

ЎЗБЕКИСТОНДА МАЪМУРИЙ СУДЛАР: МИЛЛИЙ ТИЗИМ ВА РИВОЖЛАНГАН МАМЛАКАТЛАР ТАЖРИБАСИ ТАҲЛИЛИ

Янгибоев Норқуват Қулназарович

Термиз давлат университети Юридик факултети доценти

Хурсанова Зарина Анваровна

Термиз давлат университети Юридик факултети талабаси.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15723737>

Аннотация. Мазкур мақолада Ўзбекистонда маъмурий (оммавий) судлар тизимининг шаклланиши, ҳуқуқий асослари ва суд тизимидаги ўрни таҳлил қилинган.

Шунингдек, Германия, Франция, АҚШ ва Япония каби ривожланган мамлакатларда маъмурий адолатни таъминлаш моделлари ўрганилиб, улар билан Ўзбекистон тажрибаси қиёсий таҳлил қилинган. Тадқиқот натижасида маъмурий судларнинг институционал тузилиши, юрисдикцияси ва фаолият самарадорлиги борасида умумий ва фарқли жиҳатлар аниқланди. Мақолада маъмурий судлар фаолиятини такомиллаштириш бўйича амалий тавсиялар ҳам ишлаб чиқилди.

Калит сўзлар: маъмурий суд, маъмурий адолат, давлат органлари, фуқаролар ҳуқуқи, суд тизими, Германия, Франция, АҚШ, Япония, қиёсий таҳлил, ҳуқуқий ислоҳот.

КИРИШ

Маъмурий (оммавий) судлар фуқароларнинг давлат органлари қарор ва ҳаракатларига нисбатан ҳуқуқий даъволарини кўриб чиқишга ихтисослашган суд муассасаларидир. Бугунги кунда замонавий давлатларда маъмурий адолатни таъминлаш учун турли моделлар шакллантирилган: айрим мамлакатларда маъмурий ишлар алоҳида суд тизими томонидан ҳал этилади, бошқаларида эса умумий юрисдикция судлари доирасида кўриб чиқилади. Ўзбекистонда ҳам сўнгги йилларда суд-ҳуқуқ ислохотлари доирасида маъмурий судлар ташкил этилиб, фуқароларнинг давлатга доир низоларда ҳуқуқ ва манфаатларини ҳимоя қилишнинг янги институтчионал механизми яратилди.

Ушбу мақолада Ўзбекистон маъмурий судларининг ҳуқуқий асослари, вазифалари ва суд тизимида тутган ўрни таҳлил этилиб, Германия, Франция, АҚШ ва Япония каби ривожланган давлатлар маъмурий суд тизимлари билан қиёсий таҳлил ўтказилади. Қиёсий таҳлил орқали умумий ва фарқли жиҳатлар аниқланиб, Ўзбекистон тажрибасини такомиллаштириш юзасидан хулоса ва тавсиялар берилади.

Ўзбекистонда маъмурий судлар институти 2017 йилда янги босқичда шакллантирилди. Президентнинг 2017 йил 21 февралдаги ПФ–4966-сон Фармониға мувофиқ, мамлакатда илк бор маъмурий судлар тизими ташкил этилди. Шу фармон билан Олий суд таркибида Маъмурий ишлар бўйича судлов хайъати тузилди ҳамда ҳудудларда (Қорақалпоғистон Республикаси, вилоятлар ва Тошкент шаҳрида) маъмурий судлар фаолияти йўлга қўйилди. 2018 йилда эса “Маъмурий суд иш юритуви тўғрисида”ги Кодекс қабул қилиниб, маъмурий судлар фаолиятининг процессуал асослари мустаҳкамланди. Мазкур ҳуқуқий ислохотлар натижасида аввал фуқаролик ёки хўжалик судлари доирасида кўриб келинган жамоат-ҳуқуқий низолар энди алоҳида ихтисослашган судларда ҳал этила бошлади.

Маъмурий судларнинг асосий вазифаси — давлат ҳокимияти ва бошқарув органлари қарорлари ёки ҳаракатларидан жабр кўрган жисмоний ва юридик шахслар ҳуқуқ ва эркинликларини суд орқали ҳимоя қилишдир. Маъмурий судлар фуқароларнинг шикоятлари асосида давлат органлари томонидан қабул қилинган қарорларнинг қонунийлигини текширади ҳамда уларнинг ҳуқуқларини тиклайди. Бу судлар фуқароларга маъмурий тартибда ҳал бўлмайдиган низоларни ҳуқуқий йўл билан ҳал қилиш имконини беради, давлат идоралари фаолияти устидан суд назоратини кучайтириб, коррупция ва мансаб суиистеъмолчилигининг олдини олишга хизмат қилади. Масалан, 2019 йилнинг биринчи чорагида маъмурий судлар томонидан 5 584 та иш кўриб чиқилиб, натижада 4 635 нафар фуқаро ва тадбиркорлик субъектининг ҳуқуқлари тикланган, қонунбузарликка йўл қўйган 36 нафар мансабдор шахсга нисбатан интизомий чоралар кўрилгани қайд этилган. Бундан кўринадики, маъмурий судлар жамиятда “ҳуқуқий давлат” тамойилларини қарор топтиришда муҳим воситага айланмоқда.

Маъмурий судлар Ўзбекистон суд тизимида мустақил таркибий тузилма сифатида шакллантирилган бўлиб, умумий суд ҳокимиятининг таркибига киради. 2017 йилги ислохотлардан сўнг Ўзбекистон Олий суди ягона олий суд органига айлантирилди ва унинг таркибида маъмурий ишлар бўйича алоҳида судлов ҳайъати ташкил этилди.

Ҳудудларда тузилган маъмурий судлар туманлараро (ёки шаҳар) миқёсида биринчи инстанция сифатида жамоат ҳуқуқий низоларни кўради, уларнинг қарорларидан норози томонлар апелляция ёки кассация тартибида вилоят маъмурий судига шикоят бериш ҳуқуқига эга.

