

Эрх мэдлийн хуваарилалт: Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүхийн хяналт

Профессор, доктор Петер Казиске, Аугсбургийн их сургууль

Орчин үеийн ардчилсан тогтолцоот орнуудад төрийн эрх мэдлийг хуваах нь хэвийн үзэгдэл. Бүхий л ардчилсан үндсэн хуульд төрийн эрх мэдлийг ямар нэг хэлбэрээр хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваасан байдаг. Харин эрх мэдлийг хуваах зарчим практикт амжилттай хэрэгжиж байна уу гэдэг нь эргэлзээтэй. Уг зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд ихэвчлэн хүчтэй эсэргүүцлийг давж гарах шаардлагатай болдог.

1. ХБНГУ-ын практикаас жишээ татах нь

Саяхан Германд өрнөсөн нэгэн үйл явдлаар жишээ татъя: Бохум хотын Гадаад иргэдийн алба энэ (2018) оны долдугаар сард Сами А. гэгч хүнийг Тунис руу албадан буцаах шийдвэр гаргасан. Тунисийн иргэн Сами А.-г исламын шашны радикал сургаал номлол дэлгэрүүлж олон нийтийг хүчирхийлэлд уриалан дуудсан гэх үндэслэлээр ийнхүү шийдвэрлэсэн байна. Германы эрх бүхий байгууллагууд түүнийг олон нийтийн хэв журам, аюулгүй байдалд заналхийлсэн гэж үзсэн. Сами А. эрхийнхээ дагуу уг шийдвэрийг эсэргүүцэж захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлдээ Тунис руу буцаж очвол эрүүдэн шүүлтэд өртөх эрсдэл хүлээж байгааг дурдсан. Германы хууль тогтоомжоор эрүүдэн шүүлт заналхийлж буй тохиолдолд албадан буцаах шийдвэр гаргахыг хориглосон байдаг. Германы Гадаад иргэдийн асуудал эрхлэх алба уг маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр гараагүй байхад Сами А.-г нисэх онгоцонд суулган нутаг руу нь буцаав. Тус албаны уг үйлдэл германд ихээхэн шуугиан дэгдээсэн. Гадаад иргэдийн асуудал эрхлэх алба шүүхийн эрх мэдлийг үл огоорч, төрийн эрх мэдэл хуваах зарчмыг зориуд үгүйсгэсэн хэмээх шүүмжлэлд өртсөн юм.

Төрийн эрх мэдэл хуваах зарчим хэдийгээр үндсэн хуульд тусгалаа олсон ч практик амьдрал дээр зөрчигдөх боломжтой байдгийг дээрхи жишээнээс харж болохоор байна. Улс төр судлал болон байгууллагын социологийн өнцгөөс дүгнэвэл энэ нь тийм ч цочирдом гэнэтийн үзэгдэл биш. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагууд өөрт олгогдсон эрх мэдэл болон түүний хүрээ хязгаарыг улам бүр тэлэх, бусад байгууллагын эрх мэдэл рүү халдах хандлагатай байдаг нь жам ёсны зүйл. Жишээ нь, үндсэн хуулийн шүүх хэм хэмжээ хянан шийдвэрлэх явцдаа хууль тогтоогчийн эрх мэдэлд халдах, эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдэл хууль тогтоогчийн тогтоосон хүрээ хязгаарыг тойрч гарахыг оролдох явдал ямагт гардаг. Ийм боломжийг үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор аль болох хязгаарлах замаар төрийн гурван эрх мэдлийн харьцааг тэнцвэржүүлэх зайлшгүй шаардлагатай. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг хэрэгжүүлэх нөхцлийг институцийн аргаар хангах асуудлыг миний бие энэхүү илтгэлээрээ хөндөх юм. Цаг хугацаа бага байгаа тул миний бие зөвхөн хязгаарлагдмал хүрээн дээр төвлөрч ярих болно. Товчхондоо шүүх эрх мэдлийн зүгээс гүйцэтгэх эрх

мэдлийг хянахад ямар институционал нөхцөл бүрдсэн байх ёстой вэ гэдэг дээр тогтож ярина.

