

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ЭРХ ЗҮЙД ЗАХИРАГДАХ ЁС (RULE OF LAW)–НЫ ЗАРИМ ШАЛГУУРААР ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Ж.Даваасүрэн

I. Онолын үндэслэгээ:

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим” мөн хэмээн тунхагласан ба эрх зүйд захирагдах ёсны шалгуураар хууль, тогтоомжийг бүтээсэн цагт энэ зарчим бодит утгаараа хэрэгжих боломжтой.

Хууль дээдлэх зарчимгэдэгт: Дээд түвшний үнэлэмж, түгээмэл зарчим буюу зөвхөн хуулийг нийгмийн бусад хэм хэмжээнээс дээгүүрт тавьж ухамсарласан дотоод итгэлийн үндсэн дээр нийтээр, тэр дундаа төр засаг өөрийн бүхий л үйл ажиллагаандаа хуулийг хэлбэрэлтгүй сахин биелүүлэх, хэрэглэх, хамгаалах үйл ажиллагааг ойлгож болно.¹

Төрийн байгууллагууд иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолыг хөндсөн шийдвэр гаргахдаа хуулиар тогтоосон үндэслэл, журмыг чанд мөрддөг байх нь хууль дээдлэх зарчмын агуулга билээ.

Хуульд үндэслэгдээгүй, хуулиар журамлагдаагүй, албан тушаалтны “дур зоргын шийдвэр” иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулах нь гарцаагүй бөгөөд төрийн үйл ажиллагааг хуульд захируулах гэсэн оролдлого буюу хууль дээдлэх ёс нь хүн төрөлхтний нэг ололт юм. Гэхдээ хууль нь эрх баригч бүлгийн хүсэл сонирхолыг илэрхийлэх арга хэрэгсэл болдог² учир ямар хуулийг дээдлэх вэ гэх асуулталд хариулт өгөх зорилгоор эрх зүйд захирагдах ёс (Rule of law)-ыг хөгжүүлсэн төдийгүй уг сургааль нь улс төр, эрх зүйн хамгийн чухал дээд эрмэлзлийн нэг болжээ.

Эрх зүйд захирагдах (Rule of law) ёсыг тодруулахын тулд түүнээс Хуульд захирагдах ёсыг (Rule by law) ялгах шаардлагатай ба Хуульд захирагдах ёс нь: хуулийг эрх мэдлийн хэрэгсэл, төрөөс баталсан учраас дээдлэн хэрэгжүүлэх ёстой гэж үздэг бол Эрх зүйд захирагдах ёс нь: “хуулиар эрх мэдлийг бий болгоход хүний эрх чөлөөг хязгаарлах, зөрчих, эрх мэдлээ хэтрүүлэх, урвуулах үзэгдэл гарах магадлал ямагт хадгалагддаг учир түүний

¹ <http://www.court.harhorin.gov.mn>

² Н.Лүндэндорж. Jurisprudensce. УБ., 2011. 143 дахь тал Социализмын үед хүний өмчлөх эрхийг хасч, өмчийг хурааж байсан нь тэр үедээ тухайн хуулийг дээдэлсэн хэрэг мөн. 139 дэх тал

зорилго нь хуулиар бий болгож болзошгүй аюулыг зайлуулахад чиглэдэг”³ гэжээ.

Хууль өөрөө улс төр ямар байна гэдэгт шууд захирагддаг, ямагт улс төрөөс хамааралтай ба тухайн хуулиас шалтгаалан эрх зүй мөн чанараараа нийгэмд бодитойгоор илрэх эсэх тодорхойлогдох тул, эрх зүй хичнээн угтал, эхэнлэг шинжтэй ч гэсэн нийгэмд бодитойгоор илрэн гарах хувьдаа улс төрд захирагдах болж буй юм.⁴

Түүнчлэн “төрөөс тогтоож, засаглалын хүч, нөлөөгөөр дэмжигдэж буй хэм хэмжээ нь эрх зүй биш бөгөөд, харин тэрхүү хэм хэмжээг бүрдүүлж буй хууль зүйн нэр томьёо, дотоод логик бүхий үг үсгүүдээр бүрж, илэрхийлэхээр оролдож буй нийгмийн тэр угаас эхэнлэг-идеал төлөв байдал (шударга ёс, тэгш байдал, эрхийн тухай үзэл санаа) нь эрх зүйн мөн”⁵ гэсэн тодорхойлолтоос үзвэл төрийн дур зоргыг хуулиар хязгаарлаж, тэрхүү хязгаарласан хууль нь эрх зүйд үндэслэгдсэн байх ёстой байна.

