



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

# МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ ЗАГВАР:

Тулгамдсан асуудал,  
шийдвэрлэх арга зам

Судалгааны багийн ахлагч:

О.Мөнхсайхан

Судлаачид:

Г.Цагаанбаяр

Ж.Алтансүх

---

Улаанбаатар хот  
2015 он

Доктор О.МӨНХСАЙХАН нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд дэд профессороор ажилладаг. Улс төр, эрх зүйн онол, үндсэн хуулийн эрх зүй, хүний эрх, хуульчийн болон шүүгчийн ёс зүйн чиглэлээр судалгаа хийж, энэ төрлийн хичээлийг бакалавр, магистр, докторын ангиудад заадаг. 2011-2013 онд АНУ-ын Вашингтоны их сургууль болон Жорж Вашингтоны их сургуульд зочин судлаачаар ажилласан. МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд хууль зүйн бакалавр (2005), Японы Нагояа их сургуулийн Хууль зүйн сургуульд хууль зүйн магистр (2008), хууль зүйн доктор (2011)-ын зэрэг хамгаалсан. “Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хамгаалалтыг сайжруулах нь: Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар” сэдвээр докторын диссертациа бичжээ.

---

Судлаач Г.ЦАГААНБАЯР нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Японы эрх зүйн ангийг төгссөн бөгөөд 2013 оноос тус сургуулийн магистрантурт элсэн суралцаж байна. Иргэний эрх зүй, өмчийн эрх зүй, үүргийн эрх зүйн чиглэлээр судалгаа хийдэг. 2013-2015 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд бодлогын судлаач, 2015 оноос хуульч, өмгөөлөгчөөр ажиллаж байна.

---

Судлаач Ж.АЛТАНСҮХ нь 2006-2010 онд Худалдаа үйлдвэрлэлийн дээд сургуульд суралцаж Бизнесийн эрх зүйн ангийг төгссөн. 2013 оноос МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд элсэж магистрантурт суралцаж байна. Нийтийн эрх зүй, улс төрийн эдийн засаг, хуулийн эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөөний талаар сонирхон судалдаг. 2011-2013 онд Оюутолгой төсөлд дүрэм журам хариуцсан мэргэжилтэн, 2013-2015 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд бодлогын судлаач, 2015 оноос Эрчим хүчний яаманд хууль зүйн мэргэжилтнээр ажиллаж байна.

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2015

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрх хуулиар хамгаалагдсан болно.

Уг тайланг ашиглахдаа эх сурвалжийг дурдана уу.

Хаяг: Жамъян гүний гудамж

Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар -14240

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

DDC

347

M-816

ISBN: 978-99962-4-981-5

## Талархал

---

Нээлттэй Нийгэм Форум 2008 онд шүүх хараат бусаар ажиллахад дэмжлэг болох, олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх зорилгоор “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь” хөтөлбөрийг эхлүүлжээ. Тус хөтөлбөрийн хүрээнд шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлтэй холбоотой олон судалгааг санхүүжүүлж Монгол Улсад хараат бус, хариуцлагатай шүүхийг төлөвшүүлэхэд үнэтэй хувь нэмэр оруулж байгаад баяртай байна.

Манай судалгааны баг “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам” судалгааг Нээлттэй Нийгэм Форумын Бодлогын судалгааны тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамрагдан хийлээ. Иймд эл судалгааг хийхэд гүн туслалцаа үзүүлсэн Нээлттэй Нийгэм Форум, ялангуяа Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал, Засаглалын хөтөлбөрийн менежер П.Бадамрагчаа, Хөтөлбөрийн ажилтан Б.Үүрийнтуяа нарт судалгааны багийн зүгээс талархаж байна.

# Агуулга

---

Талархал .....	3
Товчлол.....	6
Оршил .....	10
1. Шүүхийн захиргааны загварын харьцуулалт .....	17
1.1. Шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүд .....	17
1.2. Шүүхийн захиргааны гурван загвар .....	19
1.3. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн .....	23
1.4. Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх.....	25
2. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар .....	33
2.1. Үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал.....	33
2.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн .....	39
2.3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх .....	55
2.4. Шүүхийн төсөв .....	65
2.5. Шүүгчийн шалгаруулалт .....	77
2.6. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ .....	89
2.7. Шүүгчийн сахилга .....	95

3. Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулга .....	123
3.1. Санал асуулгын танилцуулга .....	123
3.2. Санал асуулгын хариулт .....	126
Дүгнэлт, зөвлөмж .....	138
Хавсралт .....	146
Хавсралт 1. Шүүхийн захиргааны Хойд Европ загвар: Швед...	146
Хавсралт 2. Шүүхийн захиргааны Өмнөд Европ загвар: Франц .....	156
Хавсралт 3. Шүүхийн захиргааны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар: Чех .....	166
Хавсралт 4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх .....	173
Эх сурвалж .....	187

## Товчлол

---

ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ШТХ	Шүүхийн тухай хууль
ШЭЗБТХ	Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль
ШЗТХ	Шүүхийн захиргааны тухай хууль
ШЁЗХ	Шүүхийн ёс зүйн хороо
ШЁЗД	Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм
ШСХ	Шүүхийн сахилгын хороо (2002 оны ШТХ-иар байгуулагдсан)
ШСШЖ	Шүүгч сонгон шалгаруулах журам
НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
УДШ	Улсын дээд шүүх
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
ХЗЯ	Хууль зүйн яам
МУИС	Монгол Улсын Их Сургууль
ЕАБХАБ	Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн

## Хүснэгтийн жагсаалт

---

Хүснэгт 1. Шүүхийн захиргааны загвар, түүний чиг үүрэг .....	22
Хүснэгт 2. Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёс .....	27
Хүснэгт 3. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн .....	40
Хүснэгт 4. Шүүхийн төсвийг шууд өргөн мэдүүлэх зохицуулалт ...	70
Хүснэгт 5. Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн харьцуулалт .....	76
Хүснэгт 6. Шүүхийн ёс зүйн хороо ба Мэргэжлийн хариуцлагын хороо.....	108
Хүснэгт 7. Санал асуулгад оролцсон шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны тоо, эзлэх хувь.....	124

## Зургийн жагсаалт

---

Зураг 1. Гадны орнуудын шүүхийн төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь ...	74
Зураг 2. Санал асуулгад оролцсон шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны тоо, эзлэх хувь .....	124
Зураг 3. Насны байдал .....	124
Зураг 4. Эрхэлдэг ажил.....	125
Зураг 5. Шүүхэд ажилласан жил.....	125
Зураг 6. Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа хангагдсан эсэх (ШЕЗ шинэчлэн байгуулагдаж ажиллаж эхэлснээс хойш).....	126
Зураг 7. Одоогийн шүүхийн захиргааны загвар хэр оновчтой вэ?.....	127
Зураг 8. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг та хэр оновчтой гэж үздэг вэ?.....	127
Зураг 9. ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсруулах шаардлагатай эсэх?.....	128
Зураг 10. ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ? .....	128
Зураг 11. ШЕЗ дор дурдсан чиглэлийн бүрэн эрхүүдээс алийг хэрэгжүүлбэл зохистой вэ? .....	129
Зураг 12. ШЕЗ нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?	130



Зураг 13. ШЕЗ шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ? .....	130
Зураг 14. ШЕЗ нь шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ? .....	131
Зураг 15. ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг шууд өөрөө өргөн мэдүүлэх эрхтэй болсон явдлыг та хэрхэн үзэж байна вэ? .....	131
Зураг 16. ШЕЗ 2014, 2015 онд шүүгчийн цалинг 2013 оны түвшнээс өндрөөр тогтоосныг юу гэж дүгнэх вэ? .....	132
Зураг 17. ШЕЗ нь шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ? .....	132
Зураг 18. ШЕЗ шүүгчийн шалгаруулалтад оролцож байгаа өнөөгийн тогтолцоо хэр оновчтой вэ? .....	133
Зураг 19. Шүүгчийн шалгаруулалтад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй юу?..	134
Зураг 20. Шүүгчийн шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус харин түүнээс тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлбэл ямар вэ? .....	134
Зураг 21. Шүүгчид хариуцлага тооцох эсхүл түүнийг сайшаах зорилготой бус, харин шүүгчид өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй нь холбоотой зөвлөгөө өгөх, өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилготой шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай юу? .....	136
Зураг 22. Шүүхийн ёс зүйн хороо ШЕЗ-өөс хараат бусаар ажиллаж чадаж байна уу? .....	136
Зураг 23. Шүүхийн ёс зүйн хороо нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ийм зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ? .....	137
Зураг 24. Шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй хороог байгуулах шаардлагатай юу? .....	137

Монгол Улс 1992 онд анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа баталж аливаа хэрэг, маргааныг хараат бус, төвийг сахисан, шударга шүүхээр чигч шийдвэрлүүлэх тогтолцооны үндсийг тавьж, шударгаар шүүлгэх иргэний эрхийн баталгааг бүрдүүлсэн. Үндсэн хуулийн үзэл санаа, шүүхийн тогтолцооны дагуу 1993, 2002 онд Шүүхийн тухай хууль болон бусад хууль батлагдаж шүүхийг шинэчлэх талаар олон чухал алхам хийгдсэн. Монгол Улс дахь шүүхийн шинэчлэлийн эхний хорин жилийг тоймлон судалж дараах байдлаар дүгнэжээ:

Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл нь өргөн утгаараа хууль тогтоомжийн болон түүнийг хэрэглэх практикийн шинэтгэл, шүүхийн боловсон хүчин, мэдээлэл, удирдлага (менежмент)-ын шинэтгэл, хараат бус байдлыг хангах баталгааны бэхжилт зэрэг олон цогц асуудлыг хамарч байдаг. Өдгөө Монгол Улсад 400 гаруй хууль үйлчилж байна. Шүүхийн тухай, прокурорын байгууллагын тухай, эрүү, иргэн, өмгөөлөх байгууллагын тухай зэрэг материаллаг болон процессын хуулийг 2002-2003 онд бүхэлд нь шинэчилж баталсан нь шүүхийн шинэчлэлд мэдэгдэхүйц үүрэг гүйцэтгэв.<sup>1</sup>

Шүүхийн шинэчлэл нь ийм өргөн хүрээтэй бөгөөд тасралтгүй явагдах үйл явц.

1992 оноос хойш шүүх эрх мэдэл шинэчлэгдэж ирсэн боловч шүүхийн хараат бус, төвийг сахисан, шударга байдалд итгэх олон нийтийн итгэл өндөр биш байсан. Тухайлбал, 2007 онд Сант Марал сангаас улсын хэмжээнд иргэдийн шүүхэд хандах хандлагын талаар хийсэн судалгаагаар Монголчуудын дөнгөж 28 хувь нь шүүхэд очвол асуудлаа

<sup>1</sup> Ж.Амарсанаа нар, *Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл (сүүлийн 20 жилийн тойм)* (УБ: Нээлттэй Нийгэм Форум, 2010), 7.

шударгаар шийдүүлж чадна гэж итгэдэг, 85 хувь нь шүүх хөрөнгө чинээ, төрийн албан тушаал, садан төрлийн болон найз нөхдийн холбоо, компани уу, хувь хүн үү гэдгийг харж шийдвэр гаргадаг гэж үзжээ.<sup>2</sup> Мөн үүнтэй адилаар 75 хувь нь шүүхийн шийдвэр улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх, шүүгчийн хувийн ашиг сонирхол, төрийн албан тушаалтан зэргийн нөлөөлөлд ордог гэж хариулсан.<sup>3</sup> 2000-аад оны дундаас эхлэн шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл өндөр биш байгааг хуулийн боловсронгуй бус зохицуулалттай холбож, шүүхийн шинэчлэлийг илүү өргөн хүрээнд хийх шаардлага, зөвлөмжийг зарим судлаач санал болгосон.<sup>4</sup>

УИХ дахь гол намууд шүүх эрх мэдэлд илүү далайцтай шинэчлэл хийх ёстой гэдэг харилцан ойлголцолд хүрч Шүүхийн тухай багц хуулийг 2012 онд баталсан. Энэ багц хуулийн дор Монгол Улсын шүүхийн тухай, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай, Шүүхийн захиргааны тухай, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай гэсэн нийт 6 хууль батлагдаж, шүүх, шүүгч, хуульч, шүүхийн захиргаа, шүүхийн иргэдийн төлөөлөгч, эвлэрүүлэн зуучлалын талаарх зохицуулалтыг цогцоор авч үзэж, шинээр хуульчилсан. 2013 онд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс явуулсан судалгаанд оролцсон шүүгчид шүүхийн шинэчлэлийг эхлүүлж, Шүүхийн тухай багц хуулийг хэрэгжүүлэх бодит шаардлага байсан гэж үзсэн бөгөөд эдгээр шүүгчдийн 91.3 хувь нь шүүхэд шинэчлэл хийхийг хүлээж байсан гэж хариулжээ.<sup>5</sup>

Шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2 жилийн хугацаанд дараах 10 үр дүн гарч, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдсэн гэж Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Н.Лүндэндорж дүгнэжээ:<sup>6</sup> (1) Монгол Улсын шүүх өөрийгөө хамгаалсан бүхэл бүтэн багц эрх зүйтэй болсон; (2) бүх шүүхийг дагнаж байгуулсан; (3) шүүхийн захиргаа шүүн таслах ажил хоёрыг салгаж ШЕЗ-ийг бие дааж байгуулсан; (4) шүүгчийн хараат бус байдлыг түүхэндээ байгаагүйгээр хамгаалсан (шүүгчид дунджаар 2.3-3.3 сая төгрөгийн цалин гар

<sup>2</sup> 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](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf).

<sup>3</sup> Мөн тэнд.

<sup>4</sup> Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал* (УБ, 2010), 134–154; Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь, *Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь (бодлогын тойм судалгаа)* (Улаанбаатар, 2010).

<sup>5</sup> М.Туяа, “Шүүхэд шинэчлэл эхэлсэн үү? (социологийн судалгаа),” *Хууль дээдлэх ёс*, дугаар 2 (2013).

<sup>6</sup> Н.Лүндэндорж, Эдийн засаг хямарч болно, шударга ёсны төлөөх сэтгэл, зүтгэл хямарч болохгүй, *itoim*, 2015.11.02, <http://www.itoim.mn/index.php/site/news/2615>.

дээрээ авдаг болсон, нөлөөллийн мэдүүлэг гаргадаг болсон); (5) шүүгчдийн тоог 60 хувиар нэмэгдүүлсэн, шинэ мэдлэг мэргэшилтэй 130 хуульчийг шүүгчдийн эгнээнд нэгтгэсэн; (6) шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг хүнээс бага хамааралтай цахим аргаар явуулдаг болсон (Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүн хэний материалыг засаж байгаага мэдэх бололцоогүй болсон); (7) Тахар гэдэг шинэ алба бий болж шүүхийг эзэнтэй, хамгаалалттай болгосон; (8) шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хамгаалсан (шүүхийн төсөв сүүлийн 20 жил улсын төсвийн 0.3-0.4 хувийг эзэлж байсан бол сүүлийн хоёр жилд 0.8 болж нэг хувь руу ойртсон); (9) хүмүүс маргааныг заавал шүүхээр биш шүүхийн бус эвлэрүүлэн зуучлах хэлбэрээр шийдүүлэх боломжтой болсон; (10) шүүх илүү нээлттэй болсон (шүүхийн бүх шийдвэрийг үзэх, судлах, хэвлэж авах, бичлэгтэй нь танилцах боломж бүрдсэн).

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн салшгүй нэг хэсэг бол шүүхийн захиргааны удирдлагын буюу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шинэчлэл мөн. Шүүхийн хариуцлагатай, хараат бус, үр нөлөөтэй ажиллах суурь нөхцөл бол шүүхийн захиргаа. Энэ талаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ)-өөс 2008 онд гаргасан гарын авлагад тодорхой өгүүлжээ:

Хууль барьсан шүүгч гудамжинд (эсвэл хээр хөдөө) зогсож байгаад ганцаараа яаж хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх вэ? Түүнд шүүх хуралдааны танхим, бичиг, цаас, ажлаа явуулах өрөө тасалгаа, байр, унаа тэрэг, туслах ажилтан зэрэг наад захын зүйлс хэрэгтэй болно. Тэрээр улсаас цалин авч бусад баталгаагаар хангагдах бөгөөд ерөөсөө анхнаасаа “шүүгч” гэдэг хариуцлагатай үүргийг гүйцэтгэхийн тулд тодорхой шалгуурыг давж байж эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрээр томилогдоно. Аль нэг шүүхэд харьяалагдаж хэрэг маргааныг шийдвэрлэнэ. Өөрөөр хэлбэл, зохион байгуулалтын тодорхой хэлбэрт орох шаардлагатай. Хэрэв шүүгчид байж болшгүй ёс зүйн зөрчил, мэргэшлийн алдаа гаргавал түүнтэй хариуцлага тооцох механизм үйлчлэх ёстой. Амжилт гаргавал шагнал урамшил хүртэнэ. Энэ бүгдийг шүүгчид өөрсдөө хийх ямар ч боломжгүй бөгөөд дээрх чиг үүргүүдийг энэ чиглэлээр мэргэшсэн тусдаа бүтэц хэрэгжүүлэх нь илүү үр дүнтэй юм.<sup>7</sup>

Хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, шүүгчийн үүргээ биелүүлэх бүх нөхцөлийг бүрдүүлэх, цалин болон эдийн засгийн бусад баталгаагаар хангах, ёс зүйн зөрчил гаргавал хариуцлага хүлээлгэх зэрэг чиг үүрэгтэй

<sup>7</sup> Р.Мэндсайхан, “Шүүхийн захиргааны менежмент,” *Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал (гарын авлага)* дотор (УБ, 2008), 53–54.

бүтэц шаардлагатай болдог. Энэхүү бүтэц нь шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр шүүхийг хариуцлагатай, хараат бус байлгахад чиглэх хэрэгтэй. Ийм ч учраас Монгол Улсад шүүхийн захиргааны удирдлага буюу ШЕЗ нь Үндсэн хуулийн байгууллага бөгөөд Үндсэн хуулийн 49.3-д “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” гэж заасан.

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн тухай хууль тогтоомжийг гурван удаа шинэчлэхэд ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, чиг үүрэг, бүрэн эрх өөрчлөгдөж ирсэн. 1993 оны Шүүхийн тухай хуулиар ШЕЗ-ийг анх удаа байгуулж, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоосон бол 2002 оны Шүүхийн тухай хууль (ШТХ)-д зарчмын шинжтэй өөрчлөлтүүд орсон. 1993-2012 онд шүүхийн захиргааны асуудлыг Шүүхийн тухай хуулиудаар зохицуулж байсан. 2012 онд Шүүхийн захиргааны тухай хууль (ШЗТХ) гэсэн тусгайлсан хууль батлагдаж, ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлсон. Энэ шинэ тогтолцооны дагуу ШЕЗ 2013 онд шинэчлэн байгуулагдан ажиллаж байна. Шинэчлэгдсэн ШЕЗ-ийн ажлыг судалж дүгнэсэн судалгаа одоогоор ховор байна. Тухайлбал, Дэлхийн улс орнуудад “шүүхийн өөрийн загвар,” “гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар,” “бие даасан загвар” гэх 3 төрлийн шүүхийн захиргааны удирдлагын загвар оршин байдаг бөгөөд Монгол Улсын хувьд шүүхийн захиргааны өөрийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн загварыг сүүлийн хорин жилийн дотор туршиж үзсэн ч одоо шүүхийн захиргааны бие даасан загварыг сонгоод байна гэж ШЕЗ-ийн дарга Н.Лүндэндорж дүгнэжээ.<sup>8</sup> Мөн Брент Т.Вайт Монгол Улсын ШЕЗ-ийг харьцангуй өргөн бүрэн эрхтэй гэж үнэлсэн:

Шүүхийн тухай багц хуулиудыг судалж үзвэл Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны байгууллага нь нийт үндэсний хэмжээний шүүхийн захиргааны бодлого тодорхойлох эрх хэмжээтэй байгаа нь зөвхөн шүүх дэх өдөр тутмын шинжтэй ажлыг гүйцэтгэдэг шүүхийн захиргааны зарим байгууллагаас харьцангуй өргөн чиг үүрэгтэй байна. Ер нь шүүхийн захиргааны байгууллагууд гол төлөв шүүгчийг шилж сонгох, шүүгчдийн сахилга ёс зүйг сахиулах, ажил албан тушаалаас нь чөлөөлүүлэх үндэслэлийг шалган тогтоох зэрэг хүний нөөцийн холбогдолтой цөөн хэдэн чиг үүргээр хязгаарлагдаж байдаг.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Н.Лүндэндорж, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил,” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл)* дотор (Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014), 13.

<sup>9</sup> Брент Т.Вайт, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг,” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл)* дотор (Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014), 17.

Монгол Улс Шүүхийн тухай багц хуулийг 2012 онд баталж, 2013 оноос хэрэгжүүлж эхлээд хоёр жил хагас орчим хугацаа өнгөрчээ. Шүүхийн захиргааны хууль тогтоомжийн шинэчлэл эхэлсэн энэ богино хугацаанд түүний хэрэгжилт, ололт, тулгамдсан асуудлыг бүрэн тодорхойлоход эрт байна. Гэвч шүүхийн захиргааны тогтолцооны шинэчлэлийн амжилт, тулгарч буй бэрхшээл, түүнийг даван туулах арга замыг боломжит хэмжээнд тодорхойлох нь хараат бус, хариуцлагатай шүүх эрх мэдлийг төлөвшүүлэхэд болон алдаа эндэгдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэхэд ач холбогдолтой. Энэ асуудлыг хоёр чиглэлээр судлах шаардлагатай. Нэг талаас, Монгол Улсын ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг бусад орны шүүхийн зөвлөлийнхтэй харьцуулж үнэлэх хэрэгтэй. Нөгөө талаас, Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар ШЕЗ-д олгосон чиг үүрэг, бүрэн эрхийг зохицуулсан холбогдох заалтуудын хэрэгжилтийн үр нөлөөг судалж, одоогийн шүүхийн захиргааны загварыг үнэлэх, цаашид бэхжүүлэх, зохистой бүтэц, чиг үүргийг хөгжүүлэх хэрэгтэй.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загварын тулгамдсан асуудлыг тоймлон тодорхойлж, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг санал болгох зорилготой. Энэ зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг тавьсан: (1) Шүүхийн тухай багц хуулийн агуулгаас Монгол Улсын шүүхийн захиргааны загварын үндсэн шинж, онцлогийг тодорхойлж бусад орны шүүхийн захиргааны загвартай харьцуулах, улмаар Монгол Улсын шүүхийн захиргааны загварыг боловсронгуй болгох санал, зөвлөмж гаргах; (2) шүүхийн захиргаа нь өргөн хүрээг хамардаг боловч уг захиргааг хэрэгжүүлэгч ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ,<sup>10</sup> шүүгчийн сахилга гэсэн голлох ач холбогдол бүхий хэсэгт тулгамдаж буй асуудлыг товч тодорхойлох, цаашид судлах чиглэлийг гаргах; (3) шинээр байгуулагдсан ШЕЗ-ийн хоёр жилийн үйл ажиллагааг шүүгчид, шүүхийн захиргааны ажилтнууд хэрхэн үнэлж байгааг илрүүлэх, дүгнэх.

Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний зохистой харьцааг бүрдүүлэх, цөөн тооны тодорхой чиг үүргийг хариуцуулах нь шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг төлөвшүүлэхэд чухал гэсэн байр суурийг энэ судалгаа хамгаалах болно. Шүүхийн зөвлөлд шүүгчид хэт

<sup>10</sup> ШЭЗБТХ-д байсан мэргэжлийн үйл ажиллагааны үнэлгээг шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ гэж нэрлэх нь цаг, цаас, зай хэмнэх төдийгүй “judicial performance evaluation” гэх уг ойлголтын агуулгад илүү дөхнө.

давамгайлбал шүүгчийн хариуцлагатай байдал суларч шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлын төлөө шүүхийн захиргаа ажиллах магадлалтай. Шүүхийн зөвлөл дэх шүүгчдийн нөлөөг хэт багасвал шүүгчийн хараат бус байдал эрсдэлд орно. Тиймээс, Монгол Улсын ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний талыг шүүгчдийн, талыг хуульчид, хууль зүйн сургуулийн багш, иргэний нийгмийн төлөөллөөс бүрдүүлж, төлөөлөх чадварыг нэмэгдүүлэхийн тулд гишүүдийн тоог 10 хүртэл өсгөх хэрэгтэй. Мөн, шүүхийн захиргааны бүх эсхүл ихэнх чиг үүргийг шүүхийн зөвлөлд өгөх нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах аюулыг өсгөдөг учраас шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг хуваарилах нь чухал. Тиймээс, Монгол Улсын ШЕЗ-д шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ гэсэн чиг үүргүүдийг хариуцуулах, шүүгчийн шалгаруулалтыг Шүүхийн мэргэшлийн хороонд, шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх чиг үүргийг бүхэлд нь Шүүхийн ёс зүйн хороонд тус тус өгч, энэ хоёр хорооны ажилд ШЕЗ хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох нь зүйтэй.

Шүүхийн захиргаа нь өргөн хүрээтэй ойлголт учраас түүний бүх тулгамдсан асуудлыг нэг судалгаагаар гаргаж ирэх боломжгүй. Гэвч энэ судалгаанд гадаад улс болон Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааг судлахад дараах найман элементээр задлан шинжилсэн: 1) үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал; (2) шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх; (3) шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого; (4) шүүхийн менежмент (шүүх захиргаа), (5) шүүхийн төсөв; (6) шүүгчийн шалгаруулалт; (7) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, (8) шүүгчийн сахилга. Эдгээр элементийг шүүхийн захиргааг судлах найман элемент гэж нэрлэж болох бөгөөд эдгээрийг тус бүрт нь тодорхойлох замаар тухайн улсын шүүхийн захиргааны мөн чанар, онцлогийг харуулах боломжтой.

Энэ судалгааг бодлогын судалгааны үндсэн арга зүй, бичилтийн загвараар хийсэн. Мөн, ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг судлахдаа харьцуулах, түүхчлэх, задлан шинжлэх (анализ) гэсэн хууль зүйн судалгааны үндсэн арга зүйг хэрэглэсэн. Түүнчлэн, шүүхийн захиргааны хүрээнд одоо тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлохын тулд шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулж хэлэлцүүлэг өрнүүлсэн. Үүнээс гадна, шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилчид Шүүхийн захиргааны хуулийн холбогдох заалтуудын хэрэгжилт болон ШЕЗ-ийн ажлыг хэрхэн үнэлж байгааг санал асуулга, ярилцлага гэсэн социологийн арга зүйг ашиглан гаргаж ирсэн.

Энэхүү судалгаа нь гурван бүлэгтэй. Нэгдүгээр бүлэгт эрх зүйт ёс, хараат бус шүүх төлөвшсөн улсуудад хэрэгждэг шүүхийн захиргааны гурван загварыг товч харьцуулсан: (1) Хойд Европын загвар; (2) Өмнөд Европын загвар; (3) Хууль зүйн яамны загвар. Эдгээр загвар тус бүрийн жишээ болгон Швед, Франц, Чех улсууд дахь шүүхийн захиргааг судалж найман элемент хэрхэн хэрэгждэг вэ гэдгийг Хавсралт 1, 2, 3-т буй лавлагаагаар үзүүлсэн. Энэ бүлэгт шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүрэг юу вэ, эдгээр чиг үүргийг шүүхийн захиргааны гурван загварт хэрхэн хуваарилсан бэ, Монгол Улстай төстэй загвар бүхий улсуудад шүүхийн зөвлөлөө хэрхэн бүрдүүлдэг вэ, шүүхийн зөвлөл ямар чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг вэ гэсэн асуултуудад хариулсан.

Хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загварыг шүүхийн захиргааг судлах найман элементийн дагуу шинжилсэн. Үүний тулд эхлээд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоонд шүүх эрх мэдэл ямар байр суурь эзэлдэг, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдал хэрхэн баталгаажсан талаар товч тодорхойлсон. Мөн, нэгдүгээр бүлэгт хийсэн харьцуулсан судалгаанд тулгуурлан ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхийг судалж үнэлсэн. Түүнчлэн, энэ бүлэгт онцлон шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн сахилга гэсэн сэдвийн хүрээнд гарч буй зарим тулгамдсан асуудлыг тодорхойлж, цааш хийх судалгааны чиглэлийг гаргасан.

Гуравдугаар бүлэгт Монголын шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилчид шүүхийн захиргааны шинэчлэл, өнөөгийн байдлыг хэрхэн үнэлж байгааг судалсан. Шүүхийн захиргааг судлах найман элемент нь Монгол Улсад хэрхэн хэрэгжиж байгааг шүүгчид болон шүүхийн захиргаан ажилтнуудын дунд явуулсан санал асуулгад тулгуурлан гаргаж ирсэн: (1) шүүгчийн хараат бус байдал; (2) шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх; (3) шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого; (4) шүүхийн менежмент; (5) шүүхийн төсөв; (6) шүүгчийн шалгаруулалт; (7) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, (8) шүүгчийн сахилга. Энэ судалгааны хүрээнд 215 шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтан (шүүхийн тамгын газрын дарга, шүүхийн зохион байгуулагч, шүүгчийн туслах)-аас шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулга авсан.



# 1. Шүүхийн захиргааны загварын харьцуулалт

## 1.1. Шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүд

Энэ хэсэгт шүүхийн зөвлөлөөс хэрэгжүүлж болох шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг судлаачид хэрхэн тодорхойлсон талаар судалж, энэ судалгаанд авч үзэх нийтлэг чиг үүргүүдийг танилцуулах болно.

Шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг судлаачид өөрсдийн судалгааны зорилготой уялдуулан харилцан адилгүй тодорхойлж ирсэн. Жишээлбэл, Войлайн Атеман, Сандра Елена нар Шүүхийн зөвлөлийн шилдэг туршлага судалгаандаа шүүхийн зөвлөлд дараах чиг үүрэг байж болно гэсэн:<sup>11</sup> (1) шүүгчийн шалгаруулалт, томилгоо; (2) шүүгчийн карьер (шүүгчийн боловсрол, сургалт, үнэлгээ); (3) сахилгын болон ёс зүйн асуудал; (4) шүүхийн захиргаа болон төсвийн удирдлага; (5) бодлогын чиг үүрэг болон мэдээллийн ил тод байдал. Түүнчлэн, Том Гинсбург, Нуно Гаропа нар шүүхийн зөвлөлийн чиг үүргийг үндсэн гурван төрөлд ангилсан: (1) аж ахуйн чиг үүрэг (төсвийн удирдлага, материаллаг эх үүсвэр, ажиллагаа); (2) шүүгчийн томилгоо; (3) үйл ажиллагааны үнэлгээ (шүүгчийг дэвшүүлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах, хэвээр үлдээх, шүүгчийн цалин).<sup>12</sup> Мөн, ШЕЗ-ийн дарга Н.Лүндэндоржийн авч үзсэнээр шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг (1) шүүн таслах ажиллагааг хэвийн хэрэгжүүлэх дэд бүтэц буюу ложистикийн, (2) шүүхийн процесст

<sup>11</sup> Violaine Autheman and Sandra Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America)” (IFES Rule of Law White Paper Series, 2004), 11–15, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PBAAB591.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB591.pdf).