2. Эрх мэдлийн хуваарилалт ба хуулийн засаглал

Энэ талаар ярихаас өмнө төрийн эрх мэдлийг хуваахын цаад учир шалтгаан, ач холбогдлын талаар товч өгүүлэхийг зөвшөөрнө үү. Өнгөц харвал төрийн эрх мэдлийг тарамдуулах нь тийм ч зөв зүйтэй алхам биш мэт. Бүх эрх мэдлийг нэг байгууллагад төвлөрүүлсэн засаглалын хэлбэр нь эрх мэдлийг зохиомлоор хуваасан засаглалын хэлбэрээсээ илүү үр ашигтай биш гэж үү? Гэвч түүхийн хуудас сөхвөл эрх мэдлийг нэгдмэл нэг цул болгож байж хүрсэн амжилтын хариуд ихэнхдээ хувь хүний эрх, эрх чөлөө хумигдах сөрөг үр дагавар дагалддаг байна. Францын хувьсгалын үед төрийн бүх эрх мэдэл Нийтийн эрх ашгийг хамгаалах хороо хэмээх ганц байгууллагад төвлөрснөөр тус байгууллага бүхнийг эрхшээгч мангас болж хувирсан бөгөөд францын иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахын оронд хэмжээ хязгааргүй хүчирхийлэл үйлдсэн билээ. Төрийн эрх мэдлийг хуваах зарчмын гол давуу тал нь эрх мэдлийг хэд хэдэн байгууллагад тараан байрлуулснаар буруугаар ашиглагдахаас хамгаалах явдал юм. Ийнхүү тараан бутаргасан төрийн эрх мэдлүүдийг өөр хооронд нь тэнцвэржүүлж харилцан бие биенээ хянадаг болгох шаардлагатай.

Иймд эрх зүйт төрийн үзэл санаа болон төрийн эрх мэдлийг хуваах зарчим нь нягт харилцан хамааралтай. Учир нь төрийн хуваагдсан эрх мэдлүүдийг нэгдмэл цул болгож, тэдгээрийг нэгэн ерөнхий суурьтай байлгадаг зүйл бол эрх зүй юм. Иймд төрийн эрх мэдлийг хуваахад эрх зүйт төрийн дэг журам шаардлагатай бөгөөд төрийн эрх мэдэл тэрхүү дэг журмын хүрээнд хэрэгжиж төрийн хууль бус болон хууль ёсны үйл ажиллагааг ялгаж салгах боломжтой болно. Нөгөө талаар төрийн эрх мэдлийг хуваах явдал нь эрх зүйт төр амжилттай хэрэгжих урьдач нөхцөл болдог. Хэрэв хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг Нийтийн эрх ашгийг хамгаалах хороо мэт ганц байгууллагад төвлөрүүлбэл хууль мөрдөгдөж байгаа эсэхэд үр дүнтэй хяналт тавих боломжгүй. Иймд төрийн эрх мэдлийг хуваах нь хуулийн ноёрхол тогтоох нэн чухал урьдач нөхцөл байдаг.

Үүнийг гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн харьцаанаас харж болно. Гүйцэтгэх эрх мэдэлд төрийн бодит эрх мэдэл төвлөрдөг. Засгийн газар болон захиргааны байгууллага нь төрийн санхүү, хүний нөөц, мэдлэг гэх мэт нөөц баялагийг захиран зарцуулах эрхтэй. Тэрхүү нөөц баялагийг хууль, эрх зүйн хүрээнд ашиглах үүрэгтэй. Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль батлах, түүнийг сахих эсэх тухайд шийдвэр гаргах эрхгүй. Зүйрлүүлбэл, хууль хэмээх гинжээр хүлэгдсэн үлэмж биетэнтэй адил юм. Үлэмж биетэн сайн дураар гинжиндээ захирагдах хүртэл түүндээ хүлээстэй байна. Эрүүлээр хөгжсөн эрх зүйт төрд тийнхүү сайн дураар захирагдах байдал маш тод томруунаар илэрдэг. Ийм төрд гагцхүү хуулийн хүрээнд гаргасан гүйцэтгэх эрх мэдлийн төлөвлөгөө л биелэгдэх боломжтой байдаг. Учир нь төрийн албан хаагчид нь хууль зөрчсөн шийдвэрийг биелүүлэхээс татгалздаг.

