court to substantiate its decision in principle with the factual cases of a case determined by the administrative body (at least to the extent when examination of proves for pleading procedure is not litigated). Hence, examination phase of proves during lawsuits and all duration of lawsuits will be significantly shortened.

2. Other intergovernmental treaties

Parallel to ECHR and Additional Protocols to it, Azerbaijan has also ratified other intergovernmental treaties regarding administrative procedure which were elaborated and prepared within the Council of Europe. In this case, intergovernmental treaties on extending international legal assistance are envisaged. Firstly, it is possible to refer to the European Treaty of 1978 on receiving data and proves from foreign countries regarding administrative cases and delivering decisions of the administrative body. This treaty regulates issues of international assistance regarding administrative cases. This entails relevant legal provisions, including experience of administrative bodies, solicitations on information concerning several facts, sending of documents as well as conducting examination.

Another intergovernmental treaty can be shown as the Treaty on "On Mutual Assistance in Tax Related Issues" of 1988. This treaty allows developing broad administrative cooperation to the States which are the signatories of that treaty and includes all compulsory taxes except custom levies. This assistance may have many forms: data exchange between parties to the treaty; tax inspections compatible with time limits and participation in tax inspections carried out in other countries; tax collection which are to be paid in other States parties to the treaty; delivery of documents issued in the States which are parties to the treaty.

III. Recommendations of the Council of Europe

In accordance with Article 15 of the Statute of the Council of Europe dated 5 May 1949, the Committee of Ministers of the Council of Europe has the competence to adopt rec-

ommendations in relation to the governments of member-states. As it is seen from its title, recommendations do not have a compulsory character. The recommendations cover minimal standards that are necessary to ensure protection of human rights in accordance with contemporary requirements. Recommendations do partially concretize provision of ECHR or other intergovernmental treaties. It keeps the part of main importance of ECHR which envisages defense against any discrimination in other fields and also summarizes simply the experience of most States.

Topic of recommendations is defined often times in accordance with political priorities at the basis of the initiative of the Committee of Ministers. It is evident that recommendations are not elaborated by the Committee of Ministers itself. There are expert committees that are responsible for its preparation among which there is also a committee for the administrative law. I have represented Switzerland in this committee for last several years. Preparation and elaboration of recommendations are a complicated process as such. On one hand, these recommendations should be compatible with legislation of such countries like the United Kingdom or Ireland whose common legal system do not recognize administrative law as a separate legal field, and on the other hand, as Germany and France which are known by their well developed field of the administrative procedure law. In spite of this, recommendations should contain perfect standards and not lowest common denominator. This is a complicated issue and in the final result, realization of all expectations is not possible. But as a whole, these recommendations are very useful. Being a country which makes first steps in ensuring the administrative procedure and the administrative law, Azerbaijan can benefit greatly from recommendations

given by the Council of Europe. These recommendations should be taking into consideration not only while preparing and elaborating the relevant laws, but also during their interpretation.

It is regrettable that there is one practical problem: recommendations are available only in official languages of the Council of Europe, e.g. English and French. The Council of Europe does not provide translation of these documents into languages of the member states (financial reasons are also playing role in this case). On the other hand, member states pay low efforts in translating these documents to raise awareness about these recommendations in their countries. So far, this feature undermines existence of these recommendations. At the basis of competence envisaged in Article 15 of the Statute of the Council of Europe, if the Committee of Ministers would demand from the member states to report on measures they have undertaken upon these recommendations, then maybe these recommendations could stop their shadow existence. Now, I would like to present you some important moments of the recommendations adopted so far in the field of the administrative law.

Some of provisions recommended to member states are already known to us from Article 6 of ECHR regarding a right for a fair trial. Most of recommendations emphasize the right to be heard. Resolution of 1977 envisages 2 main aspects of legal hearings: first, access to information on facts of the case and legal grounds of decision; second, right to express an attitude to it and statement of reasons. This means that right to be heard has dual function. On one hand, this right guarantees examination of the facts of the case and right to both parties to take part in lawsuits. It suggests that parties should have possibilities to express their views re-

garding at least results of proves when it is compatible in order to express an attitude to the suit before the decision is taken, as well as to be able to present significant proves, get familiar with documents, take part in examination of proves or influence decisions.

