

**ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ҮНЭЛГЭЭ ХИЙСЭН ТАЙЛАН**

2020 ОН

ГАРЧИГ

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	2
1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага	2
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ.....	2
1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт	3
1.3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл.....	3
1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл.....	4
1.4. Үнэлгээний арга зүй	5
1.5. Судлагдсан байдал	5
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	6
2.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	6
2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал	15
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	16
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ	18

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

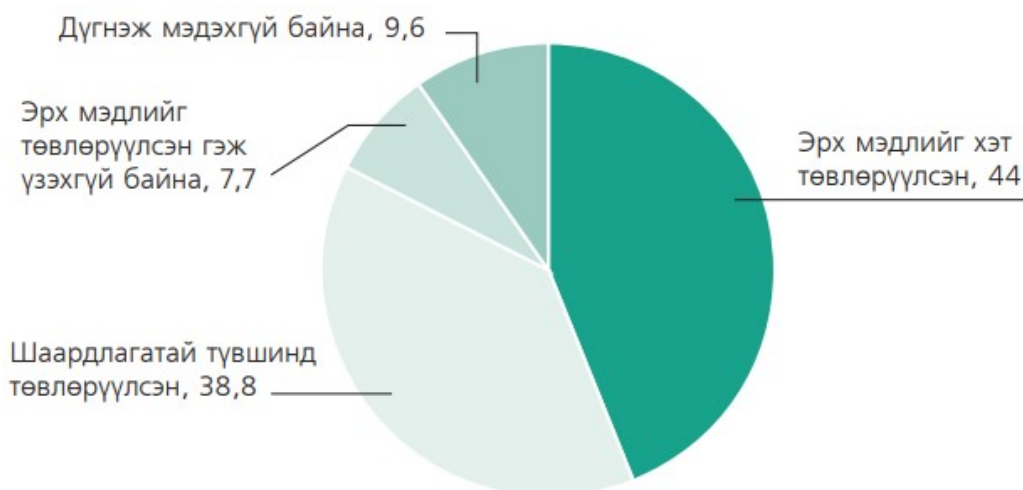
“Шүүхийн захиргааны тухай” хуульд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

ШЗТХ батлагдсанаас хойш энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар зарим социологийн судалгаа хийгдсэн байна. Судлаачийн хувьд үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо ШЗТХ-ийн хэрэгжилтийн талаар өмнө хийгдэж байсан судалгаанаас гадна энэ талаар хийгдсэн социологийн судалгааны дүнг харгалзан үзлээ. Тухайлбал, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгаанд дурдсанаар:

Шүүгчид болон шүүхийн захиргааны нийт 215 ажилтны дунд явуулсан санал асуулгын дүнгээр ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг 44 хувь нь “эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсэн,” 38.8 хувь нь “шаардлагатай түвшинд нь төвлөрүүлсэн,” 7.7 хувь нь “эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн гэж үзэхгүй байна,” үлдсэн 9.6 хувь нь “дүгнэж мэдэхгүй байна” гэж тус тус хариулж байжээ.¹ Үүнийг зургаар үзүүлбэл:

Зураг 1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ?²



¹ О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам*, /УБ, 2015/, ННФ, 128 дахь тал.

² Мөн тэнд.

Үүнээс үзэхэд одоогийн ажиллаж буй ШЕЗ-ийг өргөн эрх мэдэлтэй гэж шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнууд үнэлдгийг харуулж байна. Түүнчлэн “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаагаар:

Шүүгчдийн 39 хувь нь Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоо Ерөнхий зөвлөл хараат бусаар ажиллахад хамааралтай, 37 хувь нь хамааралгүй, 24 хувь нь хэлж мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Мөн уг судалгаагаар Ерөнхий зөвлөл хэт цөөн тооны гишүүнтэй байх нь зөвлөл өөрөө, эсхүл зөвлөлийн гишүүд нэг нэгнийхээ нөлөөнд орох сул талтай гэж хариулсан байна.³ Энэ нь ШЕЗийн дотоод хяналтыг сайжруулахад чухал ач холбогдолтой талаар зөвлөмж болгожээ.⁴

Мөн, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар 2017 онд явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын судалгаанд:⁵

“**Санал асуулга I**”-д оролцсон 1570 иргэний 66.5 хувь нь ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй. “**Санал асуулга II**”-д оролцсон 669 иргэнээс 538 хүн үнэлгээ өгснөөс 70.8 хувь нь мөн адил ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

Иймд энэхүү судалгаагаар Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 3 болон 5 дугаар зүйлд заасан Ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийн тухай, мөн 13 дугаар зүйлд заасан Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар тус тус хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон болно.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

1.3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШЗТХ-д гарч буй тулгамдсан асуудлын нэг бол ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг зохистой түвшинд тодорхойлох тухай асуудал юм. Энэ асуудлаар өмнө дурдсанчлан зарим судалгааны үр дүнгээр ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж зөвлөмж гарч байжээ. Иймээс ШЗТХ-ийн хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлын

³ Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ, 41 дэх тал.

⁴ Мөн тэнд, 42 дахь тал.

⁵ Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, /УБ, 2017/, 117 дахь тал.

