

Jugnee Amarsanaa

Reformy prawne w Mongolii

Palestra 49/7-8(559-560), 205-208

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DRAWO ZA GRANICĄ



Jugnee Amarsanaa

REFORMY PRAWNE W MONGOLII

W roku 1990 Mongolia uwolniła się spod reżimu totalitaryzmu, upadła w państwie scentralizowana gospodarka i tak, jak w przypadku wielu innych państw, Mongolia, za cel postawiła sobie ustanowienie demokratycznego państwa, stojącego na straży praw i wolności człowieka, opartego na gospodarce rynkowej i z rozbudowanym systemem państwa prawa.

Polityczne, ekonomiczne i intelektualne warunki wstępne reformy prawnej w Mongolii zostały uchwalone na dwa, trzy lata przed zatwierdzeniem nowej konstytucji. Dla przykładu, wniesione w 1990 roku poprawki do Konstytucji z 1961 roku uchyliły dominację jednej partii i ustanowiły system wielopartyjny i polityczny pluralizm. Następnie, poprawka do konstytucji wniesiona w 1990 roku, ustanowiła podwaliny dla nowego systemu polityki społecznej w Mongolii. Zgodnie z tymi ustawami w 1990 roku odbyły się pierwsze demokratyczne wybory i uchwalono trwały Parlament. Parlament przyjął i ogłosił ustawę własności prywatnej i około 40 innych nowych ustaw, odzwierciedlających nowy polityczny, ekonomiczny i społeczny fenomen. Tak oto zostały stworzone prawne podstawy do obalenia totalitarnego reżimu i uchwalenia nowego systemu.

Zgodnie z tym, przyjęta w roku 1992 nowa Konstytucja Mongolii stała się silnym prawnym załącznikiem reform prawnych Mongolii.

Deklaracje Państwa Prawa ustanowione w Konstytucji stały się podstawą i gwarancją przeprowadzenia reform prawnych. Ponadto zostały przyjęte przepisy końcowe do Konstytucji „O przejściu od Konstytucji Republiki Ludowej Mongolii do Konstytucji Mongolii”. Mają one taką samą moc jak Konstytucja sama w sobie.

Przepisy te określają, iż wszystkie implementowane ustawy powinny mieć moc obowiązującą, o ile są zgodne z Konstytucją, aż do czasu przyjęcia nowej Konstytucji. Przepisy te

sygnalizowały, iż wszystkie przepisy wyszczególnione w Konstytucji powinny wejść w życie w roku 1993. W Konstytucji w szczególności wskazano ponad 40 przepisów, które powinny być wejść w życie. Dla przykładu, stosunki pomiędzy Państwem a duchowieństwem powinny być uregulowane przez prawo, sytuacja odnośnie do Stolicy powinna być regulowana przez prawo, prawa autorskie, wynalazki i nowatorskie idee powinny być objęte ochroną prawną, zasady organizowania demonstracji i spotkań powinny być unormowane ustawą. Jednakże Wielki Khural Państwowy nie wypełnił swoich zobowiązań w ciągu 1993 roku, co więcej, sytuacja ta trwała aż do roku 1997.

W przepisach końcowych stanowiono, iż przepisy powinny wejść w życie przed rokiem 1996, zgodnie z dyspozycją Konstytucji. Dwa lata później, w 1998 roku został uchwalony Mongolski Program Reform Prawnych Wielkiego Khuralu Państwowego (rezolucja: 1998.1.22 nr 18). Mając na uwadze wymogi wskazane w przepisach końcowych do Konstytucji jest to wielce lekkomyślne. Jakkolwiek – pomimo znacznego opóźnienia – cenne było to, iż program reform został wdrożony. Zgodnie z tym programem głównym celem reformy jest: „określenie głównego kierunku funkcjonowania organizacji w państwie, na wszystkich szczeblach i stanowiskach państwowych, tak by osiągnęły zamierzone cele rozwijania szeroko rozumianej zasady humanitaryzmu, demokratycznego społeczeństwa, by dokończyć formułowanie prawnych podstaw i uporządkowanie społeczeństwa w celu poszerzania politycznego, społecznego i ekonomicznego rozwoju zgodnie z pryncypiami i ideami deklarowanymi w Konstytucji”.