<sup>12</sup> Nuno M. Garoupa and Tom Ginsburg, “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence,” SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, November 18, 2008), 21, <http://papers.ssrn.com/abstract=1303847>.

шаардлагатай стандарт тогтоох, хэргийн хөдөлгөөний удирдлагыг хэрэгжүүлэх замаар шүүн таслах ажиллагааг үр нөлөөтэй, бүтээмжтэй, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх менежмент-захиргааны, (3) шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх зорилгоор шүүх олон нийтийн эргэх холбоог удирдах харилцаа холбооны гэсэн бүлэгт хуваасан.<sup>13</sup>

Вим Ворманс, Пим Алберс нар судалгаандаа шүүхийн зөвлөлийн эрх мэдлийг гурван багц болгон ангилж, багц болгонд нь холбогдох чиг үүргүүдийг нь хамруулжээ.<sup>14</sup> (1) бодлогын эрх мэдэл (олон нийтийн харилцаа, нийтийн үйлчилгээ, шүүхийн хамтын ажиллагаа, хүний нөөц, шүүгчийн томилгооны бодлого, судалгааны бодлого, хууль зүйн сайдад өгөх зөвлөгөө, чанарын мониторинг зэрэг); (2) менежментийн эрх мэдэл (байр болон аюулгүй байдал, автоматжуулалт, захиргааны зохион байгуулалт, олон нийтийн мэдээлэл зэрэг); (3) төсөв болон төсвийн процесстой холбоотой эрх хэмжээ (төсвийн бодлого, төсвийн хуваарилалт, төсвийг зарцуулах бодлого зэрэг). Түүнчлэн шүүхийн зөвлөлийн загварт шүүгчийн томилгоо болон ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдэл, чиг үүрэг шилжсээр байгаа боловч эдгээр эрх мэдлийн үйлчлэх хүрээ, үр нөлөө нь улс бүрт өөр өөр гэж тэд үзжээ.<sup>15</sup> Зарим тохиолдолд зөвлөлийн эрх хэмжээ, үр нөлөөний тодорхой бус байдал (шинээр байгуулагдаж буй зөвлөл нь бүх эрх мэдлийг шилжүүлж авах) нь зөвлөлийн үйл ажиллагааны сул талыг бий болгодог гэсэн дүгнэлтийг хийсэн.<sup>16</sup>

Дээрх судлаачдын ангилал, мөн 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хууль (ШЗТХ)-д заасан чиг үүргүүдийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр энэ судалгаанд зориулан шүүхийн зөвлөлийн хэрэгжүүлж болох нийтлэг чиг үүргийг зургаа ангилж, гадаад улс дахь шүүхийн зөвлөлүүдийг хооронд нь харьцуулахад болон Монгол Улсын ШЕЗ-ийн хөгжлийг судлахад хэрэглэнэ:

(1) *Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого.* Үүнд шүүх эрх мэдэлд нөлөөлж болох асуудлаарх хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулж хууль санаачлагчид уламжлах, бусдын боловсруулсан хуулийн төсөлд санал өгөх, зөвлөгөө өгөх,

<sup>13</sup> Н.Лүндэндорж, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил,” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл)* дотор (Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014), 11–12.

<sup>14</sup> Wim Voermans and Pim Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries* (European Commission for the Efficiency of Justice, 2003), 12–13.

<sup>15</sup> Мөн тэнд., 28.

<sup>16</sup> Мөн тэнд.

олон нийттэй харилцах, бусад орны шүүх болон шүүхийн захиргааны байгууллагатай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, шүүхийн хүний нөөцийн, томилгооны, судалгааны бодлого тодорхойлох зэрэг багтана;

- (2) *Шүүхийн менежмент*. Үүнд шүүхийн байр, аюулгүй байдал, автоматжуулалт, захиргааны удирдлага, зохион байгуулалт, шүүгчийн сургалт, олон нийтийн мэдээлэл зэрэг хамаарна;
- (3) *Шүүхийн төсөв*. Үүнд шүүхийн төсвийн бодлого, төсвийг боловсруулах, хуваарилах, зарцуулах, хяналт тавих багтдаг;
- (4) *Шүүгчийн шалгаруулалт*. Үүнд шүүгчийг шалгаруулах бодлогыг хэрэгжүүлэх, шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх шалгуурыг тодорхойлох, нэр дэвшигчийг үнэлэх, томилох бүрэн эрх бүхий этгээдэд өргөн мэдүүлэх багтана;
- (5) *Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ*. Үүнд шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх бодлогын хэрэгжилт, шалгуур, үнэлэх ажиллагаа, үр дагаврыг авч үзнэ;
- (6) *Шүүгчийн сахилга*. Үүнд шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгах, нотлох, шийдвэрлэх, хариуцлага хүлээлгэх журам зэргийг ойлгоно.

Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг дээрх зургаан төрөлд хувааж үзсэн нь Монголын шүүхийн захиргааг судалж буй онцлогт тохируулж буй хэрэг бөгөөд эдгээр чиг үүргүүдийг ямар инстүүц<sup>17</sup> хариуцуулсан бэ гэдгээрээ улс орнууд ялгаатай. Тухайлбал, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн сахилгын асуудал нь Монгол Улсын шүүхийн захиргааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлох үндсэн сэдвүүд бөгөөд энэ талаар судалгааны хоёрдугаар бүлэгт авч үзнэ.

## 1.2. Шүүхийн захиргааны гурван загвар

Шүүхийн захиргаатай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бүтэц нь улс орон болгонд харилцан адилгүй. Энэ хэсэгт шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бүтцүүдийг судлаачид хэрхэн ангилж үзсэнийг танилцуулж, энэ судалгаанд баримтлах ангилал, загварыг танилцуулна.

<sup>17</sup> “Institution” гэдэг үгийг Монгол аялгаар “инстүүц” гэж хэлдэгтэй адилаар “инстүүц” гэж бичих, улмаар Монгол үг үүсэх боломжтой гэж үзэж, нийтлэлч Баабартай адил энэ судалгаанд “инстүүц” гэж бичлээ.

Шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бүтцүүдийг судалсан эрдэмтэд нийтлэг шинжээр нь ангилж, шүүхийн захиргааны загварыг тодорхойлох нь бий. Тухайлбал, Майкл Бобек, Дэвид Косар нар Европт шүүхийн захиргааны дараах таван загвар хэрэгждэг гэсэн:<sup>18</sup> (1) Хууль зүйн яамны загвар; (2) Шүүхийн зөвлөлийн загвар; (3) Шүүхийн үйлчилгээний загвар; (4) Эрлийз загвар (Hybrid); (5) Социалист загвар. Энэ таван ангиллаас гадна Вим Ворманс болон Пим Алберс нарын Европын холбооны улсуудын шүүхийн зөвлөлийг судалж, шүүхийн зөвлөлтэй улсуудыг Хойд Европ болон Өмнөд Европ гэсэн хоёр загварт хуваахын хамт Үл хуваагдах (Undivided) загвар бас байдгийг дурджээ.<sup>19</sup>

Бие даасан, хариуцлагатай шүүх эрх мэдэл төлөвшсөн улсуудад шүүхийн захиргааны гурван үндсэн загвар байна гэж хэлэх боломжтой: Хойд Европ загвар, Өмнөд Европ загвар, Хууль зүйн яамны загвар.<sup>20</sup> Энэ гурван загварын эхний хоёр нь бие даасан, завсрын байгууллага болох шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны зарим тодорхой эрх мэдэл өгдгөөрөө онцлог бөгөөд энэ хоёрыг нарийвчлан судлах нь Монголын шүүхийн захиргааны загварыг үнэлэх, сайжруулахад тустай. Энэ гурван загварыг тус бүрт нь товч танилцуулъя.

Хойд Европ загвар (“Northern European Model” эсхүл “Court Service Model” гэж нэрлэгддэг) нь шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг хэд хэдэн бие даасан, завсрын байгууллагуудад хуваарилан хэрэгжүүлдгээрээ онцлог. Хойд Европ загвар дахь шүүхийн зөвлөл нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөвтэй холбоотой чиг үүргийг голлон хэрэгжүүлдэг.<sup>21</sup> Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийн томилгооны асуудлаар хязгаарлагдмал чиг үүрэгтэй бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар ямар нэгэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэггүй. Шүүгчийг шалгаруулах хороо шүүхийн захиргааны удирдлагаас тусдаа ажилладаг. Шүүгчийн сахилгын асуудлыг мөн бие даасан байгууллага хариуцаж шийдвэрлэдэг. Энэхүү загварыг Дани, Ирланд, Норвеги, Швед зэрэг орнууд хэрэгжүүлдэг.

<sup>18</sup> Michal Bobek and David Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” *German Law Journal* 15, no. 07 (2014): 1265–1268.

<sup>19</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 12.

<sup>20</sup> Эдгээр гурван загварт хамаарахгүй тогтолцоогоор шүүхийн захиргаагаа зохион байгуулдаг Англи, Уэлс зэрэг улсууд мөн бий бөгөөд эдгээрийг Майкл Бобек, Давид Косар нар эрлийз загвар гэсэн. Энэ улсууд нь шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэхэд чухал гэдгийг үгүйсгэхгүй боловч бидний судалгааны хүрээ хязгаарлагдмал, Монголын шүүхийн захиргаанаас эрс ялгаатай гэсэн үндэслэлээр нарийвчлан судалгүй орхив. Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1266.

<sup>21</sup> Мөн тэнд.; Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 15–17.

Өмнөд Европ загвар (“Southern European Model” эсхүл “Judicial Council Model” гэж нэрлэгддэг) нь улс төрийн хариуцлага хүлээдэг байгууллага (хууль тогтоох эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага) болон шүүх эрх мэдэл хоёрын дунд бие даасан завсрын байгууллага ажилладаг. Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх, заримдаа сахилгын шийтгэл хүлээлгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг.<sup>22</sup> Хууль зүйн сайд нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд зарим улсад хууль зүйн яамны энэ чиг үүрэгт шүүхийн зөвлөлийн оролцоог хангах зохицуулалт ч бий. Бельги, Болгар, Франц, Унгар (2011 он хүртэл), Итали, Литва, Голланд, Польш, Португал, Румын, Словак, Словен, Испани зэрэг олон улс энэ загварт хамаарна.

Хууль зүйн яам шүүхийн захиргааг удирдах загвар (“Ministry of Justice Model” эсхүл “Undivided Model” гэж нэрлэгддэг) бол шүүхийн захиргааны хамгийн эртний загвар. Энэ загварын дагуу хууль зүйн сайд нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн томилгоо, шалгаруулалт, дэвшүүлэлт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд голлох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг.<sup>23</sup> Тус загварын сул тал нь гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн бие даасан, харилцан хяналт, тэнцэлтэй байдал алдагдах, улс төрийн албан тушаалтан болох хууль зүйн сайд шүүхийн бие даасан байдалд зүй бусаар нөлөөлөх эрсдэл. Олон улсын баримт бичиг, академик судалгаа болон шүүхийн зөвлөлийн загварыг дэмжигчдийн шүүмжид Хууль зүйн яамны загварыг дутуу дулимаг дуурайх нь аюултай гэсэн байр суурь хүчтэй. Гэхдээ, Герман, Австри, Финлянд зэрэг эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудад төдийгүй Чех зэрэг пост-коммунист улсад энэ загвар амжилттай хэрэгжиж байгаа нь энэ загварыг өнгөц дүгнэж болохгүйг харуулдаг.

Хууль зүйн яамны загвар амжилт олсон улсуудад шүүхийн захиргааны бүх чиг үүргийг гүйцэтгэх эрх мэдэл дангаар хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд бусад субъектийн оролцоог хангадаг нийтлэг шинж ажиглагддаг. Хууль зүйн яамны загварт шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх зэрэг асуудлыг хууль зүйн яам дангаар хариуцдаг гэсэн үг биш, харин хууль зүйн яамнаас эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхдээ шүүгчид болон бусад байгууллагыг тодорхой хэмжээгээр татан оролцуулдаг. Тухайлбал, хууль тогтоогч,

<sup>22</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1266; Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 14–15.

<sup>23</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1265; Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 12.

Ерөнхийлөгч, шүүхийн зөвлөл, омбудсмен болон бусад мэргэжлийн байгууллага нь үүнд чухал үүрэгтэйгээр оролцдог эсхүл ядахдаа нөлөө бүхий байдаг.<sup>24</sup> Түүнчлэн, давж заалдах шатны болон дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч нар нь шүүгчийг томилох болон дэвшүүлэх зэрэг гол гол асуудлаар зөвлөж оролцдог. Зарим тохиолдолд шүүгчийг томилох болон дэвшүүлэх асуудлыг ерөнхий шүүгчийн зөвшөөрөлгүйгээр гүйцэтгэх боломжгүй.<sup>25</sup> Бас нэгэн чухал шинж бол шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх чиг үүргийг хууль зүйн яамнаас тусдаа бие даасан байгууллага (жишээлбэл, дээд шүүх дэх сахилгын танхим эсхүл шүүхийн сахилгын хороо) хэрэгжүүлдэг.

Энэ судалгааны 1.1-д тодорхойлсон шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргийг дээрх гурван загварт ямар субъект хэрэгжүүлдэг вэ гэдгийг дараах хүснэгтээс харна уу.

*Хүснэгт 1. Шүүхийн захиргааны загвар, түүний чиг үүрэг*

		Шүүхийн захиргааны загвар							
		Хойд Европ загвар			Өмнөд Европ загвар		Хууль зүйн яамны загвар		
		Шүүхийн зөвлөл	Шалгаруулах хороо	Сахилгын хороо	Шүүхийн зөвлөл	Хууль зүйн яам	Хууль зүйн яам	Шүүхийн зөвлөл, ерөнхий шүүгч	Бие даасан шүүх
1.	Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого	√				√	√		
2.	Шүүхийн менежмент	√				√	√		
3.	Шүүхийн төсөв	√				√	√		
4.	Шүүгчийн шалгаруулалт		√		√		√	√	
5.	Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ	√				√	√		
6.	Шүүгчийн сахилга			√	√				√

Энэхүү судалгааны хавсралтад дээрх гурван загвар тус бүрийг хэрэгжүүлдэг улсуудаас тус бүр нэгийг сонгон авч танилцуулах болно. Хойд Европ загвартай улсуудаас Швед, Өмнөд Европ загвартай улсуудаас Франц, Хууль зүйн яамны загвартай улсуудаас Чехийг сонгон

<sup>24</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1265.

<sup>25</sup> Мөн тэнд.

судалсан лавлагааг энэ судалгааны Хавсралт 1, 2, 3-аас харна уу. Эдгээр гурван улсыг судлахдаа шүүхийн захиргааг судлах дараах найман элементийг тунгаасан: (1) үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал; (2) шүүхийн захиргааны бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх; (3) шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого; (4) шүүхийн менежмент; (5) шүүхийн төсөв; (6) шүүгчийн шалгаруулалт; (7) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ; (8) шүүгчийн сахилга.

### 1.3. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн

Улс орнуудад шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг хууль зүйн яам, шүүхийн зөвлөл зэрэг өөр өөр бүтцээр хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэхүү судалгааны үндсэн объект болсон Монгол Улсын ШЕЗ бол шүүхийн захиргааны тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг шүүхийн зөвлөл юм. Тиймээс, судалгааны энэ хэсэгт шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлоход баримтлах зарчим, энэ талаарх бусад улсын туршлага, эерэг, сөрөг сургамж, шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тооны нийтлэг хандлагыг товч тодорхойлох болно.

Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэхдээ шүүхийн бие даасан байдал болон шүүхийн хариуцлага гэсэн хоёр зарчмыг баримталдаг. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангахын тулд шүүхийн зөвлөлийн олонх эсхүл нөлөө бүхий хэсгийг шүүгчдээс бүрдүүлэх хэрэгтэй гэдэг. Жишээлбэл, Европын зөвлөлд зөвлөх чиг үүрэгтэй Европын шүүгчдийн зөвлөл гэж зөвхөн шүүгчдээс бүрддэг байгууллага байх бөгөөд энэ байгууллагаас Шүүгчдийн Магна Харт гэж баримт бичиг гаргасан. Энэ баримт бичигт шүүхийн зохион байгуулалт, журам, бусад хууль тогтоомж зэрэг шүүхийн чиг үүрэгтэй холбоотой бүх шийдвэрт шүүх эрх мэдлийг оролцуулах бөгөөд зөвхөн шүүгчдээс бүрдсэн эсхүл гишүүдийн олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлсэн шүүхийн зөвлөлийг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс бие даалган байгуулж шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдэл өгөх хэрэгтэй гэсэн үзэл баримтлалыг тусгажээ.<sup>26</sup> Европын улсуудын төлөөлөгчид болон олон улсын шүүгчдийн хоёр холбоо хамтран гаргасан Шүүгчид зориулсан хуулийн тухай Европын дүрэм гэсэн баримт бичигт мөн адилхан агуулгатай зөвлөмж өгсөн.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Consultative Council of European Judges, Council of Europe, “Magna Carta of Judges (Fundamental Principles),” November 17, 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707925>.

<sup>27</sup> EAJ and MEDEL, “European Charter on the Statute for Judges,” July 8, 1998, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).

Гишүүдийнх нь олонх шүүгчдээс бүрдсэн шүүхийн зөвлөл шүүхийн хариуцлагыг хангахаас илүүтэй шүүгчид гэсэн бүлгийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалах хандлагатай. “Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн олонх шүүгчдээс сонгогдсон шүүгчдээс бүрддэг зарим улс (Франц, Итали, Испани зэрэг)-д шүүхийн хариуцлага зэрэг шүүхийн зохистой ажиллагаанд чухал үнэт зүйлийг хамгаалахаас илүүтэй шүүхийн бүлгийн явцуу ашиг сонирхол давамгайлж магадгүй гэдэгт санаа зовнидог.”<sup>28</sup> Энэ шалтгаанаар Францад 2008 онд Магистратын дээд зөвлөлийн хоёр танхимд магистратын төлөөллийг олонх байлгахаас татгалзаж, холбогдох өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулжээ. Мөн, Испанид 1985 онд Шүүх эрх мэдлийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч гишүүдийг шүүгчдээс нь сонгохыг болиулж, Парламентын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар сонгодог болсон. Магистрат давамгайлсан шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн тогтолцоо зохистой, үр нөлөөтэй ажиллахад зайлшгүй шаардлагатай бие даасан байх болон хариуцлагатай байх гэсэн хоёр зарчмын балансыг алдагдуулж, бие даасан байдал гэсэн үнэт зүйлийг магистратын бүлгийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалахад ашиглахад хүргэдэг гэсэн шүүмжлэл ортой гэдгийг Итали дахь Шүүхийн дээд зөвлөл, шүүхийн захиргааны хөгжил харуулдаг.<sup>29</sup> Мөн, шилжилтийн улсуудад шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлсэн боловч ийм зөвлөл нь шүүгчдийн хариуцлагагүй байдлыг үүсгэсэн гэж хурцаар шүүмжлэгдэж зохих өөрчлөлт хийгджээ. Жишээлбэл, Молдавт шүүхийн зөвлөлд шүүгч гишүүд олонх байсан учраас шүүхийн корпоратизм<sup>30</sup> үүсэх эрсдэлтэй болсон учраас шүүгчид олонх байх зохицуулалтыг халжээ.<sup>31</sup>

Шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч нарын төлөөллийг хэт багасгах эсхүл нөлөөгүй болгох нь эргээд шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулах, шүүх эрх мэдэлд гүйцэтгэх эрх мэдэл хэт нөлөөтэй болох эрсдэлтэй. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг дан шүүгчдээс эсхүл шүүгчдийн олонхоор бүрдүүлбэл хараат бус байдлын баталгаа нэмэгдэх боловч хариуцлага алдагдах, шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлын төлөө нийтийн ашиг сонирхол золиослогдох аюултай. Тиймээс, шүүгчийн хараат бус болон хариуцлагатай байдлын аль алиныг зэрэг хангах хамгийн боломжит

<sup>28</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity* (New York: United Nations, 2011), 15.

<sup>29</sup> Giuseppe Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 397.

<sup>30</sup> Тодорхой бизнес, мэргэжил, үйлдвэрчний эвлэл зэрэг томоохон бүлгүүд бодлого тодорхойлж, төлөвлөх замаар нийгмийг удирддаг улс төр, эдийн засгийн тогтолцоог корпоратизм гэж нэрлэдэг.

<sup>31</sup> Lydia F. Muller, “Judicial Administration in Transitional Eastern Countries,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 953.



хувилбар бол шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийн тоог тэнцвэртэй бүрдүүлэх бөгөөд шүүгч биш гишүүнд хууль зүйн сургуулийн үндсэн багш, хуульчдын холбоо эсхүл иргэний нийгмийн гишүүдээс оруулдаг болох хэрэгтэй. “[Тэнцвэртэй холимог бүрэлдэхүүн] нь шүүхийн зөвлөлийг хэтэрхий олон шүүгч гишүүнээр бүрдүүлж хяналтгүй болгох эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүчтэй нөлөөнд оруулах гэсэн хоёр туйлшралын аль алинаас урьдчилан сэргийлдэг.”<sup>32</sup> Молдавт шүүхийн зөвлөлийг ийнхүү тэнцвэртэй бүрэлдэхүүнтэй болгосноор шүүхийн бие даасан байдалд халдалгүйгээр шүүхийг илүү хариуцлагатай болгох алхмууд хийгдэж эхэлсэн.<sup>33</sup> Тэнцвэртэй бүрэлдэхүүн бий болсон төдийгөөр шүүхийн зөвлөлийг зүй бус нөлөөнөөс бүрэн ангижруулж, шүүгчийн хариуцлагагүй байдлыг бүрэн үгүй хийчихнэ гэсэн үг биш. Ямар ч сайн инстүүц түүнд ажиллах сайн бүрэлдэхүүнгүйгээр амжилтад хүрэхгүй. Тиймээс, шүүхийн зөвлөлийг зарчимч, ёс зүйтэй хүмүүсээс бүрдүүлэх нь хамгаас чухал. Шүүхийн зөвлөлийг хэчнээн сайнаар зохион байгуулсан ч “муу” хүмүүс томилогдвол шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдал хамгаалагдах бус алдагдахад хүрнэ.

Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн тоог тогтоох нь тухайн орны онцлог, улс төрийн нөхцөл, шүүхийн зөвлөлд өгсөн эрх хэмжээнээс хамаардаг. Гэвч, дийлэнх шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүдтэй ажилладаг нийтлэг хандлага ажиглагддаг. Жишээлбэл, Хойд Европ загвартай улсууд болох Шведэд 10, Ирландад 17, Данид 13 гишүүн шүүхийн зөвлөлд байдаг бол Өмнөд Европ загвартай улсууд болох Францад 12, Италид 33, Португалид 17, Испанид 21 гишүүн шүүхийн зөвлөлд байдаг.<sup>34</sup> Пост коммунист улсууд болох Эстонд 11, Унгарт 15, Словакт 18, Румынд 15, Польшид 25 гишүүн шүүхийн зөвлөлд ажилладаг.<sup>35</sup> Шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёсыг амжилттай хэрэгжүүлж буй улсуудын шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүнтэй байдаг (Хүснэгт 2-ыг харна уу).

#### 1.4. Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх

Бие даасан, хариуцлагатай шүүх эрх мэдэл төлөвшсөн улсууд дахь шүүхийн зөвлөл шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүрэг, бүрэн эрхээс

<sup>32</sup> Мөн тэнд., 954.

<sup>33</sup> Nadejda Hriptievshi and Sorin Hanganu, “Judicial Independence in Moldova,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 1126.

<sup>34</sup> Autheman and Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America),” 25.

<sup>35</sup> Мөн тэнд.

алийг нь хэрэгжүүлдэг вэ, эдгээр чиг үүргийг бүгдийг нь шүүхийн зөвлөлд төвлөрүүлэхийн үр дагаврын талаар энэ хэсэгт авч үзэх болно. Энэ хэсэгт шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, бүрэн эрхийг бүгдийг нь эсхүл ихэнхийг нь шүүхийн зөвлөлд өгөх нь шүүхийн хариуцлагатай, бие даасан байдалд халтай гэдгийг харуулна.

Шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдал төлөвшсөн улсуудад шүүхийн захиргааны бүх эсхүл ихэнх эрх мэдлийг нэг инстүүцэд төвлөрүүлдэггүй. Хойд Европын, Өмнөд Европын, Хууль зүйн яамны гэсэн шүүхийн захиргааны гурван загварын алинд нь ч шүүхийн захиргааны чиг үүрэг, эрх мэдлүүдийг нэг инстүүцэд төвлөрүүлдэггүй бөгөөд өөр өөр инстүүцээр хэрэгжүүлүүдэг. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн сахилга гэсэн зургаан төрлийн нийтлэг чиг үүргийг эдгээр гурван загвар хэн хэрэгжүүлдэг талаар энэ судалгааны 1.2-т авч үзсэн билээ (Хүснэгт 1-ийг харна уу). Жишээлбэл, Хойд Европ загвартай улсуудад шүүхийн зөвлөл нь зөвхөн шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Шүүхийн зөвлөлөөс өөр хоёр бие даасан байгууллага тус тусдаа шүүгчийн шалгаруулалт болон шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг хариуцдаг. Түүнчлэн, Өмнөд Европ загвар бүхий улсуудад шүүхийн зөвлөл голчлон шүүгчийн шалгаруулалт болон сахилгатай холбоотой (зарим улсад шүүгч нарын сургалтын хамт) чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг бөгөөд шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой эрх мэдлийг хууль зүйн яам голлон хэрэгжүүлдэг. Хууль зүйн яамны загварт ч шүүхийн захиргааны бүх чиг үүргийг төвлөрүүлдэггүй. Хууль зүйн яам шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг хариуцдаг боловч үүндээ янз бүрийн хэлбэрээр шүүгчдийг татан оролцуулдаг. Хууль зүйн яам нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх чиг үүрэг хэрэгжүүлдэггүй.

Шүүхийн зөвлөлтэй улсууд дотор шүүхийн бие даасан байдлын болон эрх зүйт ёсны индексээр хамгийн эхэнд жагсдаг улсуудад шүүхийн захиргааны чиг үүргийг өөр өөр бие даасан байгууллагад хуваарилж, хяналт, тэнцлийг хангасан байх бөгөөд шүүхийн зөвлөлд цөөн чиг үүргийг хариуцуулжээ. Шүүхийн зөвлөлдөө хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлсэн, шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг хуваарилаагүй улсууд шүүхийн бие даасан байдлын болон эрх зүйт ёсны хувьд доогуур байр эзэлдэг (Хүснэгт 2-ыг харна уу).

Хүснэгт 2. Шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёс<sup>36</sup>

Улс	Шалгаруулалт, томилгоо	Дэвшүүлэх	Сахилга	Үнэлгээ	Сургалт	Төсвийн менежмент	Шүүхийн менежмент	Мэдээллийн сан, олон нийтийн мэдээлэл	Бодлогын зөвлөгөө	Шүүхийн бие даасан байдал <sup>37</sup>	Эрх зүйт ёсны индекс <sup>38</sup>
										байр, оноо	байр, оноо
Дани										3, 6.5	1, 0.87
Норвеги										4, 6.3	2, 0.87
Ирланд										6, 6.3	
Канад										9, 6.2	14, 0.78
Голланд										10, 6.1	5, 0.83
Швед										17, 5.7	3, 0.85
Бельги										18, 5.7	16, 0.77
Эстон										19, 5.7	15, 0.77
Исланд										23, 5.5	
АНУ										30, 5.1	19, 0.73
Франц										33, 5.0	18, 0.74
Португал										44, 4.5	23, 0.70
Польш										54, 4.1	21, 0.71
Унгар										56, 4.0	37, 0.58
Гүрж										65, 3.8	29, 0.65
Грек										70, 3.7	33, 0.60
Эл Салвадор										73, 3.6	57, 0.51
Итали										78, 3.5	30, 0.64
Македони										79, 3.5	44, 0.55
Румын										84, 3.5	32, 0.62
Боливи										94, 3.3	94, 0.41
Испани										97, 3.2	24, 0.68
Мексик										98, 3.2	79, 0.47
Турк										101, 3.1	80, 0.46
Монгол										108, 2.9	47, 0.53
Колумб										112, 2.8	62, 0.50
Панам										116, 2.7	49, 0.53
Доминикан										121, 2.5	67, 0.48
Перу										124, 2.5	63, 0.50
Болгар										126, 2.3	45, 0.55
Аргентин										127, 2.3	54, 0.52
Словак										130, 2.3	
Украин										140, 2.0	70, 0.48
Парагуа										142, 1.6	
Эквадор											77, 0.47

<sup>36</sup> Энэ бол Атеман, Елена нарын боловсруулсан хүснэгт боловч энэ судалгааны хүрээнд шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёсны индекс гэсэн хоёр баганыг уг хүснэгтэд нэмж, энэ хоёр үзүүлэлтээр улсуудыг эрэмбэлэн өөрчилсөн бөгөөд Монгол Улсын ШЕЗ-ийг шинээр нэмсэн. Мөн тэнд., 29.

<sup>37</sup> Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2014-2015* (World Economic Forum, 2015), 411, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).

<sup>38</sup> The World Justice Project, *The Rule of Law Index 2015 Report* (Washington, D.C., 2015), 6, <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2014-report>.

Хүснэгт 2-оос харахад шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны эрх мэдэл төвлөрөхийн хэрээр шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал муудах магадлал өсдөг. Дэлхийн эдийн засгийн форумаас 144 улсын Даяаршлын өрсөлдөх чадварын тайланг жил болгон гаргадаг. Өрсөлдөх чадварыг тодорхойлох олон үзүүлэлтийн нэг нь шүүхийн бие даасан байдал. Төрийн байгууллагын албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээдийн зүй бус нөлөөнөөс шүүх эрх мэдэл хараат бус уу гэсэн асуултад өгсөн хариултаар энэ үзүүлэлтийг хэмждэг. Шүүх эрх мэдэлд маш их нөлөөлдөг бол 1 оноо, шүүх эрх мэдэл бүрэн хараат бус бол 7 оноо өгөх замаар улс бүрийн дундаж оноог гаргадаг. 2014 онд энэ судалгаагаар Хойд Европ загвартай улсууд болох Дани, Норвеги, Ирланд шүүхийн бие даасан байдлаараа 6.5-6.3 оноо авч тус тус 3, 4, 6-р байрт, Швед 5.7 оноо авч 17-р байрт оржээ. Өмнөд Европын загвартай улсууд болох Франц 5.0 оноо авч 33, Португал 4.5 оноо авч 44, Грек 3.7 оноо авч 70, Итали 3.5 оноо авч 78-р байрыг тус тус эзэлжээ. Гэвч, шүүхийн зөвлөлдөө шүүхийн захиргааны бараг бүх эсхүл ихэнх чиг үүргийг төвлөрүүлсэн улсууд болох Боливия 3.3 оноо авч 94, Мексик 3.2 оноо авч 98, Монгол 2.9 оноо авч 108, Аргентин 2.3 оноо авч 127-р байрт тус тус оржээ.