нэг болох ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг практикт хэрхэн нийцэж байгаа талаар тухайн зохицуулалтын эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулан үнэлгээ хийн судална. Ингээд сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	13 дугаар зүйл	Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа 13.1.Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно. 13.2.Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно. 13.3.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүд нь орон тооны байх бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байна. 13.4.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүдийг нэг удаа улируулан томилж болно.

1.3.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

ШЗТХ-ийн 1 дүгээр зүйлд тусгаснаар энэ хуулийн зорилтыг “... шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, шүүхийн захиргааны ажилтны эрх зүйн байдлыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тодорхойлжээ.

Үүнээс үзэхэд ШЗТХ-аар зохицуулах шаардлагатай үндсэн зорилт бол шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох явдал болох нь харагдаж байна. Иймд энэхүү зүйл, заалтыг “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээг хийх нь зүйтэй гэж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 2. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	3 дугаар зүйл	Шүүхийн захиргаа 3.2.Шүүхийн захиргаа нь шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд арга зүй, мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэгтэй байна.
2	5 дугаар зүйл	Ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг 5.1.1.шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ажлыг нэгтгэн зохион байгуулах; 5.1.2.шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг удирдах; 5.1.3.шүүгчийг хуульчдаас шилж олох; 5.1.4.шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах; 5.1.5.шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх.

1.4. Үнэлгээний арга зүй

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж, гүйцэтгэв. Түүнчлэн ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг ашигласан.

Түүнчлэн, шүүхийн захиргааны хүрээнд практикт тулгамдаж буй асуудлыг илрүүлэхийн тулд өмнө хийгдэж байсан социологийн судалгаагаар иргэд, шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилчид Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн холбогдох заалтуудын хэрэгжилтийг хэрхэн үнэлсэн талаарх судалгаануудыг ашигласан болно.

1.5. Судлагдсан байдал

Шүүхийн захиргааны тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойших хугацаанд энэ хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Доктор О.Мөнхсайхан, судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх нарын 2015 онд хамтран бичсэн “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн

хэвлүүлсэн “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь” сэдэвт мониторингийн судалгаа, ГОУХАН /GIZ/-ийн хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” сэдэвт мониторингийн судалгаа зэргийг дурдаж болно. Энэхүү үнэлгээнд эдгээр судалгааны тайланг голлох эх сурвалж болгон ашигласнаас гадна 2012 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулийг голлох эх сурвалж болгон ашигласан болно.

Мөн уг судалгаанд гадаад орнуудын шүүхийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг өөрийн оронтой харьцуулах үүднээс гадаадын зарим хууль зүйн судалгааг ашигласан болно. Тухайлбал, Seibert-Fohr, Anja /Ed./ 2012, *Judicial independence in Transition*; The European Commission for the Efficiency of Justice /CEPEJ/, report on “*European judicial systems-Edition 2014*”; G.Gregg Webb and Keith E.Whittington, “*Judicial independence, the power of the Purse, and inherent Judicial Powers*” 2004; Guiliiana Palumbo, “*Judicial Performance and its determinants: a Cross-country perspective*” зэрэг эх сурвалжуудыг ашиглалаа.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

2.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хуулийн 13 дугаар зүйл. Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа

13.1.Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.

13.2.Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.

13.3.Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүд нь орон тооны байх бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байна гэсэн зүйл, заалтад дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Монгол Улсын 1992 онд батлагдсан Үндсэн хууль болон түүний Хавсралт хуульд зааснаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хуулиудыг тогтоосон хуваарийн дагуу 1993 онд багтаан батлан гаргах /Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг/, мөн БНМАУ-ын олон улсын гэрээг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэх асуудлыг тухайн гэрээнд заасан болзол, журмын дагуу 1993 онд багтаан шийдвэрлэх /Зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг/, хууль тогтоомжийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн

бүрэн шинэчлэх ажлыг 1996 онд багтаан дуусгах /Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг/ зорилтыг хуульчлан тодорхойлсон.

Улсын бага хурлын 1992 оны 14 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөх ажлыг зохион байгуулах, АИХ-ын хоёрдугаар хуралдааны шийдвэрийг биелүүлэх талаар нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-нд заасны дагуу юуны өмнө төрийн байгууллагын шинэтгэлийг хийж эхэлсэн байна.⁶

Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4, 5 дахь хэсэгт заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг 1993 онд анх байгуулж, 1993 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийг тусгаж өгчээ. Ингээд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн 1993 оноос хойш хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн болон энэхүү өөрчлөлтийн талаар судлаачид хэрхэн үзэж байсан талаар товчхон авч үзье.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц /1993-2002 он/

1993 оны Шүүхийн тухай хуульд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэлдэхүүнийг тус хуулийн 33 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн, Ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга албан тушаалаараа, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчөөс томилсон тус бүр нэг хүн, зохих журмын дагуу нэр дэвшүүлж Улсын Дээд шүүх сонгосон, бүх шатны шүүхээс тус бүр 2 шүүгч орно” гэж тусгагдсан байв.⁷ Эдгээр нь 12 гишүүнтэй /ШТХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг/ бөгөөд, гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацааг 6 жилээр тогтоож байсан /ШТХ-ийн 34 дүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэг/.