Another recommendation that was adopted in eighties goes further in defining a responsibility to inform actively persons whose rights and interests are concerned by the administrative act taken by the administrative body. Such formulation of provisions contained in the recommendations is linked to the reason that the scale of legal hearing in the administrative procedure depends permanently on a concrete case. In practice, scale of legal hearings depends mainly on two elements: (1) gravity of results caused by the administrative act to the interested persons; (2) importance and urgency of the envisaged administrative act. For example, if an adoption of any administrative act is urgent and important from the point of view of public interests and there are no unexpected results for interested person, then the administrative body can restrain itself from interrogating that person if required; in this case, legal hearings are to be carried out at least within the frameworks of legal defense process. In other case, if the envisaged administrative act will create heavy results for interested persons and will not be urgent, then there will be no grounds for holding legal hearings.

Recommendations adopted by the Committee of Ministers offer also other rights envisaged in Article 6 of ECHR. This means in particular that a right to plead to the court is to be ensured. Recommendations adopted in 2004 stipulate that a possibility to monitor all legal acts or factual conduct of the administrative body which might damage rights or interests of any person by the court. Hence, the responsibility to en-

sure a right to plead to the court applies not only to the cases covered by Article 6 of ECHR, but also all administrative law. While conducting consultations regarding recommendations, representatives of some States feared that the European Court of Human Rights can judge these recommendations as an impetus to extend the area of application of Article 6 of ECHR. But it is too earlier to assess chances and risks of such developments.

Other recommendations suggest various amendments related to the right for fair trial in the field of the administrative procedure. Hence, during law hearings, there are rights of person to be represented by any other person chosen by himherself , for instance, hisher lawyer or a right to defense. Right to be informed on the administrative acts and demand to substantiate these acts is completed by the responsibility to envisage educational information on legal defense means contained in written administrative act of the administrative bodies. Educational information on legal defense means must reflect information either on legal defense institutions, or form and duration of legal defense means.

One of recommendations was fully devoted to the procedure of taking a decision at the basis of fully discretionary competence. This recommendation envisages also special responsibilities of the administrative body to limit the fulfillment of the discretionary competences in accordance with legal public principles. In accordance with legislative principle, decisions taken at the basis of discretionary competences must be in line with the purpose of those competences (Article 14 of the Law of the Republic of Azerbaijan on the Administrative Procedure). Furthermore, the administrative body should use its discretionary competences in an objective and impartial way. The administrative body has often times

internal instructions which regulate the rules of using the discretionary competences. Recommendation of rules related to a concrete case or give information on these instructions. So, the interested person will have better possibilities to defend himself from use that contradicts the equality principle of the discretionary competences and monitor it through the court.

Currently, a comprehensive recommendation on "the Code of Good Governance" is being elaborated. This project was proposed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Fundamental principles and rights which regulate relationship between the administrative body and persons should be named in the project. This Code should be elaborated to enable every country to use this Code for its administrative bodies. For this purpose, the form chosen so far reminds partially the catalogue of fundamental rights:

- principle of legitimacy;
- principle of equality;
- responsibility to be impartial;
- principle of proportionality;
- principle of legal assurance;
- principle that the administrative body should take decision within rational time limits;
- principle to defend private sphere while processing personal data;
- principle of openness in governance.

There is a description of the most important steps of the procedure reflected in this draft recommendation. A part of the rules in the Code can be also found in the previously adopted recommendations. But they are expressed using systematic and as much significant definitions as possible. Furthermore, new rules are to be amended into several Articles.

But I will restrain myself from giving any information concerning these new rules because they are partially vexed question in the expert committee.

Purpose of this recommendation is to ensure better administration system together with the good governance in the State. But it is not possible to attain this goal only starting from principles or the procedure rules. Administration should be organized in such a way to enable the administrative bodies to respect principle of good governance and the procedure rules. In principle, organization of administration and making the working rules as enforceable are to be determined at the basis of the principle of effectiveness and cost efficiency. The administrative bodies should be strong enough to be able to fulfill their own instructions within reasonable time limits. They should also be able to monitor periodically their ability to fulfill their responsibilities in better and more cost effective ways by other means.