Дэлхийн шударга ёс төслийн хүрээнд 102 улсын иргэд, хуульчид, судлаачдаас эрх зүйт ёсыг хэрхэн сахидаг тухай асуулга авч, улс тус бүрийг 0-1 хүртэл оноогоор үнэлсэн (Хүснэгт 2-ыг харна уу). 1 оноо нь эрх зүйт ёсыг маш сайн сахидаг гэсэн үзүүлэлт. Эрх зүйт ёсыг хамгийн сайн хангадаг улсуудад Хойд Европ загвартай, дараа нь Өмнөд Европ загвартай улсууд орж байгаа бол хамгийн муу хангаж байгаа улсуудад шүүхийн захиргааны бараг бүх эрх мэдлийг шүүхийн зөвлөлдөө төвлөрүүлсэн улсууд орж байна. Хойд Европ загвартай Дани, Норвеги хоёр улс 0.87 оноо авч 1, 2-р байр, Швед 0.85 оноо авч 3-р байрыг эзэлсэн. Өмнөд Европын загвартай улсууд болох Франц 0.74 оноо авч 18, Португал 0.70 оноо авч 23, Итали 0.64 оноо авч, 30, Грек 0.60 оноо авч 33-р байрыг тус тус эзэлжээ. Гэвч, шүүхийн зөвлөлдөө шүүхийн захиргааны бараг бүх чиг үүргийг төвлөрүүлсэн улсууд болох Монгол 0.53 оноо авч 47, Аргентин 0.52 оноо авч 54-р байр, Эквадор 0.47 авч 77, Мексик 0.47 оноо авч 79, Боливия 0.41 оноо авч 94-р байрт тус тус оржээ.

Шүүхийн зөвлөлд эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх нь уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах бус түүнд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлийг өсгөдөг. Тухайлбал, Өмнөд Европ загвар нь Хойд Европ загвараас илүүтэй шүүхийн зөвлөлд эрх мэдлийг төвлөрүүлдэг учраас илүү эрсдэлтэй. Тиймээс,

Дани, Норвеги, Швед зэрэг Хойд Европ загвартай улсууд нь Франц, Итали, Испани зэрэг Өмнөд Европ загвартай улсуудаас шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёсны шалгуураар дээгүүрт эрэмбэлэгддэг (Хүснэгт 2-ыг харна уу). Франц, Итали, Испани зэрэг Өмнөд Европ загвартай улсуудад шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн олонхыг шүүгчдээс бүрдүүлээд зогсохгүй шүүгчийн шалгаруулалт болон сахилга гэсэн шүүхийн захиргааны чухал чиг үүргүүдийг уг зөвлөлд төвлөрүүлсэн учраас шүүгчийн хариуцлагагүй байдал үүсэх нөхцөл бүрдсэн.<sup>39</sup>

Төв болон Зүүн Европын улсуудад өргөн эрх мэдэлтэй шүүхийн зөвлөл байгуулахыг зөвлөж, ийм хөдөлгөөн өрнөсөн. Гэвч, шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн шүүхийн зөвлөлийг байгуулснаар шүүхийн бие даасан байдал дээшлээгүй. 2014 онд Майкл Бобек, Давид Косар нар хүчтэй шүүхийн зөвлөлийг шүүмжилж, Словакын Шүүхийн зөвлөл шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах бус хувь шүүгчийн хараат бус байдалд халддаг “мафи-шиг” бүтэц болж хувирсан тухай бичсэн.<sup>40</sup> Энэ хоёр судлаач “Хүчтэй шүүхийн зөвлөл байгуулсан Унгар, Болгар, Румын зэрэг шинэ Европ дахь бусад улсын төстэй сөрөг жишээнүүд нэг л түүхийг хэлдэг: жинхэнэ дотоод шинэчлэл хийгдэхээс өмнө өөрийн захиргааны өргөн бүрэн эрхийг шүүх эрх мэдэлд өгөх аюултай” гэжээ.<sup>41</sup>

2010 онд Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)<sup>42</sup>-ын Ардчилсан инстүүц, хүний эрхийн газраас Германы Макс Планк инстүүцтэй хамтран Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүхийн хараат бус байдлыг судалж зөвлөмж гаргасан. Энэхүү судалгаанд ЕАБХАБ-ын 19 оролцогч улсыг төлөөлсөн 27 эрдэмтэн, практик хуульчдыг оролцуулсан. Энэ өргөн хүрээг хамарсан судалгаагаар “бүхнийг хамарсан өргөн эрх мэдэлтэй, бие даасан нэг байгууллага бол хүсүүштэй зүйл биш,” “үүний оронд шүүхийн захиргааны тодорхой асуудлуудаар эрх хэмжээтэй, өөр өөр бие даасан байгууллагыг байгуулж, тэднийг нэг байгууллагын хяналтад оруулахгүй байх хувилбар” илүү дээр гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 15; Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” 397.

<sup>40</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 1283–1288.

<sup>41</sup> Мөн тэнд., 1288.

<sup>42</sup> 2012 оны 11-р сарын 21-ны өдөр Монгол Улс ЕАБХАБ-ны гишүүн орон болсон.

<sup>43</sup> 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,” 2005, 5, <http://Мөн тэнд.osce.org/odihhr/71178?download=true>.

Шүүхийн бие даасан байдал дээр хяналт, тэнцэл хэрэгтэй гэдгийг бусад судлаач мөн анхааруулах болсон.<sup>44</sup> Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг салгаж шүүхийн зөвлөл, засгийн газар, омбудсменд тус тусад нь хэрэгжүүлэхийг зөвлөж эхэлсэн.<sup>45</sup>

Хүчтэй шүүхийн зөвлөлтэй Унгар, Румын зэрэг улсуудад шүүхийн хариуцлагагүй байдал бий болсон. Төв болон Зүүн Европ дахь улсуудын шүүхийн захиргааны шинэчлэлд бүхэлд нь анализ хийсэн Зенек Көн дараах дүгнэлт хийжээ:

Өргөн гэхээсээ хязгаарлагдмал эрх хэмжээтэй шүүхийн дээд зөвлөл сайн ажилладаг гэдгийг Төв-Зүүн Европын туршлага нотолдог. Үүний зэрэгцээ, шүүх эрх мэдлийн төлөөлөл болон гүйцэтгэх эрх мэдэл хоёрын хооронд эрх мэдлийг хуваарилах нь төрийн ганц салаанд бүх эрх мэдлийг өгснөөс илүү дээр гэж харагддаг. Нэг талаар, хэтэрхий хүчтэй шүүхийн зөвлөл шүүх эрх мэдлийг бодит амьдралаас тусгаарлах, шүүх эрх мэдэл дэх тулгамдсан асуудалд хариуцлага хүлээхээс зайлсхийх хандлагатай (Унгар). Нөгөө талаар, нөлөө бүхий ерөнхий шүүгчдийг хянадаг хүчтэй гүйцэтгэх эрх мэдэл шүүх эрх мэдэл дээр улс төрийн хяналт тогтоох илэрхий аюулыг тээдэг бөгөөд энэ нь харьцангуй ардчилсан тогтолцоо (Бүгд Найрамдах Чех Улс)-нд ч тохиолдох боломжтой.<sup>46</sup>

Жишээлбэл, Унгарын Шүүхийн зөвлөл шүүгчийн томилгоо, хяналт, шүүхийн төсөв, шүүхийн менежмент гэсэн шүүхийн захиргааны бүх эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлдэг. Энэ зөвлөлийн 15 гишүүний гуравны хоёр буюу 9 нь шүүгчид учраас шүүгчид өөрсдийн захиргааны бүх асуудлыг шийдвэрлэдэг гэж хэлж болно. Гэвч, Унгарын шүүхийн захиргааны хувилбар нь шүүхийн захиргааг муу хэрэгжүүлдэг, хаалттай ажилладаг, шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлыг хэтэрхий хамгаалдаг, орон нутгийн ерөнхий шүүгчдийн хүчтэй нөлөөнөөс болж захиргааны чадавхаа тарамдуулдаг гэж шүүмжлэгдэж ирсэн.<sup>47</sup> Түүнчлэн, Румыны Магистратын дээд зөвлөлийн олонхыг шүүгчдээс

<sup>44</sup> Cristina E. Parau, “The Drive for Judicial Supremacy,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 619–68; Zoltan Fleck, “Judicial Independence in Hungary,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 793–834; Timo Ligi, “Judicial Independence in Estonia,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 739–93.

<sup>45</sup> Zdenek Kuhn, “Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to Be Learned,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 603–18; Hriptievski and Hanganu, “Judicial Independence in Moldova.”

<sup>46</sup> Kuhn, “Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to Be Learned,” 617.

<sup>47</sup> Fleck, “Judicial Independence in Hungary,” 829.

бүрдүүлж, шүүгчийг шалгаруулах, дэвшүүлэх, сахилгын хэргийг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг өгсөн боловч шүүхийн бие даасан байдлыг хангах тал дээр дэвшил гараагүй. Хараат бус, тогтвортой шүүх эрх мэдлийг байгуулах, авлига, сонирхлын зөрчлийг илрүүлж хариуцлага хүлээлгэх, хэргийг боломжит хугацааны дотор шийдвэрлэдэг болохын тулд Магистратын дээд зөвлөлийг илүү ил тод, хариуцлагатай болгох арга хэмжээ авахыг Европын комисс Румынд анхааруулсан.<sup>48</sup>

Зүүн Европын улсуудын шүүхийн зөвлөлд шүүгчийг шалгаруулах, албан тушаал дэвшүүлэх, сахилгын хэргийг шийдвэрлэх эрх мэдэл төвлөрсөн нь Төв Европт болсон шиг хариуцлага алдагдах аюул дагуулж байгаа учраас эдгээр чиг үүргийг салгахыг судлаачид зөвлөх болсон. Жишээлбэл, Украин, Молдав, Гүрж дэх шүүхийн зөвлөл шүүгчдийг шалгаруулах, албан тушаал дэвшүүлэх төдийгүй тухайн шүүгчдээ сахилгын хэрэг үүсгэж, хянан шийдвэрлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа нь урт хугацаанд хариуцлагагүй байдалд автах эрсдэлийг агуулж байна.<sup>49</sup> Өөрөөр хэлбэл, эдгээр зөвлөл хэн шүүгч байх вэ гэдгийг шийдвэрлээд зогсохгүй шүүгчид хариуцлага тооцох, огцруулах санал гаргах эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Олон чиг үүргийг хамт хэрэгжүүлдэг шүүхийн зөвлөлд хяналтгүй эрх мэдэл төвлөрч, улмаар шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг бий болгодог.<sup>50</sup> “Шүүхийн захиргааны бүх эрх мэдлийг нэг шүүхийн зөвлөлд хадгалахын оронд захиргааны асуудлыг өөр өөр байгууллагад хуваарилах хэрэгтэй. Энэ нь бие даасан хийгээд хариуцлагатай байх хэрэгцээг хангах бөгөөд ил тод байдлын баталгаа болно.”<sup>51</sup>

Шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг өөр өөр инстүүцэд хуваарилсан пост социалист улсууд дахь шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдал нь шүүхийн захиргааны бүх эрх мэдлийг шүүхийн зөвлөлд өгсөн улсуудынхаас илүү амжилттай хэрэгжсэн дүн харагддаг. Польш, Эстон зэрэг шүүхийн захиргааны холимог загварыг сонгосон улсууд шүүхийн өөрийн захиргааг хэрэгжүүлж байгаа улсуудаас бага шүүмжлэлд өртдөг.<sup>52</sup> Польшид шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг Хууль зүйн яам болон Шүүхийн үндэсний зөвлөлд хуваарилсан

<sup>48</sup> Roman Coman and Cristina Dallara, “Judicial Independence in Romania,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 880; Anja Seibert-Fohr, “Conclusion: Judicial Independence in Transition,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 1295.

<sup>49</sup> Muller, “Judicial Administration in Transitional Eastern Countries,” 944.

<sup>50</sup> Мөн тэнд.

<sup>51</sup> Мөн тэнд., 968.

<sup>52</sup> Seibert-Fohr, “Conclusion: Judicial Independence in Transition,” 1301.

бөгөөд Шүүхийн үндэсний зөвлөл нь шүүх эрх мэдэл эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн алинд ч харьяалагддаггүй.<sup>53</sup> Эстонд шүүхийн захиргаа, менежментийн чиг үүргийг Шүүхүүдийн захиргааны зөвлөл болон Хууль зүйн яам хамтран хэрэгжүүлдэг бөгөөд шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалт болон шүүгчийн сахилгын асуудлыг тусдаа байгууллагууд (Шалгалтын хороо болон Сахилгын зөвлөл) хариуцдаг.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Adam Bodnar and Lukasz Bojarski, “Judicial Independence in Poland,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 667–738.

<sup>54</sup> Ligi, “Judicial Independence in Estonia,” 744–748.



## 2. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар

### 2.1. Үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хяналт, тэнцлийн зарим механизмыг тусгасан.<sup>55</sup> Хууль тогтоох эрх мэдлийг Улсын Их Хурал, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар болон Ерөнхийлөгч, шүүх эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн цэц, шүүх хэрэгжүүлдэг. Үндсэн хуулийн маргааныг зөвхөн Үндсэн хуулийн цэц хянан шийдвэрлэдэг бол эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг, маргааныг шүүх хянан шийдвэрлэдэг. Энэ бүлэгт Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоог товч тодорхойлж, шүүхийн бие даасан байдал, түүнийг хамгаалах үндсэн хуулийн механизм болох Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хөгжиж ирсэн түүхийг товч танилцуулах болно.

Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх (УДШ), аймаг, нийслэлийн шүүх, сум, сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. 2012 оны Шүүхийн тухай хуулиар хэрэг, маргааныг анхан шатны журмаар шийдвэрлэх чиг үүргийг сум, сум дундын, дүүргийн шүүх, давж заалдах журмаар шийдвэрлэх чиг үүргийг аймаг, нийслэлийн шүүх, хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэх чиг үүргийг УДШ гүйцэтгэдэг.

2015 оны Шүүх байгуулах тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-иар ихэнх шүүхүүдийг иргэний, эрүүгийн, захиргааны шүүн таслах

<sup>55</sup> О.Мөнхсайхан, 1992 оны Үндсэн хууль бол анхны ардчилсан, жинхэнэ Үндсэн хууль, Trends.mn, 2015.04.14, <http://www.trends.mn/n/2910>.

ажлын төрлөөр дагнан байгуулсан. Дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх 4, сум дундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүх 21, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх 9, Дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх 4, сум дундын эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх 21, эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх 9 байна. Хүн ам цөөтэй нутаг дэвсгэрт эрүүгийн болон иргэний хэргийн аль алиныг шийдвэрлэх эрх хэмжээтэй сум дундын 8 шүүхийг байгуулан ажиллуулж байна. Түүнчлэн, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 22 болон захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх улсын хэмжээнд 1 тус тус байна. 2012 оны Шүүхийн тухай хуулийн 15, 16-р зүйлд УДШ Ерөнхий шүүгч, 24-өөс доошгүй шүүгчээс бүрдэж, эдгээр шүүгч тус бүр иргэн, эрүү, захиргааны хэргийн дагнасан танхимд хамаарч, зөвхөн тухайн танхимд харьяалагдах хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхээр заасан. Тиймээс, Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо ерөнхийдөө дагнасан шүүхээс голлон бүрдэх болсон. Гэвч, 2015 оны 11 сарын 13-нд Үндсэн хуулийн цэцээс дагнасан шүүхийг байгуулсан гол зохицуулалтыг түдгэлзүүлсэн дүгнэлт гаргаж, УИХ уг дүгнэлтийг хүлээн авсан тогтоол гаргасан.

Олонх шүүхийг дагнан байгуулсан нь шүүгчдийг шүүн таслах ажиллагааны тухайн төрлөөр мэргэшүүлэх, шүүхийн шийдвэр, ажлын чанарыг сайжруулах, улмаар иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн баталгааг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Орон нутагт зарим анхан шатны дагнасан шүүхэд зөвхөн 3 шүүгч байгаа учраас шүүгчдийн аль нэг татгалзан гарах нөхцөл үүсвэл тухайн шүүх дээр хэргийг шийдвэрлэх боломжгүй байдал үүсэж байна. Үүнийг даван туулахын тулд анхан шатны шүүгчдийн тоог нэмэгдүүлэх, өөр шүүхийн шүүгчийг бүрэлдэхүүнд оролцуулж онлайн хурал хийх зэрэг арга хэмжээ авахаар ШЕЗ ажиллаж байгаа ажээ.

Шүүгч “гагцхүү хуульд захирагдаж,” нотлох баримтаар тогтоогдсон үйл баримтад тулгуурлан хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх үндсэн үүрэгтэй (Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 1). Шүүгч айдас, сайшаал, шагнал зэрэг гаднын зүй бус нөлөөнөөс ангид байгаа үед энэ үүргээ хэрэгжүүлэх боломжтой. Шүүх нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс бие даасан байж, мөн шүүгч аливаа зүй бус нөлөөнөөс хараат бус байгаа тохиолдолд хэрэг, маргааныг хуульд захирагдаж нотлогдсон фактын дагуу шийдвэрлэх боломжтой. Шүүхийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудыг 1985 онд хуралдсан НҮБ-ын долоодугаар их

хурлаас тодорхойлж, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 40\146 тогтоолоор сайшааж, гишүүн орнуудад зөвлөмж болгосон.<sup>56</sup>

Монгол Улсад шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын зургаан баталгааг Үндсэн хуулиар тогтоож өгсөн. Нэгд, Үндсэн хуулийн 47-р зүйлийн 1-т “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ” гэж заасан нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг хангаж, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүх эрх мэдлийг бие даасан байх, шүүх эрх мэдлийн чиг үүргийн халдашгүй байх баталгаа болдог. Энэ нь бүх хэрэг, маргааныг зөвхөн шүүх шийдвэрлэнэ гэсэн үг биш. Хөдөлмөрийн маргаан таслах комисс зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хэрэг, маргааныг урьдчилсан журмаар шийдвэрлэж болох ч энэ нь шүүхийн хяналтаас гадуур байж болохгүй гэсэн утгатай.

Хоёрт, Үндсэн хуулийн 47-р зүйлийн 3-т “Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна,” мөн зүйлийн 2-т зааснаар “Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно” гэж заасан. Шүүхийг зөвхөн хуулиар байгуулна. Үүнд шүүхийн шийдвэрлэх хэрэг, маргааны харьяаллыг Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал зэргээр биш харин зөвхөн хуулиар тогтооно гэсэн санаа багтдаг. Шүүхийг хуулиар байгуулсан ч шийдвэрлэх хэрэг, маргааны харьяаллыг нь хуулиас доогуур хүчинтэй актаар тодорхойлбол хуулиар байгуулсны утга үгүй болно. Мөн, хэрэг, маргаан гарахаас өмнө хуулиар байгуулагдсан шүүх, томилогдсон шүүгч тухайн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэнэ. Хэрэг, маргаан гарсны дараа түүнийг шийдвэрлэхэд зориулсан шүүхийг байгуулах, шүүгчийг томилохыг цээрлэнэ.

Гуравт, шүүгчдийг хугацаагүй томилох замаар шүүгчийн хараат бус байдлыг баталгаажуулсан. Үндсэн хуулийн 51-р зүйлийн 4-т “Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно” гэж заасан. Энд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр гараагүй тохиолдолд шүүгчийг өөрийнх нь хүсэл зоригийн эсрэг огцруулж, чөлөөлж болохгүй бөгөөд хуулийн дагуу томилогдсон шүүгч хуулиар тогтоосон тэтгэврийн насанд хүртэл шүүгчээр ажиллах баталгаатай.

<sup>56</sup> “Basic Principles on the Independence of the Judiciary,” *United Nations Human Rights: Office of the High Commissioner for Human Rights*, 1985, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

Дөрөвт, шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг Үндсэн хуулиар тогтоосон. Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3-т “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэсэн. Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бүх зардал, хөрөнгийг улсын төсвөөс гаргах бөгөөд шүүхийн төсвийн хэмжээ нь шүүх ажиллахад хүрэлцэхүйц байх ёстой. Улсын төсвийг батлах нь УИХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах учраас түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох шүүхийн төсвийг УИХ баталдаг. Үндсэн хуулийн утгаар шүүх эдийн засгийн хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байх баталгаа бий. Тийм учраас, шүүхийн төсөв болон шүүгчийн цалинг Засгийн газар биш УИХ тогтоохоор хуульчилсан.

Тавд, хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг үндсэн хуульчилж өгсөн. Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 1-т “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана,” энэ зүйлийн 2-т “Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй” гэж заасан. Энэ нь хараат бус байхыг шүүгчид үүрэг болгоод зогсохгүй шүүгчид шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хэн ч зүй бусаар нөлөөлж болохгүй гэсэн үг. Хэрэв аливаа этгээд шүүгчид ийнхүү нөлөөлсөн эсхүл тийнхүү завдсан бол шүүгч энэ талаар нөлөөллийн мэдүүлэг бичиж, нотлогдвол тухайн этгээдэд хуулийн хариуцлага хүлээлгэнэ (ШЭЗБТХ, 22, 38-р зүйл).

Зургаад, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ) “шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор ажиллана” гэдгийг Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 3-т заасан. “Энэ заалтаас шүүхийн бие даасан байдал ба шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах нь ШЕЗ-ийг байгуулах анхдагч үзэл баримтлал, гол чиг үүрэг байсан” гэж Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид өгүүлсэн.<sup>57</sup> Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 3-т шүүгчийн хараат бус байдал болон шүүхийн бие даасан байдал гэж хоёр тусдаа нэр томъёо хэрэглэсэн нь хараат бус байдлыг хувь шүүгч дээр болон шүүхийн инстүүц дээр авч үзсэний илэрхийлэл. Шүүхийн хараат бус байдлыг инстүүцийн болон хувь хүний талаас нь авч үздэг.<sup>58</sup> Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах гэдэг нь төрийн эрх мэдлийн бусад байгууллага болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүхийг харьцангуй бие даасан байлгах тухай юм. Гэвч, ийм тогтолцоонд

<sup>57</sup> Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёрдугаар дэвтэр (УБ, 2004), 140–141.

<sup>58</sup> Vicki C. Jackson, “Judicial Independence: Structure, Context, Attitude,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 22–23.

шүүгчдийн тодорхой хэсэг нь давж заалдах, хяналтын журмаар хэрэг, маргаан шийдвэрлэхээс гадна шүүгчийн ажиллах нөхцөлийг сайжруулах, цалинг тогтоох, албан тушаал дэвшүүлэх зэрэг асуудлыг мэдэлдээ байлгах замаар доод шатны шүүхийн шүүгч эсхүл бусад шүүгч нарт хяналт тогтоох боломжтой. Тиймээс, шүүх нь бусад эрх мэдлээс бие даасан байдаг тогтолцоонд ч хувь шүүгчийн хараат бус байдал зөрчигдөх магадлалтай.

Шүүгчийн хараат бус байдлыг баталгаажуулсан алхмууд хийгдэж байгаа боловч бэрхшээлүүд тулгарсан хэвээр. Шүүхийн тухай багц хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүхийн бие даасан байдал болон шүүгчийн хараат бус байдал хэрхэн хангагдсан талаар шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнуудаас асуухад 63 хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа сайжирсан гэж хариулсан. Гэвч, хэт их эрх мэдэлтэй ШЕЗ яваандаа шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Мөн, 2015 оны намар Засгийн газраас шүүгчийн цалинг бууруулах санаачилга гарсан, 2013, 2015 онд шүүхийг өөрчлөн байгуулахад Ерөнхийлөгч шүүгчдийг чөлөөлж, нэр бүхий 13 шүүгчийг дахин томилоогүй зэрэг нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан явдал болсон талаар энэ судалгаанд авч үзнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд ШЕЗ-ийн талаар ерөнхий бөгөөд цөөн тооны заалт бий. Юуны өмнө, ШЕЗ-ийн зорилго, түүнд хүрэхдээ биелүүлэх үүргийг хуульчилсан. Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 3-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” гэжээ. Энэ зорилгоо хангахын тулд “хуульчдаас шүүгчдийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг” үүрэг биелүүлнэ гэж 49-р зүйлийн 4-т заасан. Үндсэн хуулийн 51-р зүйлийн 2-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно” гэсэн. Хуульчдаас шүүгчдийг шилж олох, шүүгчдийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн хоёр үүргийг Үндсэн хуулиар ШЕЗ-д харьяалуулсан бөгөөд шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн бусад үүргийг УИХ хуулиар тогтоож өгөхийг Үндсэн хууль зөвшөөрчээ. Түүнчлэн, эдгээр үүргээ хэрэгжүүлэхдээ ШЕЗ шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажилд оролцож, шүүгчийн хараат бус байдалд халдаж болохгүй.

ШЕЗ-ийн зорилго, бүрэн эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалт ерөнхий, товчхон учраас нарийвчилсан зохицуулалтыг хуульчлах бүрэн эрхийг УИХ-д өгсөн. Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 5 дахь хэсэгт

“Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэх заалтын дагуу төдийгүй өөрийн хууль тогтоох бүрэн эрхийнхээ дагуу УИХ ийм нарийвчилсан зохицуулалтыг тогтоодог. Тиймээс, УИХ ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, түүний тоо, бүрэн эрхийн хугацаа, чиг үүрэг, бүрэн эрх зэрэг асуудлыг 1993 оны ШТХ, 2002 оны ШТХ, 2012 оны Шүүхийн багц хуулиар тус тус өөрчлөн зохицуулж ирсэн.

Зарим судлаач 1993 болон 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиудаар байгуулагдсан ШЕЗ нь “шүүхийн захиргааны өөрийн загвар” болон “шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар”-т тус тус тулгуурлаж байсан бол 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар байгуулагдсан ШЕЗ “шүүхийн захиргааны бие даасан загвар” руу шилжсэн гэж дүгнэжээ.<sup>59</sup> Ийнхүү дүгнэхэд хүргэсэн шалтгаануудыг харья. 1993-1996 болон 2002-2013 онуудад УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хашиж, ШЕЗ-ийн Ажлын алба УДШ-ийн Тамгын газар дотор эсхүл түүний дэргэд байрлаж, ШЕЗ-ийн дарга (Ерөнхий шүүгч)-ын нэр дэвшүүлж, ШЕЗ-ийн томилсон гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга уг албыг удирдаж байсан учраас үүнийг “шүүхийн захиргааны өөрийн загвар” гэж үзсэн бололтой. Мөн, 1996-2002 онд хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд ШЕЗ-ийн даргаар ажиллаж, ШЕЗ-ийн Ажлын албыг Хууль зүйн яамны шүүхийн зохион байгуулалтын газарт хавсаргаж, ШЕЗ-ийн дарга (тус яамны сайд)-ын нэр дэвшүүлж ШЕЗ-өөр томилуулсан нарийн бичгийн даргаар удирдуулж байсан учраас энэ үеийг шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар гэсэн бололтой. Харин, 2013 онд байгуулагдсан ШЕЗ-ийн дарга нь ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгчөөр томилогдох бөгөөд ШЕЗ-ийн Ажлын алба Хууль зүйн яам болон УДШ-ээс бие даан ажиллаж, ШЕЗ-ийн даргын нэр дэвшүүлж ШЕЗ-өөс томилсон гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргаар уг албыг удирдуулж байгаа учраас “шүүхийн захиргааны бие даасан загвар” гэсэн бололтой.

Монгол Улс шүүхийн захиргааны гурван янзын загварыг туршиж үзээд байгаа гэж үзэхээс илүүтэй 1992 оноос хойш нэг загварын өөр өөр хувилбарыг туршиж байна гэх нь илүү бодитой дүгнэлт. 1992 оны Үндсэн хуулиар ШЕЗ-ийн эрх зүйн үндсийг заахдаа бүрэлдэхүүнд хэн орох, яг ямар асуудлыг хариуцах талаар нарийвчлан зохицуулаагүй учраас УИХ эдгээрийг хуулиар шийдвэрлэж ирсэн. Хууль тогтоогч ШЕЗ-ийг бүхэлд нь Хууль зүйн яаманд харьяалуулж эсхүл Улсын дээд

<sup>59</sup> Н.Лүндэндорж, “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил,” 13.

шүүхэд харьяалуулж болох байсан ч тэгээгүй. 1993 онд ШЕЗ үүссэн цагаас хойш шүүхийн төлөөлөл дийлэнх олонхыг бүрдүүлж, УДШ-ийн нөлөө давамгайлж УИХ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын цөөн төлөөлөл багтаж ирсэн. ШЕЗ нь хамтын удирдлагын байгууллага байсан учраас шийдвэрээ хамтаараа гаргаж ирсэн. ШЕЗ-ийн дарга хуулиар олгогдсон тодорхой бүрэн эрхтэй байсан ч ШЕЗ-ийн гол гол асуудлыг зөвхөн ШЕЗ-ийн гишүүд олонхоороо шийдвэрлэж ирсэн.

## 2.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн

Энэ хэсэгт 1992 онд Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн бэ гэдгийг танилцуулж, түүнийг сайжруулах талаарх тодорхой зөвлөмжийг энэ судалгааны 1.3-р хэсэгт хийсэн харьцуулалт дээр тулгуурлан санал болгоно.