Эдгээр гишүүдийн хувьд орон тооны бус байдлаар ажиллаж байсан бөгөөд ШЕЗийн даргыг гишүүд дотроосоо олонхийн саналаар томилно гэж заасны дагуу тус байгууллагын анхны даргаар УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч сонгогдсон. Улмаар 1996 оны 7 сарын 26-нд ШТХ-ийн 33-р зүйлийн 3 дахь хэсгийг “Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байна” гэж өөрчилсний дагуу 1996 оноос 2002 хүртэл Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн ШЕЗ-ийн дарга болсон.⁸

⁶ Ж.Амарсанаа нар, “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл” сүүлийн 20 жилийн тойм, /УБ, 2010/, ННФ, 12 дахь тал.

⁷ Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил /УБ, 2013/, Виндзор ХХК, 13 дахь тал.

⁸ Мөн тэнд, 13 дахь тал.

Энэхүү өөрчлөлтийн талаар зарим судлаачид “ШЕЗ-ийг ийнхүү Хууль зүйн сайд толгойлох болсон нь шүүхийн төсвийн хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд зарим талаар ач холбогдолтой байна.”⁹ Гэсэн хэдий боловч төрийн эрх мэдэл хуваарилах суурь зарчмын дагуу шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай болгох эрсдэлтэй, нөгөө талаар засгийн газрын гишүүн өөрчлөгдөх бүрт ШЕЗ-ийн удирдлага өөрчлөгдөж, улмаар ШЕЗ-ийн тогтвортой ажиллах нөхцөл, боломжийг сулруулах эрсдэлтэй гэж судлаачид шүүмжилж байсан.¹⁰

Үүнтэй холбогдуулан “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө”-г УИХ-ын 2000 оны 39 дүгээр тогтоолоор баталсан. Уг бодлогын баримт бичгийн 1.6-д “Шүүх эрх мэдлийн байгууллагыг улс төрийн хувьд хараат бус байх явдлыг хангана” гэж тусгасан. Улмаар 1.6.3-т тусгаснаар “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн улс төрийн нөлөөнөөс аль болох ангид байлгахгаар гишүүдийн төлөөллийг бүрдүүлэх асуудлыг судалж хэрэгжүүлнэ” гэсний дагуу 2002 онд батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас салгаж, ШЕЗ-ийн даргын албыг УДШ-ийн ерөнхий шүүгчид хавсруулах байдлаар хуульчилсан. Ингээд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг 2002-2012 онд хэрхэн тогтоож байсан талаар дор цухас авч үзье.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц /2002-2012 он/

2002 оны ШТХ-д тусгагдсан онцлог зохицуулалтын нэг бол ШЕЗ-ийн гишүүний тоог 14 болгох замаар шүүгч гишүүдийн тоог хоёроор нэмсэн явдал бөгөөд гишүүдийг 3 жилийн хугацаагаар томилох болсон. Ингэхдээ шүүгчдийн төлөөллийг 2-оор нэмэгдүүлж, ШТХ-ийн 61.4-т зааснаар ШЕЗ-ийн дарга нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч байхаар хуульчилсан. Энэ нь “тухайн үедээ шинээр байгуулагдаж буй Шүүхийн захиргааны байгууллага салбарынхаа хэмжээнд нэгдмэл бүтэц, тогтолцоотой, нийтлэг дэг журамтай, бие даан төлөвшихөд ач холбогдлоо өгсөн хэмээн зарим судлаачид үнэлсэн”¹¹ боловч “... Улсын Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчид ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хавсруулснаар шүүхэд босоо удирдлагын тогтолцоо нэвтэрч, Ерөнхий шүүгчдээр дамжин “нэгдсэн бодлого” буюу шууд хяналт хэрэгжүүлэх

⁹ Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм” (УБ, 2014), 10 дахь тал.

¹⁰ Ч.Ганбат, “Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун” олон улсын онол-практикийн бага хурал, /УБ, 2001/, 40 дэх тал.

¹¹ Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 10 дахь тал.

бололцоо бүрдсэн байна... гээд шүүхийн захиргаа болон шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаа хоёрыг салгах шаардлагатай”¹² гэсэн судлаачдын санал гарч байв.

Түүнчлэн Брент Т.Уайт нарын 2008 онд хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”-д дурдсанаар Монголын шүүхэд дараахь асуудал гарч байгаа талаар дурдсан байна. Тухайлбал,