Zgodnie z Konstytucją reforma prawna powinna być implementowana w siedmiu głównych kierunkach:

- 1) doprowadzić do perfekcji podstawy prawne doprowadzenia do suwerenności Mongolii,
 - 2) udoskonalić podstawy prawne dla relacji ekonomicznych,
 - 3) poszerzać gwarancje poszanowania praw człowieka i wolności i ich podstaw prawnych,
 - 4) udoskonalić podstawy administracyjne państwa,
 - 5) dokończyć przygotowywanie środowiska dla reform prawnych,
 - 6) ulepszyć system edukacyjny zawodów prawniczych,
 - 7) rozszerzyć zaangażowanie Mongolii w międzynarodowe regulacje i stosunki prawne.
- Został także uchwalony główny kierunek ustanawiania przepisów i regulacji prawnych do roku 2000.

Główny kierunek odzwierciedlał nowe podejście i wprowadził poprawki do około 120 ustaw i regulacji prawnych, zgodnie z zasadą 4 bloków zagadnień:

- a) zapewnienie gwarancji przestrzegania praw i wolności obywatelskich i dbałość o ich podstawy prawne,
- b) ulepszanie podstaw prawnych odnoszących się do stosunków ekonomicznych,
- c) ulepszanie podstaw prawnych odnoszących się do struktury państwa,
- d) ulepszanie podstaw prawnych odnoszących się do sfery społecznej.

Ponadto, został przyjęty plan działania odnoszący się do wdrożenia Programu Reform Prawnych. W tym planie znalazły odzwierciedlenie główne zagadnienia takie jak: wprowadzenie prawniczego systemu sieci komputerowej, stworzenie organizacji zajmującej się rejestracją własności, państwowej organizacji chroniącej prawa człowieka, sądu administracyjnego, dokończenie formułowania systemu selekcji prawników. Cele wytyczone w powyższym planie są wdrażane w życie, ale bardzo wolno.

W roku 2001 Wielki Khural Państwowy Mongolii przyjął założenia legislacyjne mające na celu podniesienie poziomu uregulowań prawnych państwa do 2004 roku. Katalog ten składa się z 6 głównych działów, takich, jak:

- a) polityka społeczna,
- b) polityka ekonomiczna,
- c) polityka regionów,
- d) polityka,
- e) polityka obronna i zagraniczna,
- f) polityka dotycząca likwidacji kryzysu rządowego i umacniania celów publicznych.

Zgodnie z wcześniej powoływanymi przepisami końcowymi do Konstytucji, w latach 1992–1996 Wielki Khural Państwowy przyjął około 170 ustaw, wprowadził zmiany i poprawki do ponad 140 ustaw.

W latach 1996–2000 Wielki Khural Państwowy przyjął ponad 200 nowych ustaw i wprowadził poprawki do ponad 200 ustaw.