IV. Expressing opinions by experts

The Council of Europe does not exert its influence on newly adopted laws related to the administrative law only by drafting and elaborating the intergovernmental treaties and recommendations given by the Committee of Ministers. It also seconds its experts to participate in preparation and elaboration of draft laws. I had honor to take part personally in preparation and elaboration of the Law of the Republic of Azerbaijan on the Administrative Procedure together with German Technical Co-operation Society (GTZ). Furthermore, during last years, the Council of Europe gave its opinion in the preparation of laws on the administrative procedure for the following countries: Russia and Hungary in

2003; Serbia and Bosnia-Herzegovina in 2004; as well as Ukraine in the current year. First of all, this opinion has to ensure the respect for the standards set in ECHR and reflect recommendations adopted by the Committee of Ministers. Besides that, a lot of aspects related to the administrative procedure law that are not reflected (or still not reflected) in the recommendations of the Committee of Ministers are discussed also in the frameworks of consultations. This helps to ensure the compatibility of the administrative procedure across all Europe.

V. Conclusion

Dear ladies and gentlemen,

As you can see from above, the Council of Europe expects a lot from the member states. This means that it wishes to see the compatibility in the activities of the administrative bodies and not only the compatible legislation from the legal point of view. This demands that greater efforts should be paid by the States. Azerbaijan has made a very significant step in this direction by adopting the Law on Administrative Procedure. But, in this regard, employees of the administrative bodies as well as judges of the administrative courts are to be trained and improve their skills. From this point of view, this event has an immense importance. For this reason, I was delighted to take chance in participating in this meeting. I do hope that the law of the Council of Europe will be further explained to all persons who monitor and fulfill the administrative procedure in Azerbaijan.

Thanks for your attention.

Mr. PAATA TURAVA
TEACHER OF THE ADMINISTRATIVE LAW CHAIR
AT THE TBILISI STATE UNIVERSITY (GEORGIA)

ADMINISTRATIVE LAW IN TRANSFOR-
MATION - EXPERIENCE WITH THE NEW
LAW ON ADMINISTRATIVE
PROCEDURE IN GEORGIA

Adoption of the Law of Georgia on the Administrative Procedure (hereinafter referred as the Code on General Administrative Procedure) and the Code of the Administrative Procedure is the outcome of the legal reforms taking place in Georgia.

The administrative law was not regarded as a separate field of law in former USSR and socialist Georgia. Furthermore, the Soviet Union never had administrative tribunals. In spite that under those times there were some Articles regulating legal relations in the field of administrative law in the Code of the Civil Procedure being in force at that moment, and the administrative procedure in itself was only linked to the effect of those legal provisions that entered into force by legal proceedings related to the infringement of the administrative law.

It is indeed after the real collapse of socialism, Georgian legal science representatives were able to develop scientific co-operation with other countries without any ideological and political limitations.

The period starting from the beginning of 90-s was considered as a special timeline for the development of the Georgian Constitution and legal reforms in general. Only after having adopted the Constitution of the independent Georgia on August 24, 1995, it became possible to talk about the modern governance and the administrative law. In 1991, Georgia was declared as a country with the republican and democratic system of administration. Furthermore, Articles 1 and 5 of the Georgian Constitution stipulate that its sovereignty belongs to its people under direct universal suffrage, referendum and free elections, as well as public administration agencies and local municipalities. In this regard, adoption of the Georgian Constitution has created conditions to the administrative law and legitimacy of administration itself in its modern concept. For this reason, necessary elements of the constitutionalism in a modern State have been reflected in the Constitution of Georgia. Following examples of this fact can be mentioned: division of powers, principles of legitimacy of the administration, institutional coverage of the municipal self-administration, recognition of fundamental rights, as well as rules envisaged by the law on intervention into citizen's rights and property. Co-operation between Germany and Georgia is gaining more specific and intensive character with the support of the German Technical Co-operation Society (GTZ). Important economic laws such as the laws on enterprises, bankruptcy, notary activities as well as the Civil Code and the Civil Procedural Code of Georgia were elaborated in association with the Bremen University, including Max-Planck Institute for Private Law. Co-operation is continued also in the field of realization of these laws. Intensified measures on education of the judges with participation of the German experts are being undertaken in

Georgia. Recently, co-operation in the field of the administrative law has obtained more intensified character. This is for the reason that the Law on Administrative Procedure and the Administrative-Procedural Code of Georgia were drafted and elaborated with the support of German experts.

The General Administrative Code which entered into force in Georgia in the year of 2000 applies also to the administration of justice by the administrative bodies in the field of the public law. This Law covers rules related to adoption of legal-administrative act (as strict definition of the administrative act and decree) and the administrative procedure directed to conclude legal-administrative contract. The Code on General Administrative Procedure applies also to execution of fulfillment documents of public law of the administrative bodies.

The Code on General Administrative Procedure is composed of 17 parts.