Монголд харьцангуй түгээмэл байгаа нэг институцлэгдсэн хэм хэмжээ бол клиентелизм юм. Клиентелизм гэдэг нь “хоёр хүний хооронд үүссэн найз нөхдийн онцгой холбоо бөгөөд голдуу тодорхой зорилгод чиглэсэн байх ба нийгэм, эдийн засгийн (эсвэл улс төрийн) хувьд дээгүүр зиндааны нэг этгээд (патрон, ивээн тэтгэгч) нь доогуур зиндааны нөгөөдөө (клиент, дэмжигч) өөрийн нэр нөлөө, боломж бололцоог ашиглан хангамж, хамгаалалт үзүүлж байхад клиент нь мөн хариуд нь ивээн тэтгэгчдээ өөрийн биеэр үйлчлэх зэргээр ерөнхий дэмжлэг, туслалцаа үзүүлдэг үзэгдэл юм.”¹³...гээд цааш нь шүүгчийг томилох, өөрчлөх, албан тушаал дэвшүүлэхэд Ерөнхийлөгч тэнцвэргүй их эрх мэдэл эдэлж байх ба энэ бүхэн нь ил тод биш байдаг. ... шүүгчийн сахилгын арга хэмжээ нь ёс зүйгүй болон мэргэжлийн чадваргүй шүүгчийг зайлуулах гэхээс илүү хэтэрхий хараат бус шүүгчийг шийтгэхэд ашиглагддаг байна.¹⁷

Жишээ нь, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн шүүгчид баг болон ажиллах нь зүйтэй гэснээс зөрж, шүүгч хараат бусаар шийдвэрээ гаргах ёстой гэж олон нийтийн өмнө хэлснийхээ төлөө нэгэн шүүгч Сахилгын хороогоор орсон байна.¹⁴

Түүнчлэн шүүгчийг сонгон ажиллуулахад садан төрлийн холбоо харилцаа хамгийн гол үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд ихэнх шүүгчийн албан тушаалыг хэд хэдэн садан төрлөөр нэгдсэн сүлжээ эзэлж байгаа хэмээн шүүмжилсэн байна.¹⁵

Эдгээр судалгааны үр дүнд үндэслэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2009 оны 105 дугаар зарлигаар баталсан.

Уг хөтөлбөр дараахь асуудлын хүрээнд шинэтгэлийг хэрэгжүүлнэ хэмээн зорилтоо тодорхойлсон байна. Тухайлбал,

1. Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох;

¹² Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь бодлогын тойм судалгаа, /УБ, 2010/, ННФ, 57 дахь тал.

¹³ Брент Т. Уайт, Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан (УБ, 2009), ННФ, 16 дахь тал. http://forum.mn/res_mat/Judicial_Reform_Assessment.pdf. ¹⁷ Мөн тэнд 17 дахь тал.

¹⁴ Мөн тэнд 20 дахь тал.

¹⁵ Мөн тэнд 12 дахь тал.

2. Шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, шүүх, шүүгчдийн хэвийн ажиллагааны нөхцөлийг хангах;
3. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангаж бусдын хууль бус нөлөөнөөс хамгаалах механизмыг хүчтэй болгох;
4. Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хүний нөөц болон ухамсар оюуны хүчин зүйлсийг хөгжүүлэх;
5. Шүүхийн хяналт, шийдвэр гүйцэтгэлийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зарим арга хэмжээ;
6. Шүүх эрх мэдлийн хүрээний бусад /оролцогч/ байгууллага гэсэн чиглэлээр боловсруулагдсан. Ингээд тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилтын хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хуулийг баталсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц (2013 оноос)¹⁶

2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хуулиар хийгдсэн шинэтгэлийн нэг хэсэг бол шүүхийн захиргааны байгууллага буюу ШЕЗ-ийг шинэчлэн байгуулсан явдал бөгөөд ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийг өөрчилж ШЕЗ-ийг орон тооны байгууллага болгосон. Тухайлбал, доктор Б.Чимид 2003 онд:

Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл бол Үндсэн хуулиар үндсийг нь тодорхойлсон зорилго чиг үүрэг бүхий харьцангуй биеэ даасан байгууллага мөн. Өөрөөр хэлбэл шүүх шиг хараат бус үндсэн дээр биеэ даасан биш боловч, шүүгч шүүхийн үйл ажиллагааны онцлог байдал, үндсэн зарчмыг төрөөс хангах баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүргийг бие дааж үндсэн ажил болон эрхэлсэн зохион байгуулалт “хангалт, үйлчилгээний тусгай байгууллага мөн” гэхэд үзэл баримтлалаас зөрөхгүй. Өөрөөр хэлбэл үүрэг зорилтын хувьд “орон тооны” байгууллага гарцаагүй мөн.¹⁷

ШЕЗ-ийн орон тооны бус гэж хуульчилж байсан нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах түүний үндсэн чиг үүргийн ач холбогдлыг бууруулж, үндсэн ажлын хажуугаар хийдэг “хавсарга” ажил мэт болгож байсан.¹⁸ Энэхүү сөрөг үр дагавраас сэргийлэх зорилгоор 2012 онд батлагдсан ШЗТХ-аар ШЕЗийн гишүүдийг орон тооны болгосон нь түүний үйл ажиллагааны чанарыг

¹⁶ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

¹⁷ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2:151–152.

¹⁸ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44 дэх тал.

сайжруулах, өөрийн чиг үүргийг бүрэн хэрэгжүүлэх суурь болсон байна. Ингээд энэхүү өөрчлөлтийн талаар хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийе.