### *Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн (1993-2013)*

1993 оны ШТХ, 2002 оны ШТХ, 2012 оны ШЗТХ-иар ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн бэ гэдгийг хүснэгтээр харьцуулан харуулъя:

## Хүснэгт 3. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн

	ШЕЗ (1993-2002)	ШЕЗ (2002-2013)	ШЕЗ (2013 оноос)
1. Орон тооны эсэх	Орон тооны бус	Орон тооны бус	Орон тооны
2. Гишүүдийн тоо	12	14	5
3. Гишүүдийг томилох	<ul style="list-style-type: none"> <li>- УИХ-ын томилсон 1</li> <li>- Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1</li> <li>- Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн</li> <li>- Улсын ерөнхий прокурор</li> <li>- ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга</li> <li>- УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч</li> <li>- УДШ-ийн 2 шүүгч</li> <li>- Аймаг, нийслэлийн шүүхийн 2 шүүгч</li> <li>- Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- УИХ-ын дарга нэр дэвшүүлж УИХ олонхын саналаар томилсон 1</li> <li>- Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1</li> <li>- Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн</li> <li>- Улсын ерөнхий прокурор</li> <li>- ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга</li> <li>- УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч</li> <li>- УДШ-ийн 2 шүүгч</li> <li>- Аймгийн шүүхийн 2 шүүгч</li> <li>- Нийслэлийн шүүхийн 2 шүүгч</li> <li>- Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч</li> </ul>	<p>Дараах байдлаар нэр дэвшсэн хүмүүсийг Ерөнхийлөгч томилно:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1</li> <li>- давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1</li> <li>- хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1</li> <li>- Хуульчдын холбооноос 1</li> <li>- Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас 1</li> </ul>
4. Бүрэн эрхийн хугацаа	6 жил	3 жил	3 жил
5. ШЕЗ-ийн дарга	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо сонгох (1993-1996)</li> <li>- Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн (1996-2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилох</li> </ul>
6. Ажлын алба	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ШЕЗ-ийн ажлын алба УДШ-ийн Тамгын газарт хавсарга байх (1993-1996)</li> <li>- ШЕЗ-ийн ажлын албаны үүргийг Хууль зүйн яамны зохих алба гүйцэтгэх (1996-2002)</li> </ul>	ШЕЗ өөрийн ажлын албатай байх боловч уг алба УДШ-ийн дэргэд байх	ШЕЗ өөрийн бие даасан ажлын албатай байх
7. Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга	ШЕЗ-ийн дарга (Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн)-ын нэр дэвшүүлснээр ШЕЗ томилох, чөлөөлөх.	ШЕЗ томилох, чөлөөлөх	ШЕЗ-ийн дарга нэр дэвшүүлснээр ШЕЗ томилох, чөлөөлөх



Зарим нэг өөрчлөлтийг эс тооцвол ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрх 1993-2013 онд харьцангуй тогтвортой, нэг хэв маягаар явсан. Юуны өмнө, ШЕЗ 1993 оноос 2013 он хүртэл орон тооны бус байгууллага байв (1993 оны ШТХ, 32.1; 2002 оны ШТХ, 60.1). Тийм учраас, ШЕЗ-ийн дарга ээлжит бус хурал зарласнаас бусад тохиолдолд хоёр сард нэг удаа хуралдаж ирсэн (2002 оны ШТХ, 63.2).

1993 оны ШТХ-иар ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо 12 байж, тэднийг 6 жилийн хугацаагаар томилж байсан. 1993 оны ШТХ-ийн 33-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт “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 заасан байв. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнд орох УДШ-ийн шүүгчийг УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч, аймаг, нийслэлийн болон сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчдийн хуралдаанаас тус тус нэр дэвшүүлж, УДШ-ийн хуралдаанд оролцогчдын олонхын саналаар сонгож байсан (1993 оны ШТХ, 34-р зүйлийн 2). Тиймээс тэр үеийн ШЕЗ-ийн 12 гишүүний 1 нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч, 6 нь шат шатны шүүгчдийн хуралдаанаас нэр дэвшүүлсэн ч УДШ-ээс сонгосон гишүүд байжээ. Ингэснээр ШЕЗ-ийн 12 гишүүний 7 буюу олонх нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч болон УДШ-ийн шүүгчдээс сонгосон шүүгчдээс бүрдэж байсан.

2002 оны ШТХ-иар ШЕЗ-ийн гишүүний тоог 14 болгож, 3 жилийн хугацаагаар томилохоор өөрчилсөн. Ингэхдээ шүүгчдийн төлөөллийг хоёроор нэмэгдүүлж, шүүхийн төлөөллийг УДШ-ээс сонгохоо больсон хэдий ч тэднийг сонгоход УДШ-ийн нөлөө хүчтэй хэвээр үлдсэн. Тус хуулийн 61.2-т “Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчөөс томилсон тус бүр нэг хүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Улсын ерөнхий прокурор албан тушаалаараа, Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгосон Улсын дээд шүүх, аймаг, анхан шатны шүүхээс тус бүр хоёр, нийслэлийн шүүхийн нэг шүүгч тус тус орно” гэж заасан байсан. ШЕЗ-ийн 14 гишүүний 10 нь шүүхийн төлөөлөл байсан ба үүнд УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч албан тушаалаараа орж, ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга багтаж байсан.<sup>60</sup> Олонх нь шүүгчдээс бүрдсэн ШЕЗ-өөс ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг томилж байсан учраас түүнийг шүүхийн

<sup>60</sup> Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил* (УБ: Виндзор ХХК, 2013), 13.

төлөөлөл гэж үзэх үндэстэй. Үлдсэн 8 шүүгчийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгож байсан.<sup>61</sup> Шүүгчдийн зөвлөл УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч болон тус шүүхийн 16 шүүгч, аймаг, нийслэл, дагнасан шүүхийн Ерөнхий шүүгчдээс бүрдэж байв (2002 оны ШТХ, 67.1). УДШ-ийн бүх шүүгч нар болон аймаг, нийслэлийн ерөнхий шүүгчдээс бүрдсэн Шүүгчдийн зөвлөлөөс ШЕЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлж байсан учраас ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүд зөвхөн хяналтын болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийг төлөөлж байсан бөгөөд анхан шатны шүүхийн шүүгчид (олонх шүүгчид)-ийн төлөөлөл ШЕЗ-д байхгүй байсан. Аймаг, нийслэлийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг ШЕЗ-ийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилж (2002 оны ШТХ, 32.5), аймгийн захиргааны хэргийн шүүхийн Ерөнхий шүүгч нь аймгийн шүүхийн Ерөнхий шүүгч байсан (2002 оны ШТХ, 32.10). Тиймээс, УДШ-ийн шүүгчид бүгдээрээ албан тушаалаараа орсон, УДШ-ийн хүчтэй нөлөөтэй Шүүхийн зөвлөлөөс нэр дэвшүүлж томилуулсан ШЕЗ нь аймаг, нийслэлийн ерөнхий шүүгч нарыг нэр дэвшүүлж байсан учраас ШЕЗ-ийн гишүүдийг бүрдүүлэхэд УДШ хамгийн нөлөөтэй хэвээр байв.

1993 оноос 2013 он хүртэл 20 жил ШЕЗ-д УИХ-аас болон Ерөнхийлөгчөөс томилсон тус бүр нэг хүн, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын гишүүн албан тушаалаараа ШЕЗ-ийн гишүүнээр ажиллаж байсан нь ардчилсан сонгуулиар бий болсон ард түмний төлөөлөгчдийн байгууллагын төлөөлөл шүүхийн захиргаатай холбоотой шийдвэр гаргах, удирдлага хэрэгжүүлэхэд оролцож байсан хэлбэр. УИХ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын төлөөлөл ШЕЗ-ийн гишүүнээр орж байснаараа шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөхүйц эсхүл ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааг улс төржүүлэх түвшинд хүрээгүй байсан. Учир нь, эдгээр төлөөлөл нь ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний 1/4 (1993) эсхүл 1/5 (2002) болж байсан харин ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний дийлэнх олонхыг УДШ, аймаг, нийслэлийн шүүхийн төлөөлөл бүрдүүлж байсан.

1993-2002 оны хооронд ШЕЗ-ийн даргыг томилох журам гурван удаа өөрчилж, ШЕЗ-ийн дарга хэн байхаас хамааран ШЕЗ-ийн тамгын газрын байршил тодорхойлогдож байжээ. Нэгд, ШЕЗ-ийн гишүүд өөрсдөө дотроосоо даргаа томилж байсан. 1993 оны ШТХ-д анх ШЕЗ-ийн даргыг гишүүд дотроосоо олонхын саналаар томилно гэж заасан байсан. Энэ заалтын дагуу ШЕЗ-ийн анхны бүрэлдэхүүн 1993 онд УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч Д.Дэмбэрэлцэрэнг ШЕЗ-ийн анхны даргаар сонгож, тэрээр 1996 он хүртэл ажиллажээ. Энэ хугацаанд УДШ-ийн Тамгын газарт ШЕЗ-ийн Ажлын албыг хавсруулж байсан.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Мөн тэнд.

<sup>62</sup> Мөн тэнд., 11.

Хоёрт, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хавсарсан. 1996 оны 7-р сарын 26-нд ШТХ-ийн 33-р зүйлийн 3-ыг “Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байна” гэж өөрчилсний дагуу 1996-2002 онд Ж.Амарсанаа, С.Батчулуун, Л.Цог, Д.Ганболд, Ц.Нямдорж нар хууль зүйн сайдын хувьд ШЕЗ-ийн даргаар ажилласан. Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд ШЕЗ-ийн дарга болсны зэрэгцээ “ШЕЗ-ийн ажлын албыг Хууль зүйн яамны шүүхийн зохион байгуулалтын газарт хавсруулан гүйцэтгүүлэхээр болж, энэхүү тогтолцоог 2002 он хүртэл хэвээр хадгалсан.”<sup>63</sup> ШЕЗ-ийг ийнхүү хууль зүйн сайд толгойлох болсон нь шүүхийн төсвийн хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд зарим талаар ач холбогдолтой байсан.<sup>64</sup> “Шүүхийн удирдлага, зохион байгуулалтыг улс төрөөс ангид байлгах үзэл баримтлалыг үндэслэн Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд тэргүүлж байсныг өөрчил[сөн]”<sup>65</sup> гэж судлаачид бичсэн байх боловч сайдын зүгээс ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалаа ашиглан шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан, сөргөөр нөлөөлсөн гэх тодорхой тохиолдол гарч байсан талаар бичгээр тэмдэглэгдсэн зүйл алга.

Гуравт, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч ШЕЗ-ийн даргын албан тушаалыг хавсарсан. 2002 онд батлагдсан ШТХ-ийн 61.4-т зааснаар ШЕЗ-ийн дарга нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч байхаар болж Ерөнхий шүүгч Ч.Ганбат, С.Батдэлгэр, Ц.Зориг нар ШЕЗ-ийн даргаар ажилласан. 2002 оны ШТХ-ийн 62.2-т ШЕЗ ажлын албатай байхаар заасан боловч ШЕЗ-ийн дарга нь УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч болсноор ажлын алба УДШ-д шилжсэн.<sup>66</sup> Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга (нарийн бичгийн дарга)-ыг ШЕЗ-ийн дарга нэр дэвшүүлж, ШЕЗ томилж ирсэн бөгөөд тэрээр ШЕЗ-ийн Ажлын албыг өдөр тутмын удирдлагаар ханган ажиллаж байсан. “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 нэр бүхий албаны хүмүүс үнэлсэн.”<sup>67</sup> Гэвч, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч ШЕЗ-ийн даргын албыг давхар хашсанаар шүүхийн захиргааны болон мэргэжлийн удирдлага хоорондоо хутгалдаж, УДШ-ийн зүгээс доод шатны шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэл үүсгэсэн гэх шүүмжлэл судлаачдаас гарсан.

<sup>63</sup> Мөн тэнд.

<sup>64</sup> Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм” (Нээлттэй Нийгэм Форум, 2014), 10.

<sup>65</sup> Мөн тэнд, 3.

<sup>66</sup> Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил*, 53.

<sup>67</sup> Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 10.

Тухайлбал, одоогийн ШЕЗ-ийн дарга Н.Лүндэндорж “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад саад болсон өөр нэг хүчин зүйл бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, түүний удирдлагыг Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид хавсруулсан буруу тогтолцоонд байгаа юм”<sup>68</sup> гэж 2006 онд бичиж байв.

### *Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц (2013 оноос)*

2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хуулиар хийгдсэн шинэтгэлийн нэг нь шүүхийн захиргааны удирдлага буюу ШЕЗ-ийг шинэчлэн байгуулсан явдал. ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй холбоотой зарчмын өөрчлөлтүүд эдгээр хуулиудаар орсныг энэ хэсэгт танилцуулах болно.

ШЕЗ орон тооны байгууллага болсон нь хамгийн чухал өөрчлөлтийн нэг. 1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ШЕЗ нь орон тооны бус байгууллага байсан боловч үүнийг орон тооны байгууллага байх ёстой гэж доктор Б.Чимид 2003 онд дараах үндэслэлээр бичиж байсан:

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.<sup>69</sup>

ШЕЗ-ийн орон тооны бус гэж хуульчилж байсан нь шүүхийн бие даасан, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах түүний үүргийн ач холбогдлыг бууруулж, үндсэн ажлын хажуугаар амжуулдаг “хавсарга” болгож байсан. 2012 оны ШЗТХ-иар ШЕЗ-ийн гишүүдийг орон тооны болгосон нь түүний ажлын чанарыг сайжруулах, өөрийн чиг үүргийг бүрэн хэрэгжүүлэх суурь болсон.

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

<sup>68</sup> Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал*, 145.

<sup>69</sup> Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2:151–152.

хэрэгтэй гэж зөвлөдөг. Энэ жишгийн дагуу Монгол Улсад ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний олонхыг дандаа шүүгчид бүрдүүлж ирсэн. Гэвч, ШЕЗ дахь шүүгчийн төлөөлөл олонх байсан нь Монголын нийт шүүгчдийн төлөөллийг хангаж байсан гэвэл өрөөсгөл болно. ШЕЗ-ийн ажилласан эхний 20 жилд түүний бүрэлдэхүүнд УДШ-ийн нөлөө шууд болон шууд бусаар хамгийн хүчтэй байсан 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. 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 өөрсдөө ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгож санал болгох боломжийг нээсэн. 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.” Эдгээр субъектээс ШЕЗ-ийн гишүүнийг санал болгож байгаа нь зохистой төлөөлөл эсэх дээр Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгад оролцогчдын 45.2 хувь “оновчтой” гэж хариулсан. Бүх шатны шүүхийн шүүгчдээс сонгогдсон төлөөллийг ШЕЗ-ийн гишүүн болгох үзэл баримтлал хуульд орсон нь ШЕЗ дэх УДШ-ийн шүүгчид болон давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгчдийн давамгайлыг хязгаарлаж, нийт шүүгчдийн төлөөлөл шүүхийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх боломжийг нээснээрээ ач холбогдолтой. Шүүхийн зөвлөл нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл төдийгүй дээд шатны шүүгчдийн ноёрхолд байх нь зохимжгүй бөгөөд шүүхийн зөвлөлийн шүүгч-гишүүдийг бүх шатны шүүгчдээс сонгодог байх хэрэгтэй.<sup>70</sup>

ШЕЗ-ийн гишүүнийг гурван шатны шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн сайдаас нэр дэвшүүлж байгаа ч бүгдийг нь

<sup>70</sup> 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,” 9.

Ерөнхийлөгч томилдог. Урьд нь өөр өөр этгээдээс өөрсдийн төлөөлөгчөө томилох эсхүл албан тушаалаараа ШЕЗ-д ордог байсан бол 2013 оноос хойш Ерөнхийлөгч бүх гишүүдийг томилох эцсийн шийдвэрийг гаргах болсон нь ШЕЗ-ийг түүнээс хараат болгох эрсдэлийг дагуулаад зогсохгүй ШЕЗ шүүгчдийн төлөөллийн байгууллага байх 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.

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, 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."<sup>71</sup> 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.

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

<sup>71</sup> Ц.Цогт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрөө шүүгчдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан, Өдрийн сонин, 2014.09.26, <http://dnn.mn/post/7622/>.

болон Хууль зүйн яамнаас ямар ч хүний нэрийг дэвшүүлэх боломж нээлттэй. Энэ ШЕЗ-д Хууль зүйн яамнаас хуулийн сургуулийн багшийг нэр дэвшүүлсэн боловч Хуульчдын холбооноос шүүгч гишүүнийг нэр дэвшүүлсэн. Тиймээс, одоогийн ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний дөрөв нь шүүхийн төлөөлөл болчихсон: гурван шүүгч, нэг шүүхийн захиргааны ажилтан, нэг хуулийн багш байна. ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах тодорхой шалгуурыг хуульчлаагүй учраас дараагийн удаа ШЕЗ-ийн бүх гишүүн шүүгч болчих ч боломжтой.

Шүүхийн төлөөлөл шүүхийн зөвлөлд олонх байх нь шүүх бие даасан байхад чухал боловч түүний бүрэлдэхүүнд хуульчдын төлөөлөл, хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийн төлөөлөл орох нь шүүх эрх мэдлийг хариуцлагатай байлгахад ач холбогдолтой талаар энэ судалгааны 1.3-т тайлбарласан. Ийм бүрэлдэхүүн шүүгчийн хараат бус байдал нэрийн дор шүүхийнхээ явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалдаг гэсэн шүүмжлэлийг намжаахын зэрэгцээ нийгэм дэх өөр өөр байр суурийг тусгах, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлдэг. “Илүү өргөн төлөөлөл үүсгэх, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор шүүхийн зөвлөлд шүүгчдээр сонгогдсон шүүгч-гишүүнээс гадна хуулийн профессор, магадгүй хуульчдын холбооны гишүүн орох хэрэгтэй.”<sup>72</sup> Шүүгчдээс гадна Хуульчдын холбооны гишүүн болон хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийн төлөөллийг оруулах нь зүйтэй. Ийм шалгуурыг тодорхой хуульчлах хэрэгтэй.

ШЕЗ дэх шүүгчдийн төлөөллийг зохистой болгохын тулд гурван шатны шүүхийн шүүгчдийн тооны харьцааг эргэж харах хэрэгтэй байж магадгүй. 2014 онд “Анхан шатны шүүхэд 341 шүүгч буюу нийт шүүгчдийн 71.7 хувь, Давж заалдах шатны шүүхэд 109 шүүгч буюу нийт шүүгчдийн 23 хувь, Хяналтын шатны шүүхэд 25 шүүгч буюу нийт шүүгчдийн 5.3 хувийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх шүүн таслах ажиллагаа явууллаа.”<sup>73</sup> Гэвч, нийт шүүгчдийн 71.7 хувийг эзэлдэг анхан шатны шүүх, 23 хувийг эзэлдэг давж заалдах шатны шүүх, 5.5 хувийг эзэлдэг УДШ-ийг тус бүр адилхан нэг шүүгч төлөөлж байгаа нь нийт шүүгчдийг зохистой төлөөлж байна гэж үзэхэд дутагдалтай. Тиймээс, ШЕЗ дэх доод шатны шүүгчдийн тоог өсгөж төлөөлөх чадварыг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)* (УБ: Уран ган пресс, 2015), 43, [http://Мөн тэнд.judcouncil.mn/file/cmьk\\_last.pdf](http://Мөн тэнд.judcouncil.mn/file/cmьk_last.pdf).

2013 оноос ШЕЗ нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх болсон. 2002 оны ШТХ-иар ШЕЗ 14 гишүүнтэй байсныг ийнхүү бараг гурав дахин бууруулжээ. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо хэт цөөн 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 болж, 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 санал хураалтаар сонгохоор зохицуулах боломжтой. Үлдсэн 3 гишүүн нь мэргэжлээрээ таваас доошгүй жил ажилласан хууль зүйн сургуулийн үндсэн багш байх бөгөөд тэднийг Хууль зүйн сайд томилдог болгох саналтай байна. Гишүүдийн тоог нэмж, шүүх, хуульч, хуулийн багш нарын төлөөллийн харьцааг зохистой болгосноор ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний шүүгчдийн болон олон нийтийн төлөөлөх чадвар нэмэгдэнэ. Түүнчлэн, 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.

2002 онд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг хоёр дахин багасгасан. ШЕЗ-ийн 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 ШТХ-ийн 13-р зүйлд заасан. Бүрэн эрхийн хугацааг богино тогтоох 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 саадтай. Одоогийн хуулиар ШЕЗ-ийн 5 гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусвал дараа нь өөр шинэ 5 гишүүн томилогдож болно. Энэ нь ШЕЗ-ийн ажлын залгамж чанар алдагдуулна. Тиймээс, ШЕЗ-ийн гишүүдийг сөөлжүүлэн томилж, шинэчилдэг болох хэрэгтэй. “Сөөлжсөн бүрэн эрхийн хугацаа зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тогтмол шинэчлэхийн зэрэгцээ залгамж



чанарыг хангахад тусалж магадгүй.”<sup>74</sup> Тухайлбал, ШЕЗ-ийн дараагийн бүрэлдэхүүн 10 гишүүн байх нэмэлт өөрчлөлт оруулж, уг нэмэлт өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр болсны дараах анхны бүрэлдэхүүний 3 нь нэг жил, 3 нь хоёр жил, 4 нь гурван жилийн хугацаатай томилогдох бөгөөд эдгээр анхны гишүүдийн бүрэн эрх дуусгавар болсны дараа томилогдсон гишүүд тус бүр гурван жилээр томилогдоно гэж хуульчлах хэрэгтэй. Ийм өөрчлөлт хийсний дараа томилогдох хоёр дахь бүрэлдэхүүнээс эхлээд ШЕЗ-ийн гишүүдийн гуравны нэг жил бүр шинэчлэгдэхийн зэрэгцээ үлдсэн гишүүд нь залгамж чанараа хадгална.

ШЕЗ-ийн гишүүд өөрсдийн дотроос олонхын санал авсан гишүүнийг ШЕЗ-ийн даргад нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилдог болсон. 2012 оны ШТХ-ийн 13.2-т “Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно” гэж заасан. Энэ заалтын дагуу 2013 онд ШЕЗ-ийн анхны хуралдаанаар профессор Н.Лүндэндоржийг ШЕЗ-ийн даргаар томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсний дагуу Ерөнхийлөгч түүнийг томилжээ. Гэвч, ШЕЗ-ийн даргаар томилох эрх мэдлийг Ерөнхийлөгчид нэгэнт өгсөн учраас тэрээр нэр дэвшигчээс татгалзах боломжтой. ШЕЗ дэх Ерөнхийлөгчийн нөлөөг багасгах, бие даан ажиллах баталгааг бүрдүүлэхийн тулд цаашид ШЕЗ-ийн гишүүд нууцаар санал хурааж олонхоороо даргаа дотроосоо сонгодог байх хэрэгтэй. Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь Шүүхийн бие даасан байдал сэдэвт ЕАБХАБ-ийн семинарын шинжээчид ийм консенсуст мөн хүрсэн.<sup>75</sup> Тодорхой хүн эсхүл эрх мэдлийн салаанаас шүүхийн зөвлөлийн даргыг хараат болгохгүйн тулд шүүхийн зөвлөлийн гишүүд даргаа дотроосоо нууц, олонхын санал хураалтаар сонгодог байхыг Лидиа Мүллэр бас зөвлөжээ.<sup>76</sup>

### *Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүний ёс зүйн дүрэм*

Шүүхийн захиргааны ажилтнуудтай адилхан ШЕЗ-ийн гишүүнийг хариуцлагатай, шударга, ёс зүйтэй байлгахын тулд сайтар боловсруулагдсан ёс зүйн дүрэм батлах шаардлагатай.<sup>77</sup> ШЕЗ-ийн

<sup>74</sup> Autheman and Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America),” 18.

<sup>75</sup> ODHR, 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.”

<sup>76</sup> Muller, “Judicial Administration in Transitional Eastern Countries,” 958.

<sup>77</sup> О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (УБ: Содпресс, 2015), 74–76. Шүүгчийн шалгаруулалт дахь ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм байх шаардлага, түүний агуулгын талаар анх удаа дараах номонд гаргаж тавьсан.

гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх нь нэг талаас ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйгүй, дур зоргын үйлдэл, эс үйлдэхгүйг хязгаарлах, хянах нөгөө талаас, ШЕЗ-ийн гишүүдээс ийм зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Шүүхийн захиргааны маш сайн инстүүцийг бий болгосон ч түүнд ажиллаж буй субъектийн шударга бус, хариуцлагагүй байдлыг хязгаарласан ёс зүйн дүрмийг бий болгон мөрдүүлэхгүй бол энэхүү инстүүц нь цаашид хэвийн ажиллахгүй байх боломжтой. Шилжилтийн зарим улсад шүүхийн зөвлөлийн гишүүний ёс зүйд анхаарал хандуулж, түүний ёс зүйн дүрэм баталж мөрдүүлдэг. Тухайлбал, 2012 онд Косовогийн Шүүхийн зөвлөл нь Шүүхийн зөвлөлийн гишүүний ёс зүйн болон мэргэжлийн үйл ажиллагааны дүрмийг баталсан.<sup>78</sup>

Шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг төвлөрүүлбэл шүүгчийн хараат бус байдалд халдах аюултай учраас хүчтэй шүүхийн зөвлөлийн хувьд гишүүний ёс зүйн дүрэм, хариуцлагын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох хэрэгцээ илүү өндөр байдаг. Монгол Улсын хувьд шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүд болох шүүх эрх мэдлийн бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн сахилга зэрэг чиг үүргүүдийг бараг бүгдийг нь ШЕЗ хэрэгжүүлж байгаа нь чиг үүргийн хувьд төвлөрсөн болохыг илтгэж байна. ШЕЗ-д хэтэрхий их эрх мэдэл олгогдсон боловч үүнийг дагаад тэдний зохисгүй үйлдэл, эс үйлдэхгүйг хянах, журамлах талаар ёс зүйн хэм хэмжээ хуульд хомс бөгөөд ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм алга. ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм батлах шаардлагатай гэж санал асуулгад оролцогчдын 77.7 хувь буюу дийлэнх үзжээ. Монголд “Клиентелизм буюу “нийгмийн солилцооны авилгал” ...шүүгчийн томилгоо болон шүүхийн шийдвэрийг бусниулахад тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байгаа юм болов уу” гэж Брент Т.Уайтын 2008 онд бичжээ.<sup>79</sup> Уайтын энэ дүгнэлт одоо ч хүчинтэй хэвээр бол нийгмийн солилцооны авлигатай тэмцэх нэг арга бол нарийвчилсан зохицуулалт бүхий ёс зүйн дүрэм, түүнийг зөрчсөн эсэхийг хянан шийдвэрлэх үр нөлөөтэй механизм юм.

<sup>78</sup> “The Code of Ethics and Professional Conduct for Members of the Kosovo Judicial Council” (Kosovo Judicial Council, 2012), [http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi-i-etikes-KGJK-se-Ang\\_102092.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi-i-etikes-KGJK-se-Ang_102092.pdf).

<sup>79</sup> “[X]оёр 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” гэж клиентелизмыг Уайт тодорхойлжээ. Брент Т. Уайт, *Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан* (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2009), 16–17, [http://forum.mn/res\\_mat/Judicial\\_Reform\\_Assessment.pdf](http://forum.mn/res_mat/Judicial_Reform_Assessment.pdf).

ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн зөрчлийн ямар тохиолдол гарах боломжтой вэ гэдгийг төсөөлөх боломжтой. Жишээлбэл, ШЕЗ гишүүн өөрийн хамаарал бүхий этгээдийн шүүгчийн шалгаруулалтад оролцох, хувь шүүгч рүү утасдаж тодорхой хэргийг хянан шийдвэрлэхэд нөлөөлөх, Шүүхийн мэргэшлийн хороо эсхүл Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүнд нөлөөлөхийг оролдох, ШЕЗ-ийн гишүүний албан тушаалын нэр хүндийг урвуулан ашиглах зэрэг ёс зүйн асуудал гарч магадгүй учраас энэ мэт зүй бус үйлдлийг хязгаарласан ёс зүйн дүрэм тогтоож мөрдүүлэх шаардлагатай. Энэхүү дүрэмд ШЕЗ-ийн гишүүний гэр бүл, хамаатан садан, найз нөхөд зэрэг хувийн харилцаанаас үүсэж болзошгүй сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, шүүгчийг шалгаруулах эсхүл бусад ажиллагааны үед өөрт хамаарал бүхий этгээдийн талаар шийдвэр гаргахад оролцохгүй байх, хараат бус, төвийг сахих зарчмыг баримтлах, олон нийтийн дунд биеэ зөв авч явах, ажил үүргээ гүйцэтгээгүй байгаа үедээ шүүхийн болон ШЕЗ-ийн нэр хүндэд сөрөг зүйл хийхгүй байх, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулахгүй байх, ШЕЗ-ийн гишүүний үүрэгт ажлаас гадуурх ажил үүргийн зохих хязгаарыг тогтоох, хуульд зөвшөөрснөөс бусад бэлэг, шан харамж авахгүй байх зэрэг асуудлыг тусгах боломжтой. ШЕЗ-ийн гишүүн энэ мэт ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэх асуудлыг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулж шийдвэрлэх боломжтой. Иймд ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрэм, түүнийг зөрчсөн эсэх маргааныг шийдвэрлэх харьяаллын асуудлыг цаашид судалж хуульчлах хэрэгтэй.

*Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд зөвлөх хороодыг байгуулах тухай*

Монгол Улсад шүүхийн захиргааны нийтлэг чиг үүргүүдийг бараг бүгдийг нь ШЕЗ-д төвлөрүүлсэн учраас хэт хүчтэй шүүхийн зөвлөл бий болж энэ нь цаашид шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэл үүсгэж болзошгүй. Шүүхийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг өргөн болохын хэрээр шүүхийн захиргааны байгууллагаас үзүүлэх үйлчилгээний чанар муудах, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд доголдох эрсдэл гарч магадгүй. Иймд шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг хороодоор дамжуулан хэрэгжүүлэх бөгөөд шүүгчид ийм хороодод үндсэн ажлынхаа хажуугаар сайн дураараа ажилладаг туршлагыг нэвтрүүлэх хэрэгтэй. ШЕЗ-ийн тодорхой чиг үүргээр зөвлөх шинжтэй хороодыг байгуулах хэрэгтэй.

Шүүхийн захиргааны зарим чиг үүргийг ШЕЗ-өөс байгуулсан хороодод шилжүүлж гүйцэтгүүлснээр ШЕЗ-ийн ачаалал буурах, шүүхийн захиргаа дахь шүүгч нарын оролцоог хангах, санаа бодлыг тусгах, улмаар шүүхийн үйлчилгээний чанар сайжрах боломжтой.

Зарим оронд шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг тусдаа бие даасан хороодоор гүйцэтгүүлдэг туршлага бий. Тухайлбал, Болгарын Шүүхийн дээд зөвлөл өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд байнгын болон түр хороод ажиллуулдаг.<sup>80</sup> Болгарын Шүүхийн дээд зөвлөл дараах 11 хороотой:<sup>81</sup> Шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагчдын үнэлгээний хороо; Төсөв санхүүгийн хороо; Эрх зүйн хороо; Мэргэжлийн ёс зүйг хэвшүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх хороо; Шүүхийн захиргааны удирдлагын хороо; Мэргэжлийн шалгалт, мэдээллийн технологи, статистикийн хороо; Сахилгын хороо; Гадаад харилцааны хороо; Сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг илрүүлэх хороо; Шүүхийн судалгааны хороо; Олон нийттэй харилцах хороо.

АНУ-ын холбооны шүүхүүдийн захиргааны ажилд дэмжлэг үзүүлэх, зөвлөх чиг үүрэгтэй Шүүхийн хурал (Judicial Conference) гэж байгууллага бий. Шүүхийн хурал нь АНУ-ын Ерөнхий шүүгч, бусад шүүгчээс бүрддэг бөгөөд шүүхийн зөвлөлийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэдэг боловч шүүхийн зөвлөл биш юм. Шүүхийн хуралд Аудит болон захиргааны байгууллагын хариуцлагын хороо, Шүүгчийн ёс зүйн хороо, Шүүх захиргаа, хэргийн менежментийн хороо, Мэдээлэл технологийн хороо, Олон улсын харилцааны хороо, Шүүхийн эх үүсвэрийн хороо, Шүүхийн аюулгүй байдлын хороо, Шүүхийн байр, тоног төхөөрөмжийн хороо зэрэг байнгын хороод ажиллахаас гадна Хоёр зуун жилийн ойг тэмдэглэх хороо зэрэг түр хороог байгуулан ажилладаг.<sup>82</sup> Хороод нь шүүхийн захиргааны холбогдох асуудлаар шийдвэр гаргах бүрэн эрхгүй бөгөөд цэвэр зөвлөх чиг үүрэгтэй.