Chapter 1 (Articles 1 - 15) defines general provisions, e.g. the scope of the law and its enforcement principles.

Chapter 2 (Articles 16 - 26) envisages general provisions for the activities of the administrative body: it covers the obligation to extend mutual legal assistance between the administrative bodies, time limits, as well as official approval of the documents and other issues.

Chapter 3 (Articles 27 - 50) is devoted to the freedom to information.

Chapter 4 (Articles 51 - 64) regulates legal-procedural and legal-material norms related to the administrative act: adoption of the administrative act, its validity, null and void status as well as its repeal.

Chapter 5 is devoted to the administrative legal contract.

Chapter 6 envisages general provisions on the adminis-

trative procedure and special articles on the general administrative procedure.

Chapters 7, 8, 9, 11, 15 represent provisions on types of the special procedure: the administrative procedure at any administrative legal institution, formal administrative procedure, general administrative procedure, procedure that is carried out in cases when the administrative act is adopted by the independent administrative body, administrative procedure when the normative administrative act is adopted.

Chapter 12 (Articles 162 - 176) defines rules on enforcement of the individual administrative act.

Chapter 13 regulates provisions that apply to the procedure for any administrative claims.

Chapter 14 is devoted to the responsibilities of the officials.

The Code of General Administrative Procedure finishes by its final provisions set out in **Chapter 17** (Articles 219 - 220)

The theory of public law and responsibility of the administrative law practice in the State governed by Law are destined to advance and describe the fixed forms of the justice administration as well as those activities that can be legally assessed. Creation of a rule in the chaos of multifaceted administration activities is not just a wish of the academic care which has a duty to ensure this process; there are two main reasons to direct activities of the administrative bodies via various forms of legal activities to certain directions: first, legitimacy of the activities of the administrative bodies, e.g. it is necessary from legal point of view to organize its activities in a systematic way in order to make it accountable in front of judge's control and legal norm as it is required in the State governed by Law. Secondly, recognition of the

subjective rights envisages determining from the legal point of view the forms of the administrative activities which often ensure these rights partially in a concrete way. At the same time, these forms of activities bring "in shape" the administrative activities that do not have concrete form not only to defend rights and interests of citizens, but also to ensure the positive enforcement of legal values.

The administrative act is one of the most important forms of activities of the administrative body. By adopting the administrative act, the administrative body gets a tool to review cases in prompt, efficient and enforceable ways, as well as to solve them unilaterally.

Furthermore, the administrative act serves also the interests of a citizen. It regulates clearly rights and responsibilities of a citizen and creates stable legal basis for the administrative body in the relationship between the State and a citizen.

The definition of the administrative act is given in Article 2 I (d) of the General Procedural Code as follows:

"The administrative act is an individual legal act adopted by the administrative body at the basis of the administrative legislation which envisages, changes, liquidates and defines rights and responsibilities for any person or limited group of persons."

Importance of the administrative act

1. Its substantive importance

The administrative act is deemed as related to the substantive administrative law for determining the legal status in a compulsory way in a concrete case by concretizing general

and abstract norms of the administrative law and enforcing them.

The administrative act represents an individual decision taken within administrative procedure and this is its distinctive feature in relation to the Law. Its substantive importance is reflected in transition of the general abstract rules into concrete case.

2. Legal importance for procedure.

Legal importance of the administrative act for procedure is stemming out from Article 1 (k) which defines fields of application of this Law's norms and the definition of the administrative procedure given in the Code on the General Procedure. If an administrative body wishes to adopt the administrative act, then it should respect Articles of the Code on General Procedure: for instance by principle, in accordance with Article 13 of the Code on General Procedure in this case, parties are to be heard, in accordance with Article 51 of the said Law, requirements related to determination and forms are to be respected; in accordance with Article 53, the undertaken measures should be substantiated and in accordance with Article 55 - 57, notification is to be given to the person who is the subject of the administrative act. So, being a decision which completes the administrative procedure, the administrative act is to be deemed as related to the administrative procedure law.

3. Legal importance for judicial proceedings.

In the legislation of Georgia, the administrative act has an importance of determining a type of claim rather than creating a possibility for legal defense.