ШЕЗ-ийн гишүүнийг хэн нэр дэвшүүлэх, томилох, эсхүл хэн албан тушаалаараа орох вэ гэдгээс шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдлыг хамгаалах зорилгод үйлчлэх эсэх хамаардаг. ШЕЗ шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилгод үйлчлэх гол баталгаа нь түүний гишүүдийн олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж зарим судлаачид үздэг. Энэ жишгийн дагуу Монгол Улсад ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг ихэнхдээ шүүгчид бүрдүүлж ирсэн. Иймээс ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааны эхний 20 жилд түүний бүрэлдэхүүнд УДШ-ийн нөлөө шууд болон шууд бусаар хүчтэй байсан¹⁹ тухай өмнө өгүүлсэн.

2012 оны ШЗТХ-д ШЕЗ-д шүүхийн төлөөллийг олонх байлгахын зэрэгцээ УДШ-ийн хэт нөлөөг сулруулах зорилготой гэж ойлгогдох өөрчлөлт ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнийг сонгох журамд оруулжээ. Юуны өмнө, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч албан тушаалаараа ШЕЗ-ийн даргаар ажилладаг байсныг халсан.²⁰

ШЗТХ-ийн 13.2-т зааснаар ШЕЗ-ийн даргыг ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог болсон. Түүнчлэн, ШЕЗ дахь шүүгчдийн төлөөллийг сонгоход УДШ-ийн шүүгчид давамгайлдаг байдлаас татгалзаж, шат шатны шүүхийн шүүгчид ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгож санал болгох боломжийг нээсэн.²¹

ШЗТХ-ийн 13-р зүйлд зааснаар “Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.” гэж тусгасан. Энэхүү өөрчлөлттэй холбоотой практикт дараахь тулгамдсан асуудал гарч байна.

ШЕЗ-ийн гишүүд Ерөнхийлөгчөөс хараат байх эрсдэл²²

ШЕЗ-ийн гишүүнийг гурван шатны шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн сайдаас нэр дэвшүүлж байгаа ч бүгдийг нь Ерөнхийлөгч томилдог. Урьд нь өөр өөр этгээдээс өөрсдийн төлөөлөгчөө томилох эсхүл албан тушаалаараа ШЕЗ-

¹⁹ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 45 дахь тал.

²⁰ Мөн тэнд.

²¹ Мөн тэнд.

²² Мөн тэнд, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

д ордог байсан бол 2013 оноос хойш Ерөнхийлөгч бүх гишүүдийг томилох эцсийн шийдвэрийг гаргах болсон нь ШЕЗ дахь түүний нөлөөг хэт өсгөөд зогсохгүй ШЕЗ шүүгчдийн өөрийн удирдлагын байгууллага болох шинжийг сулруулж болзошгүй.

ШЕЗ-д шүүгчдийг төлөөлж байгаа шүүгч гишүүд зөвхөн бусад шүүгчдээсээ шударгаар сонгогдож шууд ШЕЗ-ийн гишүүн болж байгаа нөхцөлд шүүгчдийг төлөөлж чадна. Мөн, ШЕЗ-ийн гишүүд ШЕЗ-ийн даргыг дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлэх боловч Ерөнхийлөгч томилж байгаа нь ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг нэмэгдүүлж байна.

ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг багасгах, бие даан ажиллах баталгааг бүрдүүлэхийн тулд цаашид ШЕЗ-ийн гишүүд нууцаар санал хурааж олонхоороо даргаа дотроосоо сонгодог байх хэрэгтэй. Тодорхой хүн эсхүл эрх мэдлийн салаанаас шүүхийн зөвлөлийн даргыг хараат болгох эрсдэлийг багасгахын тулд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд даргаа дотроосоо нууц, олонхын санал хураалтаар сонгодог байхыг гадаадын зарим судлаачид санал болгож байжээ.²³

ШЕЗ-ийн гишүүдийн нэр дэвшүүлэх ажиллагаа тодорхой бус²⁴

Анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөр ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх журмыг хуульд нарийвчлан зааж өгөөгүйгээс ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх сонгууль шударга явагдаагүй гэсэн шүүмжлэл гарсан. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх санал хураалтыг шүүгчдийн зөвлөгөөн дээр илээр явуулсан учраас тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч болон дээд шатны шүүхийн шүүгчдийн нөлөө их байсан, жирийн шүүгчид саналаа чөлөөтэй өгөх боломжгүй байсан гэж ярилцлага өгсөн шүүгчид хэлсэн.

Түүнчлэн, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Ц.Цогт энэ сонгуулийг ийнхүү үнэлсэн: "...харамсалтай нь 2013 оны тавдугаар сарын 2-нд шат шатны шүүгчдээс сонгох сонгуулийн үйл ажиллагаа эмгэнэлтэй болчихлоо. Үүнд тухайн үед зохион байгуулалт хариуцсан байгууллага, оролцсон хүмүүс тодорхой хэмжээгээр буруутай."²⁵ Тийм учраас, ШЕЗ-ийн гишүүнд шүүгч өөрөө нэрээ дэвшүүлж, анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнд оролцож буй шүүгчид шууд, нууц санал хураалтаар хамгийн олон санал авсан шүүгч ШЕЗ-ийн гишүүнээр сонгогддог болох зэрэг ШЕЗ-ийн гишүүний сонгуультай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг хуульчлах хэрэгтэй.