АНУ-ын Хуульчдын холбооны дэргэд Хуульчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо ажилладаг. Энэхүү хороо нь ёс зүйн асуудлаар хүсэлт ирүүлсэн хуульчид шууд зөвлөгөө өгөх болон хуульчдын ёс зүйн асуултад үндэслэн ерөнхий ач холбогдол бүхий зөвлөмж гаргах гэсэн үндсэн

<sup>80</sup> “Bulgarian Regulation on the Organization of the Work of the Supreme Judicial Council and Its Administration,” *Supreme Judicial Council of Bulgaria*, 2011, <http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf>.

<sup>81</sup> Directorate “International Relations,” “Supreme Judicial Council of the Republic of Bulgaria,” *Supreme Judicial Council of Bulgaria*, n.d., 7, <http://vssold.justice.bg/en/brief/Broshura-new-eng-final.pdf>.

<sup>82</sup> “History of the Federal Judiciary: Administrative Offices and Agencies,” *Federal Judicial Center*, n.d., [http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/admin\\_01\\_01\\_02.html](http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/admin_01_01_02.html).

хоёр чиглэлээр ажилладаг.<sup>83</sup> Хороо нь хуульчийн мэргэжлийн ажлын явцад үүссэн ёс зүйн асуудлын тухай хүсэлтийг хүлээн авч, уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэвэл зохистой талаар тухайн хуульчид хариу зөвлөгөө илгээх, зарим ёс зүйн асуудлуудыг утсаар хүлээн авч, зөвлөгөө өгдөг. Түүнчлэн, энэ хороо нь өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд ёс зүйн зөвлөмж гаргах бөгөөд зөвлөмж нь шүүхийн шийдвэр шиг захирсан, заавал биелэгдэх шинжгүйгээрээ онцлог.<sup>84</sup>

АНУ-ын олон мужид шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороод (ethics advisory committees) ажилладаг.<sup>85</sup> Шүүхээс эсхүл шүүхийн оролцоотойгоор байгуулагдсан энэ төрлийн инстүүц шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгдөг. Энэ хорооны үндсэн зорилго бол ёс зүйн хувьд эргэлзээтэй асуудал тулгарсан үед хүсэлтийнх нь дагуу шүүгчид зөвлөмж өгөх явдал. Мөн, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой судалгаа хийж, нийтлэг тулгарч болзошгүй ёс зүйн асуудалд зөвлөмж боловсруулж нийтэлдэг. Шүүгчдийг ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, шүүгчийн зан төлөвийг төлөвшүүлэх, зөв шийдвэр гаргахад нь тусалдаг.

Шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгөх хорооны бүтэц, үйл ажиллагааг АНУ-ын Колорадо мужийн жишээн дээр авч үзье. Колорада мужид шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөл байдаг.<sup>86</sup> Энэ зөвлөл нь тус мужийн Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн томилсон 5 гишүүдээс бүрддэг. Зөвлөлийн гурван гишүүн нь мужийн шүүгч байх бөгөөд эдгээрийн нэг нь мужийн дүүргийн шүүхийн шүүгч, нөгөө нь мужийн эсхүл орон нутгийн шүүхийн шүүгч. Доод тал нь нэг шүүгч хотын шүүхийн, нэг шүүгч орон нутгийн шүүхээс томилогдох бөгөөд шүүгч гишүүн нь ажиллаж байгаа эсхүл тэтгэвэртээ гарсан байж болно. Нэг гишүүн нь шүүгч биш бөгөөд хуульчийн зөвшөөрөлгүй иргэн байх ёстой. Үлдсэн нэг гишүүн нь шүүгчээр ажиллаагүй, шүүгчээр ажиллаж байгаагүй өмгөөлөгч байх бөгөөд тус мужид 10-аас доошгүй жил хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлсэн туршлагатай байна. Зөвлөлийн гишүүд даргаа дотроосоо сонгодог.

Колорадо мужийн хувьд Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөлийн гишүүд 3 жилийн хугацаатай сөөлжилж томилогддог. Үүний тулд анхны

<sup>83</sup> Bruce Green, "Bar Association Ethics Committees: Are They Broken?," *Hofstra Law Review* 30 (2002): 737.

<sup>84</sup> Мөн тэнд.

<sup>85</sup> "A National Survey of Judicial Ethics Advisory Organizations," May 13, 1994, <http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado>.

<sup>86</sup> "The Colorado Judicial Ethics Advisory Board Pursuant to Chief Justice Directive 94-01," *A National Survey of Judicial Ethics Advisory Organizations*, May 13, 1994, <http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado>.

томилгоонд 2 гишүүнийг нэг жилийн хугацаатай, 2 гишүүнийг хоёр жилийн хугацаатай, үлдсэн 1 гишүүнийг гурван жилийн хугацаатай томилж, дараагийн гишүүдийг гурван жилээр томилдог.<sup>87</sup> Үүний учир нь гэвэл гишүүдийн бүрэн эрхийн дуусах хугацаа зөрж, зөвлөлийн залгамж чанарыг хадгалахын зэрэгцээ шинэчлэгдэх боломж олгодог.

Колорадогийн Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөл дараах үе шатаар ажилладаг:<sup>88</sup>

*Зөвлөмж авах талаар хүсэлт гаргах.* Шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж авах хүсэлтийг Колорадогийн шүүхийн сахилгын хорооны албаны дарга болон ерөнхий зөвлөх (сахилгын зөвлөх)-д гаргана. Хүсэлтийг зөвхөн Колорадо мужийн идэвхтэй ажиллаж байгаа шүүгч эсхүл уг мужийн ахлах шүүгчийн хөтөлбөрт хамрагдаж буй гишүүд гаргах эрхтэй.

*Зөвлөмж авах талаарх хүсэлтийн агуулга.* Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж гаргуулах талаарх хүсэлт нь товч, ойлгомжтой бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн талаар ирээдүйд бий болж болзошгүй үйл явдлыг зохицуулах зорилготой байна. Хүсэлт гаргаж буй этгээд Зөвлөлд хүсэлт гаргахдаа өөрийн талаарх мэдээллээ нууцлах ёсгүй. Мөн, өөрийн гаргаж буй асуудлаар ёс зүйн болон хууль зүйн судалгаа хийж хавсаргах хэрэгтэй. Түүнчлэн, хүсэлт гаргаж буй этгээд нь уг асуудлаар Колорадогийн шүүхийн сахилгын хорооноос хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байгаагүйг илтгэсэн бичгийг хавсаргана. Дээрх шаардлагатай баримт бичгүүдийг хавсаргаагүй тохиолдолд хүсэлтийг зөвлөл хүлээн авахгүй.

*Ёс зүйн зөвлөмжийн агуулга.* Зөвлөмжийн агуулгад хүсэлт гаргагчийн нэрийг дурдах шаардлагагүй. Зөвлөмж нь Колорадогийн Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчих эсэх тухай байх бөгөөд түүнийг тайлбарласан шинжтэй байна. Зөвлөмж нь хууль зүйн болон өмнө шийдвэрлэгдэж байсан асуудлыг тусгаагүй байна. Хэрэв хүсэлт гаргаж буй этгээдийн ёс зүйн болон хууль зүйн факт нь тодорхой бус, бүрхэгээс нэмэлт мэдээлэл хэрэгтэй бол зөвлөл нь асуудлыг хэлэлцэхээс татгалзана эсхүл нэмэлт мэдээлэл шаардана. Зөвлөлд ирүүлсэн нэмэлт мэдээлэл нь мөн л тодорхой бус, бүрхэг, хангалтгүй эсхүл зохих хугацаанд ирүүлээгүй бол зөвлөл хүсэлт илгээсэн этгээдэд асуудлыг хэлэлцэх боломжгүй болсон шалтгааныг хариу мэдэгдэнэ.

*Зөвлөлийн хуралдаан.* Зөвлөл нь жилд зургаан удаа хуралддаг. Зөвлөл нь хүсэлтийг ойролцоогоор 60 хоногийн дотор хэлэлцдэг.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Мөн тэнд.

<sup>88</sup> Колорадо мужийн Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөлийн дүрмээс түүвэрлэн авав. Мөн тэнд.

<sup>89</sup> “Judicial Ethics Advisory Board,” *Colorado Judicial Branch*, n.d., [https://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme\\_Court/Committees/Committee.cfm?Committee\\_ID=15](https://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme_Court/Committees/Committee.cfm?Committee_ID=15).

*Зөвлөмжийг холбогдох байгууллагуудад илгээх.* Ёс зүйн зөвлөмжүүд нь зөвхөн зөвлөсөн шинжтэй. Зөвлөл нь зөвлөмж тус бүрийг Колорадогийн Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүхийн сахилгын хороо, Колорадогийн их сургуулийн хуулийн номын сан, Колорадогийн хууль зүйн ба Америкийн шүүхийн нийгэмлэгийн сэтгүүл зэрэг газруудад илгээн зөвлөмжийн эх хувийг Шүүхийн сахилгын хороонд хадгалдаг.

Шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй хороо эсхүл өөр бусад инстүүц Монголд одоогоор байхгүй. Шүүгчийн ёс зүй гэдэг бол олон төрлийн харилцааг хамардаг учраас шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нарийн төвөгтэй зохицуулалт ихтэй. Нөгөө талаас, амьдралын бүх харилцааг нэг бүрчлэн хууль, дүрэмд зааж зохицуулах боломжгүй учраас ерөнхий зарчмыг тусгах, тайлбарлах, хэрэглэх шаардлага тулгардаг. Шүүгч ёс зүйн дүрэмд тодорхой заагаагүй, зарчмаар шийдвэрлэгдэх асуудалтай тулгарах боломжтой. Ийм асуудлыг шийдвэрлэхэд нь шүүгчид зөвлөн туслах зорилготой бүтэц ажиллах хэрэгцээ бий.

Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгаар “Зарим улсад шүүгчийн ёс зүйгээр мэргэшсэн хүмүүсээс бүрдсэн Шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо ажилладаг. Шүүгч ёс зүйн хувьд шийдвэрлэхэд төвөгтэй асуудал тулгарвал уг хороонд бичгээр хүсэлт гаргадаг. Хороо уг хүсэлтэд буй асуултад өгсөн хариулт, түүний үндэслэлээ зөвхөн тухай шүүгчид явуулдаг бөгөөд тухайн шүүгчийн хувийн мэдээллийг чанд нууцалдаг. Монгол Улсад ийм чиг үүрэгтэй хороо байгуулах шаардлагатай юу?” гэсэн асуултад оролцогчдын 60 хувь нь байх шаардлагатай, 22 хувь нь шаардлагагүй, 17 хувь нь дүгнэж мэдэхгүй байна гэсэн хариулт өгсөн. Үүнээс үзэхэд шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгөх чиг үүрэг бүхий бүтэц бий болбол хүлээн зөвшөөрөх байдал өндөр төдийгүй эрэлт хэрэгцээтэй. Монгол Улсад шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг тусдаа бие даасан хороогоор гүйцэтгүүлэх, ялангуяа шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж өгөх чиг үүрэг бүхий хороог байгуулах боломжтой эсэхийг цаашид судлах нь зүйтэй.

### 2.3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх

ШЕЗ-ийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг 1993, 2002 оны ШТХ-иудаар тогтвортой тодорхойлж ирсэн бол 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулсан. Энэ судалгааны 1.1-р хэсэгт авч үзсэн шалгуурын дагуу ШЕЗ-ийн чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг хүснэгтээр хуруулсныг Хавсралт 4-өөс харна уу.

Эндээс үзэхэд Монгол Улсын ШЕЗ-ийн хэрэгжүүлж байгаа нийт чиг үүргийг Хойд Европ загвартай улсуудад гурван өөр байгууллага хэрэгжүүлдэг бол Өмнөд Европ загвартай улсуудад хоёр тусдаа байгууллага хэрэгжүүлдэг. Шүүхийн захиргааны дараах нийтлэг чиг үүрэг бараг бүгдээрээ ШЕЗ-д төвлөрдөг: (1) шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого; (2) шүүхийн менежмент, (3) шүүхийн төсөв; (4) шүүгчийн шалгаруулалт; (5) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, (6) шүүгчийн сахилга.

Хавсралт 4-өөс харахад 1993, 2002 оны ШТХ-иудаар ШЕЗ-д зөвхөн шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах саналыг эрх бүхий этгээдтэй зөвшилцөн УИХ-д гаргах бүрэн эрхийг өгсөн байсан бол 2012 оны ШЗТХ-иар энэ бүрэн эрхийг нь хадгалахын зэрэгцээ маш өргөн хүрээтэй бодлого тодорхойлох эрх мэдэл өгчээ. Мөн, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх ШЕЗ-ийн бүрэн эрх 1993, 2002 оны ШТХ-иудад байснаас илүү өргөн хүрээнд тодорхойлжээ. Шүүхийн төсөвтэй холбоотой ШЕЗ-ийн бүрэн эрх 1993 оноос хойш тогтвортой байж ирсэн боловч 2012 оны ШЗТХ-д хэд хэдэн шинэлэг зохицуулалт орсны нэг нь Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхтэй болсон явдал (ШЗТХ, 6.1.1). Шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой ШЕЗ-ийн бүрэн эрхийн цөм 1993 оноос хойш тогтвортой байгаа боловч 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар илүү өргөтгөсөн. ШЕЗ шүүгчийн шалгаруулалтыг зохион байгуулах, шүүгчийг томилох, чөлөөлөх, шилжүүлэх, огцруулах саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхтэй гэж бүх хуульд тусгагдаж ирсэн. Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг Шүүхийн мэргэшлийн хороо үнэлж, үнэлгээний үр дүнгээс хамааруулан шүүгчийн цалинг 50 хүртэл хувиар нэмэх эсхүл огцруулах эсэх асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг ШЕЗ-д өгсөн байсан боловч үүнтэй холбоотой заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хуулийн цэц 2015 онд хүчингүй болгосон. Дээрх бүрэн эрхээс гадна ШЕЗ шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол, хараат бус, халдашгүй байдлыг хамгаалах ерөнхий чиг үүрэгтэй явж ирсэн бол 2012 оны ШЗТХ-аар энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд авах арга хэмжээг илүү тодорхой болгож заажээ.

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил, сахилгын асуудлыг шийдвэрлэхэд ШЕЗ оролцдоггүй мэт боловч анхааралтай харвал тийм биш юм. Шүүхийн ёс зүйн хороо (ШЕЗХ) нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй боловч ШЕЗ шүүгчийн ёс зүй, сахилгын



асуудалтай холбоотой хэд хэдэн чухал эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Жишээлбэл, ШЭЗБТХ-ийн 37.2-т зааснаар ШЕЗХ шүүгчид огцруулах сахилгын шийтгэл оногдуулсан бол түүнийг огцруулах асуудлыг ШЕЗ Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянаж шийдвэрлэх бие даасан байгууллага (Шүүгчийн сахилгын хороо, Шүүхийн сахилгын хороо, Шүүхийн ёс зүйн хороо) ажиллаж ирсэн боловч ноцтой зөрчил гаргасны улмаас огцруулах шийтгэл оногдуулсан тохиолдолд ШЕЗ тухайн шүүгчийг огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг ийм журам 1993 оноос хойш үйлчилж байна. 2012 оны ШЭЗБТХ-иар энэ журмын хугацаа зэргийг илүү тодорхой болгосон. Мөн, ШЕЗ нь шүүгчийг чөлөөлөх болон огцруулах өргөн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээр ШЭЗБТХ-ийн 18-р зүйлд заажээ. Уг хуулийн 18.4-т заасан дараах үндэслэлээр ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн шүүгчийг огцруулна: (1) шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн; (2) сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн; (3) гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон; (4) хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгосон; (5) эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авах тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон. Шүүгчийг огцруулах эсэх эдгээр үндэслэл нь давхар шүүгчийн ёс зүйн зөрчил болох бөгөөд эдгээр үндэслэлээр ШЕЗХ-ны шийдвэр гарсан эсэхээс үл хамааран ШЕЗ тухайн шүүгчийг огцруулах саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхтэй гэж ойлгогдож байна.

Шүүгчийг чөлөөлөх үндэслэлийг тогтоож шийдвэрлэх эрх мэдлийг ШЕЗ хэрэгжүүлдэг. ШЭЗБТХ-ийн 18.3-т зааснаар ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн дараах үндэслэлээр шүүгчийн бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгож чөлөөлнө: (1) шүүгч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтээ бичгээр гаргасан; (2) эрүүл мэндийн болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон; (3) өөр ажилд шилжсэн, томилогдсон, эсхүл сонгогдсон; (4) Монгол Улсын харьяатаас гарах болсон, эсхүл гадаад улсын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суух эрх авсан; (5) шүүгч улс төрийн сонгуульд нэр дэвших болсон; (6) шүүгчийн иргэний эрх зүйн чадамжийг хязгаарласан, эсхүл иргэний эрх зүйн чадамжгүйд тогтоосон шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон; (7) шүүхийг татан буулгах, эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбогдуулан өөр шүүхэд шилжүүлэхээс шүүгч өөрөө татгалзсан; (8) шүүгч нас барсан, эсхүл нас барсанд тооцох тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин

төгөлдөр болсон. Шүүгч эрүүл мэндийн болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон эсэх, шүүгчийн иргэний эрх зүйн чадамж нь хязгаарлагдсан эсэх зэрэг фактын маргаантай байж болох асуудлыг ч ШЕЗ шийдвэрлэж, шүүгчийг чөлөөлөх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын ШЕЗ бусад улсын шүүхийн зөвлөлтэй харьцуулахад илүү өргөн эрх мэдэлтэй. Шүүхийн захиргааны бараг бүх эрх мэдлийг ШЕЗ дангаар хэрэгжүүлж эсхүл хэрэгжүүлэхэд оролцдог. Шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого, шүүхийн менежмент, шүүхийн төсөв, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ, шүүгчийн ёс зүй, сахилгатай холбоотой чиг үүрэг, түүнийг дагасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуульд заасан. Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгад оролцогчдоос “ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ” гэж асуухад оролцогчдын 44 хувь буюу 92 хүн “Эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсэн,” 38.8 хувь буюу 81 хүн “Шаардлагатай түвшинд нь төвлөрүүлсэн,” 7.7 хувь буюу 16 хүн “Эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн гэж үзэхгүй байна,” үлдсэн 9.6 хувь буюу 20 хүн “Дүгнэж мэдэхгүй байна” гэж тус тус хариулсан. Энэ нь одоогийн ажиллаж буй ШЕЗ-ийг өргөн эрх мэдэлтэй гэж шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнууд үнэлдгийг харуулж байна.

Өргөн эрх мэдэлтэй шүүхийн зөвлөл эргээд шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдалд халтай гэсэн дүгнэлтийг энэ судалгааны 1.4 дэх хэсэгт хийсэн билээ. Тиймээс, Монгол Улсын ШЕЗ-ийн хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг задалж, өөр өөр бие даасан байгууллагаар хэрэгжүүлж, хяналт тэнцэл бүхий тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй. “ШЕЗ-ийн Шүүхийн захиргааны тухай хуульд заасан захиргааны чиг үүргүүдээс аль чиг үүргийг хэрэгжүүлбэл зохистой вэ” гэсэн асуултад санал асуулгад оролцогчдын 29.4 хувь шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн бүрэн эрх, 24.8 хувь шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрх, 11.7 хувь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрхийг одоогийнх шигээ ШЕЗ хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзсэн. Мөн, энэхүү санал асуулгад оролцогчдоос ШЕЗ нь бодлого тодорхойлох чиг үүрэг буюу хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах, хууль санаачлах эрх бүхий этгээдэд уг төслөө уламжлах, бусдын боловсруулсан төсөлд санал өгөх, бусад орны ижил төстэй байгууллагатай хамтран ажиллах, шүүхийн хүний нөөц, судалгааны зэрэг чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар тандаж асуухад судалгаанд оролцогчдын 60 орчим хувь нь энэхүү чиг үүргээ харьцангуй сайн гүйцэтгэж байна гэж үзжээ. ШЕЗ-ийн хэрэгжүүлбэл зохих гол чиг үүргүүд бол шүүхийн захиргааны

менежмент, шүүхийн төсөв, шүүх эрх мэдлийн бодлого тодорхойлохтой холбоотой чиг үүрэг гэж үзсэн нь энэ төслийн хүрээнд хийсэн харьцуулсан судалгааны дүгнэлттэй тохирч байна.

Шүүхийн захиргааны одоогийн чиг үүргийг дараах байдлаар гурав ангилж гурван өөр байгууллагад харьяалуулах саналтай байна. Шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсөвтэй холбоотой чиг үүргийг одоогийнх шигээ ШЕЗ хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Өмнөд Европ загварт байдаг шиг эдгээр чиг үүргийг Хууль зүйн яаманд харьяалуулбал шүүхийн инстүүцийн бие даасан байдалд улс төрийн нөлөө орох эрсдэл үүсэх учраас Хойд Европ загварын шүүхийн зөвлөл шиг бие даасан, завсрын байгууллага хэрэгжүүлбэл тохиромжтой. Шүүхийн мэргэшлийн хороо болон Шүүгчийн ёс зүй хороо нь ШЕЗ-ийн доторх байгууллага гэхээсээ илүү түүнээс бие даан ажиллавал шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдалд тустай.

Шүүгчийг шалгаруулах үндсэн чиг үүргийг Шүүхийн мэргэшлийн хороо гүйцэтгэх хэрэгтэй бөгөөд уг чиг үүргийг Шүүхийн мэргэшлийн хороо дагнан хийх нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад ач холбогдолтой. ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулах, гишүүдийг нь томилох, холбогдох журам, дүрмийг батлах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боловч Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үйл ажиллагаанд оролцох, шалгалтын дүнд нөлөөлөхгүй, шүүгчийн шалгалт дээр хамгийн өндөр оноо авсан хүнийг Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлдэг болох нь зүйтэй. Ийм зохицуулалт хийхийг хүчтэй шүүхийн зөвлөл бүхий улсуудад зөвлөсөн: “Тусдаа мэргэшсэн комиссыг байгуулж, шүүгчийн шалгаруулалтын бичгэн болон аман шалгалтыг авах эрх хэмжээг эдлүүлэх хэрэгтэй. Энэ тохиолдолд шүүхийн зөвлөлийн эрх хэмжээ зөвхөн зөв журмын дагуу ажилласан эсэхийг шалгахар хязгаарлагдах хэрэгтэй.”<sup>90</sup> Ингэснээр шүүгчийг шалгаруулах мерит зарчим жинхэнэ утгаар хэрэгжинэ. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийн нэрийг ШЕЗ Ерөнхийлөгчид шууд өргөн мэдүүлдэг болно гэсэн үг. Хэрэв Мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдээс аль нэгийг нь сонгож байгаа бөгөөд энэ сонголт ямар шалгуураар хийгдэж байгаа нь тодорхойгүй тохиолдолд шүүгчийн шалгаруулалт ШЕЗ-өөс шууд хамааралтай байгаагийн илрэл.

<sup>90</sup> 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,” 5.

Шүүгчийн шалгаруулалтыг Шүүхийн мэргэшлийн хороо дангаар хийж болох эсэх талаар асуухад Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгад оролцогчдын 45.2 хувь нь Шүүхийн мэргэшлийн хороо шүүгчийг шалгаруулж, ШЕЗ шүүгчийн шалгаруулалтыг зохион байгуулахад тусалдаг байвал зохистой гэж үзжээ. Мөн, шүүгчийг шалгаруулахад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж үзэж байна уу гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчид 48.1 хувь зарим талаар нөлөөлнө гэж дүгнэжээ. Түүнчлэн, шүүгчийг шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус түүнээс тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлбэл зохистой гэж судалгаанд оролцогчдын 40.7 хувь үзжээ. Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгад оролцогчдын 37 хувь нь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээнд хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийн нэрийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох нь зүйтэй бөгөөд ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулах, түүний ажлын албанд дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр оролцож болно гэж хариулжээ.

Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийдэг тусгай хороог ШЕЗ байгуулж ажиллуулах боломжтой. Гэхдээ, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг шүүгчийг сайшаах эсхүл шийтгэх зорилгоор бус тухайн шүүгчид хөгжиж дэвжихэд туслах зорилготойгоор явуулах зохицуулалтыг хуульд суулгах хэрэгтэй. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний дүнгээр шүүгчийн цалин нэмэх эсхүл хариуцлага тооцох асуудлыг ШЕЗ-д өгөх ёсгүй. Ийм үр дагавар бүхий үнэлгээ нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг үүсгэсэн гэсэн Цэцийн шийдвэр зөв гарсан. Мөн, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг хийх бие даасан хороо байгуулах хэрэгтэй. Шүүгчийн шалгалт авах чиг үүрэгтэй хороонд үнэлгээний эрх мэдэл өгснөөр эрх мэдэл хэт төвлөрөхөөс гадна уг хорооны орон тооны бус гишүүдийн ачаалал ихэснэ. Энэ судалгааны 2.6 дахь хэсэгт үнэлгээтэй холбоотой асуудлыг арай дэлгэрэнгүй хэлэлцэх болно.

Шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх чиг үүргийг Шүүгчийн ёс зүйн хороо дангаар хэрэгжүүлбэл зохилтой. Шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх асуудлыг ШЕЗ биш ШЕЗХ гүйцэтгэх боломжтой. ШЕЗХ маргаан шийдвэрлэх зорилго, журам, чиг үүрэгтэй байгуулагдсан учраас фактын асуудал тогтоох, шүүгчид хариуцлага тооцох, огцруулах, чөлөөлөх шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд илүү тохирдог. ШЕЗХ-оос бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд ШЕЗ оролцох ёсгүй. Жишээлбэл, ноцтой сахилгын шийтгэл гаргасан шүүгчийг огцруулах тухай ШЕЗХ-ны шийдвэр гарсан бол заавал ШЕЗ рүү очих, улмаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргах шаардлагагүй. Шүүхийн бодлого,

захиргаа, менежмент, төсөвтэй холбоотой чиг үүрэг хэрэгжүүлэхээр байгуулагдсан ШЕЗ ийм маргаан шийдвэрлэхэд оролцвол шүүгчдийг ШЕЗ-өөс хараат болгох аюултай.

### *Шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах, шилжүүлэх талаар*

Шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн хүрээнд шүүхийг өөрчлөн байгуулсантай холбогдуулан Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж анхан болон завж заалдах шатны шүүхүүдийн бараг бүх шүүгчдийг 2013 оны 12-р сарын 18-ны өдрийн 198-р зарлигаар чөлөөлж, мөн өдрийн 199-р зарлигаар дахин томилохдоо 12 шүүгчийг томилохгүй үлдээсэн (мөн зарим шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр шүүхэд шилжүүлсэн). Эдгээр зарлигийг эсэргүүцэж иргэн Ц.Раашзэвэг, Г.Нацагдорж нар Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргасан. Цэцийн гишүүн Д.Сугар мэдээллийг шалгаж үзээд хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоол гаргасан.<sup>91</sup> Тиймээс, мэдээлэл гаргагчид Цэцийн Бага суудалд гомдол гаргасан ч хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоолыг Бага суудал хэвээр үлдээжээ.

Шүүхийг өөрчлөн байгуулсантай холбогдуулан шүүгчдийг чөлөөлж, дахин томилоход 12 шүүгчдийг томилоогүй орхисон нь шүүгчийн хараат бус байдлыг зөрчсөн эсэх маргаан дэгдээсэн. Энэ маргаантай холбоотой дараах гурван асуудал байна.<sup>92</sup> Нэгд, шүүхийг өөрчлөн байгуулахтай холбогдуулан шүүгч нарыг чөлөөлсөн нь Үндсэн хууль болон хуульд нийцсэн үү гэдэг эргэлзээтэй. Үндсэн хуулийн 51-р зүйлийн 4-т буй “Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно” гэсэн хатуу хориглолтод дээрх бүх шүүгчдийг нэгэн зэрэг чөлөөлсөн нь нийцсэн үү гэдэг судлаачид, хуульчдын анхаарлыг татаж байна. Ц.Раашзэвэг, Г.Нацагдорж нарын мэдээллийг шалгах үед шүүгчдийг чөлөөлсөн нь дараах үндэслэлтэй гэсэн тайлбарыг ШЕЗ-өөс Цэцэд хүргүүлсэн:

Шүүх байгуулах тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Шүүхийн захиргааны тухай хууль, Шүүхийн тухай

<sup>91</sup> Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж э. Ц.Раашзэвэг, Г.Нацагдорж, ҮХЦ-ийн гишүүний тогтоол, №36, 2015.03.26.

<sup>92</sup> Энэ маргааныг тойрсон асуудал энэ хоёроор хязгаарлагдахгүй. Шүүгчийн томилох, чөлөөлөх, огцруулах, шилжүүлэх үндэслэл, журмын талаар үндсэн хуулийн эрх зүйн болон харьцуулсан эрх зүйн судалгааг тусгайлан хийх шаардлагатай. Эрх зүйт ёс төлөвшсөн орнуудын энэ талаарх туршлага, дэвшилтэт зохицуулалтыг хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгохгүй бол шүүгчийн хараат бус байдал эрсдэлд орох аюултай.

багц хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуульд шинээр байгуулагдсан шүүхэд шүүгчдийг үргэлжлүүлэн ажиллах харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй тул Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шинээр байгуулагдсан шүүхэд шүүгчдийг томилуулах зорилгоор эрх зүйн үйлчлэл дуусгавар болсон шүүхэд ажиллаж байсан шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлүүлэх зайлшгүй шаардлага бий болсон.

Иймд Шүүх байгуулах тухай 2013 оны хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 8.1.2-т “Шүүгчийг томилох, ...чөлөөлөх ...саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх” гэж заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2013 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн 41 дүгээр тогтоолоор “Давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч, шүүгч нарыг албан тушаалаас чөлөөлүүлэх тухай” саналыг, мөн өдрийн 42 дугаар тогтоолоор “Давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн шүүгчдийг томилуулах тухай” саналыг тус тус Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцсэн шийдвэр юм.<sup>93</sup>

ШЭЗБТХ-ийн 18.3-т шүүгчийг чөлөөлөх 8 төрлийн үндэслэлүүдийг жагсаасан бөгөөд үүнд шүүхийг өөрчлөн байгуулахтай холбогдуулан бүх шүүгчдийг чөлөөлөх тухай байхгүй. Уг хуулийн 18.3.7-д “шүүхийг татан буулгах, эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбогдуулан өөр шүүхэд шилжүүлэхээс шүүгч өөрөө татгалзсан” бол шүүгчийг чөлөөлнө гэж байх боловч 2013 оны 12 сард чөлөөлсөн бүх шүүгчээс саналыг нь аваагүй, тэд татгалзаагүй тул энэ үндэслэлийг хэрэглээгүй гэсэн үг. ШЕЗ-ийн тайлбараар ШЭЗТХ-ийн 8.1.2-т заасан “Шүүгчийг томилох, ...чөлөөлөх ...саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх” бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гаргасан санал гэх боловч ШЭЗТХ-ийн 8.1.2-т заасан чөлөөлөх санал гаргах үндэслэл нь ШЭЗБТХ-ийн 18.3-т заасан нөхцөл үүссэн байх ёстой гэсэн логиктой. Хэрэв энэ логикоор хуулийг тайлбарлахгүй бол ШЕЗ өөрийн хүссэн үедээ шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах санал гаргах эрх хэмжээтэй болж шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой нөлөөлнө.