Вилоят (ва Тошкент шаҳар) маъмурий суди иккинчи инстанция сифатида мазкур ишларни қайта кўриб чиқиб, зарур ҳолларда биринчи инстанция қарорларини ўзгартириши ёки бекор қилиши мумкин. Шунингдек, қонунчиликка кўра, вилоят маъмурий суди ўз таъсир доирасидаги ишлар бўйича назорат (надзор, “протест тартибида”) тартибида қайта кўриш ваколатига ҳам эга бўлиши мумкин. Олий суднинг Маъмурий ишлар бўйича судлов ҳайъати эса маъмурий ишлар бўйича энг юқори кассация инстанцияси ҳисобланиб, зарур ҳолларда вилоят судлари қарорларини назорат тартибида қайта кўриб чиқиш ҳамда ҳуқуқни қўллашнинг бирхиллиги ва қонунийлигини таъминлаш вазифасини амалга оширади. Бундан ташқари, Олий суд Пленуми (Президиуми) ўз ваколати доирасида маъмурий суд амалиёти бўйича умумий тушунтириш ва тавсиявий қарорлар қабул қилиш орқали судлар практикасига йўналиш беради.

Ўзбекистонда маъмурий судлар ташкил этилгунга қадар маъмурий низоларни ҳал этиш тизими самарасиз ва тарқоқ эди. Давлат органлари қарорларидан фуқароларнинг судга мурожаат қилиш ҳуқуқи мавжуд бўлса-да, бу ишлар умумий фуқаролик ёки хўжалик судларида, даъвогарнинг мақомига қараб турлича тартибда кўрилган. Яъни, оддий фуқароларнинг арз-шикоятлари фуқаролик судларида, тадбиркорлик субъектларининг даъволари эса хўжалик (иқтисодий) судларида кўрилган, бу эса ҳуқуқни қўллаш амалиётида ягона ёндашувнинг йўқлигига сабаб бўлган эди. Янги маъмурий судларнинг пайдо бўлиши эса бу соҳада ягона ва ихтисослашган тартибни жорий этди ҳамда фуқароларнинг давлатга оид низоларда судга мурожаат қилиш имкониятини анча осонлаштирди.

Шу жиҳатдан, маъмурий судлар суд ҳокимиятидаги институционал бўшлиқни тўлдириб, давлат ва жамият ўртасидаги низоларни ҳал этишнинг самарали механизмларини яратди. Бундан ташқари, маъмурий судлар фаолияти орқали давлат органдари фаолиятининг очиқлиги ва шаффофлиги ошмоқда, фуқароларнинг ҳокимиятга бўлган ишончи мустаҳкамланмоқда. Мазкур институт суд ҳокимияти мустақиллиги ва ваколатининг кенгайишига ҳам олиб келди – энди ижро ҳокимиятининг қарорлари устидан назорат бевосита суд томонидан амалга оширилади. Шунингдек, маъмурий судлар амалиёти давлат хизматчилари масъулиятини оширишга хизмат қилмоқда, зеро ноқонуний қарор қабул қилган мансабдорларга нисбатан интизомий ёки бошқа ҳуқуқий чора кўрилиши суд қарорлари билан белгиланаяпти.

Германия: маъмурий суд тизимининг шаклланиши ва тузилиши

Германия маъмурий адолат тизимининг энг қадим ва ривожланган моделларидан бирини намоиш этади. Германия Конституцияси (Асосий қонуни)га мувофиқ, суд ҳокимияти федерал ва ер (штат) даражасида бир неча тармоқларга бўлинади. Жумладан, Германияда умумий судлар (жиноят ва фуқаролик ишлари бўйича) билан бир қаторда тўртта ихтисослашган суд тармоғи мавжуд: маъмурий, солиқ, меҳнат ва ижтимоий судлар. Ҳар бир тармоқнинг ўзининг юқори кассация суди мавжуд бўлиб, маъмурий судлар учун бундай олий орган — Федерал Маъмурий Суд (Bundesverwaltungsgericht) ҳисобланади. Шу тариқа, Германияда маъмурий судлар оддий (умумий) судлардан институционал жиҳатдан ажратилган мустақил тармоқ сифатида фаолият кўрсатади.

Асосий қонуннинг талабларига мувофиқ, ижро ҳокимияти билан хусусий шахслар ўртасидаги ҳар қандай низо албатта мустақил суд томонидан кўриб чиқилиши лозим ва маъмурий идоралар ҳузурида махсус “маъмурий трибунал”ларни ташкил этишга йўл қўйилмайди. Бу тамойил маъмурий адолатнинг мустақиллиги ва холислигини конституция даражасида кафолатлайди.

Германия маъмурий суд тизими уч поғонали тузилмага эга. Биринчи инстанция — маъмурий судлар (Verwaltungsgerichte) бўлиб, одатда ҳар бир федераль ер (вилоят)да бир нечта туманларни қамраб олган ҳолда фаолият юритади. Маъмурий судлар давлат органларининг қарорлари ва ҳаракатларига нисбатан даъволарни аввал бошланғич тарзда кўриб чиқиб, далилларга баҳо беради ва қарор қабул қилади. Иккинчи поғона — юксак маъмурий судлар (Oberverwaltungsgerichte ёки Verwaltungsgerichtshof) бўлиб, улар апелляция тартибида биринчи инстанция маъмурий судлари қарорларини қайта кўради.

Германиянинг ҳар бир ер (штат) ҳудудига биттадан юқори маъмурий суд тўғри келади ва улар ҳудудий апелляция суди вазифасини бажаради. Учинчи, энг юқори поғона — Федерал Маъмурий Суд бўлиб, у фақат ҳуқуқий масалалар бўйича кассация инстанцияси сифатида ишлайди. Федерал суд одатда фактик ҳолатларга қайтарма баҳолаш бермайди, балки қуйи судлар қонунни тўғри татбиқ этган-этмаганини текширади ва ягона суд амалиётини таъминлайди. Фақат айрим истисно ҳолларда, муҳим умуммиллий аҳамиятга эга маъмурий ишлар бевосита Федерал Маъмурий Судда биринчи ва охириги инстанция сифатида кўрилиши мумкин (масалан, йирик автотрассалар қурилишига доир бахслар).