²³ Muller, "Judicial Administration in Transitional Eastern Countries," 958.

²⁴ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

²⁵ Ц.Цогт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрөө шүүгчдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан, Өдрийн сонин, 2014.09.26, <http://dnn.mn/post/7622/>.

ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шалгуур тодорхой бус²⁶

ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шалгуурыг хуульчилж өгөөгүйгээс түүний бүрэлдэхүүний зохистой харьцаа алдагдах боломжтой (1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ч сонгогддог эсхүл томилогддог гишүүдэд тавигдах шалгуурыг нарийвчлан хуульчлаагүй байв). ШЕЗ-ийн одоогийн бүрэлдэхүүн нь Хуульчдын холбооны болон Хууль зүйн яамнаас ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх бүрэн эрх олгосноороо шүүхийн биш хүн ШЕЗ-ийн гишүүн болох боломжийг нээсэн. Гэвч, Хуульчдын холбоо болон Хууль зүйн яамнаас ямар ч хүний нэрийг дэвшүүлэх боломж нээлттэй. Тиймээс, энэ ШЕЗ-д Хууль зүйн яамнаас хуулийн сургуулийн багшийг нэр дэвшүүлсэн боловч Хуульчдын холбооноос шүүгч гишүүнийг нэр дэвшүүлсэн. Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах тодорхой шалгуурыг хуульчлаагүй учраас цаашид ШЕЗ-ийн бүх гишүүн шүүгч болоход хязгаарлалт байхгүй болох эрсдэл үүсэж байна.

Иймээс ШЕЗ-ийн төлөөллийн “төлөөллийн чадамжийг нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг хангах үүднээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд шүүгчдээр сонгогдсон шүүгчгишүүнээс гадна хуулийн профессор, магадгүй хуульчдын холбооны гишүүн орох хэрэгтэй.”²⁷ Шүүгчдээс гадна Хуульчдын холбооны гишүүн болон хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийн төлөөллийг оруулах нь зүйтэй бөгөөд ийм шалгуурыг тодорхой хуульчлах хэрэгтэй.

ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо хэт цөөн²⁸

2013 оноос ШЕЗ нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх болсон. 2002 оны ШТХ-аар ШЕЗ 14 гишүүнтэй байсныг ийнхүү бараг гурав дахин бууруулжээ. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо хэт цөөхөн учраас түүний бүрэлдэхүүн шүүгчдийн болон хуульчийн мэргэжлийн төлөөлөл болох, тал талын дуу хоолойг илэрхийлэх боломж хязгаарлагдаж байна. Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 5 биш 10 болгон өсгөх хэрэгтэй. 10 гишүүний 5 нь шүүгч байх бөгөөд анхан шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 3, давж заалдах шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1, хяналтын шатны шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 гишүүнийг тус тус нууц санал хураалтаар сонгодог болох нь зүйтэй. Үлдсэн 5 гишүүний 2 нь мэргэжлээрээ таваас доошгүй жил ажилласан хуульч байх бөгөөд Хуульчдын холбооны удирдах зөвлөлөөс нэр дэвшүүлж олонхоороо нууц

²⁶ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

²⁷ ODIHR, OSCE and Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, “Meeting Report on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Challenges, Reforms and Way Forward,” 18.

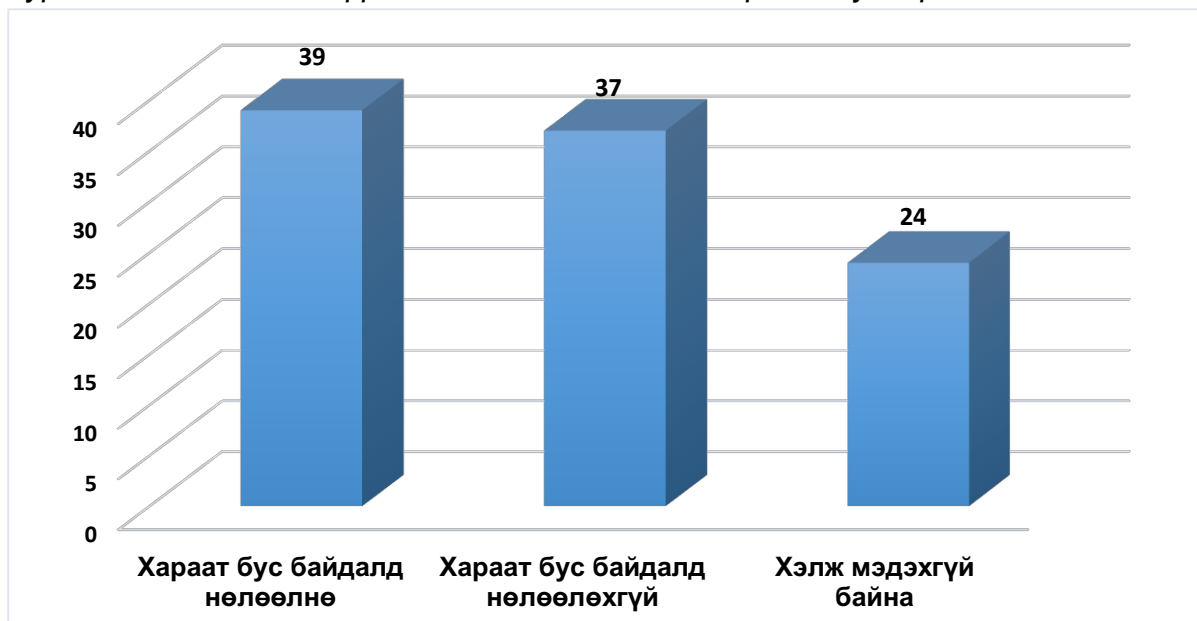
²⁸ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