Шүүх болон хууль тогтоох эрх мэдлүүд нь бодит эрх мэдэл багатай. Өөрсдийн гаргасан шийдвэрийг бодит эрх мэдлээр дагаж мөрдүүлэхдээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөөц боломжийг ашигладаг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг гинжлэгдсэн үлэмж биетэнтэй зүйрлэдэг бол шүүх эрх мэдлийг биегүй толгойтой зүйрлэж болно. Тэрээр шийдвэр гаргадаг боловч түүнийгээ өөрөө бие даан хэрэгжүүлж чаддаггүй. Хуулийн ноёрхол хэрэгжиж буй нөхцөлд гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүхийн шийдвэрт захирагдсанаар тэрхүү толгой нь хүчирхэг биетэй болдог ба шүүх эрх мэдэл үлэмж хүчирхэг байр суурьтай байдаг. Учир нь тэрээр тодорхой асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй ба гаргасан шийдвэр нь заавал биелэгдэх шинжтэй байдаг. Тэрээр эрх зүйн бүхий л асуудалд цэг тавьсан шийдвэр гаргадаг. Шүүх эрх мэдэл нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн гаргасан шийдвэр хуульд нийцэж буй эсэхийг тогтоож тэдгээрийг өөрсдийнх нь байх ёстой байранд нь барьж байдаг. Амжилттай хэрэгжиж буй эрх зүйт төрд эрх мэдлийн асуудлыг гол төлөв эрх зүйн асуудал гэж үздэг тул хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлүүд шүүх эрх мэдлийн шийдвэрийг шүүдэггүй. Шүүх эрх мэдлийн нэр хүнд нь түүнд онцгой их эрх мэдэл олгодог хүчин зүйл юм.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь төрийн материаллаг нөөц баялаг дээр суурилсан, гол төлөв бодит эрх мэдэлтэй байдаг бол шүүх эрх мэдлийн хүч нь хууль тайлбарлах бүрэн эрх дээр суурилсан норматив эрх мэдэлд оршдог. Мэдээлэл орхигдуулахгүй байх үүднээс хууль тогтоох эрх мэдлийн онцлогийг товч дурдья. Энэхүү эрх мэдэл нь бодит болон норматив шинжийн аль алийг агуулаагүй, иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг төлөөлөх парламентийн ардчилсан, шүүд эрх мэдлээс үүдэлтэй. Өөрөөр хэлбэл тэрээр улс төрийн удирдан зохион байгуулах эрх мэдлийн нэгэн хэлбэр юм.

3. Эрх мэдлийг хуваах институционал нөхцөл

Төрийн эрх мэдлүүд харилцан бие биенээ хязгаарлах, хянах, өөр өөрсдийн ялгаатай эрх мэдлийг зохистойгоор хэрэгжүүлэхэд ямар институционал нөхцлүүд хангагдсан байх шаардлагатай вэ? Энэ сэдвийг хөндөхдөө гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн харьцаан дээр төвлөрч ярья.

Юуны өмнө төрийн эрх мэдлүүд зохион байгуулалтын хувьд бие даасан байдалтай байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл шүүх тогтолцоо нь төрийн захиргааны нэг хэсэг байж болохгүй, бие даасан байгууллага байх ёстой. Ялангуяа захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьж буй тохиолдолд энэ зарчим нэн чухал. Мэдээжээр захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрийг дээд шатных нь байгууллагаар хянуулж захиргааны дотоод хяналт явуулах нь чухал боловч энэ нь дангаараа хангалтгүй. Учир нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд байгууллагын дотоод ашиг сонирхол ямагт оршиж байдаг ба тэр нь хөндлөнгийн, хараат бус, зөвхөн хуульд нийцэж буй эсэхийг тогтооход чиглэсэн хяналттай харшилж болно. Ийм хяналтыг гагцхүү бие даасан хараат бус шүүх хэрэгжүүлж чадна. Бие даасан, хараат бус шүүх тогтолцоотой байх нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт оновчтой хэрэгжих институционал нөхцлүүдийн нэг юм.

Дараагийн нэг нөхцөл бол гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлүүд боловсон хүчний хувьд зааг ялгаатай байх явдал юм. Шүүгч нэг зэрэг гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагад алба хашиж болохгүй. Энэхүү боловсон хүчний зааг нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах нөхцөл болдог. Шүүгч гагцхүү хуульд захирагдах ба төрийн бусад байгууллагын ашиг сонирхлыг хамгаалах үүрэг хүлээхгүй. Энэхүү хараат бус байдлыг баталгаажуулах үүднээс шүүгчийг хугацаагүй томилох, хангалттай хэмжээний цалин хангамж олгох шаардлагатай.