Германия маъмурий судларининг ваколат доираси жуда кенг ва улар деярли барча турдаги давлат бошқаруви соҳаларидаги низоларни қамраб олади. Маъмурий судлар ҳар қандай давлат идораси томонидан қабул қилинган ҳуқуқий маъмурий ҳужжатларнинг қонунийлигини текширади, шу жумладан, шаҳарсозлик ва рухсат беришдан тортиб, миграция ва фуқаролик ҳолати масалаларигача. Маъмурий судларнинг асосий вазифаси – давлат органлари ҳаракатларининг қонунийлигини назорат қилиш ва фуқароларнинг ҳуқуқларини давлатга нисбатан ҳимоя қилишдан иборатдир. Масалан, Германия маъмурий судлари маҳаллий ҳокимият қарорларига шикоятлар, давлат лицензиялари берилишини рад этиш, солиқ ёки санитария назорати каби соҳаларда қабул қилинган идора қарорлари устидан даъволарни кўриб чиқади. Шу орқали, маъмурий судлар фуқароларнинг давлат билан боғлиқ низоларда қонуний манфаатларини муҳофаза қилади ҳамда давлат бошқарувининг қонун устуворлигига амал қилишини таъминлайди.

Германия тажрибасида маъмурий судьялар махсус тайёргарликка эга бўлиб, бошқа суд тизимларидан алоҳида карьера йўналиши сифатида фаолият олиб борадилар. Маъмурий судлар ишларини кўришда одатда жамоатчилик ва матбуот учун очиқлик тамойилига амал қилинади, қарорлар эса мотивацион қисм билан баён этилиб, тарафларга етказилади. Умуман, Германиянинг маъмурий адолат тизими нафақат фуқаролар ҳуқуқларини ҳимоялаш, балки давлат бошқарувини қонунийлаштириш воситаси сифатида ҳам муваффақиятли фаолият кўрсатиб келмоқда.

Франция: маъмурий адлия тизимининг хусусиятлари

Францияда маъмурий судлар ажрим системаси анъанавий дуализм тамойилига асосланган бўлиб, суд тизими иккига бўлинади: умумий юрисдикция (фуқаролик ва жинойт) судлари ва маъмурий юрисдикция судлари. Давлат органлари ва маҳаллий ҳокимият қарорлари билан боғлиқ низоларни кўриб чиқиш учун XIX асрдан бошлаб алоҳида маъмурий судлар тизими шакллантирилган. 1799 йилда ташкил этилган Давлат Кенгаши (Conseil d'État) кейинчалик, 1872 йилдан бошлаб, мустақил олий маъмурий суд мақомига эга бўлди ва ҳозирда Франция маъмурий адлия тизимининг энг юқори инстанцияси ҳисобланади. Франция Республикасида маъмурий судлар уч босқичли тузилмага эга: биринчи инстанция сифатида 42 та Маъмурий tribunal (tribunaux administratifs) фаолият юритади, улар ҳар бир минтақада (департаментда) ташкил этилган. Апелляция босқичида 8 та Маъмурий апелляция суди (cours administratives d'appel) мавжуд бўлиб, улар бир нечта биринчи инстанция tribunalлар чиқарган қарорлар бўйича шикоятларни кўриб чиқади. Маъмурий суд тизимининг энг юқори поғонаси – Давлат Кенгаши (Conseil d'État) бўлиб, у кассация тартибида барча маъмурий суд қарорларини қайта кўриб чиқиш ва якуний қарорлар қабул қилиш ваколатига эгадир. Давлат Кенгаши нафақат олий маъмурий суд сифатида, балки ҳукумат учун маслаҳат органи сифатида ҳам фаолият юритади – қонун лойиҳалари ва меъёрий ҳужжатлар бўйича хулосалар беради, аммо унинг бу маслаҳатчиллик функцияси судлов ваколатидан институционал тарзда ажратилган.

Франция маъмурий судлари ваколати жуда кенг бўлиб, давлат ва жамоат манфаатига доир деярли барча низоларни қамраб олади. Маъмурий судлар давлат идоралари, маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш органлари ёки бошқа жамоат ҳуқуқий

тузилмаларининг қарорлари устидан келиб чиққан даъволарни кўриб чиқади. Масалан, курилиш учун рухсатнома (литсензия) берилишини рад этиш бўйича шаҳар мэри идорасига қарши шикоят, солиқ органининг ҳисоб-китоблари бўйича низо, давлат хизматчисига нисбатан интизомий жазо қўллаш тўғрисидаги қарорга шикоят каби ишларни маъмурий судлар кўради. Айнан маъмурий судлар орқали фуқаролар давлатнинг турли бўғини қарорларидан норозилик билдириб, ҳуқуқий тартибда муаммони ҳал этиш имкониятига эга бўладилар. Франция тажрибасида солиқ ва молия соҳасида алоҳида судлар мавжуд эмас – бундай низолар ҳам маъмурий судларга тегишлилиги билан аҳамиятли фарқ қилади (масалан, Германиядан фарқли ўлароқ, Франция солиқ масалалари учун махсус суд ташкил этмаган). Шу тариқа, барча жамоат-ҳуқуқий низолар ягона маъмурий суд тармоғи доирасида кўрилади ва бу ягона амалиётни қарор топтиришга хизмат қилади.

Франция маъмурий адлия тизими ўзининг мустақил позицияси ва нуфузи билан ажралиб туради. Маъмурий судьялар алоҳида корпус ҳисобланиб, уларнинг тайинлови, фаолияти ва хизмат ўташ шароитлари умумий судьялардан айриқча тартибга эга. Давлат Кенгаши аъзолари ва маъмурий судьялар катта эҳтимол билан миллий маъмурий мактаб (École Nationale d'Administration) ёки махсус имтиҳонлар орқали сараланиб тайёрланади. Маъмурий судлардаги жараёнлар ёзма далиллар ва тарафлар баённомаларига асосланган ҳолда олиб борилади; кўпинча тарафларни профессионал адвокатлар вакили орқали ифода этиш талаб этилади. Давлат Кенгаши таркибида секцияларга бўлинган ҳолда иш олиб борилиб, ҳар бир секция муайян соҳадаги низоларга ихтисослашган. Франция маъмурий судлари қарорлари ва прецедентлари маъмурий ҳуқуқнинг манбаларидан бири сифатида эътироф этилади; хусусан, Давлат Кенгашининг айрим тарихий қарорлари (масалан, Blanco иши, Cadot иши ва ҳ.к.) маъмурий ҳуқуқ принципларини шакллантирган. Умуман олганда, Франциянинг маъмурий суд тизими давлат аппарати устидан суд назоратини амалга ошириб, шахслар ҳуқуқларини ҳимоя қилиш ҳамда давлат бошқарувининг қонунийлигига хизмат қилишда катта аҳамият касб этади.