санал хураалтаар сонгохоор зохицуулах боломжтой. Үлдсэн 3 гишүүн нь мэргэжлээрээ таваас доошгүй жил ажилласан хууль зүйн сургуулийн үндсэн багш байх бөгөөд тэднийг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн томилдог болгох саналтай байна.

Гишүүдийн тоо нэмэгдэж, шүүх, хуульч, хуулийн багш нарын төлөөллийн харьцааг зохистой болгосноор ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний шүүгчдийн болон олон нийтийн төлөөлөх чадвар нэмэгдэнэ. Тиймээс, асуудлыг илүү олон талаас нь харж шийдвэрлэх боломж бүрдэж, шийдвэрийн чанар сайжирна. Мөн, олон гишүүнд зүй бусаар нөлөөлөх эрсдэл нь цөөн гишүүнд нөлөөлөх эрсдэлээс харьцангуй бага. Ингэснээр шүүхийн бие даасан байдлыг хангах бөгөөд иргэний нийгмийн хяналтыг илүү үр нөлөөтэй болгож, ШЕЗ-ийг гадны нөлөөнд автах эрсдэлийг бууруулж олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлнэ.

Тухайлбал, Ж.Хунан нарын “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” сэдэвт судалгаанд дурдсанаар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо ба ШЕЗ-ийн хараат бусаар ажиллах эсэхэд авсан санал асуулгаар дараахь үр дүн гарчээ.

*Зураг 2. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо ба ШЕЗ-ийн хараат бусаар ажиллах эсэх?*²⁹



Иймээс дээрх судалгааны үр дүнд үндэслэн ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай.

*ШЕЗ-ийн бүрэн эрхийн хугацаа*³⁰

²⁹ Ж.Хунан нар, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, /УБ, 2015 он/, ННФ, 41.

2002 онд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг хоёр дахин багасгасан. ШЕЗийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 1993-2002 онд 6 жил, түүнээс хойш 3 жил байхаар тус тус хуульчлагджээ. ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг 3 жил байхаар 2012 оны ШЗТХ-ийн 13 дугаар зүйлд заасан. Бүрэн эрхийн хугацааг багасгах нь бүрэлдэхүүнийг ойр ойрхон шинэчлэх, цус сэлбэх, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах зорилгод үнэнч байгаагүй гишүүнд хариуцлага тооцох давуу талтай. Гэвч, ШЕЗ-ийн бүх гишүүд ойр ойрхон солигдох нь ШЕЗ-өөс явуулах шүүхийн захиргааны бодлого тогтвортой хэрэгжих, үр дүнгээ өгөхөд сөрөг талтай.

2.2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Хуулийн 3 дугаар зүйл

3.2.Шүүхийн захиргаа нь шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд арга зүй, мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн, ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэгтэй байна.

Хуулийн 5 дугаар зүйл

5.1.1.шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ажлыг нэгтгэн зохион байгуулах;

5.1.2.шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг удирдах;

5.1.3.шүүгчийг хуульчдаас шилж олох;

5.1.4.шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;

5.1.5.шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн зүйл, заалтад дүн шинжилгээ хийсэн байдал.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.”, 4 дэх хэсэгт зааснаар “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ” гэж тусгагдсан.

Үүнээс үзэхэд ШЕЗ-ийн үндсэн зорилго бол шүүхийн бие даасан байдал ба шүүгчийн хараат бусаар ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор байгуулагдсан болох нь харагдаж байна. Эдгээр заалтуудаас харахад ШЕЗ нь Нэгдүгээрт, шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүй байх; Хоёрдугаарт, хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, Гуравдугаарт, шүүгчийн эрх ашиг хөндөгдсөн бол хамгаалах гэсэн үндсэн чиг үүрэгтэй болох нь харагдаж байна.

³⁰ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 44-49 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ШЕЗ-д зөвхөн шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах саналыг эрх бүхий этгээдтэй зөвшилцөн УИХ-д гаргах бүрэн эрхийг олгосон зэрэг хязгаарлагдмал хүрээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг байсан бол 2012 оны ШЗТХ-аар энэ бүрэн эрхийг нь хадгалахын зэрэгцээ маш өргөн чиг үүргийг ШЗТХд тусгаж өгчээ.³¹

Үндсэн хуульд заасан дээрх чиг үүргийг ШЗТХ-ийн 3 дугаар зүйл, 5 дугаар зүйлийн хүрээнд 6 чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр дэлгэрүүлэн хуульчилсан боловч эдгээр чиг үүргийг дагаад 40 гаруй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр тусгажээ.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Шүүхийн захиргааны тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойш 5 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдэж байсан байна. Эдгээр судалгааны үр дүнгээс үзэхэд 2012 онд батлагдсан ШЗТХ-д ШЕЗ-ийн чиг үүргийг хэтэрхий өргөн хүрээгээр тусгасан бөгөөд энэ нь цаашид ШЕЗ-ийн зүгээс өөрөө шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй гэж дүгнэжээ.