Przytoczone powyżej fakty dowodzą, iż poczyniono w Mongolii wiele wysiłku i starań w zakresie reform prawnych. Istnieją jednak nadal dziedziny, które wymagają rozważenia. Po pierwsze, nowo wprowadzone regulacje prawne nie są ze sobą powiązane. Poprawki wniesione do ustaw z powodu drobnych interesów rujną stabilne zasady wdrażania prawa. Ma tu miejsce problem chaotycznego kopiowania praw państw, będących na różnym poziomie rozwoju, o różnych systemach prawnych, a nawet państw federacyjnych. „Drobne” instrukcje, wytyczne duchowieństwa i biur nagle zostały podniesione do rangi ustaw. Inna sprawa, która rodzi problemy w dokonywaniu równomiernej implementacji celów regulacji prawnych dotyczących relacji społecznych, to początek rywalizacji dotyczącej „produkcowania” różnego rodzaju instrukcji i zasad wydawanych przez kler i agencje. W rezultacie wcale nie wzrasta reputacja i wpływ prawa. Istnieje „dziwaczny” fenomen obalania starego prawa i jego ponownej akceptacji i wdrażania, nawet kiedy jego wpływ i ranga nie zostały określone, a czasami prawo to nie było wcale używane. Istnieją pewne przeszkody pojawiające się podczas rozwoju podstaw naukowych systemu prawnego. Jest propozycja aby utworzyć swego rodzaju zespół zasad i regulacji prawnych odnoszących się do różnych sfer pod wspólnym tytułem „Kodeksu”. Teoretycznie jest to oczywiście, iż po pierwsze gałąź ustawodawcza posiada możliwość utrwalania, po drugie regulowania, a po trzecie obrony.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, można wyciągnąć wnioski i określić generalne zasady rozwoju prawnego:

- 1) rosnąca „machinalnie” liczba ustaw nie da dobrych rezultatów implementacji w odniesieniu do głównych zasad określonych w Konstytucji mających na celu rozwój społeczeństwa Mongolii i całego państwa,

- 2) produkcja instrukcji, zasad implementacji prawa stojąca obok prawa samego w sobie nie pociągnie za sobą pozytywnego wpływu na tę implementację.

- 3) wpływ społeczny na osiągnięcie efektu, jego możliwości, zostaną osłabione w przypadku gdy zawiedzie rozwój zasad lokalnych samorządów, bezpośrednich demokratycznych instytucji,

- 4) zbyt niski szacunek do systemu prawnego i ustawodawczego może mieć negatywne skutki w realizowaniu celu, jakim jest umacnianie prawa w państwie.

Tymczasowa sytuacja prawna powinna zostać zdefiniowana poprzez następujące kryteria:

- a) sposób, w jaki główne zasady Konstytucji są odzwierciedlane i wyrażane,

- b) stosowanie się do międzynarodowych unormowań prawnych i zasad prawnych,
- c) sposób, w jaki ustawy i przepisy wpływają na ekonomiczny, społeczny i polityczny rozwój i prawa człowieka,
- d) sposób w jaki zmniejsza się zjawisko pogwałcenia prawa,
- e) przejrzystość, łatwość wdrażania i pojawiania się ustaw i przepisów,
- f) sposób wpływania na rozwój gałęzi prawa.

Nie możemy zaprzeczyć faktu, że niestety w zasięgu ogólnokrajowym nie zmniejszono tego pogwałcenia prawa, co wiąże się z wprowadzeniem niedostatecznych regulacji prawnych i sprzecznych ustaw. To właśnie dlatego potrzebna jest częsta analiza odnosząca się do zbadania skuteczności prawa i prawnego „poziomu” na jakim prawo to stoi. Istnieje w związku z tym możliwość użycia takich sposobów jak: monitoring systemu wdrażania ustaw i przepisów; rozliczenie się z wyników podsumowanej praktyki sądowej; aktywowanie systemu kontroli i monitorowania działań parlamentu, wyznaczenie kierunku dla prokuratorów; Państwowa Komisja Kontroli, Narodowa Komisja Praw Człowieka.

Na koniec chciałbym stwierdzić, iż walka z negowaniem prawa, wprowadzenie Rządów Prawa, oddzielenie prawa od podejścia politycznego (upolitycznienia?), wprowadzanie trwałych form działania instytucji prawnych, wyzwolenie się spod sloganu reżimu totalitarnego: „Władza dla Sowietów” i podążanie za koncepcją wypływającą z Konstytucji „Władza dla prawa” to ważne czynniki w dokonywaniu w sposób trwały prawnych reform w Mongolii.

Tłumaczenie z jęz. angielskiego: *Magdalena Kornak*