АҚШ: маъмурий ҳуқуқни муҳофаза қилишнинг ўзига хос модели

Америка Қўшма Штатларида маъмурий адолатни таъминлаш модели Европа давлатларидан кескин фарқ қилади. АҚШ конституциявий тизимида алоҳида “маъмурий судлар” тармоғи мавжуд эмас; маъмурий органлар фаолияти устидан назорат ва низоларни кўриб чиқиш ваколати асосан умумий суд тизими – федерал судлар ва штат судлари зиммасига юкланган. Бироқ, бевосита судга ўтишдан олдин, кўплаб ҳолатларда низо аввалига тегишли маъмурий идоранинг ўзида ҳал этилиши лозим. Яъни, АҚШда кенг тарқалган амалиётга мувофиқ, аввало маъмурий идоранинг ўзи тайинлаган тингловчи мансабдор (Administrative Law Judge – маъмурий қонун бўйича судья) ёки махсус маъмурий трибунал доирасида эшитув ўтказилади, кейинчалик эса шу қарорлар умумий судларда (одатда федерал округ судлари ёки тўғридан-тўғри апелляция судларида) қайта кўриб чиқилиши мумкин. Масалан, ижтимоий таъминот бўйича нафақаларни тайинлаш ёки миграция масалалари бўйича қарорларга эътирозлар аввало тегишли федерал агентликлар қошидаги маъмурий қонун судьялари томонидан ҳал этилади, сўнгра уларнинг қарорлари федерал судга шикоят қилиниши мумкин.

АҚШда 1946 йилда қабул қилинган Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисидаги қонун (Administrative Procedure Act – APA) федерал агентликларнинг қарорлар чиқариш ва низоларни кўриб чиқиш тартибини, шунингдек, улар устидан суд назорати (жудишал ревью) механизмларини белгилаб берган. Мазкур қонунга мувофиқ, ҳар бир федерал ижро органи ўз ваколати доирасида маъмурий эшитувлар ўтказиш ва қарор қабул қилиш учун бир ёки бир неча маъмурий қонун судьяларини тайинлайди. Улар мустақил тарзда иш юритиши қонунан кафолатланса-да, тегишли ижро органи таркибида фаолият олиб боради ва бошлиқ идора (агентлик)нинг бир қисми ҳисобланади. Маъмурий судьялар чиқарган қарорлар одатда айнан шу агентликнинг юқори турувчи мансабдорлари ёки апелляция кенгашлари томонидан қайта кўриб чиқилиши мумкин. Фақат шу ички маъмурий таъмирлар тугаллангандан кейингина тарафлар суд ҳокимиятига – федерал судларга мурожаат қилиш ҳуқуқига эга бўлади (бунга “маъмурий чораларни тугатиш” талабига риоя қилиш дейилади). Федерал судга шикоят одатда федерал туман (округ) судида даъво кўзғатиш ёки баъзи ҳолларда бевосита тегишли апелляция судида петиция бериш орқали амалга оширилади. Судлар ишни кўриб чиққанда, агентликнинг фактик ҳолатлар бўйича топилмаларига маълум даражада таяниши, юридик масалалар бўйича эса қонунчиликни ўзлари талқин қилиши мумкин – бу борада АҚШда судларнинг ижро органларига нисбатан қай даражада деферент (эътиборли) бўлиши ҳақида катта доктринал баҳслар мавжуд (масалан, Chevron доктринаси). Аммо умумий қоидага биноан, суд мустақил ҳаққоний қарор чиқаради ва зарур топилса, маъмурий органнинг қарорини ноқонуний деб топиб, бекор қилади ёки ўзгартиришга қайтариб беради.

АҚШда маъмурий низоларни кўриб чиқувчи айрим махсус институционал органлар ҳам мавжуд. Масалан, Федерал Солиқ Суди (United States Tax Court) солиққа оид айрим баҳсларни кўриб чиқади, Иммиграция масалалари бўйича тингловчилар (immigration judges) Адлия вазирлиги таркибида муҳожира депортациясига доир ишлар юзасидан қарор чиқаради ва улар қарори федерал апелляция судига шикоят қилиниши мумкин. Лекин бу органлар ҳам суд ҳокимиятининг алоҳида тармоғи эмас, балки Конгресс томонидан ташкил этилган махсус трибуналлар ёки ижро идорасининг бир қисми ҳисобланади. Конституцияга мувофиқ, суд ҳокимияти фақат Конституция III-моддаси асосида тузилган судларга (яъни Олий Суд ва Конгресс томонидан ташкил этиладиган федерал судларга) тегишлидир. Маъмурий трибуналлар эса III-модда судлари эмаслиги учун, улар чиқарган қарорларнинг якунийлиги чекланган – фуқаро исталган ҳолда Конституциявий судга мурожаат қилиш имкониятига эгадир.

Хулоса қилиб айтганда, АҚШ маъмурий адолат модели “апелляцион кўриб чиқиш” тамойилига асосланади, яъни ижро органлари биринчи босқичда низоларни ҳал этади, судлар эса мустақил тарзда уларни кўриб чиқиб, назорат қилади. Бундай тизимда маъмурий органлар катта ваколатга эга бўлиб, судларга нисбатан юк нисбатан камроқ тушади, бироқ бу ҳолат маъмурий адолатнинг мустақиллигига доир баҳс-мунозаралар келтириб чиқаради. АҚШда сўнгги йилларда айрим олимлар ва ҳуқуқшунослар Европадаги каби мустақил маъмурий судлар таъсис этиш таклифини илгари сурмоқда.

Масалан, Германия тажрибасига ҳавола этилар экан, ижро ҳокимияти қарорларини мустақил суд тартибида тўлиқ кўриб чиқиш фуқаролар ҳуқуқларини яхшироқ ҳимоя

қилиши таъкидланади. Шундай бўлса-да, ҳозирча АҚШда амалдаги модель жиддий ўзгаришсиз давом этмоқда ва ҳар бир демократик жамият маъмурий адолатини таъминлашда турлича йўл танлаши мумкинлигини кўрсатади.