Хоёрт, дээр дурдсан шүүхүүдийн бүх шүүгчийг чөлөөлсөн боловч 12 шүүгчийг дахин томилоогүй нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан байж болзошгүй. Эдгээр 12 шүүгчийг *дэ факто* огцруулсантай адил явдал болжээ. Учир нь, эдгээр шүүгчдийг томилоогүй шалтгааныг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас ийнхүү тайлбарласан:

<sup>93</sup> Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж э. Ц.Рашизэвэг, Г.Нацагдорж, ҮХЦ-ийн гишүүн, тогтоол 36, 2015.03.26.

...Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн өөрийн дотоод итгэл, хараат бус байдлаар нэр дэвшигчдийг судлан үзэж шинээр байгуулагдах шүүхэд урьд өмнө шүүгчээр ажиллаж байх хугацаандаа шүүгчийн захирамжид давж заалдах гомдол гаргах эрхийг хязгаарласан заалтыг тусгаж, улмаар хүний амь нас эрсдэхэд хүргэсэн, хэргийн хариуцагчийн автомашиныг хувьдаа ашигласан, албан тасалгаандаа согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, шүүхийн шийдвэрийг удаа дараа хугацаа хэтрүүлэн гаргасан, хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан байхад ял шийтгэсэн зэрэг шүүгчийн ёс зүй, хууль тогтоомжийг ноцтойгоор зөрчсөн нэр бүхий 12 иргэнийг томилохоос татгалзсан болно.<sup>94</sup>

Шүүгчийн ёс зүйн ийм зөрчил гаргасан эсэхийг тогтоодог субъект нь Монгол Улсын хэмжээнд ганц байх ШЕЗХ болохоос ШЕЗ эсхүл Ерөнхийлөгч, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар биш. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн 51-р зүйлийн 4-т зааснаар нэгэнт томилогдсон шүүгчийг ШЕЗХ-ны эсхүл шүүхийн шийдвэрээр л огцруулах эсхүл өөрийнх нь зөвшөөрлөөр шилжүүлэх ёстой. Хэрэв дээрх 12 шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан гэж үзэж байгаа бол Ерөнхийлөгч эсхүл ШЕЗ-өөс ШЕЗХ-нд хандаж шийдвэрлүүлэх, ШЕЗХ аль нэг шүүгч үнэхээр огцруулах шийтгэл хүлээхүйц ноцтой зөрчил гаргасныг тогтоовол ном ёсоор нь огцруулах боломжтой байсан. Энэ тохиолдол нь шүүгчийн ёс зүйн бүх маргааныг дангаар нь ШЕЗХ-нд харьяалуулах, уг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд ШЕЗ болон Ерөнхийлөгч оролцохыг хуулиар хориглох шаардлагатай гэсэн энэ судалгааны дүгнэлтийг баталж байна.

Гуравт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг судлахгүйгээр шүүгчийн томилгооны асуудлыг зөв шийдвэрлэж чадахгүй. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 51-р зүйлийн 2-т ийнхүү заасан: “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.” ШЕЗ-өөс танилцуулсан эсхүл санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч заавал томилох үүрэгтэй юу эсхүл томилохоос татгалзах бүрэн эрхтэй юу гэдгийг судлах хэрэгтэй.

<sup>94</sup> Мөн тэнд.

Тэгнэ, ингэнэ гэсэн бичлэг хуульд ихэвчлэн үүрэгжүүлсэн утгатай хэрэглэгддэг жишгээр бол Ерөнхийлөгч татгалзаж болохгүй. Энийг зөв тайлбар гэж үзвэл одоогийн Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15.2-т “Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана” гэж заасан нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үг.

2013 онд шүүгчдийг чөлөөлж 12 шүүгчийг эргүүлэн томилоогүйтэй адилхан явдал 2015 онд дахин гарсан. Шүүх байгуулах тухай хуулийг Үндсэн хуулийн цэцээс хүчингүй болгосон<sup>95</sup> учраас Цэцийн шийдвэрийн дагуу шүүхийг өөрчлөн байгуулах шаардлагатай болсон. 2015 оны 6-р сарын 19-нд Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсантай холбогдуулан Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2015 оны 6-р сарын 30-ны өдөр 110 тоот зарлиг гаргаж нэр бүхий шүүгчдийг 2015 оны 7-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлж, мөн өдрийн 111 тоот зарлигаар нэр бүхий шүүгчдийг анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгчээр томилжээ. 110 тоот зарлигаар чөлөөлсөн шүүгчдээс нэгийг нь 111 тоот зарлигаар шүүгчээр эргүүлэн томилоогүй орхижээ. Энэ нэг шүүгчийг томилоогүй нь 2013 онд эргүүлэн томилогдоогүй 12 шүүгчийнхтэй адилхан шүүгчийн хараат бус байдалд нийцсэн эсэх эргэлзээг үүсгэж байна.

2015 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 1, 2-р зүйлээр хэд хэдэн аймгийн дунд нэг давж заалдах шатны, түүнчлэн хэд хэдэн дүүргийн дунд нэг анхан шатны шүүх байгуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн холбогдох хэсгийг зөрчсөн гэж үзэж иргэд Цэцэд мэдээлэл гаргасан. Уг мэдээллийн дагуу үүссэн маргааныг хянан хэлэлцэх Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаан 2015 оны 11-р сарын 11-ний өдөр болж, мэдээлэл гаргагчийн талд шийдвэрлэсэн.<sup>96</sup> Эдгээр заалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн Цэцийн дүгнэлт эцсийн шийдвэр болвол Шүүх байгуулах тухай хуулийг уг дүгнэлтийн дагуу өөрчлөх хэрэгтэй болно. Энэ тохиолдолд 2013, 2015 онуудад болсон шиг дахин шүүгчдийг чөлөөлж, зарим шүүгчийг томилохгүй үлдээх үү, өөр шүүх рүү шилжүүлэх үү гэсэн айдас шүүгчдийн дунд бий болжээ. Шүүх байгуулах тухай хуулиар шүүхийн нэр болон байгуулалтыг

<sup>95</sup> УИХ э. С.Номынбаясгалан, ҮХЦ, Тогтоол 1, 2015.01.30, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015.09.26-нд үзсэн, <http://www.legalinfo.mn/law/details/10860>

<sup>96</sup> “Үндсэн хуулийн цэц хуралдана” (Medee.MN, 2015.11.04), <http://www.medee.mn/main.php?eid=70398>.



өөрчлөх бүрт шүүгчийг тодорхойгүй үндэслэлээр чөлөөлж эргүүлэн томилохгүй үлдээх, өөр шүүх рүү шилжүүлэх нь Үндсэн хуулийн суурь зарчим болсон шүүгчийн хараат бус байдалд нийцсэн үү гэдэгт эрх зүйт ёсонд итгэдэг хүн бүхэн санаа зовохоос өөр аргагүй.

## 2.4. Шүүхийн төсөв

Үндсэн хуульт ардчилалд шүүх нь төрийн эрх мэдлийн нэгэн салаа болохын хувьд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бусаар ажиллах нөхцөл хангагдсан байх ёстой. Тухайлбал, шүүхийн дэд бүтэц, шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж зэрэг нэг нэгнээсээ харилцан хамааралтай асуудлыг зохистойгоор шийдвэрлэх замаар шүүгчийн хараат бус ажиллах материаллаг нөхцөлийг бүрдүүлэх нь чухал. Энэ нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд идэвхтэй дэмжлэг үзүүлэхгүй бол болохгүй.

Төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн дунд шүүх нь материаллаг утгаараа хамгийн сул юм. Шүүхийн нийгэм дэх үүрэг нь өөрийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс идэвхтэй туслалцааг шаарддаг. Парламент нь зохистой санхүүжилтээр хангах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлэх шаардлагатай.<sup>97</sup>

Монгол Улсын хувьд зохистой санхүүжилтээр шүүхийг хангах талаар Үндсэн хуулийн 48.3-д “Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж заасан. Улмаар 2012 оны ШТХ-ийн 2-р бүлэгт шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан төсөвтэй байх талаар тусгажээ. Энэ зохицуулалт нь шүүн таслах ажлыг чанартай, хүртээмжтэй, сайн гүйцэтгэхэд шаардлагатай төсвийг төрөөс хангаж өгөх тухай шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэлбэр.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахтай холбоотой чиг үүргийг дагнан хэрэгжүүлэх эрх хэмжээ бүхий байгууллага бол ШЕЗ. Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид ШЕЗ-ийн энэ чиг үүрийн ач холбогдлыг ийнхүү тодорхойлжээ:

<sup>97</sup> Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй,” *Хуульчийн ёс зүй (гарын авлага)* дотор (УБ: Хууль зүйн үндэсний төв, 2004), 24.

Үндсэн хуулийн 48.3-д заасан “Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэсэн үндэслэлийг хэрэгжүүлэхэд УИХ, ЗГ шийдвэрлэх үүрэгтэй ч уг асуудлаар бодлого боловсруулах, нааштайгаар шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, өөрөө боломжийн хэмжээнд шийдвэрлэх, гарсан хууль шийдвэрийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах, шүүгчийн хараат бус шүүхийн бие даасан байх зарчмыг гажуудуулахтай тэмцэх, хөндлөнгийн нөлөөнөөс хамгаалах шаардлагатай. Энэ бүх ажил үүргийг “мэргэшил” болгон дагнаж эрхэлдэг, Үндсэн хуулийн байгууллага нь даруй Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл мөн.<sup>98</sup>

Учир нь, Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 3-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл ажиллана” гэж тусгасан.

Шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлын зарчмыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гурван тулгамдсан асуудал байгааг судалгааны энэ хэсэгт авч үзнэ: (1) ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслөө УИХ-д өөрөө шууд өргөн барих; (2) шүүхийн дэд бүтцийн асуудлыг шийдвэрлэх; (3) шүүгчийн цалинг тогтоох.

### *Шүүхийн төсвийн төслийг УИХ-д шууд өргөн барих тухай ШЕЗ-ийн бүрэн эрх*

1993 оны ШТХ-иар шүүхийн төсөвтэй холбоотой гурван төрлийн бүрэн эрхийг ШЕЗ-д өгсөн. Нэгд, ШЕЗ бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг УИХ-д оруулдаг байсан (ШТХ, 1993, 35.1.2/). Хоёрт, шүүхийн төсвийг ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн УИХ баталж, улсын төвлөрсөн төсөвт тусгахаар заасан байсан (ШТХ, 1993, 60.1). ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг хөндлөнгийн магадлан шинжлэх байгууллагаар дүгнэлт гаргуулж, дүгнэлтийг үндэслэн УИХ-д өргөн мэдүүлж батлуулах тухай ч заасан байв (ШТХ, 1993, 35.1.3/). Хэдий тийм боловч уг заалт нь Төсвийн тухай хуультай зөрчилтэйн улмаас хэрэгждэггүй, шүүхийн төсвийн төслийг батлах үйл явц Сангийн яамнаас шууд хараат байдлаар явж иржээ.<sup>99</sup> Гуравт, ШЕЗ нь УИХ-аас батлагдсан шүүхийн төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад хяналт тавих үүрэгтэй байсан (ШТХ, 1993, 35.1.3/). Гэвч, 2002 оны ШТХ-иар шүүхийн төсөвтэй холбоотой ШЕЗ-ийн хоёр дахь бүрэн эрхийг хасаж, улмаар шүүхийн төсвийг

<sup>98</sup> Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2:153.

<sup>99</sup> Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5.

боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрх Сангийн яаманд шилжсэн. Уг хуулиар ШЕЗ нэг болон гурав дахь бүрэн эрхийг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан. ШЕЗ бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг УИХ-д өргөн мэдүүлэх (ШТХ, 2002, 62.1.2) бөгөөд шүүхийн төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад нь хяналт тавих (ШТХ, 2002, 62.1.3) бүрэн эрхтэй байв.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага бол ШЕЗ. ШЕЗ энэхүү чиг үүргээ гүйцэтгэх талаарх эрх хэмжээ харьцангуй хомс байсан. Тухайлбал, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль батлагдахаас өмнө гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийн төслийг улсын нэгдсэн төсөвт багтаан хамтад нь УИХ-д өргөн барьдаг байсны улмаас шүүхийн төсвийн төслийг үндэслэлгүйгээр танах, судалгаанд тулгуурлалгүй шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барьдаг явдал гарч байжээ. Шүүхийн төсөв жил бүр 30-40 хувь нь төсөвлөснөөс буурч батлагддаг жишиг тогтсон байсан.<sup>100</sup> Сангийн яамаар дамжуулан УИХ-д өргөн барихдаа шүүхийн төсвийг үндэслэлгүй танаж байсан нь шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат байдалд оруулж болзошгүй байв.

Зарим оронд ч гэсэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг үндэслэлгүйгээр бууруулсан тохиолдол гарч байсан. Гэвч, шүүхийн төсвийг үндэслэлгүйгээр бууруулсан нь нотлогдсон бол шүүхээс энэхүү шийдвэрийг хүчингүй болгож, тухайн танагдсан төсвийг буцаан олгуулахаар шийдвэрлэж байсан. Тухайлбал, 1969 оны 12-р сард АНУ-ын Филадельфи хотын иргэний шүүхээс хотын санхүүгийн албаны захиралд 1970 оны санхүүгийн жилд зориулан 20 сая долларын төсвийг өргөн мэдүүлсэн боловч хотын даргын зөвлөснөөр хотын зөвлөл зөвхөн 16.5 сая долларын санхүүжилт олгохоо мэдэгдэж, шүүхэд нэмэлт 3.5 сая долларын санхүүжилт олгохоос татгалзсан. Гэвч, шүүхээс хотын зөвлөлийг нэмэлт санхүүжилтээр хангах ёстой гэж шийдвэр гарчээ.<sup>101</sup> Түүнчлэн, 1991 онд Нью Йорк мужид шүүхийн төсвийг өргөн барихтай холбоотой маргаан гарч байжээ. Мужийн ерөнхий шүүгч Саломон Воклер нь мужийн шүүхэд зориулж 966.4 сая долларын төсвийн төслийг мужийн хууль тогтоогчдод өргөн барихад мужийн захирагч Марио Күомогийн зүгээс төсвийн төслийнхөө 10 хувийг хасах

<sup>100</sup> Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь (бодлогын тойм судалгаа), 31.

<sup>101</sup> G. Gregg Webb and Keith E. Whittington, "Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers," *Judicature* 88, no. 1 (2004): 15.

шаардлагатай гэж зөвлөжээ. Энэ байдлыг мужийн ерөнхий шүүгч эсэргүүцэж хэвлэлийнхэнд хандаж “...бидний өргөн мэдүүлсэн шүүхийн төсвийн төслийг бүрэн бүтнээр нь батлаагүй, 889.3 сая доллар болгон бууруулсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн хэрэг” гэж мэдэгдэж мужийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан. Энэ нэхэмжлэлийг мужийн шүүхээс хангасан бөгөөд Мужийн захирагчийн зүгээс шүүхийн шийдвэрийг эсэргүүцэж Холбооны дүүргийн шүүхэд сөрөг нэхэмжлэл гаргасан ч амжилт олоогүй.<sup>102</sup>

Монгол Улсын хувьд 2012 онд Шүүхийн тухай багц хуулийг баталснаар ШЕЗ шүүхийн төсвийг Засгийн газраар дамжуулалгүйгээр шууд УИХ-д өргөн барьдаг болсон нь шүүхийн гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байх нэг чухал баталгааг бүрдүүлжээ. 2012 оны ШЗТХ-ийн 6.1.1-д “Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх” гэсэн заалт орсны дагуу ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг УИХ-д шууд өргөн барьдаг болсон үеэс хойш улсын төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хэмжээ нэмэгдэх хандлагатай байна. Тухайлбал, Монгол Улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувь 1997 оноос хойш ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.<sup>103</sup> ШЕЗ-өөс гаргасан Монгол Улсын шүүхийн 2014 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь болон нэмэгдсэн.<sup>104</sup> Шүүхийн төсвийн хэмжээг бараг хоёр дахин нэмсэн нь нааштай алхам болсон боловч улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх бодит шаардлага хэвээр байна.<sup>105</sup> ШЕЗ судалгаанд тулгуурлаж шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулж, УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх эрх зүйн үндэс бүрдэж, шүүхийн төсвийг бодитой болгохын төлөө ШЕЗ-өөс хичээсэн нь 2014, 2015 онд шүүхийн төсвийг нэмэгдүүлэхэд эергээр нөлөөлсөн. Иймээс, ШЕЗ цаашид шүүхийн төсвийн төслөө өөрсдөө УИХ-д өргөн барих нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад чухал ач холбогдолтой.

ШЕЗ-ийн шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнууд эергээр үнэлжээ. ШЕЗ шүүх эрх мэдлийн эдийн засгийн баталгааг хэрхэн хангаж байгааг асуухад санал асуулгад оролцогчдын 49 хувь сайн, 24 хувь дунд зэрэг, 16 хувь маш сайн, үлдсэн хувьд нь муу буюу дүгнэж

<sup>102</sup> Мөн тэнд., 16.

<sup>103</sup> Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” 4–5.

<sup>104</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 64.

<sup>105</sup> Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, 2:147.

мэдэхгүй байна гэж хариулжээ. Түүнчлэн, судалгаанд оролцогчдын 65 хувь нь ШЕЗ шүүхийн төсвийн чиг үүргээ хангалттай сайн гүйцэтгэж байна гэж үзжээ. ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг шууд өөрөө өргөн мэдүүлэх эрхтэй болсон нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой болсон гэж 81.3 хувь хариулсан.

Шүүхийн төсөв тодорхой хувиар өссөн хэдий ч ШЗТХ-ийн 6.1.1-дэх заалтыг батлах явцад бусад дагалдах хуульд орох нэмэлт өөрчлөлтийг хийгээгүйн улмаас уг заалтыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учирч байна. Тухайлбал, ШЗТХ-ийн 6.1.1 нь Төсвийн тухай хуулийн 32.1-т буй Засгийн газар улсын төсөв, төсвийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлнэ, Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2-т буй Засгийн газар улсын төсвийн төслийг УИХ-аас баталсан Үндсэн чиглэл, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэн боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ гэх заалтуудтай тус тус зөрчилддөг. Өөрөөр хэлбэл, ШЗТХ-д шүүхийн төсвийг УИХ-д ШЕЗ шууд өргөн мэдүүлэх бүрэн эрхийг өгсөн боловч бусад хуульд улсын төсвийг УИХ-д өргөн мэдүүлэх бүрэн эрх Засгийн газарт хадгалагддаг. Эндээс үүдэн шүүхийн төсвийг хэн УИХ-д өргөн барих вэ гэдэг тодорхойгүй болж, маргаан гардаг.

ШТХ-ийн 6.1.1-д буй “Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх” гэсэн заалтыг нь “шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн барьж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” бүрэн эрхийг Засгийн газарт өгсөн Үндсэн хуулийн 38.2-той зөрчилдсөн эсэх асуудал хөндөгдсөн. ШЗТХ-ийн 6.1.1 нь Үндсэн хуулийн энэ заалтыг зөрчөөгүй гэж үзвэл Засгийн газрын тухай хууль, Төсвийн тухай хууль зэрэг хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт даруй оруулж хууль тогтоомжийн зөрчилдөөнийг арилгах хэрэгтэй. ШЗТХ-ийн 6.1.1-д буй шүүхийн төсвийн төслийг ШЕЗ шууд өргөн барих заалт нь Үндсэн хуулийн 38.2-т заасан Засгийн газрын бүрэн эрхэд халдсан гэж үзвэл шүүхийн төсвийн төслийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаар дамжуулан өргөн барихдаа танаж, хасах явдлаас сэргийлэх зохицуулалтуудыг хууль тогтоомжуудад тусгах боломжтой. Жишээлбэл, ШЕЗ шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулж Сангийн яаманд өгөх боловч хэрэв Сангийн яам уг төслийг үндэслэлгүйгээр танавал ШЕЗ энэ талаар олон нийтэд мэдээлдэг байх, Засгийн

газрын өргөн барьсан төсөлтэй хамтад нь шүүхийн төсвийн анхны хувилбарыг УИХ-д уламжилдаг болох арга замыг хуульчилж болно.

Зарим улсад шүүхийн зөвлөл шүүхийн төсвийг боловсруулж хууль тогтоох байгууллагад шууд өргөн барьдаг туршлага бий. Тухайлбал, Хүснэгт 5-д жагсаасан улсуудад шүүхийн төсвийн төслийг батлах эрх бүхий субъектэд шүүхийн захиргааны байгууллага эсхүл шүүх шууд өргөн барьдаг.

*Хүснэгт 4. Шүүхийн төсвийг шууд өргөн мэдүүлэх зохицуулалт<sup>106</sup>*

	Улс	Төсвийн санал боловсруулах эрх	Батлах эрх	Тайлбар
1	Латви	Үндэсний шүүхийн захиргааны байгууллага	Хууль тогтоох байгууллага	Шүүх нь улсын төсвөөс санхүүжнэ. Дүүрэг, бүсийн шүүхийн төсвийг шүүхийн захиргааны байгууллагаас төлөвлөн Хууль зүйн яам руу илгээх бөгөөд яам нь Зөвлөлд төсвийг санал авах үүднээс хүргүүлнэ. Зөвлөлөөс саналаа өгснөөр төсөв нь Сангийн яам руу хүргэгдэнэ. Дээд шүүх өөрийн төсвөө шууд Зөвлөл рүү хүргүүлсний дараа Сангийн яам руу илгээнэ. Зөвлөлийн зүгээс эсрэг санал гаргасан ч шүүхийн төсвийн төсөл Сангийн яаманд илгээхэд саад болохгүй.
2	Швейцар	Холбооны шүүх	Хууль тогтоох байгууллага	Дээд шүүх нь төсвийг боловсруулан парламентад хүргүүлэх үүрэгтэй. Парламент шүүхийн төсөвт тодорхой өөрчлөлт оруулж болно.
3	Финлянд	Шүүхүүд	Хууль тогтоох байгууллага	Шүүгчид Хууль зүйн яамтай санхүүгийн асуудлаар гэрээ тохиролцоонд хүрсний үндсэн дээр Хууль зүйн яам төсвийн төслийг парламентад танилцуулна
4	Өмнөд Африк	Хууль зүйн болон Үндсэн хуулийн хөгжлийн агентлаг	Хууль тогтоох байгууллага	Үндсэн хуулийн шүүхийн тэргүүн нь төсвийн төслөө шууд Үндэсний зөвлөлд хүргүүлж, Хууль зүйн яамтай тохиролцоно.

<sup>106</sup> Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв, “Шүүхийн төсвийг батлах: Шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах (лавлагаа)” (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013), 4–5, <http://resource3.sodonvision.com/shuuh/file/2014/4/121ftuvycs1mfghi0s4wup5dh/Шүүхийн%20төсөв.%20хараат%20бүс%20байдал.pdf>.

Дээрх хүснэгтэд дурдсан улсуудын шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барьдаг байдлаас үзэхэд шүүх эрх мэдлийн оролцоотой байгууллагад төсвийн төслөө өргөн барих давуу эрхийг олгожээ. Харин, шүүхийн төсвийн төслийг батлах монополь эрх мэдлийг хууль тогтоох байгууллагад хадгалдаг. Энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс шүүхийн төсвийг танах үзэгдлээс сэргийлж, улмаар шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилготой.

### *Шүүхийн дэд бүтцийн асуудлыг шийдвэрлэх*

Шүүх эрх мэдлийн хэвийн тасралтгүй ажиллагааг хангахад шүүхийн дэд бүтэц чухал. Шүүхийн дэд бүтэц сайжирснаар шүүхийн аюулгүй байдал хангагдаж, шүүхээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ чанаржиж шүүн таслах ажиллагаа хэвийн, тасралтгүй, хүртээмжтэй явуулах нөхцөл хангагдана. Харамсалтай нь, 2014 онд зарим шүүх зориулалтын бус, хуучирч муудсан, стандартын шаардлага хангаагүй актлагдсан байранд ажилласан. Нийт 7 шүүх өөрийн байргүй, түрээсийн байранд байсан.<sup>107</sup> Тухайлбал, Дархан уул аймгийн Сум дундын 7-р шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 6-р шүүх нь өөрийн байргүй бөгөөд ОХУ-ын мэдлийн түрээсийн байранд өнөөг хүртэл байрлаж ирсэн. Иймд дээрх шүүхүүдийг зориулалтын байраар хангах, өөрийн байртай болгох хэмжээний хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах шаардлагатай. Гэвч, 2014 оны байдлаар улсын эдийн засгийн хүндрэл, төсвийн орлогын тасалдлаас шалтгаалан нийт төсөвт байгууллагын зарим зардлыг хэмнэлтийн горимд шилжүүлснээр УИХ-аас төсөвт тодотгол хийж, ШЕЗ-ийн даргын төсвийн багцыг 1.2 тэрбум төгрөгөөр бууруулж, 58.4 тэрбум төгрөгөөр, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн төсвийн багцыг 916.5 сая төгрөгөөр бууруулан 3.4 тэрбум төгрөгөөр баталж, хөрөнгө оруулалтын төсвийг “0” болгосон.<sup>108</sup> Иймээс, эдийн засгийн байдалтай уялдуулан шүүхийн төсвийг нэмэх, аль болох бууруулахгүй байх баталгааг хангаж ажиллахгүй бол төрөөс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдөхөд хүрнэ.

### *Шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх загварууд*

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэсэн ойлголт бол шүүхийн бие даасан ба шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах чухал элементүүдийн нэг. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахын тулд нэг талаас шүүхэд шаардлагатай төсвийг хуваарилах, нөгөө талаас

<sup>107</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 75.

<sup>108</sup> Мөн тэнд., 65.

шүүгчдэд хангалттай цалинг олгох хэрэгтэй. Дэлхийн улсууд шүүхийн төсвийн хуваарилалтын Хууль зүйн яамны болон Шүүхийн зөвлөлийн гэсэн хоёр төрлийн загварыг ашигладаг.

Хууль зүйн яамны загварын хувьд хууль зүйн яам шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барих, хууль тогтоох байгууллагаар батлуулах, хуваарилах, хяналт тавих ажлыг гүйцэтгэдэг. Энэхүү загвар нь шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг уламжлалт загварт хамаарах бөгөөд өөрийн гэсэн давуу болон сул талтай. Шүүхийн төсвийн нэгдсэн бодлогоор хангах, шүүхийн төсвийг батлуулах, шийдвэр гаргахад шуурхай, үр нөлөөтэй боловч нөгөө талаар шүүхийн төсвийг танах, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын эсрэг талд хэргийг шийдвэрлэвэл шүүхийг төсвөөр нь шийтгэх магадлалтай.<sup>109</sup> Монгол Улсад ч гэсэн шүүхийн төсвийг Сангийн яамаар дамжуулан УИХ-д өргөн барихдаа анх өргөн баригдсанаас 30-40 хувиар бууруулж байсан нь шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс эдийн засгийн хувьд хараат болгож болзошгүй байсан.

Хоёр дахь загвар бол Шүүхийн зөвлөлийн загвар. Энэ загварт шүүхийн төсвийг удирдах, хуваарилах ажлыг шүүхийн зөвлөл дангаараа хийдэг. Шүүхийн төсвийн чиг үүргийг шүүхийн захиргааны бие даасан байгууллага болох шүүхийн зөвлөл хэрэгжүүлдэг бөгөөд ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг хуваарилахдаа үндэслэлгүй танахаас сэргийлэх, шүүхийн төсвөөр дамжуулж шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх эрсдэлийг бууруулдаг. Энэхүү загвар шүүхийн төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад чухал нөлөөтэй боловч шүүхийн төсвийн зарцуулалтад хяналт тавихад төдийлөн сайн биш гэсэн сул талтай. Өөрөөр хэлбэл, нэг талаас шүүхийн зөвлөлөөс шүүхийн төсвийг нэмэгдүүлэх нь чухал боловч нөгөө талаас шүүхийн төсвийн хэмжээг хэт нэмэгдүүлэх, зарцуулалтад хяналт тавихад хүндрэлтэй болдог. Энэ байдлаас сэргийлэхийн тулд шүүхийн төсвийн зарцуулалтын нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, түүнчлэн олон нийтийн хяналтыг бий болгох үүднээс хөндлөнгийн буюу мэргэжлийн аудитын шалгалтыг тогтмол хийх боломжтой. Монгол Улсын хувьд 2012 оноос хойш Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа

<sup>109</sup> Тухайлбал, Дани Улсад “Tvind”-ийн гэх хэрэг маргаан гарч уг маргаанд “Tvind” гэх сургуульд татаас олгохыг зогсоосон Парламентын шийдвэрийг Дани Улсын Дээд шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасныг эсэргүүцэж хууль тогтоох байгууллага болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг бууруулсан тохиолдол гарчээ. Jesper Wittrup, “Budgeting in the Era of Judicial Independence,” *International Journal for Court Administration*, April 2010, 6, [http://www.ica.ws/files/Jesper\\_Wittrup4-2010.pdf](http://www.ica.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf).



боловч цаашид шүүхийн төсвийн зарцуулалтад тавих хяналт, төсвийн шалгалтыг судлах нь зүйтэй.