Үүний зэрэгцээ институционал аргаар шүүх эрх мэдлийг хязгаарлах шаардлагатай. Учир нь бусад бүхий л байгууллагын нэгэн адил шүүх тогтолцоо ч гэсэн өөрийн эрх мэдлийг тэлж төрийн бусад эрх мэдлийн хүрээ хязгаарт халдах хандлагатай байдаг. Хуулийн ноёрхлыг шүүгчийн ноёрхол болж хувирахаас сэргийлэхийн тулд шүүх хэзээ ч өөрийн санаачлагаар хэрэг хянан шийдвэрлэдэггүй, гагцхүү гуравдагч этгээдийн гаргасан нэхэмжлэлд үндэслэж хяналт тавьдаг байх шаардлагатай. Гэвч энэ механизм зөв хэрэгжихийн тулд гомдол гаргах боломжийг процессийн эрх зүйгээр хангалттай нээж өгөх ёстой. Захиргааны үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн эсэхийг өргөн хүрээтэйгээр хянах боломжтой байхын тулд өөрийнх нь субъектив эрх захиргааны үйл ажиллагаагаар зөрчигдсөн гэж үзсэн хүн бүрт захиргааны хэргийн шүүхэд хандах эрх нээлттэй байх шаардлагатай. Бие даасан захиргааны хэргийн шүүхтэй байхын ач холбогдлыг үүнээс харж болно. Зөвхөн үндсэн хуулийн шүүх эсхүл ердийн шүүх захиргааны үйл ажиллагаанд хяналт тавьбал захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нэлээд хэсэг нь шүүхийн хяналтын хүрээний гадна үлдэнэ. Учир нь үндсэн хуулийн болон иргэний процессийн эрх зүйд захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол гаргах зохицуулалт байдаггүй.

Захиргааны үйл ажиллагаанд тавигдах шүүхийн хяналтын бас нэг чухал хязгаарыг авч үзье. Эрх мэдэл хуваах зарчим нь төрийн эрх мэдэл бүрт бусад эрх мэдлийн хяналт, нөлөөнөөс ангид, өөрөө бие даан шийдвэрлэх үндсэн эрх мэдлийг олгодог. Иймд гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд шүүх бүрэн хяналт тавих боломжгүй. Тодорхой тохиолдолд ямар алхам хийх нь зорилгод нийцэх вэ гэдэгийг өөрөө бие даан үнэлж дүгнэх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн үндсэн эрх мэдлийн хүрээний асуудал байдаг. Илтгэлийн эхэнд татсан жишээн дээр Сами А.-гийн нийгэмд учруулж болзошгүй аюул занал нь түүнийг албадан нутаг буцаах шаардлага үүсэх хэмжээнд ноцтой байсан эсэхийг зөвхөн захиргааны байгууллага үнэлж дүгнэх боломжтой. Захиргаа нь хуульд заасан хүрээний дотор хэд хэдэн боломжоос сонголт хийх, үнэлэлт дүгнэлт хийх, тодорхой үйл ажиллагаа явуулах эсэхээ шийдэх, үйл ажиллагааныхаа цар хүрээг тодорхойлох эрхтэй. Энэ эрх хэмжээнд нь шүүх халдах эрхгүй. Захиргааны үйл ажиллагаа зорилгод нийцсэн эсэхэд шүүх хяналт тавихгүй, харин хуульд нийцсэн эсэхэд л хяналт тавьдаг. Өмнө дурдсан жишээн дээр, шүүх тухайн иргэний нийгэмд учруулж болзошгүй аюул заналын талаарх захиргааны байгууллагын дүгнэлтийг хянах эрхгүй. Шүүх гагцхүү тухайн иргэнийг албадан гаргахад эрх зүйн хориг саад буй эсэхийг, өөрөөр хэлбэл Сами А.-г албадан буцаасан тохиолдолд тэрээр Тунист эрүүдэн шүүлтэд өртөх магадлалтай эсэхийг л шалгаж тогтоох чиг үүрэгтэй. Хэдийгээр германд дээр өгүүлсэн институционал нөхцлүүд хангагдсан боловч манай жишээн дээр