Иймээс эрх зүйн зорилго нь “хүний төрөлхийн жам ёсны эрх, эрх чөлөөг дээд ухамсарын түвшинд үнэлж, түүнийг хангах явдал” бөгөөд бид эрх зүйг хуульд хэрхэн хэм хэмжээлж илэрхийлсэн байна вэ гэсэн шаардлагаар буюу “эрх зүйн нүд”-ээр хуулийг харах нь зүйтэй юм.

II. Захиргааны ерөнхий хуулийг боловсруулах хууль зүйн болон практик үндэслэл шаардлага:

Өнөөдөр Монгол Улсад 430 гаруй хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаагаас 230 гаруй хуульд Захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдэд хандан ямар нэгэн шийдвэр гаргах эрх болон үүрэгтэй байхаар зохицуулжээ.

Захиргааны байгууллагын аливаа шийдвэр хууль ёсны эсэхээс үл хамаарч чиглэгдсэн этгээддээ тодорхой үр дагавар үүсгэж байдаг тул түүнд “хуульд үндэслэгдсэн, бодит шаардлагад нийцсэн байх” шаардлагыг тавьдаг.

Энэхүү шаардлага нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдэл хуулиар үр нөлөөтэй хязгаарлагдсан байх тухай “эрх зүйд захирагдах ёсны зарчим”-аас улбаатай бөгөөд Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд дур зоргын дэг журам үйлчилж байна уу, эрх зүйд тулгуурласан дэг журам үйлчилж байна уу гэсэн асуултаар уг зарчмын агуулга тодорхойлогдоно.

Дээрх 230 гаруй хуулиудад захиргааны байгууллага бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэр гаргах үндсэн зарчим, нийтлэг журам түүнийг биелүүлэх үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлсон нэгдсэн институци байхгүйгээс төрийн

³Н.Лүндэндорж. Jurisprudensce. УБ., 2011. 139 дэх тал.

⁴Х.Тэмүүжин. Ёст үг. УБ., 2004. 23 дахь тал

⁵Х.Тэмүүжин. Ёст үг. УБ., 2004.16 дахь тал

гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд Үндсэн хуульд заасан төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөний баталгааг хангах шаардлага тэр бүр биелэгдэхгүй, хууль хэрэгжүүлэх ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргаж, хохироох явдал цөөнгүй гарч байна.

Тодруулбал: Захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа чиглэгдсэн этгээдэд нь мэдэгддэггүй, шийдвэр нь бодит шаардлага, үндэслэлд тулгуурлаагүй, албан тушаалтны хувийн үнэлэмж, ашиг сонирхолд үндэслэгдэх хандлага түгээмэл байна.

Иргэнээс гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа нь шуурхай биш, түүний улмаас хүнд суртал бий болж энэ нь авлигалын суурь нөхцөл бүрдэх таатай нөхцөл болсон.

Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа эерэг үр нөлөө бага, зардал ихтэй, ухаалаг биш, улс төрөөс хараат, явцуу ашиг сонирхолд үйлчилдэг бөгөөд захиргааны албан тушаалтнууд “иргэнд үйлчлэх ёстой” гэхээс илүү “иргэн захирагдах ёстой”⁶ гэсэн итгэл үнэмшилтэй байдаг.