A suit related to the cancellation of the administrative act or determination of unimportance of the administrative act in accordance with Article 22 of the Code on the Administrative Procedure should be raised in the form of a litigated suit. If plaintiff brings an appeal against the administrative act and refuses to accept it, then the enforceable suit is a relevant type of suit in accordance with Article 23 of the Code on Administrative Procedure. In conformity with Article 24 of the Code on Administrative Procedure, a suit can be initiated in relation with the behavior of the administrative body which undertakes enforceable measures or restrain itself from doing so. If it is necessary to determine whether any legal relationship exists or not, then it can be done via definitive suit in accordance with Article 25 of the Code on Administrative Procedure.

In conformity with legislation of Georgia, procedure related to the administrative suits is not a criteria for admissibility during legal defense at the administrative court. Hence, there are broad grounds for explanation in making such steps by legislators: citizens of Georgia are not accustomed to bring a suit before the court for such cases under Soviet rule due to known reasons. Under previous times, there were more powerful institutions, party committees or chairmen who served too "effectively" to find out truth. Citizens did not have enough confidence to the court (suits were not considered to be brought against high ranking officials). During first stages, the following question was asked often times: if there is any confrontation between citizen and public agency, does heshe bring definitely a relevant suit to the court or use some "mediators" to give bribes as it was during Soviet times in order to solve such cases?

If citizens realize that they are able to defend themselves in front of independent judge in the administrative tribunal, then number of suits brought by them to the courts will also increase. Citizens have accepted "an invitation" of legislator; number of citizens who plead to court for legal defense is permanently increasing with the creation of the administrative courts.

4. Legal importance for enforcement.

Enforceability of the administrative act, behavior (actions or inaction) required by its content and in general, rules envisaged in the act have compulsory character without any other proceedings and special resolution of the court. This suggests main function of the administrative act which is also reflected in the advantage of investigation and fulfillment by the administrative body in the German administrative law. Subsequently, if the body which adopted the administrative act can enforce it within its own limits notwithstanding whether this administrative act is entered into force or not, then citizen should dispose defense mechanisms in courts in the form of resolution against the administrative body. Citizen cannot enforce resolution himself. For this reason, heshe can apply to relevant executive bodies of the State, and the administrative body can realize contents of the final document elaborated by itself.

Elements of "the definition of administrative act"

1. Any legal act adopted by any **administrative body**.

In accordance with Article 2 I a of the Code on General Administrative Procedure, **the definition of "the adminis-**

trative body" means any State or local self-governing body and administrative agency as well as legal or natural persons which have the competence to adopt an administrative act at the basis of the Law.

The notion of "the administrative body" has been particularly designed in broader sense because it is primordial in this case to separate the notion of "the administrative body" from the organizational and legal notion. The broad functional notion of "an administrative body" envisaged in Article 2 I a of the Code on General Administrative Procedure includes not only structures that make part of the administrative apparatus of the State, but also self-governing organizations that are assigned to fulfill administrative duties and any public agency that is deemed as independent from the organizational point of view.

If the activities of the legislative authorities, governments and courts are considered as linked to the administration, or to say it more exactly, to the administrative law, so the measures undertaken by them are also deemed as the administrative acts.

Functions of the administrative bodies can be fulfilled also by natural persons or by giving "competences" to the legal persons at the basis of the private law. In this regard, the main condition is that they should run their activities within their general legal administrative competence given to them by the Law.

2. "The administrative act is a legal act which is adopted at the administrative - legal legislation."

As it is envisaged in Para 35 of the German Law on Administrative Procedure, resolution of any concrete case by

the State is to occur in "the field of the public law" and for this reason, the administrative law was exclusively envisaged in such case; because from the notional point of view, no administrative act can be adopted in other fields of the law. In this regard, interpretation of the administrative act is very broad in the sense of "the field of the public law" that contains in itself the constitutional law and the international law. This is also stemming out from Item 1, Para 40 of the German Code on the Administrative Procedure. In accordance with that provision, suits are possible only in the procedural way when litigations are not linked to the constitutional law.

The Georgian legislator does not limit the administrative act by the administrative and legal rules contained in the notion "**at the basis of the administrative and legal legislation**". Doing so, measures related to the constitutional law, the procedure law, the church law and the international law are excluded in advance. In this connection, there is an expression in the German literature: in fact, "the field of public law" should be considered as "the field of the administrative law".

3. The administrative act is **an individual** legal act.

In pure substantive context, an administrative act is an individual decision adopted as a result of the administrative procedure. The individuality element of the administrative act separates it from other administrative measures adopted as a legal norm.