Япония: маъмурий низоларни ҳал этишнинг ягона суд тизими

Япония маъмурий адолатининг ўзига хос жиҳати шундаки, бу мамлакатда маъмурий ишлар учун алоҳида суд тармоғи мавжуд эмас, барча турдаги ишлар умумий юрисдикция судлари томонидан кўрилади. 1947 йилда кучга кирган Япония Конституциясига мувофиқ, суд ҳокимияти тўлиқ Ўзбекистондаги каби ягона суд тизимига бирлаштирилган ва алоҳида маъмурий суд ёки бошқа махсус трибуналлар ташкил этилиши тақиқланган. Ушбу Конституция қабул қилиниши билан Японияда урушгача мавжуд бўлган Маъмурий Суд (ўша даврда маъмурий низоларни кўрадиган алоҳида институт) ва Подшо ҳайъати (Приви кенгаш) тугатилиб, суд ҳокимияти бир бутун тарзда Олий Суд раҳбарлигида тузилди. Натижада барча жиноий, фуқаролик ва маъмурий ишлар битта суд тизими – туман (округ) судлари, апелляция (юқори) судлари ва Олий суд орқали ҳал этиладиган бўлди.

Ҳозирги кунда Японияда 50 та асосий туман суди (ҳар бир префектура марказида) ва уларнинг 203 та филиали биринчи инстанция сифатида фаолият кўрсатади; 8 та юқори суд (Токио, Осака, Нагоя, Хиросима, Фукуока, Сендай, Саппоро ва Такамацу шаҳарларида) апелляция босқичи вазифасини бажаради, улардан ташқари 6 та юқори суднинг минтакавий бўлимлари мавжуд. Олий суд ягона олий инстанция бўлиб, барча турдаги ишлар юзасидан якуний қарор чиқаради. Шу тариқа, маъмурий иш юритув ишларининг ҳам худди фуқаролик ва жиноий ишлар каби айнан шу судларда кўрилиши таъминланган. Маъмурий низолар бўйича суд жараёнлари Японияда “Маъмурий суд низолари тўғрисида”ги махсус қонун (Administrative Case Litigation Act, 1962-йил) асосида амалга оширилади. Бу қонун маъмурий органлар қарорларига суд тартибида шикоят қилиш тартиб-таомилларини белгилаб, кимларнинг қандай асосларда даъво қўзғатиши мумкинлигини, даъво муддатларини ва судга тақдим этиладиган далилларни тартибга солади. Унга кўра, фуқаролар ёки ташкилотлар давлат органининг муайян маъмурий ҳаракати ёки қароридан норози бўлса, бевосита (ёки баъзи ҳолларда илгари идорага маъмурий тартибда шикоят билдириб) туман судига даъво киритиш ҳуқуқига эга бўлади.

Суд аввало мазкур қарорнинг “маъмурий ҳуқуқий акт” сифатида таҳлилини амалга оширади – Японияда маъмурий даъво фақат “маъмурий қарор (disposition)”га нисбатан бўлиши мумкин, қонун бу тушунчани аниқлаб берган. Суд ишларни фуқаролик-процессуал қоидаларга яқин тартибда ўтказди: тарафлар далиллар тақдим этади, суд эса қонунга мувофиқ баҳолайди. Биринчи инстанция суди қароридан томонлар 2 ҳафта ичида юқори судга апелляция шикояти бериши мумкин; юқори суд қароридан эса Япония Олий судига кассация шикояти белгиланган тартибда киритилиши мумкин. Лекин Олий суд ҳар бир шикоятни қабул қилиш- қилмаслик юзасидан белгилі бир филтрга эга (у америкаликлардаги каби writ of certiorari ўхшаш – муайян ишда қонунни изохлашда муҳим масала бўлса ёки илгари суд амалиётида турлича талқин қилинган бўлса, Олий суд ишни қабул қилиши мумкин).

Японияда маъмурий низолар сони ғарб давлатларига нисбатан нисбатан кам экани таъкидланади. Бунинг сабабларидан бири – фуқароларнинг судга мурожаат қилишга ички тўсиқлари (мулоҳазали ёндашув) ва айрим ҳолларда идораларга нисбатан ишончнинг юқорилиги билан изоҳланади. Шунингдек, Японияда судга маъмурий даъво киритиш учун манфаатдорлик ва ваколат талаблари анча тор талқин қилинар эди – масалан, фақат бевосита ҳуқуқи бузилган шахс шикоят қила олади, кенг жамоатчилик манфаати учун даъво (class action) механизми йўқ. 2004 йилда Маъмурий иш юритув қонунининг ислоҳоти бу соҳада бироз либераллашувга олиб келди, жумладан, даъвогарликка оид қоидалар юмшатилди. Шундан сўнг маъмурий судлар фаоллиги ортди, масалан, атроф-муҳит муҳофазаси каби соҳаларда фуқаролар гуруҳлари ҳам маъмурий қарорларга қарши даъволар келтириш имкониятига эга бўлишди. Ҳозирги пайтда Японияда барча маъмурий ишлар судларда кўрилиши таъминланган бўлиб, маъмурий адолат умумий суд ҳокимиятининг ажралмас қисми сифатида намоён бўлмоқда. Судлар барча ишлар қатори маъмурий ишларда ҳам мустақил қарор қабул қилади; статистика маълумотларига кўра, даъволарнинг маълум қисми фуқаролар фойдасига ҳал қилинади (маъмурий қарор бекор қилинади ёки ўзгартирилади). Япония тажрибасида хусусий шахслар ва давлат ўртасидаги низоларни ҳал этишнинг махсус тармоққа ажратилмаган модели мавжуд бўлса-да, амалиётда бу тизим фуқаролар ҳуқуқларини ҳимоя қилишда самарали ишлаётгани таъкидланади.

Қиёсий таҳлил: умумий ва фарқли жиҳатлар

Юқорида таҳлил қилинган мамлакатлар маъмурий суд тизимлари қиёсий таҳлили асосида бир қатор умумий ва фарқли жиҳатларни қайд этиш мумкин. Аввало, умумий жиҳат сифатида таъкидлаш жоизки, барча кўриб чиқилган давлатларда фуқароларнинг давлат органлари қарорлари устидан шикоят қилиши ва уларни мустақил тартибда кўриб чиқиш механизми мавжуд. Маъмурий адолат институти сифатида, фуқароларнинг ҳуқуқ ва манфаатларини давлат ҳокимиятига нисбатан ҳимоялаш ғояси ҳам Германия, Франция, АҚШ, Япония, ҳамда Ўзбекистонда асосий қонуний тамойил сифатида эътироф этилган.