Судлаачийн хувьд энэхүү дүгнэлттэй санал нэг байгаа бөгөөд уг үнэлгээнд дурдсанчлан ШЕЗ-д ийм өргөн эрх мэдэл олгогдсонтой холбогдуулан нэг талаар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлж болох талаар гадаад орнуудын туршлагыг судлах шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингээд уг үнэлгээний ажилд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

ШЗТХ-ийн 13 дугаар зүйлд тусгаснаар ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацааны талаар “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхэд эерэг үр дүн багагүй гарсан байна. Гэсэн хэдий боловч энэхүү хуульд ШЕЗ-ийн гишүүдийн төлөөллийн зохистой харьцаа, гишүүдийн сонгон шалгаруулалт, бүрэн эрхийн хугацаа зэрэг асуудлыг тодорхой тусгаж өгөөгүй байна. Үүнтэй холбогдуулан уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараахь саналыг дэвшүүлж байна.

Тухайлбал,

- ШЕЗ-ийн төлөөлөх чадавхыг нэмэгдүүлэх, бие даасан байдлыг

³¹ О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ, 2015/, ННФ, 56 дахь тал.

бэхжүүлэхийн тулд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 10-аас дээш болгон нэмэгдүүлэх;

- Шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо дээр ШЕЗ-ийн гишүүнийг сонгоход чөлөөтэй, шууд, тэгш байх зарчмыг баримталж, нууцаар санал хураах шаардлагыг хуульчлах;

- ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх, зөрчсөн эсэх маргааныг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулах.

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

ШЗТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэг болон 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-5.1.5 дахь заалтад тусгасан асуудлыг “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэллээ. Үнэлгээгээр ШЕЗ-ийн чиг үүрэг нь уг хуулийн үндсэн зорилгод нийцэж байгаа бөгөөд шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараахь саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийг Үндсэн хуульд нийцүүлж, чиг үүргийг дахин авч үзэх;

- Шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлэх туршлагыг цаашид нэвтрүүлэх. Тухайлбал, шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо, шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх хороо зэргийг байгуулах боломжтой гэсэн саналыг дэвшүүлж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ

Хууль тогтоомж

Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/
Шүүхийн тухай хууль /1993/
Шүүхийн тухай хууль /2002/
Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2012/
Шүүх байгуулах тухай хууль /1993/
Шүүх байгуулах тухай хууль /2015/
Шүүхийн захиргааны тухай /2012/
Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль /2012/

Ном, гарын авлага

Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од. Монгол Улсын Шүүх Эрх Мэдлийн Шинэтгэл /сүүлийн 20 Жилийн Тойм, Нээлттэй нийгэм форум, УБ, 2010/.

Б.Баярсайхан, and Л.Бямбаа. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл 20 Жил, /Виндзор ХХК, УБ, 2013/.

Ж.Бариаширсүрэн, Б.Доржпагма, Ж.Ариунцэцэг. “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”, *“Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт”*, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. Монгол Улсад Шүүхийн Хараат Бус Байдлыг Бэхжүүлэх нь, /Бодлогын Тойм Судалгаа, УБ, 2010/.

О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Уайт Б.Т, П.Бадамрагчаа. “Голдоо хүртэл ялзарсан уу?” Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2008/.

Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо, Бодлогын тойм судалгаа, / УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015/.

Б.Чимид. Үндсэн Хуулийн Үзэл Баримтлал: Хүний Эрх, Шүүх Эрх Мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, /УБ, 2004/.

Ч.Энхбаатар нар. *Монгол Улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ*, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” НҮБХХ болон МУИХ-ын хамтарсан төсөл, /УБ: Мөнхийн үсэг ХХК, 2015/.

Гадаад хэл дээр

Jackson, Vicki C. "Judicial Independence: Structure, Context, and Attitude." In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 19–86. Springer Science & Business Media, 2012.

Sumati L., and Sergelen Ts. "Trend Lines in Public Perception of Judicial Administration in Mongolia /Comparative Study Based on Nationwide Surveys 2001, 2003, 2005, 2007/." Sant Maral, 2007. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf.

Wittrup, Jesper. "Budgeting in the Era of Judicial Independence." *International Journal for Court Administration*, April 2010. http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherry-picking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1.

Цахим эх сурвалж

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, /УБ, 2015/
<http://www.judcouncil.mn/>.

Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, /УБ, 2015/
<http://www.judcouncil.mn/>.

Уайт, Брент Т, Монгол Улсын Шүүхийн Шинэтгэлийн Өнөөгийн Байдалд Хийсэн
Судалгааны Тайлан, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2009/
<http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf>.

-----oOo-----