### *Шүүхийн төсвийн талаарх харьцуулсан туршилага*

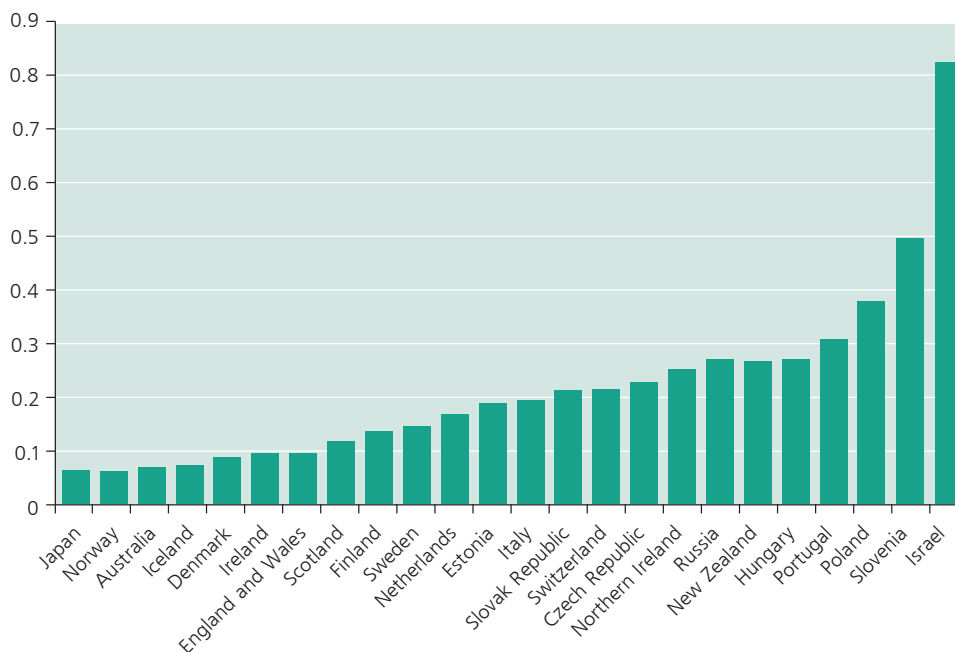
НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн “Шүүхийн хараат бус байдлын суурь зарчмууд” 40/32 дугаар тогтоолд шүүхийн болон шүүгчийн эдийн засгийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудыг тусгаж, гишүүн орнуудад мөрдөхийг зөвлөсөн. 2002 онд Шүүхийн удирдах ажилтны Гаагийн уулзалтаар баталсан “Шүүгчийн ёс зүйн Банголарын зарчим,” Ази, Номхон далайн улс орнуудын шүүгчдийн хамтын нийгэмлэгээс гаргасан “Шүүгчийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудын тухай Бээжингийн тунхаг” зэрэг олон баримт бичгүүдэд шүүх, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, түүний эдийн засгийн баталгааг онцгойлон анхаарсан.<sup>110</sup>

Эрх зүйт ёс төлөвшсөн олон оронд шүүхийн бие даан ажиллах боломжийг хангах үүднээс улсын төсөвт шүүхийн зардлын төсвийг бууруулахгүй байх баталгааг Үндсэн хуульдаа тусгаж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагаас шүүхийн төсвийг дур зоргоороо танахаас хамгаалж, зайлшгүй хэрэгцээнд нь хүрэлцэхүйц хэмжээний доод хязгаарыг тогтоодог. Монгол Улсын Үндсэн хуульд ийм тодорхой зохицуулалт байхгүй боловч 2012 онд ШТХ-ийн 28.5-д “Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно,” ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн чухал баталгаа анх удаа орж ирсэн. Эдгээр хориглолт нь Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар төрөөс шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн баталгааг хангаж буй хэлбэр учраас УИХ дур зоргоороо эдгээр хориглолтыг хуулиас авч хаяж, шүүхийн төсвийг танаж болохгүй.

Шүүхийн төсвийн хэмжээг дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувиар харьцуулах замаар тухайн улс шүүхийнхээ эдийн засгийн баталгааг хэр сайн хангаж байна вэ гэдгийг хэмжиж болдог. Монгол Улсын хувьд 2014 онд ШЕЗ 58.4 тэрбум төгрөг, Улсын Дээд шүүх 3.4 тэрбум төгрөг авч нийлбэр дүнгээрээ шүүхэд 61.8 тэрбум төгрөг шүүх эрх мэдэлд хуваарилагдсан. Үндэсний статистикийн хорооноос гаргасан тайлангаас үзэхэд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (GDP) хэмжээ 15474384.9 сая төгрөг буюу 15 их наяд 474384 сая 900 мянган

<sup>110</sup> О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага* (УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013).

төгрөг.<sup>111</sup> Энэхүү дүнг шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээтэй харьцуулахад 0.399 хувь буюу ойролцоогоор 0.4 хувь болж байгаа нь бусад орнуудын шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувийн дундажтай ойролцоо байна. Зарим улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх шүүхийн төсвийн хувь хэмжээг 2013 оны байдлаар Зураг 1-д үзүүлэв:



Зураг 1. Гадны орнуудын шүүхийн төсвийн ДНБ-д эзлэх хувь<sup>112</sup>

Зураг 1-д байгаа улсуудын шүүхийн төсвийг Монголын шүүхийн төсөвтэй харьцуулахад Монгол Улсын шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хэмжээ дундаж (0.4 хувь) гэж харагдаж байна. Гэвч, дээрх харьцуулж буй улсуудын эдийн засгийн чадавх, нэг хүнд ноогдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээ Монголынхоос хамаагүй өндөр учраас Монгол Улсын хувьд шүүхийн төсвийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь багад тооцогдоно. Иймээс, цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг хэдий хэмжээтэй байлгах нь зохистой талаар нэмэлт судалгаа хийвэл дээр.

<sup>111</sup> Үндэсний статистикийн хороо, “Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан,” 2015, <http://www.1212.mn>.

<sup>112</sup> Guiliana Palumbo et al., “Judicial Performance and Its Determinants: a Cross-country Perspective,” *OECD Economic Policy Papers*, no. 05 (2013): 20, <http://in.oecd.org/eco/growth/FINAL%20Civil%20Justice%20Policy%20Paper.pdf>.

### *Шүүгчийн цалин*

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг бол шүүгч аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээнд захирагдахыг ойлгоно. Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах цогц асуудлууд дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг бий болгох, тэр дундаа шүүгчийн цалин, хангамж, нийгмийн баталгааг хангах нь чухал байр суурь эзэлдэг.

Олон улсын баримт бичгүүдэд шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх талаар заасан. Жишээлбэл, Олон улсын хуульчдын холбооноос баталсан “Шүүхийн бие даасан байдлын минимум стандартын тухай Шинэ Делигийн журам,” Шүүхийн бие даасан байдал, дэлхийн энх тайвны олон улсын холбооноос гаргасан “Шүүхийн бие даасан байдлын олон улсын стандарт” зэрэг баримт бичгүүд шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдал, түүний дотор шүүгчийн цалин хангамжийн зохистой шийдлийн ач холбогдлыг онцлон дурдсан.<sup>113</sup>

Зарим улсын Үндсэн хуульд шүүгчээр ажиллах хугацаанд нь шүүгчийн цалинг бууруулахыг хориглодог. Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн III зүйлд “Шүүгчийг шүүхэд ажиллах хугацаанд түүний цалинг бууруулахгүй” гэж заажээ. Австралийн Үндсэн хуулийн (1990) 72-р зүйлийн 3-т “Парламент шүүгчийн цалинг тогтоох боловч бууруулахыг хориглоно,” Аргентины Үндсэн хуулийн (1994) 110-р зүйлд “Шүүгч шүүн таслах ажиллагаагаа шударгаар гүйцэтгэж байх хугацаандаа зохих цалин авах бөгөөд шүүгчийн цалинг бууруулахгүй,” Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 125-р зүйл, 360-р зүйлийн 46-т “Шүүгчийн цалинг зөвхөн онцгой нөхцөлд л бууруулж болно” гэх зэргээр заажээ.<sup>114</sup> Шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх баталгааны цаад зорилго бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингаар дамжуулан шүүгчдийг шийтгэх явдал гаргуулахгүй байхад чиглэдэг.<sup>115</sup>

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар хувь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах чухал зохицуулалт нэвтэрсэн. ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д шүүгчийн эдийн засгийн баталгааг хуульчилж “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг

<sup>113</sup> О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага*. Бүлэг 4.1.

<sup>114</sup> Jackson, “Judicial Independence: Structure, Context, Attitude,” 36–37.

<sup>115</sup> Мөн тэнд., 37.

хангасан байна” хэмээн заажээ. Түүнчлэн, уг хуулийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэж заажээ. Шүүхийн цалингийн тухай хуулийн шинэлэг зохицуулалт үйлчилж эхэлснээр шүүгчийн цалинд эерэг өөрчлөлт авч ирсэн. ШЕЗ-өөс 2014 онд гаргасан шүүхийн тайланд тусгасан тоо баримтад тулгуурлан гаргасан шүүгчийн цалингийн дунжийг Хүснэгт 5-аас харна уу.

*Хүснэгт 5. Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн харьцуулалт<sup>116</sup>*

	Анхан шатны шүүхийн шүүгч	Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч	Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч
УИХ-ын 2011 оны 36, 54-р тогтоолын дагуу авч байсан цалин, нэмэгдэл	1 сая 400 мянган төгрөг	1 сая 500 мянган төгрөг	2 сая төгрөг
ШЕЗ-ийн 2013 оны 45 дугаар тогтоолын дагуу авч байгаа цалин	2 сая 700 мянган төгрөг	2 сая 900 мянган төгрөг	3 сая 200 мянган төгрөг

Дээрх тоо баримтаас үзэхэд шүүгчдийн цалин Шүүхийн тухай багц хууль батлагдахаас өмнөхтэй харьцуулахад ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн нь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангахад чухал нөлөө үзүүлжээ. Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулгад оролцогчдын 69.3 хувь нь шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлснээр шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлсэн гэж хариулжээ.

Хэдийгээр шүүгчийн одоогийн цалингийн хэмжээ нь тодорхой хэмжээгээр өссөн ч гэсэн ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д буй “Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь шүүгч эдийн засгийн хувьд хараат бусаар ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байна” гэсэн шаардлагыг бүрэн хангасан гэж үзэх боломжгүй. Шүүгчийн цалин тухайн улсын дундаж цалингаас ядаж 5-аас дээш дахин байвал зохистой.<sup>117</sup> 2015 оны 3-р сарын байдлаар Монгол Улсад сарын дундаж цалин 844 мянган төгрөг байгаа<sup>118</sup> учраас шүүгчийн цалин доод тал нь 4 сая 220 мянган төгрөг болж байж шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдал хангагдана.

<sup>116</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 49.

<sup>117</sup> 2013 онд Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн хэмжээг улсын дундаж цалин, хувийн салбарт ажиллаж буй хуульчдын дундаж орлого, бусад улсын шүүгчийн цалинтай харьцуулан гаргасан дараах судалгаатай танилцана уу. О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага*.

<sup>118</sup> Г.Уянга, “Улсын дундаж цалин 844 мянган төгрөг,” *Олоо*, 2015.03.13, <http://www.oloo.mn/n/12895.html>.

Эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн санг их хэмжээгээр бууруулах төсөл УИХ дээр өргөн баригдаж хэлэлцсэн нь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг хангах дэвшлээс ухарч мэдэх алхам байсан. 2015 оны 10 дугаар сард Засгийн газраас "Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хууль"-ийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсныг холбогдох Байнгын хороо болон УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхээр товложээ.<sup>119</sup> Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, "Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох тухай" УИХ-ын тогтоолын төсөл, мөн ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан.<sup>120</sup> Шүүхийн төсвийн төслийн энэ хувилбар батлагдсан бол Үндсэн хуулийн 48-р зүйлийн 3-ын "Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэсэн заалт зөрчигдөж, ШЭЗБТХ-ийн 20.3-т буй "...шүүгчийн эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн хамгаалалт зэрэг хараат бус, халдашгүй байдлын баталгааг ямар нэг хэлбэрээр дордуулсан хууль тогтоомж, захиргааны акт гаргахыг хориглоно," мөн хуулийн 23.1-т буй "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус, ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтууд зөрчигдөж, шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл учрах нөхцөл үүсэх байсан. Иймд, шударга ёсны амин сүнс болсон хамгаалалтуудын нэг болох шүүхийн эдийн засгийн баталгааг алдагдуулж, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдэлийг үүсгэж байгаа бөгөөд 2012 онд батлагдсан Шүүхийн тухай багц хууль, шүүхийн шинэтгэлийн бодлогоос ухарсан төслүүдийг баталж болохгүй.

## 2.5. Шүүгчийн шалгаруулалт

Шүүх хараат бус байхын гол хүчин зүйлүүдийн нэг бол шүүгчийн шалгаруулалт. Энэ хэсэгт шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоог товч танилцуулна. Мөн, Монгол Улсад шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоог

<sup>119</sup> "2016 оны төсвийн тухай хуулийг дагалдан өөрчлөлт орох хууль, тогтоомжийн төслийг хэлэлцэхийг дэмжлээ," *Монгол Улсын Их Хурал*, 2015.10.16, <http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223>.

<sup>120</sup> "Монголын Шүүгчдийн холбооны мэдэгдэл," *Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.10.16, <http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html>.

боловсронгуй болгохын тулд шийдвэрлэх хэрэгтэй дараах гурван асуудлыг хөндөнө: (1) шалгаруулалт дахь ШЕЗ-ийн оролцоог тодорхой болгох; (2) Шүүхийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүн, түүний бүрэн эрх, ажиллах журмыг боловсронгуй болгох; (3) шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх Хуульчдын холбооны дүгнэлтийг сайжруулах.<sup>121</sup>

### *Шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоо*

1993-2013 онд ШЕЗ шүүгчийг томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж байсан. Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум, сум дундын, дүүргийн шүүхийн шүүгчийг ШЕЗ-ийн санал болгосноор, УДШ-ийн шүүгчийг ШЕЗ-ийн санал болгож УИХ-д танилцуулснаар Ерөнхийлөгч тус тус томилж байсан. Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум, сум дундын, дүүргийн шүүх, аймгийн захиргааны хэргийн шүүхээс бусад дагнасан шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг ШЕЗ-ийн санал болгосноор, мөн УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийг УДШ-ийн санал болгосноор шүүгчдийнх нь дотроос Ерөнхийлөгч тус тус 6 жилийн хугацаагаар томилж байсан.

ШЕЗ шүүгчид нэр дэвшигчийг шалгаруулах журам, шалгуурыг тогтоохын (1993 оны ШТХ, 35.1.8;/ 2002 оны ШТХ, 62.1.6) зэрэгцээ шүүгчийг шилж олох ажлыг зохион байгуулж байсан (1993 оны ШТХ, 35.1.5;/ 2002 оны ШТХ, 62.1.5). ШЕЗ нэр дэвшигчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар (энэ талаар гарсан Шүүхийн мэргэшлийн хорооны дүгнэлт), хувийн зан суртахуун, биеийн эрүүл мэндийн байдал зэргийг харгалзан нэр дэвшигч нэг бүрээр хэлэлцэж нууцаар санал хурааж олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхээр заасан байсан (1993 оны ШТХ, 42.1; 2002 оны ШТХ, 31.1).

Шүүгчид нэр дэвшигчийн болон шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварыг шалгаж дүгнэлт гаргах чиг үүрэгтэй Шүүгчийн мэргэшлийн хороо 1993 оны ШТХ-иар анх байгуулагдсан. 2002 онд Шүүгчийн мэргэшлийн хороог Шүүхийн мэргэшлийн хороо гэж нэрийг нь өөрчилсөн ч түүний чиг үүргийг өөрчлөөгүй бөгөөд бүтэц, бүрэлдэхүүний талаарх адилхан зохицуулалтыг 1993 оны ШТХ-ийн 39<sup>1</sup> болон 2002 оны ШТХ-ийн 30-р зүйлд бичсэн. ШЕЗ Шүүгчийн мэргэшлийн хороог 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр 3 жилийн хугацаагаар байгуулж, түүний даргыг гишүүдийнх нь дотроос (2002 оны ШТХ-ийн 30.6-аар гишүүдийнх нь санал болгосноор) томилж,

<sup>121</sup> Судалгааны энэ хэсгийг голчлон дараах номд тулгуурлан бичсэн. О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь*.

Шүүгчийн мэргэшлийн хорооны дүрмийг баталж байсан. Шүүгчийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд өндөр мэргэшилтэй, хуулийн болон шүүн таслах ажлын дадлагатай шүүгч, түүнчлэн хуульч, эрдэмтдийг оруулах бөгөөд уг бүрэлдэхүүнд ШЕЗ-ийн гишүүн орохыг хориглох тухай зааж байсан.

2012 оны Шүүхийн тухай хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хороог шинэчлэн байгуулсан. ШЕЗ 9 орон тооны бус гишүүнийг 5 жилийн хугацаагаар энэ хороонд томилдог (ШЗТХ, 23.2). Шүүхийн мэргэшлийн хороо нь хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хууль зүйн болон шүүн таслах ажлын туршлагатай, мэргэжлээрээ 10-аас доошгүй жил ажилласан шүүгч, хуульчаас бүрдэх бөгөөд Хуульчдын холбооноос санал болгосноор ШЕЗ хорооны гишүүдийг томилохоор хуульчилсан (ШЗТХ, 23.3). Тус хорооны бүрэлдэхүүнд ШЕЗ-ийн болон шүүхийн захиргааны ажилтан, өмгөөлөгч, прокурор орохыг хориглодог (ШЗТХ, 23.3). Мэргэшлийн хорооны даргыг гишүүдийнх нь саналыг үндэслэн ШЕЗ томилдог (ШЗТХ, 23.5). Шүүхийн мэргэшлийн хороо нь шүүгч, Ерөнхий шүүгчид нэр дэвшигчээс ШЭЗБТХ-ийн 4-7 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэх талаар үнэлгээ өгөх үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг (ШЗТХ, 23.6.1). Шүүхийн мэргэшлийн хорооны дүрмийг ШЕЗ санал болгосноор Ерөнхийлөгч баталдаг (ШЗТХ, 23.8) бөгөөд ШЕЗ-өөс Шүүхийн мэргэшлийн хорооны ёс зүйн болон сонирхлын зөрчлийн дүрмийг баталж, мөрдүүлдэг (ШЗТХ, 23.10). Шүүхийн мэргэшлийн хорооны ажиллах нөхцөл, бололцоог ШЕЗ бүрдүүлнэ. Энэ хороо нь орон тооны ажлын албатай боловч энэ ажлын алба нь ШЕЗ ажлын албанд харьяалагдана (ШЗТХ, 23.12, 23.13, 23.14).

2012 оны ШЭЗБТХ болон 2013 оны Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын журамд зааснаар Монгол Улсад шүүгчийг шалгаруулах, томилох ажиллагаа нь дараах есөн үе шатнаас бүрддэг: (1) шүүгчийн орон тоог зарлах, (2) нэр дэвшигч материалаа Шүүхийн мэргэшлийн хорооны Ажлын албанд ирүүлэх, (3) Ажлын албанаас материалыг нягтлан шалгаж, бүртгэх эсэхийг шийдвэрлэх, (4) Бүртгэсэн нэр дэвшигчдийг нийтэд мэдээлэх, (5) Мэргэшлийн хороо нэр дэвшигчийн талаар үнэлгээ хийх, (6) Хуульчдын холбоо нэр дэвшигчийн талаар дүгнэлт гаргах, (7) ШЕЗ нэр дэвшигчийн талаар дүгнэлт гаргах, (8) ШЕЗ нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх, (9) Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилох.<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Мөн тэнд., 37–39.

Шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоог шинэчлэн хэрэгжүүлж эхэлснээс хойш дараах гурван эерэг алхам хийгджээ. Юуны өмнө, ачаалал ихтэй анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүдэд шинээр 79 шүүгчийг 2014 онд томилсон. 2014 онд анхан шатны шүүхүүдэд 75 сул орон тоо зарлаж, 63 шинэ шүүгчийг томилсон бөгөөд давж заалдах шатны шүүхүүдэд 23 сул орон тоо зарлаж 16 шинэ шүүгчийг томилсон.<sup>123</sup> Шинэ шүүгчдийг нэмж томилох замаар шүүгчдийн ачааллыг жигдрүүлсэн нь шүүхийн шийдвэрийн чанарыг сайжруулах, шүүгчид ажилдаа илүү хариуцлагатай хандах нөхцөл болсон. Түүнчлэн, урьд нь шүүгчид нэр дэвшигчдийн олонхыг шүүхийн захиргааны ажилтан бүрдүүлдэг байсан бол 2014 онд хуульчийн мэргэжлийн өөр өөр ажил эрхэлж байсан туршлагатай хүмүүс анхан шатны шүүхэд нэр дэвшсэн.<sup>124</sup> 2014 онд 9 прокурор (2%), 130 өмгөөлөгч (27.5%), 109 шүүхийн захиргааны ажилтан (23%), 33 эрх зүйн мэргэжилтэн (7%), 18 хуулийн зөвлөх (3.8%) шүүгчид нэр дэвшжээ.<sup>125</sup> Өөр өөр ажил эрхэлж байсан туршлагатай хуульчдаар шүүгчдийн эгнээг сэлбэсэн нь шүүхээс асуудлыг тал талаас нь харж сайн ойлгох, зөв шийдвэрлэх магадлалыг нэмэгдүүлэх сайн талтай. Мөн, шүүгчийн шалгаруулалт, шалгалтын талаарх мэдээлэл илүү ил тод болсон. Шүүгчийн сул орон тоонд шалгаруулалт зарласан зар, шалгалтын болон ярилцлагын хуваарийг ШЕЗ-ийн цахим хуудсанд тухай бүр мэдээлдэг болсон. ШЕЗ-ийн байранд явагдаж буй шалгалтыг дэлгэцээр хөндлөнгөөс ажиглах боломжийг олон нийтэд олгож байна.<sup>126</sup> Шүүгчийн шалгаруулалтыг ил тод, шударга, нээлттэй, хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид, цаг хугацаа, зардал хэмнэн явуулах зорилгоор АНУ-ын Олон улсын хамтын ажиллагааг дэмжих хөтөлбөрийн санхүүжилтээр Азийн сангийн хэрэгжүүлж буй “Засаглал, ил тод байдлыг дэмжих” төсөлтэй хамтран “Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын систем”-ийг анх ундаа нэвтрүүлж хэрэглэж байгаа ажээ.<sup>127</sup>

### *Шүүгчийн шалгаруулалт дахь ШЕЗ-ийн оролцоог хязгаарлах тухай*

ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан хүмүүсийг шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлэхгүй байна

<sup>123</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 52.

<sup>124</sup> Анхан шатны шүүхэд гурваас доошгүй жил шүүгчээр ажиллаж байсан туршлагатай хүмүүс л давж заалдах шатны шүүгчид нэр дэвших эрхтэй (ШЭЗБТХ, 5.1.1) тул зөвхөн анхан шатны шүүхийн шүүгч нар давж заалдах шатанд нэр дэвших боломжтой.

<sup>125</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 56.

<sup>126</sup> “Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт,” *Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.09.21-нд үзсэн, <http://www.judcouncil.mn/page/3/#>.

<sup>127</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*, 56.



гэсэн шүүмжлэл нэр дэвшигчид болон олон нийтийн дунд яригддаг. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн даргын 2015 оны 1-р сарын 12-ны өдрийн 2 тоот тушаалаар зарлагдсан УДШ-ийн шүүгчдийн 4 сул орон тоонд зориулан явагдсан шалгалтад 19 нэр дэвшигч оролцож 11 нь тэнцжээ. Тус шүүхийн Иргэний танхимд 2 шүүгчийн орон тоо зарлагдсан бөгөөд нийт 5 нэр дэвшигч Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэнээс оноогоороо 2, 3-т жагссан нэр дэвшигч нарын нэрийг ШЕЗ Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлжээ. Түүнчлэн, Захиргааны танхимд нэг орон тоо зарлагдаж дөрвөн хүн шалгалтад тэнцсэнээс ШЕЗ оноогоороо дөрөвт эрэмбэлэгдсэн хүнийг өргөн мэдүүлсэн. Мөн, Эрүүгийн танхимд нэг орон тоо зарлагдаж, хоёр хүн тэнцсэнээс оноогоороо хоёрт жагссан нэр дэвшигчийг ШЕЗ-д Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн. Иргэний танхимд нэр дэвшигчдээс нэгдүгээрт орсон нэр дэвшигч, Захиргааны танхимд нэр дэвшигчдээс эхний хоёрт орсон хоёр нэр дэвшигч, Эрүүгийн танхимд нэр дэвшигчдээс эхний байранд орсон нэр дэвшигчид бүгдээрээ МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш бөгөөд Захиргааны танхимд нэр дэвшигч гуравт жагссан нэр дэвшигч Удирдлагын академийн багш ажээ. Эдгээр таван багш шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан боловч ШЕЗ хэнгийг нь ч УДШ-д нэр дэвшүүлээгүй бөгөөд тэднээс доогуур оноо авсан шүүгчдийг нэр дэвшүүлсэнд хуульчид болон олон нийт шүүмжлэлтэй хандсан.<sup>128</sup> ШЕЗ-ийн гишүүд өмнө нь шүүгчээр ажиллаж байсан нэр дэвшигчдээ дэмжсэн гэж хардсан.<sup>129</sup> УДШ хууль зүйн хамгийн маргаантай асуудлыг шийддэг онолын шүүх байх ёстой байхад шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан, Германд болон Монголд хууль зүйн магистр, доктор хамгаалсан багш нарын нэгийг ч нэр дэвшүүлээгүй гэх асуудал шүүмжлэлийн гол шалтгаан болсон.

ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэн хүмүүсээс нэр дэвшүүлэхдээ шалгалтын онооны эрэмбийг харгалзан үзээгүй. ШЕЗ хэдийгээр хамгийн өндөр оноотой нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлэхгүй байгаа боловч шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчид дундаас Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж байгаа учраас түүний өргөн мэдүүлсэн нэр дэвшигч шүүгчийн албан тушаалыг хаших мэдлэг, ур чадвартай гэж үзэх бүрэн үндэслэлтэй. Учир нь, мэдлэг, ур чадвараар тэнцэхгүй хүмүүс Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцэлгүй хасагддаг. Гэвч, ШЕЗ-өөс нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлж буй практикийг шүүмжлэх хэд хэдэн шалгаан бий. ШЕЗ шүүгчийг

<sup>128</sup> Сэмүүн, “Хаалгаа хаасан ч цонхоо нээ гэж...” *Монголын шилдэг нийтлэлчдийн клуб*, 2015.04.09, <http://semuun.niitelch.mn/content/6934.shtml>.

<sup>129</sup> Мөн тэнд.

шалгаруулахад хэрхэн оролцох, ямар шалгуураар аль нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй бөгөөд өмнө нь ч ийм нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байсан. Үүнээс болж ШЕЗ-ийн олонхыг бүрдүүлсэн шүүхийн төлөөлөл шүүгчидээ илүүд үзэж байна, танил тал зэрэг субъектив үзүүлэлтээр өргөн мэдүүлж байна гэсэн шүүмжлэл гарахад хүрдэг. Жишээлбэл, нэр дэвшигчидтэй хийсэн ярилцлагын явцад ШЕЗ-ийн нэр дэвшүүлэх ажиллагааны талаар дараах шүүмж хэлсэн: “ШЕЗ-ийн гишүүдтэй хийсэн ярилцлагын үнэлгээ, шалгуур үзүүлэлт тодорхойгүй байсан. Мөн ямар үнэлгээ авсан талаарх үнэлгээг үндэслэлтэй тайлбарлаагүй. Жишээ нь, Германд нэр дэвшигчидтэй ярилцлага хийсний дараа тодорхой хугацааны дараа бичгээр илгээж, шалгаруулалттай холбоотой үнэлгээг үндэслэлтэй бичиж тайлбарладаг.” Түүнчлэн, судлаачдын багийн зүгээс Шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулахад оролцогчид эргэлзсэн байр суурийг илэрхийлсэн: “ШЕЗ-ийн гишүүд шүүгчид нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийхдээ өөрийн субъектив хандлага гаргах магадлалтай. Учир нь, ярилцлагын явц дахь үнэлгээ тодорхой бус, ямар үндэслэлээр тухайн нэр дэвшигчийг дүгнэж байгаа үйл явц тодорхойгүй.” Энэ мэт шүүмжлэлийг багасгах, шүүгчийн шалгаруулалтад итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх хоёр арга зам байна: (1) хүнийх нь хувьд судлах болон (2) шалгалтын оноогоор эрэмбэлэх.

ШЕЗ шүүгчийн шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдээс Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх шийдвэрээ илүү бодитой гаргах эхний арга бол ШЕЗ өөрөө эдгээр нэр дэвшигчдийг хүнийх нь хувьд судалж үнэлэх явдал. Энэ аргын дагуу нэр дэвшигчийн гаргаж байсан шийдвэрийг судлах, хамт ажиллаж байсан хүмүүс, өмнө нь хамт суралцаж байсан оюутан, тэр хүнийг сайн мэдэх боломжтой бусад хүмүүсээс ярилцлага хийх зэргээр мэдээлэл цуглуулж тухайн нэр дэвшигчийг шүүгчид тавигдах шалгуурыг хангасан эсэхийг үнэлсэн дэлгэрэнгүй тайлан бэлтгэж, түүндээ тулгуурлан өргөн мэдүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ.<sup>130</sup> Нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судалсны үндсэн дээр нэр дэвшүүлэх ажлыг ШЕЗ эсхүл Шүүхийн мэргэшлийн хорооны аль нэг нь гүйцэтгэх боломжтой боловч одоо аль нь ч хэрэгжүүлдэггүй.<sup>131</sup> Шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдэлтэй ШЕЗ-ийн гишүүд хувь нэр дэвшигч бүрийг ийнхүү нарийн судалж тайлан бичих цаг хугацааны боломж

<sup>130</sup> О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (УБ: Содпресс, 2015), 46–57.

<sup>131</sup> Мөн тэнд., 50–61.

хязгаарлагдмал. Өргөн эрх мэдлээс гадна ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо цөөхөн учраас нэг гишүүнд оногдох нэр дэвшигчдийн тоо олон байх учраас ачаалал хэт өндөр болно. Түүнчлэн, Монгол Улсад хүнийх нь хувьд судалж нэр дэвшүүлэх арга амжилт олоход бэрхшээлтэй. Төрийн байгууллага дахь авлига өндөр гэж иргэдийн олонх үздэг бөгөөд шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл тийм ч өндөр биш өнөөгийн нөхцөлд хүнийх нь хувьд судлах аргыг хэрэглэсэн шалгаруулалт амжилт олж чадахгүй байж магадгүй. Шүүгчид нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судлах арга бол тухайн үнэлгээ хийж санал хурааж байгаа гишүүд нэр дэвшигчийг зохих шалгуурын дагуу чин үнэнчээр судалж үнэлнэ гэсэн олон нийтийн итгэл дээр тулгуурладаг бөгөөд нэр дэвшигч хангах ёстой шалгуурыг хангасан эсэх үнэлгээ нь бичгийн шалгалтын хариу шиг тодорхой байж чаддаггүй учраас олон нийтийн итгэлийг олж авахад амаргүй.