захиргааны үйл ажиллагаанд шүүх хяналт тавьж чадаагүй. Албадан буцаах шийдвэр хууль нийцсэн эсэхийг шалгуулахаар Сами А. захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан. Гэвч Гадаад иргэдийн алба шүүхийн хяналтыг алгасахаар шийдсэн. Тус алба шүүхийн шийдвэр гарахыг хүлээлгүйгээр бодит эрх мэдлээ ашиглан албадан буцаах ажиллагааг хэрэгжүүлсэн. Шүүхээс албадан буцаах ажиллагааг урьдчилсан байдлаар хориглосон шийдвэр гарах үед Сами А. аль хэдий нь Тунист хүргэгдсэн байв. Түүнийг буцааж Германд авч ирэх талаар боломжит бүхий л арга хэмжээ авахыг шүүхээс захиргаанд даалгасан хэдий ч түүнийг хэрэгжүүлэх боломж байгаагүй. Учир нь Тунис улс Сами А.-г буцаахаас татгалзсан. Уг жишээ нь төрийн эрх мэдлүүдийн зааг хязгаарыг харуулж байна. Ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдэл нь төрийн эрх мэдэл хуваах зарчмыг зөрчиж, шүүхээр хянаж нөхөн сэргээх боломжгүй хууль бус үр дагавар үүсгэх боломжтой.

Ийм хууль зөрчсөн үйлдэлд хариуцлага тооцох боломжийг хуульчилсан байх шаардлагатай. Захиргааны байгууллагын хүсэл зоригийн эсрэг гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх боломж шүүхэд бараг байдаггүй тул гүйцэтгэх эрх мэдэлд хууль тогтоох эрх мэдлийн зүгээс тавих хяналт чухлаар тавигддаг. Жишээ нь парламент мэдээлэл авах эрхээ эдлэх, хяналтын түр хороо томилох гм. арга замаар уг хяналтыг хэрэгжүүлж болно. Парламент нь ард түмнээс бүрэн эрхээ авч, түүнийг төлөөлөх үүрэг хүлээсний хувьд гүйцэтгэх эрх мэдэлд хууль бус үйл ажиллагаагаа залруулах улс төрийн дарамт шахалт үзүүлэх боломжтой.

Сами А.-ийн тохиолдолд Гадаад иргэдийн алба Нордрейн-Вестфален муж улсын холбогдох яамны зөвшөөрлөөр шийдвэрээ гаргасан. Иймд тус муж улсын парламентаас захиргааны хэргийн шүүхийг зориуд үл тоомсорлосон эсэхийг тогтоолгохоор хяналтын түр хороо байгуулан ажиллаж байна. Хэдийгээр ингэснээр Сами А.-гийн зөрчигдсэн эрхийг бодитойгоор сэргээх боломжгүй боловч хариуцсан яамны сайд, байгууллагын удирдлагыг огцруулах хүртэл улс төрийн хариуцлага тооцох боломжтой юм. Энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваах зарчмыг зөрчихөөс зайлсхийх ёстой гэсэн дохиог гүйцэтгэх эрх мэдлийнхэнд өгнө. Хууль тогтоох эрх мэдлээс тавих энэхүү улс төрийн хяналтын механизм ч гэсэн төрийн эрх мэдэл хуваах зарчмыг хангах институционал нөхцлийн нэг юм.

4. Дүгнэлт

Энэхүү илтгэлийн үндсэн санааг товч дүгнэж хэлэхийг зөвшөөрнө үү: Төрийн эрх мэдлийг хуваах нь эрх зүйт төр амжилттай оршин тогтнох гол хүчин зүйл юм. Харин эрх мэдэл хуваах зарчим нь практик дээр бүрэн төгс хэрэгжих баталгаа байдаггүй. Иймд төрийн эрх мэдлүүдийн харилцан бие биедээ үр дүнтэй хяналт тавих институционал нөхцлийг бүрдүүлэх шаардлагатай. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг шүүхийн хяналтад оруулах өнцгөөс харвал, захиргаанаас ангид, хараат бус шүүхтэй байх, захиргаа хууль зөрчсөн тохиолдолд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломж нээлттэй байх шаардлагатай. Харин шүүхийн хяналт нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоохоор хязгаарлагдах ёстой. Гүйцэтгэх эрх мэдлээр хуулийг дагаж мөрдүүлэхэд шүүхийн нэр хүнд хангалтгүй

байх онцгой тохиолдолд хууль тогтоох эрх мэдэл хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллагын хувьд улс төрийн эрх мэдлээ ашиглан эрх мэдэл хуваах зарчмыг хүндэтгэхийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс шаардах боломжтой.