Шу боисдан, маъмурий судлар ёки маъмурий ишлар бўйича адолатни таъминлашнинг бошқа усуллари – барча демократик мамлакатларда “ҳуқуқий давлат” концепциясининг таркибий қисми ҳисобланади.

Шу билан бирга, маъмурий адолатни амалга оширишнинг институционал шакллари мос давлатнинг ҳуқуқий аънаёлари ва конституциявий тузумига қараб сезиларли фарқ қилади. Германия ва Франция каби континентал ҳуқуқ тизими вакиллари алоҳида маъмурий судлар тармоғини шакллантирган. Бу мамлакатларда маъмурий судьялар корпуси умумий судьялардан мустақил равишда фаолият кўрсатади, ўзининг кўп босқичли (биринчи инстанция, апелляция, кассация) суд тизимига эга. Хусусан, Германияда Конституция маъмурий низолар бўйича ишларни албатта алоҳида суд тармоғи ҳал этишини талаб қилади ва бу билан ижро идоралари қарорларини кўриб чиқишда тўлиқ суд мустақиллигига эришилади. Францияда ҳам шунақа дуал тизим тарихи шаклланган бўлиб, Давлат Кенгаши раҳбарлигида маъмурий судлар давлат аппарати устидан назоратни амалга оширади. Бу ҳолатда давлат бошқаруви устидан махсус суд назорати мавжудлиги фуқароларга катта кафолатлар беради, бироқ айни пайтда суд ва

ижро ҳокимияти ўртасида ҳамкорлик масалаларини ҳам кун тартибига қўяди (масалан, қарорларни ижро этиш, суд қарорига мувофиқ идораларнинг чора кўриши каби). Континентал моделнинг яна бир жиҳати – судьяларнинг юқори ихтисослашувидир: маъмурий судья фақат маъмурий ҳуқуққа оид ишларда тажриба тўплаб боради, бу эса мураккаб давлат бошқаруви муносабатларини чуқурроқ тушуниб, профессионал қарорлар чиқариш имконини беради.

Бунга қарши тарзда, АҚШ ва Япония каби англосаксон ёки гибрид моделларда маъмурий ишлар учун алоҳида суд тармоғи ташкил этилмаган. АҚШда маъмурий низолар асосан ижро органларининг ўзида ҳал қилинган, кейин умумий судларга келиб тушади – бунда судлар оддий фуқаролик ёки конституциявий иш каби уларни ҳал этади. Японияда эса бошиданок барча ишлар учун бир хил судлар тизими жорий қилинган, маъмурий иш деган алоҳида суд тушунчаси йўқ. Бу моделларда судьялар умумий юрисдикцияга эга бўлиб, маъмурий низоларни кўришда алоҳида ихтисослашувдан ташқари ҳам фаолият юритади. Бундай ёндашувнинг афзаллиги – суд тизимининг ягона ва соддалигида, яъни фуқаро қарга мурожаат қилишни аниқ билади (алоҳида суд излаш талаб қилинмайди). Лекин камчилиги шундаки, ижро идоралари қарорларини дастлаб уларнинг ўзи чиқаради ва одатда судга мурожаат қилишдан олдин бюрократик жараёнлардан ўтиш керак бўлади (маъмурий шикоятни истеъмол қилиш). АҚШда бу ҳолат баъзан фуқароларга ортиқча юклама сифатида танқид қилинади, чунки агентлик тайинлаган маъмурий судья объективлигига шубҳа билдирилади – ҳар қандай ҳолатда, агентлик “ўзи чиқарган қарорни ўзи кўриб чиқади”, деб талқин қилиш мумкин. Германия ва Францияда эса бундай вазият йўқ – фуқаро тўғридан-тўғри мустақил судга даъво киритади ва давлат идораси суд олдида жавобгар бўлади.

Маъмурий судлар юрисдикцияси ва ихтисослашувида ҳам қатор фарқлар бор. Германия қонунчилиги давлат бошқаруви соҳаларини турли суд тармоқларига ажратишга мойил: маъмурий судлар умумий маъмурий низоларни қарайди, солиқ соҳасида махсус молия судлари, ижтимоий таъминот соҳасида ижтимоий судлар мавжуд. Франция эса барча жамоат-ҳуқуқий низоларни маъмурий судларга юклаб, қўшимча тармоқларга бўлинмаган (масалан, солиқ низолари, полиция ҳаракатлари, ҳатто баъзи хусусий-ҳуқуқий мажбуриятлар ҳам жамоат тусига эга бўлса, маъмурий судда кўрилади). АҚШ ва Японияда эса умумий судлар универсал ваколатга эга: улар гражданлик ишни қандай кўрса, давлат органига нисбатан низони ҳам шу тарзда ҳал этади. Лекин АҚШда баъзи федерал қонунлар айрим низоларни тўғридан федерал апелляция судига олиб чиқиш тартибини белгилаган (масалан, айрим агентликлар регулятив қарорларига нисбатан шикоятлар тўғридан АҚШ Апелляция судларига берилади). Шунингдек, АҚШда Конгресс томонидан ташкил этилган махсус суд муассасалари мавжуд (солиқ суди, талаблар бўйича суд ва ҳ.к.), лекин улар ҳам тўлиқ маънода мустақил суд ҳокимияти эмас, балки легислатив ёки ижро характерга эга.