There is a question which emerges in this case: what aspect should be considered as decisive in assessing of the

rule from the legal point of view - the individuality of persons whom may the administrative act concern or the concreteness of the regulation?

It is wise to put difference between persons who are subjected personally to regulations of developments that take place in life in relation to these persons or which might take place with respect to these people. In this regard, we might face a case when there will be a number of persons participating in the case which is hard to define currently. In order to make a difference between a legal norm and individual decision in this case, alongside with targeted persons and except all that is envisaged in Para 2 I of the Code on General Administrative Procedure, it is also important to take into account suits which are regulated with this rule.

4. ... which **envisage, change, repeal or define** rights and competences"

As a main condition, the administrative act should serve a certain goal, e.g. play the role of the legal institution which enables the holders of the public administration during the fulfillment of their competences to undertake effective public measures and announce it from the legal point of view.

Element which "*envisage, change, repeal or define*" is compatible with the regulating character that is reflected also in the German law and represents an instruction which has enforceable nature from the legal point of view directed to create some legal results of the administrative act. When the legal result is taken into account, it envisages creating rights and responsibilities so as to change, repeal or define.

Amendments and changes made to the Law on the General Administrative Procedure (25 June 2005)

Analysis of approximately 5 years of legal experience in the field of the administrative law clearly revealed gaps in the legislation related to the administrative law and gave us possibilities to prepare and elaborate relevant proposals to improve legislation. Efforts paid for the perfection of legislative basis and its implementation in practice are not one way process, but long term and infinite pathway.

1. Withdrawal and repeal

Repealing is superior definition in these cases. This means that the administrative act is deprived of legal force by special decision of the administrative body or tribunal. Any case of *repealing the administrative legal act* (Article 60 of the Code of the Administrative Procedure) and withdrawing (Article 61 of the Code of the Administrative Procedure) are integral parts of cancellation.

Terminology related to the Articles on cancellation is quite various in the jurisprudence of Georgia and Germany. The Georgian legislator has chosen to link this terminology to the systematic difference that goes beyond distinction between validity and non-validity of decision taken by the administrative body in the German law. Differences in definitions in the Georgian law are determined in accordance with time limits of cancellation. In accordance with Article 60 of the Code of the Administrative Procedure, repeal means cancellation of the administrative act together with results that start to take effect since the moment of its adoption. In conformity with Article 61 of the Code on Administrative

Procedure, withdrawal is a type of cancellation of results that start to take effect since the moment of the cancellation of the administrative act.

Repeal and withdrawal have several purposes. Cancellation related to the illegal legal acts serves to correct errors and restore the principle of validity of administration. Therefore, the cancellation of the administrative acts from the systematic point of view is linked to legal effects caused by its invalidity. On the contrary, withdrawal is done when there would be a necessity to change factual or legal cases representing the basis of the administrative act being previously in force or because of the lack of interest in keeping this act in force.

Repeal of favoring administrative act is linked to two principles which are in contradiction with each other. Restoration of legitimacy and subsequently, principle of legitimacy in administration which requires cancellation of the illegal administrative act (the principle of public interest) are to be taken into account. But the principle which requires that the confidence of the person towards favorable conditions created by the administrative act, must be taken into account and to preserve confidence which requires that this illegal administrative act should remain in force (the principle of individual interest) is in contradiction with the issue said above. In accordance with rules envisaged in Article 60 of the Code on Administrative Procedure and which applies favorable, as well as non-favorable administrative acts can be cancelled fully or partially.

Such possibility of voluntary repeal for favorable administrative act was limited significantly by making changes to the Article 60 of the Code on Administrative Procedure for the sake to preserve confidence. In this context, if person

being a subject to favorable conditions created by the administrative act has paid confidence to the existence of the administrative act (subjective components) and if this confidence is to be preserved in comparison with public interests (objective components), then favorable administrative act cannot be cancelled. Item 6 of Article 60 of the Code of the Administrative Procedure regulates cases when existing confidence to the administrative acts is to be preserved and repeal of act can require compensation for any prejudice to the property of the interested party which may be caused by such repeal.

Precondition destined to preserve confidence suggests that person who enjoys favorable condition caused by the administrative code, should pay confidence to the existence of that act and this confidence is to be preserved in comparison with public interest related to repealing of the same act.