Иймд Үндсэн хуулиар баталгаажсан “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх” зэрэг иргэний эрх захиргааны байгууллагын “хуулиар зохицуулагдаагүй үйл ажиллагаа”-аас болж хөндөгдөн, “иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах” төрийн чиг үүрэг хангалттай хэрэгжихгүй байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийг батлан гаргах практик үндэслэл шаардлагыг бий болгож байна.

III. Хуулийн төслийн танилцуулга:

1. Хуулийн төсөлд захиргааны байгууллага шийдвэр гаргахдаа эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй этгээдэд албан ёсоор “мэдэгдэж”, түүнийг “сонсох” талаар зохицуулсан нь “захиргааны байгууллагаас шийдвэр гаргахдаа иргэний эрхийг зөрчихгүй байх” эрх зүйн зайлшгүй процесс (Due process of law)-ын зарчмыг хангасан явдал юм.

Түүнчлэн шийдвэр гаргах ажиллагааны оролцогч хууль зүйн болон бусад зөвлөгөө, туслалцаа авах, нотлох баримт гаргаж өгөх эрхтэй байх, нэн түрүүнд захиргааны актын чиглэгдсэн этгээдийг сонсох зэргээр шийдвэр гаргах ажиллагааг эхлэхээс дуусах хүртэл нарийвчлан зохицуулжээ.

⁶“Би бол энэ нутаг дэвсгэртээ хаан нь”.., Иргэн А-ын нэхэмжлэлтэй Нийслэлийн Багануур дүүргийн Засаг даргад холбогдох захиргааны хэрэгт хариуцагчаас ирүүлсэн тайлбарт.

Хэрэв захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь хуулиар тогтоосон журмыг баримтлалгүй, дур зоргоор шийдвэр гаргасан тохиолдолд шүүхээс захиргааны шийдвэрийг хүчингүйд тооцож, албан тушаалтныг торгох, албан тушаалаас нь огцруулах, нийтийн албанд ажиллах эрхийг 3-10 хүртэл жилээр хязгаарлах зэрэг хариуцлагын хэм хэмжээг зааж өгсөн нь “төрийн албан хаагчид зүй бус үйлдлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээдэг байх” тухай эрх зүйд захирагдах ёсны зарчмын илэрхийлэл юм.

2. Өмнө нь Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч болон тохируулагч агентлагын дарга нар нийтээр дагаж мөрдөн хэм хэмжээний акт гаргаж, эдгээр хэм хэмжээний актыг иргэдэд танилцуулах ажиллагаа хангалтгүй, иргэдийг сонсох ажиллагаа хийдэггүй байснаар хэм хэмжээний актад зөвхөн албан тушаалтны ашиг сонирхол тусгагддаг байсан. Түүнчлэн агентлагын үйл ажиллагааны нэгдсэн бодлогыг Яам (Сайд), Засгийн газар тодорхойлдог атал агентлагын дарга хэм хэмжээний акт гаргасны улмаас нэгдсэн бодлоготойгоо Агентлагын үйл ажиллагаа уялдахгүй байх зэрэг бэрхшээл гардаг байв.⁷

Улмаар Монгол Улсад 940 гаруй дүрэм журам үйлчилж, эдгээр нь хүнд сурталыг бий болгож байсан учир Захиргааны ерөнхий хуульд хэм хэмжээний актыг гаргах эрх бүхий субъектыг хязгаарлан Улсын Их хурал зөвхөн хуулиа тогтоох, Засгийн газар зөвхөн хуулиа хэрэгжүүлэх боломжийг бодит утгаар бүрдүүлж, “хууль нь ойлгомжтой байх, олон нийтэд аль болох өргөнөөр хүрдэг байх, хууль нь тогтвортой байх” зэрэг эрх зүйд захирагдах ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх нөхцөл хангагдах юм.