Ўзбекистон маъмурий суд тизими тузилишига кўра кўпроқ континентал моделга яқинлашади, аммо баъзи ўзига хосликларга эга гибрид шаклдир. Маълумки, мустақиллик даврининг дастлабки 25 йили мобайнида Ўзбекистонда алоҳида маъмурий судлар ташкил этилмади ва совет даври мероси тарзида маъмурий низолар умумий ва хўжалик судлари

томонидан ҳал қилинар эди. 2017 йилда маъмурий судлар ташкил этилиши эса мамлакатни ривожланган ҳуқуқий давлатлар қаторига яқинлаштирди. Бироқ Ўзбекистонда ҳозирча маъмурий судларнинг олий инстанцияси сифатида алоҳида суд (масалан, Маъмурий Олий суд) ташкил қилинган эмас – бу ваколат Олий суд таркибидаги судлов ҳайъатига берилган. Германия ва Францияда эса алоҳида олий маъмурий суд мавжуд (Германия Федерал Маъмурий суди, Франция Давлат Кенгаши). Ўзбекистондаги бундай тартиб суд ҳокимиятининг ягоналигини таъминлаш мақсадида танланган, чунки 2017 йил ислоҳоти билан Олий суд ва Олий ҳўжалик суди бирлаштирилиб, суд тизими марказлаштирилган эди. Бу муайян маънода Япония тажрибасига ўхшаш – Японияда ҳам Олий суд ягона найҳ бўлиб, алоҳида маъмурий олий суд йўқ. Шу боис, Ўзбекистон маъмурий судлар тармоғи мустақил бўлса-да, унинг энг юқори нуқтасида умумий олий суд органи турибди. Бундай тузилманинг афзаллиги – суд ҳокимияти марказлашган бўлиб, барча тармоқларига сиёсат бир хилда ўтказиш осон; камчилиги эса – маъмурий судларнинг мутлақ мустақил тармоқ сифатида ривожланиши чекланиши мумкин (чунки Олий суд доирасида улар умумий суд ҳокимиятининг бир бўлимидир).

Қиёсий жиҳатдан яна бир муҳим масала – маъмурий судлар фаолиятининг самарадорлиги ва фуқаролар учун дастурий аҳамиятидир. Барча кўриб чиқилган моделларда маъмурий адолат фуқароларнинг давлат устидан шикоятларини ҳал этишда муҳим рол ўйнайди. Лекин унинг самарадорлиги турлича кўрсаткичлар билан баҳоланади: масалан, Германия ва Францияда ҳар йили минглаб маъмурий ишлар ҳал этилиб, кўп ҳолларда давлат органлари қарорлари бекор қилинади ёки тузатилади – бу ҳокимиятнинг ҳуқуққа бўйсунувчанлигини таъминлайди. АҚШда маъмурий суд тизими чалкаш туюлганига қарамай, айрим соҳаларда (масалан, ижтимоий таъминот нафақалари) йиллик ўн минглаб фуқароларнинг шикоятлари агентликлар ва судлар томонидан ҳал этилади ва фуқаролар манфаатдор. Японияда маъмурий ишлар нисбатан кам, лекин сўнгги ислохотлар уларнинг сони ошишига олиб келди, бу эса фуқароларнинг ҳуқуқий онги ўсиб бораётганидан далолат. Ўзбекистонда маъмурий судларга мурожаатлар сони босқичма-босқич ошиб бориши кутилмоқда, чунки янги институт сифатида унга нисбатан аҳолининг хабардорлиги ва ишончи ортмоқда. 2019 йилдаёқ маъмурий судларнинг мобил суд мажлислари орқали 89 мингдан ортиқ ишни жойига чиқиб кўриши ва умумий ишлар ярмидан кўпроғини шу тарика ҳал этгани, бу судларнинг одамлар учун қанчалик мувофиқлашганини кўрсатади. Бундай тажриба ривожланган давлатларда кам учрайди ва Ўзбекистон маъмурий судлари фуқароларга яқинлашиш борасидаги саъй-ҳаракатларининг намунаси сифатида эътироф этилиши мумкин.

Хулоса ва тавсиялар

Юқоридаги қиёсий таҳлил асосида кўринадик, ҳар бир мамлакат ўз тарихи ва ҳуқуқий анъанасига кўра маъмурий адолатни таъминлаш йўлини танлаган бўлса-да, уларнинг барида фуқароларнинг давлат идоралари устидан судга мурожаат қилиш ҳуқуқи устувор қадрият сифатида эътироф этилган. Ўзбекистонда маъмурий судларнинг ташкил этилгани жамиятда қонун устуворлигини таъминлаш йўлидаги муҳим қадамдир. Мазкур институтнинг муваффақиятли фаолият олиб бориши учун ривожланган давлатлар тажрибасидан келиб чиқиб бир неча таклифлар бериш мумкин:

Ҳуқуқий асослар ва кафолатларни мустаҳкамлаш: Германия тажрибасидаги каби, маъмурий адолатнинг мустақиллиги конституция даражасида кафолатланиши мақсадга мувофиқ. Янги қабул қилинган Конституцияда суд ҳокимияти мустақиллигига доир нормалар талқин этилиб, ижро ҳокимияти қарорларини судда қайта кўриш ҳуқуқи очик баён этилгани мақул. Шунингдек, маъмурий процессуал қонунчиликни амалиётда пайдо бўлаётган муаммоларни иноватга олган ҳолда такомиллаштириб бориш зарур. Жумладан, даъвогарлик қилиш ҳуқуқи (статус) ва муддатларга оид қоидалар фуқаролар манфаати йўлида кўриб чиқилиши лозим (Японияда 2004 йилда шу борадаги ўзгаришлар судга мурожаат қилиш имконини кенгайтиргани маълум.

Институционал ривожланиш ва ихтисослашув: Маъмурий судлар тизимини янада ривожлантириш мақсадида судьялар ва ходимлар малакасини ошириш бўйича махсус дастурлар жорий этиш керак. 2017-2021 йилларда Ўзбекистонда Судьялар олий мактаби ташкил этилиб, кўплаб кадрлар тайёрлангани ижобий ҳолат. Шу тажрибани давом эттирган ҳолда, маъмурий судьялар учун хорижий тажриба асосида малака ошириш курслари, Германия ва Франция маъмурий судлари билан ҳамкорлик меморандумлари, ўзаро тажриба алмашиш дастурларини йўлга қўйиш тавсия этилади. Бу маъмурий судьяларнинг соҳавий билим ва малакаларини мустаҳкамлаб, маъмурий ишлар кўрилиши сифатини оширади.