2. Introduction of the institution of "the legal administrative contract"

a) Cancellation of administrative deal

After having analyzed approximate five years of legal experience of Georgia and learned the foreign experience, the institution of the administrative deal was rejected. In accordance with Item 1 "g" of Article 2 of the Code on Administrative Procedure (in previous reduction), when the wording of the legal administrative deals is understood as all legal administrative deals in which the administrative body participates as a party. In this regard, all litigations related to legal administrative deals are treated by courts of public instance in the form of the administrative procedure and this increases significantly the workload of the administrative tribunals.

Institution of the unilateral legal administrative contract has also the problematic character. Definition of the unilateral contract elaborated at the basis of experience of the Supreme Court of Georgia has been construed so broadly that it covered even individual legal administrative acts of the administrative bodies on firing any employee from hisher position. For example, cassation chamber of the Supreme Court for cases of administrative and other categories has defined in its rendition dated December 2, 2002 (3c-ad-51-c-02) that "a litigated act is related to the attitude concerning right to work between citizen V.M. and Ministry of Internal Affairs and for this reason, it should be used in the sense of notion of "legal administrative act" envisaged in Chapter IV of the Code of the Administrative Procedure; in accordance with this rule, relevant provisions of the Code of the Administrative Procedure are to be applied to monitor its legitimacy."

In order to facilitate the work of the administrative tribunals and develop fair legal practice, Chapter V of the Code on Administrative Procedure was changed. Being as form of the activities of the administrative body related to public law, basis envisaged by law on the legal administrative contract are the Code of the Administrative Procedure of Georgia. This Code regulates legal definition of the legal administrative contract (Item 1 g, Article 2 - in new redaction) and relevant specific norms in Chapter V of the Code (Article 65 - 71). The administrative body is vested with right to conclude either legal administrative, or specific legal contracts. While concluding legal administrative contracts, the administrative body should act in accordance with relevant provisions of the Code of the Administrative Procedure and the Civil Code (Item 2, Article 65 of the Code of the Administrative Procedure).

b) Definition of legal administrative contract

In accordance with Article 2 g of the Code on Administrative Procedure (in new reduction), the wording of legal administrative contract suggests the legal civil contract concluded by any administrative body with natural or legal persons, as well as with other administrative body in order to fulfill public responsibilities.

Being as the institution of civil law, contract is an expression of bilateral (or multilateral) willingness to establish any legal relationship, its changing or canceling. Contract is signed at the basis of expression of willingness directed to the same purpose by mutually regulated parties. If the bilateral willingness does not exist, then the legal administrative contract will exist neither.

The administrative body has a right to apply either legal public, or legal specific forms of its activities. In accordance with Article 65 which was added to the Code of the Administrative Procedure, the administrative body has a right to conclude legal specific contracts. But the issue whether the contract concluded by the administrative body will entail legal administrative character or not is not known. Clarification of this issue gains legal procedural importance: litigations related to conclusion of legal administrative contracts, its changing or canceling are reviewed by the court of public instance in legal administrative way (Item 2, Article 25 of the Code of the Administrative Procedure).

c) Difference between legal administrative and specific legal contracts

In order to trace differences between legal administrative contracts and specific legal contracts, attention should be paid to one element of the legal definition of the contract, e.g. the wording "in order to fulfill public responsibilities". Purpose of the contract defines the legal nature of the contract. Importance of the legal status of parties to the contract is not significant; the fact that one of the parties or both parties are the administrative bodies does not give ground to deem that contract has legal administrative nature. It is possible for both administrative bodies to conclude legal civil contract between themselves.

Purpose of the contract is to be determined at the basis of its contents. In this regard, determination of works, in particular commitments stemming out from the contract, as well as legal nature of existing requirements are playing a significant role. The existence of legal administrative contract can be deemed in the following cases:

- if the contract is destined to respect legal administrative norms;
- if contract suggests commitment to adopt individual administrative act or undertake administrative measures;
- if contract determines legal public responsibilities or duties of citizens.

3. Problems arising in the practice of the administrative bodies

Institution of procedure for administrative suits that have compulsory character has been rejected in 1999-2000. In

that period of time, it was suggested that citizens pay low confidence to ability of the administrative bodies to investigate the case properly. After several years it became necessary to review this decision once again. For this reason, today it is important to take into account an idea of changing relevant provisions.

In accordance with the rule envisaged currently in the Code on Administrative Procedure, interested parties have a right to bring a suit either in conformity with this Code or in legal way. A possibility to plead against the administrative bodies is fairly used by plaintiff. Legislator has determined in Article 10 of the Code on Administrative Procedure that any natural person should pay State levy in the court of first instance only if heshe does not use a possibility to bring an administrative suit. This provision in the Law was destined to facilitate the work of the administrative courts. But in fact, this did not bring expected results. It means that citizens still do prefer to plead to the court with an appeal or use both these possibilities together and it complicates this process further.