3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд захиргааны байгууллагыг нэрлэн заах буюу жагсаалтын зарчмаар хуульчилсныг өөрчилж, Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөлд захиргааны байгууллагыг “-Засгийн газрын байгууллага, -нийтийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд байгуулагдсан Засгийн газрын бус байгууллага, -нийтийн эрх зүйн гишүүнчлэл бүхий нэгдэл, -нийтийн эрх зүйн сан, -захиргааны байгууллагыг зарим чиг үүргийг хууль болон гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд” хэмээн ангилж, ерөнхийлөн тодорхойлсноор захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа шүүхийн хяналтын гадуур үлдэх боломжгүй болж, “гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүх эрх мэдлээр үр нөлөөтэй хязгаарлагдаж байх” эрх зүйд захирагдах ёсны зарчим биеллээ олно.

4. Захиргааны хэргийг урьдчилан шийдвэрлэх шатанд захиргааны байгууллага нь гомдолд дурьдсан нөхцөл байдлыг тогтоож дүгнэлт хийх, гомдол гаргаж буй этгээдийн эрх зөрчигдсөн тухай үндэслэлийг сонсох зэрэг шаардлагатай ажиллагаа хийлгүйгээр “та энэ асуудлаа шүүхэд хандаж

⁷Захиргааны ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлалаас
Эх сурвалж: Монгол Улсын Хууль зүйн яамны вэбсайт www.moj.gov.mn

шийдвэрлүүлнэ үү” гэсэн хариу өгдөг эсхүл хариу өгөөгүй тохиолдолд тодорхой хугацааны дараа шүүхэд хандах эрх нь нээгдэх учир гомдолд хариу өгөхгүй байж болно гэсэн хандлагатай байдаг.

Улмаар захиргааны байгууллагын чиг үүрэгтээ хайнга хандаж буй энэхүү үйлдэлд хүлээлгэх хариуцлагын механизм тодорхойгүйгээс “гомдлыг шийдвэрлэж, гомдол гаргасан этгээдийн төлөө ямар нэг үйлдэл хийх эсэх нь” албан тушаалтны субъектив үнэлэмж, дур зоргын шинжтэй болсон.

Харин Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөлд “Дээд шатны захиргааны байгууллага гомдлыг шийдвэрлэхдээ маргаан бүхий акт нь хууль тогтоомж болон зорилгодоо нийцсэн эсэх, захиргааны байгууллага сонгох боломжоо хэрэглэсэн эсэх, шаардлагатай бол шинжээч томилох” зэргээр захиргааны хэргийг урьдчилан шийдвэрлэх журмыг нарийвчлан зохицуулж, зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой заажээ.

Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх” иргэний эрхийг хангах баталгаа мөн билээ.

5. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас шийдвэр гаргахдаа хуулиар зөвшөөрөгдсөн хувилбараас нэгийг нь сонгон ашиглах боломжтой ба албан тушаалтан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хувийн ашиг сонирхолоо нийтийн ашиг сонирхолоос дээгүүрт тавьж болохгүйг тодорхой заажээ.

Түүнчлэн Захиргааны байгууллагаас иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн захиргааны акт гаргасан тохиолдолд тэдгээрт учруулсан хохирлыг барагдуулах зохицуулалтыг тусгасан нь “төрийн албан хаагч шан харамж шаарддаггүй, авдаггүй байх, чиг үүргээ үнэнч шударгаар шийдвэрлэдэг” тухай эрх зүйд захирагдах ёсны зарчим болоод Үндсэн хуульд заасан “хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрх”-ийг хангасан заалт юм.

Захиргааны байгууллага, захиргааны акт зэрэг захиргааны эрх зүйн үндсэн ойлголтыг Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас салган Захиргааны ерөнхий хуульд тодорхойлсоноор Захиргааны эрх зүй нь Захиргааны процессын эрх зүйгээс тусгаарлагдан салбар эрх зүй болохын хувьд бие даан хөгжих нөхцөл бүрдэнэ.

Ийнхүү Захиргааны ерөнхий хуулийн төсөлд иргэний эрх, эрх чөлөөг хангах, баталгаажуулах, Эрх зүйд захирагдах ёсны нэлээд зарчмуудыг хэм хэмжээчлэн илэрхийлсэн ба эрх зүйг хэрхэн яаж илэрхийлэхээс хамаарч хуулийн тогтвортой байдал бий болдог байна.