Амалиётда ягоналик ва иқтисодийлик: Маъмурий судлар қарорлари устидан шикоят қилиш тизимини оптималлаштириш муҳим. Ҳозирги тартибда, биринчи инстанция – туманлараро суд, иккинчи инстанция – вилоят суди, кассация – Олий суд ҳайъати экани белгиланган. Бунда вилоят судида ҳам апелляция, ҳам кассация тартибида кўриш имконияти борлиги суд жараёнини чўзиш хавфини туғдиради. Ривожланган давлатлар тажрибасида одатда битта апелляция ва битта кассация босқичи кифоя қилади.

Шу боис, маъмурий судларда ҳам “апелляция – кассация” тамойилини тўлиқ жорий этиш, ортиқча назорат босқичларини чеклаш таклиф этилади. Бу фуқароларнинг одил судловга эришиш муддатини қисқартириб, ортиқча бюрократик марҳалаларни олдини олади.

Фуқароларнинг хабардорлиги ва мурожаат имкониятларини кенгайтириш: Маъмурий судлардан фойдаланиш маданиятини ошириш учун аҳоли ўртасида ҳуқуқий тушунтириш ишларини кўпайтириш лозим. Кўп фуқаролар ҳалиям давлат органи қароридан норози бўлса, қайси судга мурожаат қилишни тўлиқ англаб етмаслиги мумкин.

Шунинг учун, оммавий ахборот воситалари, Интернет ва жамоат ташкилотлари орқали маъмурий судларга мурожаат қилиш тартиби ва афзалликлари ҳақида маълумот бериш керак. Айниқса, долзарб соҳалар (масалан, ер участкалари бериш, солиқ имтиёзлари, лицензиялаш) бўйича маъмурий тартибда қарорлар устидан судга мурожаат қилиш тажрибасини оммалаштириш зарур. Бу давлат идоралари устидан жамоатчилик назоратини ҳам кучайтиради.

Халқаро тажриба ва ҳамкорлик: Ўзбекистон маъмурий суд тизимини такомиллаштиришда халқаро экспертлар тавсиялари муҳим аҳамиятга эга. 2019 йилда Тошкентда ўтказилган маъмурий адолатга оид халқаро конференцияда кўплаб экспертлар Ўзбекистондаги маъмурий суд ислохотлари юзасидан тавсиялар билдиргани маълум.

Ушбу тавсияларни амалиётга изчил татбиқ этиш лозим. Хусусан, Франция ва Германия каби давлатлар билан ҳамкорликда маъмурий процессуал қонунлар ва суд фаолиятини такомиллаштириш, рақамли технологиялар жорий этиш (масалан, ишларни электрон тақдим этиш, онлайн-суд амалиёти) борасида режалар ишлаб чиқиш мумкин. Бундан ташқари, АҚШ тажрибасидаги айрим элементлар – масалан, муайян низолар учун махсус маъмурий трибуналлар ташкил этиш (солиқ ёки божхона соҳасида) имкониятини ўрганиб кўриш мумкин, агар бу судларга тушадиган юкни енгиллатса ва тезкорликни оширс.

Хулоса ўрнида таъкидлаш жоизки, Ўзбекистон маъмурий судлар тизими ҳали ёш бўлишига қарамай, қисқа вақт ичида муҳим натижаларга эришди ва жамиятда ўз ўрнини топмоқда. Давлат ҳокимияти қарорларини суд орқали назорат қилиш механизми сифатида маъмурий судлар фуқароларнинг ишончини қозониб бораётир. Ривожланган мамлакатлар тажрибаларини чуқур ўрганиш ва уларга мослашган ҳолда татбиқ этиш эса мазкур институтни янада мустаҳкамлаб, ҳуқуқий давлат қурилишига хизмат қилади. Зеро, инсон ҳуқуқлари устуворлиги ва давлатнинг қонунга бўйсунуви тамойили ҳар қандай жамият тараққиётининг гаровидир, маъмурий адолат эса бу тамойилни амалга оширишнинг муҳим кафолатидир.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати

1. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. – Тошкент: «Ўзбекистон» нашриёти, 2023.
2. “Маъмурий суд иш юритуви тўғрисида”ги Кодекс. – URL: <https://lex.uz/docs/3584210>
3. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 21 февралдаги ПФ–4966-сон Фармони “Суд-ҳуқуқ тизимини тубдан ислоҳ қилишга оид кўшимча чора-тадбирлар тўғрисида” – URL: <https://lex.uz/docs/3133724>
4. Саидов А.Х. “Ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамияти асослари”. – Тошкент: “Adolat”, 2019.
5. Комилов Н.Т. “Маъмурий ҳуқуқ ва маъмурий ҳуқуқий муносабатлар”. – Тошкент: ТДЮУ нашри, 2020.
6. Karimov A. “Ўзбекистонда маъмурий судлар фаолиятининг ҳуқуқий асослари ва амалиёти” // “Юристлар жамияти” журнали, №4, 2021.
7. Ahmedov B. “Маъмурий судлар фаолияти ва жисмоний шахслар ҳуқуқларини ҳимоя қилиш” // “Huquq va burch”, №1, 2022.
8. OECD Report on Public Governance: “Administrative Justice in the Rule of Law: Comparative Overview” – Paris, 2021.
9. Peter Cane. “Administrative Law”. – Oxford University Press, 2016.
10. Pierre Delvolvé. *Droit Administratif*. – Paris: Dalloz, 2020.
11. René Chapus. *Droit administratif général*. – Paris: Montchrestien, 2018.
12. H.W.R. Wade & C.F. Forsyth. *Administrative Law*. – Oxford University Press, 11th ed., 2014.
13. Мухаев Р.Т. “Сравнительное административное право”. – М.: Юрайт, 2019.

14. Федеральное административное судопроизводство Германии (Bundesverwaltungsgericht). – URL: <https://www.bverwg.de>
15. Conseil d’État (Франция). – URL: <https://www.conseil-etat.fr>
16. Administrative Procedure Act (USA), 5 U.S.C. §§ 551–559. – URL: <https://www.archives.gov>
17. Supreme Court of Japan – Administrative Case Litigation Act. – URL: <https://www.courts.go.jp>
18. UNDP Uzbekistan. “Assessment of Administrative Justice Reform in Uzbekistan”, Tashkent, 2020.
19. Маҳкамов К. “Маъмурий ислохотлар жараёнида суд тизимининг ўрни”. // “Ҳуқуқ ва жамият”, №3, 2023.
20. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). *The Functioning of Administrative Justice Systems in Europe*. – Strasbourg, 2022.