Administrative suit is examined by the body which adopted the administrative act and then, the decision is taken (if there is higher ranking official to which high ranking official or department are subordinated).

Person who participated in preparation and adoption of the litigated administrative act cannot take part in adoption of decision concerning the administrative suit.

Suits directed against the administrative act adopted by head of the administrative body are reviewed and decisions are taken by upper administrative body.

Provisions of the Code on Administrative Procedure mentioned here keeps functions recognized in the German ad-

ministrative law for the administrative procedure out of attention: first, these functions serve legal defense of plaintiff. Alongside with this function of legal defense, there are also functions of the administrative body to monitor itself and facilitate works of the administrative bodies. Another important function envisages substantiating decision taken for administrative suit and this represents basis for decision whether to plead to the court by plaintiff or not.

In accordance with the proposal to review once again the Code on Administrative Procedure, Article 70 of the German Law on Administrative Procedure was added to this Code. In accordance with this Article, an appeal should be directed against the administrative body which has adopted the administrative act. The administrative body gains a possibility to review once again the case if an appeal is presented to this body and if this appeal is admissible, then the administrative body has to monitor the validity or expediency of the relevant act. If a suit has grounds, the administrative must review positively that suit.

Introduction of the institution of procedure of the enforceable administrative suit serves to facilitate the work of the administrative courts.

ORGANIZERS:

Parliament of the Republic of Azerbaijan
German Agency for Technical Cooperation (GTZ)
Center for International Legal Cooperation (CILC - Netherlands)

INTERNATIONAL CONFERENCE

on

ADMINISTRATIVE LAW AND THE RULE OF LAW – THE REFORM OF ADMINISTRATIVE LAW IN AZERBAIJAN

PROGRAMME

*3 May 2006
Hotel Europe
Baku
Azerbaijan*

The International Conference ADMINISTRATIVE LAW AND THE RULE OF LAW – THE REFORM OF ADMINISTRATIVE LAW IN AZERBAIJAN

Wednesday, 3.5.2006

- 09.30** Registration of participants
- 10.00** Opening of the conference
Mr. Thomas Herrmann, GTZ
H.E. Ambassador Mr. Detlef Lingemann
German Embassy Baku
Mr. Safa Mirzayew, Chief of the Office of
the Milli Medshlis of the Republic of Azer-
baijan
- Chairman
Mr. Safa Mirzayev
- 10.30** «The administrative law reform in Azerbaijan: reality
and development perspectives»
Mr. Sayyad Karimov, deputy chief of the depart-
ment for administrative and military legislation at the
Parliament of the Republic of Azerbaijan
- 11.00** «*The Practice in the field of administrative law in
Germany: Development, Experience and Perspec-
tives*»

Mr. Volker Ellenberger, chief of the department at the Ministry of Justice in Baden-Württemberg, Stuttgart (Germany)

11.20 Coffee break

11.50 «Reforms of administrative law in the Netherlands: general lessons to be learned»

Mr. Prof. Dr. Michiel Sheltema, Chairman of the Scientific Advisory Council to the Netherlands Government on the administrative law (Netherlands)

12.10 Discussions

13.00 Lunch

Chairman

Mr. Shahin Aliyev

14.30 «*The role of the Council of Europe in the harmonisation of the administrative procedure law*»

Mr. Philippe Gerber, vice-president of the expert committee of the Council of Europe on administrative law (CJ-DA), Berne (Switzerland)

15.00 «Administrative law in transformation – Experience with the new Law on Administrative Procedure in Georgia»

Mr. Paata Turava, Lecturer at the State Tbilisi University (Georgia)

15.15 Coffee break

15.45 Discussions

16.30 Conference closing

«Hüquq ədəbiyyatı» nəşriyyatının kompüter mərkəzində yığılaraq səhifələnmiş, 03.07.2006-cı il tarixdə çapa imzalanmışdır. Formatı 84x108 1/16. Şərti çap vərəqi 16. Sifariş 40. Tirajı 250.

«Hüquq ədəbiyyatı» nəşriyyatı, Bakı şəhəri,
A.Məhərrəmov küç., 4. **Tel. 431-62-54.**