Монгол Улсад шүүгчийн шалгаруулалтад итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалахын тулд хэсэг хугацаанд шалгалтын аргыг голлох хэрэгтэй. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтын оноогоор нэр дэвшигчдийг эрэмбэлж хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг ШЕЗ шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ гэсэн үг. Хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигч гэмт хэрэг үйлдэж байсан, ноцтой ёс зүйн зөрчил гаргаж байсан зэрэг ноцтой факт илэрсэн тохиолдолд дараагийн оноо авсан нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлэх боломжтой. Шүүгчид нэр дэвшигчийн мэдлэг, ур чадварыг шалгалтаар үнэлж эрэмбэлэх боломжтой ч нэр дэвшигчийн ёс зүй, зан төлөвийг үүгээр шийдвэрлэх боломжгүй нь энэ аргын гол сул тал.<sup>132</sup> Гэхдээ, Монголын өнөөгийн нөхцөлд шүүгчийн шалгаруулалтад итгэх олон нийтийн итгэлийг сэргээхэд шалгалтын арга илүү тохиромжтой байж болно. Монголд шүүгчийг хуульчдын дундаас объектив шалгуураар шилж сонгох тогтолцоог бүрдүүлэх хэрэгтэй бөгөөд мэргэшлийн шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулдаг байх нь чухал гэж Монголын шүүх дэх авлигын талаар судалсан судлаач Brent T. Vait үзсэн. Тэрбээр хэлэхдээ: “мэргэшлийн шалгалтад хамгийн өндөр оноо авсан оролцогчийг шалгаруулах бол онооны дарааллаар байр эзлүүлэх. Энэ нь шүүгчийн албан тушаалд өндөр мэдлэг, ур чадвартай хуульчдыг ажиллуулахаас гадна “шүүгчийн томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл өндөр байдаг” гэдэг олон нийтийн хардлагыг бууруулах ач холбогдолтой.”<sup>133</sup> Монгол

<sup>132</sup> Мөн тэнд., 48–49.

<sup>133</sup> Brent T. Vait, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг,” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл)* дотор (Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014), 22.

Улсад өнөөдөр шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэхэд хэрэглэж байгаа шалгалтын аргыг голлох арга болгон хөгжүүлбэл Вайтын хэлж буй хардлага буурна.

Эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудад шүүгчид нэр дэвшигчийг шалгаруулах, нэр дэвшүүлэх ажиллагааг тусгайлсан нэг байгууллага хариуцдаг бөгөөд шүүхийн захиргааны бусад чиг үүрэгтэй давхардуулдаггүй.<sup>134</sup> Монгол Улсын тухайд шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажлыг Шүүхийн мэргэшлийн хороо гүйцэтгэж, нэр дэвшигчийг сонгох, нэр дэвшүүлэх ажлыг ШЕЗ хийж байгаа нь ажил үүргийн давхардлыг бий болгож, хүний нөөц, цаг, мөнгийг үргүй зарцуулахад хүргэж байж болзошгүй. ШЕЗ шүүхийн захиргааны чиг үүргийг өргөн агуулгаар нь хэрэгжүүлж байгаа тохиолдолд шүүгчийн шалгаруулалтыг зохих ёсоор хийх, нэр дэвшигч бүрд хангалттай анхаарал хандуулж, бүрэн шалгах боломж хязгаарлагдмал.

Үндсэн хуулийн 49.4-т Ерөнхий зөвлөл нь “шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийн бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ,” 51.2-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно” гэж заасан. ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны ажиллах журмуудыг боловсруулан баталж, түүний гишүүдийг томилж, уг хорооны шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдээс аль нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхийг шийдвэрлэх замаар “хуульчаас шүүгчийг шилж олох,” “шүүгчдийг санал болгох” Үндсэн хуулийн үүргээ хэрэгжүүлэх боломжтой. Гэвч, энэ тайлбар дэмжигдэхгүй бол ШЕЗ шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигч тус бүрийг хүнийх нь хувьд судалсны үндсэн дээр Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох эхний арга замыг хуульчлах шаардлагатай.

Мэргэшлийн хороо шалгаруулалтад голлох чиг үүрэг гүйцэтгэдэг болох нь илүү дээр юм. Мерит шалгаруулалт гэдэг бол шүүгчид нэр дэвшигчдийг хууль зүйн мэдлэг, ур чадвар, мэргэжлийн ёс зүйг нь шалгаж хамгийн шилдгийг нь томилдог тогтолцоо. Мэргэшлийн хороо нь шүүгчид нэр дэвшигчээс шалгалт авч авсан оноогоор нь эрэмбэлээд хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар ШЕЗ-д хүргүүлэх бөгөөд ШЕЗ шалгалтын дүнг засахгүйгээр хамгийн

<sup>134</sup> О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь*, 40–41.

өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлж томилуулдаг байх нь одоогийн нөхцөлд тохиромжтой.

Шүүгчийг шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ-өөс бус тусдаа бие даасан Мэргэшлийн хороо хэрэгжүүлж, Мэргэшлийн хорооноос хамгийн өндөр үнэлгээ авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилох талаар цаашид судалгаа хийх хэрэгтэй гэдгийг санал асуулгын дүн харуулж байна. Шүүгчийг шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлэх нь зохистой гэж санал асуулгад оролцогчдын 40.7 хувь хариулжээ. Мөн, санал асуулгад оролцогчдын хамгийн олон буюу 37 хувь нь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээнд хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох нь зүйтэй бөгөөд ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулах, түүний ажлын албанд дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр оролцож болно гэж хариулжээ. Түүнчлэн, шүүгчийн шалгаруулалтад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд зарим талаар нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж судалгаанд оролцогчдын 48.1 хувь, энэ оролцоо нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна гэж оролцогчдын 18.5 хувь үзжээ.

### *Шүүхийн мэргэшлийн хороо, түүний гишүүний ёс зүй*

Мэргэшлийн хорооны шалгалтаар шүүгчийг сонгон шалгаруулдаг тогтолцоонд шилжвэл Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журмыг шинэчлэн найруулахаас гадна ШЭЗБТХ, ШЗТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болно. Тухайлбал, Мэргэшлийн хорооны гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацааг одоогийнх шиг 5 жил биш харин 3 жил болгох, жил бүр гишүүдийн гуравны нэгээр нь сэлгэн томилох, бүрэлдэхүүнийг илүү өргөн хүрээтэй бүрдүүлэх (өмгөөлөгч, прокурор, хууль зүйн сургуулийн багш болон олон нийтийн төлөөллөөс ШЕЗ бүрдүүлнэ гэсэн шаардлага тавих), шалгалт голлосон шалгаруулалт хийх журмыг ШЭЗБТХ болон Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын журамд оруулах, үүнтэй уялдуулан Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүний ёс зүйн дүрмийг шинэчлэн найруулах зэрэг зохицуулалт хийх шаардлагатай.<sup>135</sup> Нэр дэвшигчидтэй ярилцлага хийж байхад “Мэргэшлийн хорооны гишүүдийг эрүү, иргэн, захиргааны гэх мэтээр дагнасан байдлаар төлөөлөл оруулахгүй бол аль нэг салбар эрх зүйгээр мэргэшээгүй хүмүүс шалгалтыг үнэлсэн” гэж хэлж байсан. Дагнасан шүүхийн тогтолцоо руу шилжиж байгаа учраас тухайн шүүхийн дагнасан салбар эрх зүйгээр мэргэшсэн хүмүүс Шүүхийн мэргэшлийн

<sup>135</sup> Мөн тэнд., 59–60.

хороонд орж шалгалт авч бодитой үнэлгээ хийх боломжтой. Түүнчлэн, шалгаруулалт дахь ШЕЗ-ийн шийдвэрлэх үүргийг хасаж, уг ажлыг Мэргэшлийн хороонд дангаар хариуцуулах өөрчлөлтийг оруулах хэрэгтэй болно.

Мэргэшлийн хороо бол шүүгчийн мерит шалгаруулалтын гол цөм.<sup>136</sup> Тиймээс мерит шалгаруулалтын үр дүн Мэргэшлийн хорооны үйл ажиллагааны чанараас ихээхэн шалтгаалдаг. Учир нь, нэр дэвшигч шүүгчээр ажиллах болзол, шаардлагыг хангасан эсэхийг уг хорооны гишүүд шийдвэрлэдэг. Нөгөө талаар, шүүгчийг шалгаруулах ажиллагаанд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах нь мерит шалгаруулалтад шийдвэрлэх үүрэгтэй. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүд нь олон нийтээс итгэл хүлээлгэсэн албан тушаалыг хашдаг тул тус хорооны гишүүдэд итгэх олон нийтийн итгэл бол онцгой чухал юм. Гишүүд олон нийтийн итгэлийг эвдэх эсхүл тийнхүү ойлгогдохуйц аливаа үйлдлээс зайлсхийх, татгалзах үүрэгтэй. Хорооны гишүүн нь шүүгчийг шалгаруулах ажиллагааны нэр хүндийг унагасан аливаа үйл ажиллагаа явуулж болохгүй. Нэр дэвшигч бүрийг үнэлэх ажиллагаа төвийг сахисан, хянамгай, бодитой байна. Хорооны гишүүн нь нэр дэвшигчтэй хувийн болон мэргэжлийн харилцаатай бөгөөд энэхүү харилцаа нь тухайн гишүүний шийдвэрт шууд эсхүл шууд бусаар нөлөөлж болохуйц тохиолдолд энэ талаар хорооны бусад гишүүдэд мэдэгдэнэ. Хэрэв ашиг сонирхлын зөрчил бий болох нь тодорхой бол хорооны гишүүн холбогдох нэр дэвшигчийн талаар санал өгөхөөс татгалзах ёстой. Мэргэшлийн хороо өөрийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд шаардлагатай бэлтгэлийг хангаж, гишүүн бүрийн үүрэг оролцоо чухал гэдгийг ухамсарладаг байх хэрэгтэй. Мэргэшлийн хорооны гишүүн бүр нь үнэлэх ажиллагаанд хамаарах хорооны үйл ажиллагаатай цаг алдалгүй танилцах, холбогдох бүх материалыг унших, хорооны хурал болон нэр дэвшигчтэй хийх ярилцлагад оролцох ёс зүйн үүрэгтэй. Хорооны гишүүн бүрийн бэлтгэл, оролцоогүйгээр хорооны үйл ажиллагаа чанартай, хариуцлагатай явагдах боломжгүй.

ШЗТХ-иар Мэргэшлийн хорооны ёс зүйн үндсийг тодорхойлж, нарийвчилсан ёс зүйн хэм хэмжээг тусгайлсан дүрмээр зохицуулахаар тусгажээ. Уг хуулийн 23.9-д Мэргэшлийн хорооны гишүүн нь хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулж, аливаа шударга бус үйлдэл, сонирхлын зөрчил, өөртөө давуу байдал бий болгох зэрэг ёс зүйн алдаа гаргахаас сэргийлнэ гэж заасан. Мөн, Мэргэшлийн хорооны

<sup>136</sup> Мөн тэнд., 61–62.

гишүүний үйл ажиллагаанд дараах зүйлийг хориглодог: (1) шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох; (2) шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх; (3) нэр дэвшигчийн шалгаруулалтын материал болон үнэлгээ, шалгалтын материалыг урьдчилан ил болгох, тодорхой нэр дэвшигчийн талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр байр сууриа илэрхийлэх; (4) нэр дэвшигчийн үнэлгээг үндэслэлгүйгээр өөрчлөх. ШЗТХ-ийн 15.2, 23.10-т заасны дагуу ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүний ёс зүйн болон ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх дүрмийг 2014 онд анх удаа баталсан. Нэр дэвшигчдийг ялгаварлан гадуурхахгүй байх, нууцыг хадгалах, ашиг сонирхлын зөрчилд орохоос зайлсхийх зэрэг ёс зүйн үүргүүдийг тодорхойлж өгчээ. Энэ дүрмийг боловсронгуй болгох тодорхой саналуудыг өөр судалгаанд дэвшүүлсэн<sup>137</sup> тул одоогийн судалгааг хийх явцад гарсан нэгэн ёс зүйн зөрчлийг танилцуулъя.

Хуулийн засаглал төлөвшсөн оронд шүүгчийг шалгаруулах хорооны гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд төдийгүй бүрэн эрхийн хугацаа нь дууссанаас хойш 3-5 жилийн дотор аливаа шүүгч эсхүл ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшдэггүй.<sup>138</sup> Учир нь, шалгаруулах хорооны гишүүн хорооныхоо шалгалт, ярилцлага болон бусад бүх нарийн ширийнийг мэддэг, бусад гишүүдээ таньдаг болсон байдаг. Ийм хүн шүүгчид нэр дэвших нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй харагдаж, бусад нэр дэвшигчээс давуу байдал зүй бусаар олж авдаг учраас нэр дэвшихийг хатуу хориглодог. Гэтэл, Монгол Улсад нэг шүүгч Шүүхийн мэргэшлийн хороонд гишүүнээр ажиллаж байхдаа давж заалдах шатны шүүхийнхээ ерөнхий шүүгчид нэр дэвшиж томилогдсон, дараа нь УДШ-ийн орон тоо зарлагдангуут Шүүхийн мэргэшлийн хорооныхоо ажлыг өгч нэр дэвшээд томилогдсон тохиолдол гарчээ.<sup>139</sup> Сүүлийн жил орчим хугацаанд шүүгчид нэр дэвшигчдийн болон хуульчдын дунд энэ нэр дэвшигчийн талаар яригдаж байсан. ШЗТХ-ийн 29.3 болон Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүний ёс зүйн болон ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх дүрмийн 3.1, 4.3-т үүнийг зарчмын хувьд хориглосон байдаг ч ийм зөрчил гарчээ. Тиймээс, уг дүрэмд бусад оронд байдаг жишгийн дагуу хоёр төрлийн ашиг сонирхлын зөрчлийг

<sup>137</sup> Мөн тэнд., 61–76.

<sup>138</sup> Мөн тэнд., 67.

<sup>139</sup> О.Мөнхсайхан, “Цэцийн гишүүн төдийгүй Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурорыг нийтийн сонголоор томилох нь хуулийн засаглал тогтоход тустай | Trends.mn,” 2015, <http://www.trends.mn/n/3527>.

шууд хориглох хэрэгтэй.<sup>140</sup> Нэгд, хорооны гишүүн нь хорооны гишүүнээр томилогдохоосоо өмнө шүүгчийн төдийгүй ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшихгүй гэдгээ хүлээн зөвшөөрч буйгаа баталгаажуулан гарын үсэг зурах үүргийг журамд тусгаж болох юм. Энэ нь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй арга төдийгүй энэ үүргийн ач холбогдлыг тодотгож өгдөг. Хоёрт, хорооны гишүүн нь гишүүний ажлаа өгсний дараахан шүүгчид нэр дэвших өргөдөл гаргахад ашиг сонирхлын зөрчил бий болдог учраас дүрэмд үүнийг хориглосон заалт оруулах ёстой. Хэдий тийм боловч хорооны гишүүн нь шүүгчээр ажиллах болзол, шаардлагыг хамгийн сайн хангасан хуульчид байх нь түгээмэл учраас хорооны гишүүн нь бүрэн эрхээ дуусгавар болсноос хойш 3-4 жил өнгөрсний дараа шүүгчид нэр дэвших өргөдөл гаргаж болохоор зохицуулж болно.

### *Шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх Хуульчдын холбооны дүгнэлт*

Хуульчдын холбоо шүүгчид нэр дэвшигчийг бусад хуульчийн дунд ямар нэр хүндтэй, хэрхэн үнэлэгддэг вэ гэдгийг судалж үзсэн бодит судалгаан дээр тулгуурлаж дүгнэлт гаргадаг тохиолдолд л мерит тогтолцоог бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна. Гэвч, Хуульчдын холбооноос дүгнэлт гаргаж буй одоогийн ажиллагаа нь дараах гурван шалтгаанаар мерит зарчимд бүрэн нийцэхгүй.<sup>141</sup> Нэгд, нэр дэвшигчийн мэргэшил, ур чадвар, нэр хүндийг үнэлэх шалгуур нь бүрэн хангалттай биш. Шүүгчид нэр дэвшигчийн мэргэшил, ур чадвар, нэр хүндийн талаар дүгнэлт гаргах түр журам (энэхүү журмыг Хуульчдын холбооны Зөвлөл 2014 онд баталсан)-ын 4.1, 4.2-р зүйлд зааснаар сүүлийн 3 жил нэр дэвшигчийн хамрагдсан үргэлжилсэн сургалт, эрх зүйн тодорхой чиглэлээр мэргэшсэн байдал, мэргэжлийн үйл ажиллагааг тасралтгүй эрхэлсэн байдал, сүүлийн 1 жилийн хугацаанд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа болон захиргааны зөрчил гаргаж байсан эсэх, албадлагын арга хэмжээ авагдаж байсан эсэх зэргийг шалгахаар заажээ. Эдгээр шалгуур нь тооны хувьд цөөхөн, агуулгын хувьд явцуу байх бөгөөд эдгээрийг хэрхэн шалгах талаар тодорхой заагаагүй байна. Судалгааны явцад шүүгчид нэр дэвшигч нар Хуульчдын холбооны үнэлгээний талаар ийм сөрөг тайлбар хэлж байсан: “Хуульчдын холбоо дүгнэлт гаргаж байгаа процесс хэлбэр төдий. Ер нь бол бүх нэр дэвшигч хангалттай үнэлгээг авдаг. Жишээ нь, шүүгчид нэр дэвшигч замын хөдөлгөөнд оролцоод

<sup>140</sup> О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь, 67.

<sup>141</sup> Мөн тэнд., 42–43.



зөрчил гаргалаа гэхэд тухайн автомашины ямар жолооч зөрчил гаргасан болох нь тодорхойгүй учраас өөр хэн нэгэн хүн зөрчил гаргасан байдлаар асуудлыг шийддэг.”

Хоёрт, нэг нэр дэвшигчийн талаар Хуульчдын холбооны хоёр хороо тус тусдаа аравхан хоногийн дотор санал гаргаж байгаа нь хүч тарамдаж нэр дэвшигчийг бүрэн, бодитой үнэлэх боломжгүй болгоод зогсохгүй нэр дэвшигчийг олон дахин шалгаж хүндрэл учруулж байна. Шүүгчид нэр дэвшигчийн мэргэшил, ур чадвар, нэр хүндийн талаар дүгнэлт гаргах түр журамд заасны дагуу нэр дэвшигч бүрийн мэргэшил, ур чадварын талаарх дүгнэлтийн саналыг Хуульчдын холбооны Шалгалтын хороо, нэр хүндийн дүгнэлтийн талаарх саналыг Хуульчдын холбооны Ёс зүйн хороо тус тус Тамгын газрын тусламжтайгаар ажлын 10 өдөрт багтаан гаргаж, Хуульчдын холбооны зөвлөлд хүргүүлдэг.

Гуравт, нэр дэвшигчийг шалгасан хороодын гаргасан дүгнэлтийн саналд үндэслэн Хуульчдын холбооны бодлого тодорхойлдог байгууллага болох Хуульчдын холбооны зөвлөл нэр дэвшигч тус бүр дээр санал хурааж, дүгнэлт гаргаж байгаа нь уг дүгнэлт гаргах ажиллагааг мерит биш харин улс төрийн шинжтэй болгож, уг зөвлөлийн гишүүний хувийн үзэмж нөлөөлөх эрсдэлийг агуулдаг. Тиймээс, Хуульчдын холбооноос шүүгчид нэр дэвшигчийн талаар дүгнэлт гаргах ажиллагааг мерит тогтолцоо руу шилжүүлж, боловсронгуй болгох шаардлагатай юм. Хуульчдын холбооны зохих нэг (байнгын эсхүл түр) хороо шүүгчид нэр дэвшигчийг бүрэн гүйцэд судалж үзсэний үндсэн дээр шүүгчээр ажиллах шаардлагыг хангаж буй эсэх талаар дүгнэлт гаргаж, ШЕЗ рүү шууд явуулдаг болох нь мерит зарчимд илүү нийцнэ.

## 2.6. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Хариуцлагатай, мэргэшсэн шүүгчдээс бүрдсэн шүүхийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд нөлөөлөх нэгэн хүчин зүйл нь шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог бий болгох юм. Судалгааны энэ хэсэгт шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх эрх зүйн үндэс тавигдсан талаар тодорхойлж, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр үүнийг хүчингүй болгосон асуудалд үнэлгээ өгнө. Мөн, ийм үнэлгээг шүүгчид өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилгоор хийх шаардлагатай гэдгийг харуулж, олон улсын туршлагыг тоймлон танилцуулна.

### *Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх эрх зүйн үндэс тавигдсан нь*

Шүүх эрх мэдэл нь төрийн эрх мэдлийн бие даасан салаа боловч бусад эрх мэдлийн салаатай адилхан хяналт, хариуцлагын тогтолцоонд байхыг шаарддаг. Энэ тогтолцооны нэг механизм бол шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ бөгөөд энэ нь шүүгчийн хариуцлагатай болон хараат бус гэсэн хоёр зарчмыг зөв тэнцвэртэйгээр хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг. Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх гол зорилго нь хувь шүүгчийн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлж, шүүгчийн зан төлөвийн стандартыг төлөвшүүлэх замаар түүний мэргэжлийн түвшинг сайжруулахад оршдог.<sup>142</sup> Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн мэргэжлийн түвшинг үнэлж дүгнэх нь зөвхөн хувь шүүгчийн мэдлэг, ур чадвар бүтээмжийг дээшлүүлэх эерэг үр дагаварт хүрэхэд чиглэх ойлголт.<sup>143</sup>

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх эрх зүйн тогтолцоо бүрдсэн. ШЭЗБТХ-ийн 8.3-т шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх шалгуур үзүүлэлт, журмыг ШЕЗ боловсруулж, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч батална, ШЗТХ-ийн 23.6.2-т Шүүхийн мэргэшлийн хороо шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох ажлыг ШЕЗ-ийн удирдамжийн дагуу зохион байгуулж, үнэлгээ өгч, дүгнэлт гаргана гэж зааснаар шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх эрх зүйн үндэс бүрдсэн байсан. Энэ үнэлгээ нь нэгдүгээрт шүүгчдийн хувийн мэргэжлийн ур чадварыг сайжруулахад чиглэсэн, хууль зүйн мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, шүүгчийн биеэ авч явах байдал, зан суртахуун, ажлын гүйцэтгэлийг сайжруулахад чиглэсэн буюу ерөнхийдөө шүүх эрх мэдлийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн, шүүгч нарт хэрэгтэй байгаа сургалт, боловсролын хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлж, шүүхийн ажлын чанарыг сайжруулах арга хэрэгсэл болох, хоёрдугаарт шүүгч нарыг шүүх дотроо болон шат шатны шүүх хооронд тушаал дэвших боломжийг тодорхойлно, гуравдугаарт үнэлгээний зөв систем бүрэлдэж, шүүгчийн үйл ажиллагааг тогтмол үнэлж дүгнэдэг болсноор шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл үнэмшлийг нэмэгдүүлэхэд оршдог.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> М.Туяа, “Шүүгчийн мэргэжлийн түвшинг үнэлэх ажиллагаа, түүний зорилго, үр нөлөө,” *Шүүх эрх мэдэл*, дугаар 1 (2014): 15.

<sup>143</sup> Мөн тэнд., 17.

<sup>144</sup> Пим Алберс, “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж” (УБ: Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2014), <http://www.judcouncil.mn/menews/382-.html>.

### *Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх эрх зүйн үндсийг бүхэлд нь хүчингүй болгосон тухай*

Монгол Улсад шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлснээр шүүгчид цалингийн нэмэгдэл өгөх болон хангалтгүй үнэлгээ авсан шүүгчийг огцруулахаар хэлэлцэх үндэслэл болохоор хуульчилсан байсан. ШЭЗБТХ-ийн 23.3-д “шүүгч нь шийдвэрийн чанар зэрэгтэй уялдсан нэмэгдэл авах бөгөөд уг нэмэгдэл нь мэргэшлийн үнэлгээний үр дүнгээс хамаарах” бөгөөд ШЗТХ-ийн 23.7-д ШЕЗ үүгээр “тухайн шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх эсэх асуудлыг хэлэлцэх” тухай заасан. Тиймээс шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь тухайн шүүгчийн өөрийнхөө талаар дүгнэлт хийх, өөрийгөө хөгжүүлэх механизм бус харин цалингийн нэмэгдлээр сайшаах эсхүл үнэлгээний дүнгээр чөлөөлөх эсэхийг хэлэлцэж шийтгэх замаар шүүгчийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх бодит эрсдэлийг үүсгэсэн. Шүүгчийн хараат бус байдалд ингэж халдах нь Олон улсын Шүүгчдийн холбооноос гаргасан Шүүгчийн түгээмэл дүрмийн 13-р зүйлтэй зөрчилдөж байсан.<sup>145</sup>

Үндсэн хуулийн цэц 2015 оны 4-р сарын 9-ний өдрийн 5-р дүгнэлтдээ шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны үнэлгээтэй холбоотой хуулийн бүх заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэн хүчингүй болгосон. Цэцийн дүгнэлтийн үндэслэлийг харуулбал:

Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.4 дэх заалтад шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулахаар; 23 дугаар зүйлийн 23.6.2 дахь заалтад Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.3-т заасан шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн удирдамжийн дагуу зохион байгуулж, үнэлгээ өгч, дүгнэлт гаргахаар; мөн зүйлийн 23.7 дахь хэсэгт дээрх үнэлгээ, дүгнэлт нь хоёр жилийн хугацаанд хүчинтэй байж, тухайн шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх эсэх асуудлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэх үндэслэл болохоор; Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.3 дахь хэсэгт шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх шалгуур үзүүлэлт, журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч батлахаар; 23 дугаар зүйлийн 23.3 дахь хэсэгт шүүгч нь шийдвэрийн чанар зэрэгтэй уялдсан нэмэгдэл авахаар; түүнчлэн уг нэмэгдэл нь

<sup>145</sup> Мөн тэнд.

мэргэшлийн үнэлгээний үр дүнгээс хамаарахаар тогтоосноороо шүүгчийн хараат бус байх зарчимд халдсан, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгосон үүрэгт үл хамаарах зохицуулалтыг бий болгон улмаар шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах тухай Үндсэн хууль зөрчсөн, мөн шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааг үнэлэх үндсэн зорилтоос хазайсан зохицуулалт болсон байна. Ингэснээрээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 4, Тавин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн заалтыг тус тус зөрчсөн гэж үзэхээр байна.<sup>146</sup>

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ (мэргэжлийн үйл ажиллагааны үнэлгээ)-ээр шүүгчийн цалин урамшууллыг шийдэх, цаашлаад чөлөөлөх тухай хуулийн заалтууд (ШЭЗБТХ, 23.3; ШЗТХ, 23.7) нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах аюул учруулж байсан учраас эдгээр заалтыг Цэцээс хүчингүй болгосон нь зөв шийдвэр байсан. Энэ хоёр заалтыг олон улсын шинжээч Пим Алберс болгоомжтой хэрэглэх ёстойг анхааруулж байсан.<sup>147</sup> Үндсэн хуулийн цэц зөвхөн шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх заалтуудыг хүчингүй болгоод зогсох ёстой байсан боловч шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэхтэй холбоотой бүх заалтуудыг хүчингүй болгосон нь уг үнэлгээний эрх зүйн орчныг үндсээр нь үгүй болгосноороо ухралт болсон. Эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудын жишгийг үзэхэд шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь өмнө дурдсанаар шүүгчийн мэдлэг, ур чадварыг нэмэгдүүлэх зорилгоор явагддаг бөгөөд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн үр дүнд энэ зорилгыг хангах үнэлгээг хийх ч боломжгүй болсон. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүнг шүүгчийн хараат бус байдалд халдах сөрөг байдлаар бус шүүгчийн хариуцлага, мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэхэд эергээр ашиглах эрх зүйн орчингүй болсон.

Монгол Улсад шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх зохистой тогтолцоог бий болгох, хэрэгжүүлэх хэрэгцээ бий. Санал асуулгаар “шүүгчид хариуцлага тооцох эсхүл түүнийг сайшаах зорилготой бус, харин шүүгчид өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй нь холбоотой зөвлөгөө өгөх, өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилготой шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг үнэлэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай юу” гэсэн асуултад судалгаан оролцогсдын 79 хувь нь шаардлагатай гэсэн үнэлгээ өгсөн. Харин шаардлагагүй гэж 9 хувь, дүгнэж мэдэхгүй гэж 12 хувь нь үзсэн.

<sup>146</sup> УИХ э. О.Баясгалан, Г.Нацагдорж, Р.Очирбал, ҮХЦ, Дүгнэлт 5, 2015.04.29, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, 2015.09.26-нд үзсэн, <http://www.legalinfo.mn/law/details/11038?lawid=11038>

<sup>147</sup> Пим Алберс, “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж.”

Эрх зүйт ёс руу шилжсэн эхэн үед шүүхийг бүхэлд нь шинэчлэх, шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны шинэ стандартыг тогтоож мөрдүүлэх шаардлагатай болдог. Ийм шинэчлэл хийсний дараа шүүгчийн мэдлэг, ур чадвар нь тухайн шинэ стандартыг хангаж байгаа эсэхийг үнэлж, хангаагүй шүүгчдийг чөлөөлөх арга хэмжээг нэг удаа авах боломжтой. Монгол Улсад 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсан даруйд ийм арга хэмжээ авах боломжтой байсан ч аваагүй өнгөрсөн. 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний дүнгээр шүүгчийг чөлөөлөх эсэхийг хэлэлцэх тухай зохицуулалт нь шилжилтийн үеийн нэг удаагийн энэ арга хэмжээнээс өөр юм. “Шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны үнэлгээний тухай ойлголтыг шүүх системийн байгууллага, шүүгчдэд тавигдах шинэ стандарт, шаардлагуудыг бий болгож байгаа, мэргэшлийн түвшинд ажил үүргээ хангалттай гүйцэтгэж чадахгүй байгаа шүүгчдийг ажлын байраас нь чөлөөлж байгаа шилжилтийн үе дэх шүүхийн шинэчлэлийн процессоос тусад нь авч үзэх шаардлагатай.”<sup>148</sup> Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх нь шүүгчийн хариуцлага, хараат бус байдлын тэнцвэрийг бий болгох зорилготой. Үнэлгээгээр шүүгчийн өөрийн ур чадвар, мэргэжлийн хувьд байх ёстой түвшинтэйгээ харьцуулахад ямар байгааг нь харуулснаар хариуцлагыг нэмэгдүүлэх боломжтой.

### *Харьцуулсан туршлага*

Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь улс бүрт өөр өөр хугацаа, арга барил, журмын дагуу хийгддэг. Зарим улсад шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг шүүгчийг шалгасны үндсэн дээр дэвшүүлэх зорилготойгоор явуулдаг<sup>149</sup> бол бусад оронд шүүгчдийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг тодорхой давтамжтай үнэлдэг. Жишээлбэл, Австри, Франц, ХБНГУ-ийн 16 муж улс хоёроос таван жилийн давтамжтайгаар шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлдэг.<sup>150</sup> Энэ үнэлгээ нь шүүгчдийн дундаас илүү мэргэшсэн, чадварлаг нэгнийг шилж тушаал дэвшүүлэх (давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчид дэвшүүлэх), сул орон тоог нөхөх зорилгоор хийгддэг.<sup>151</sup>

Зарим оронд дээрх хоёр хэлбэрийн үнэлгээний аль алиныг нь ашигладаг. Шүүгчийг дээд шатны шүүхийн шүүгчид нэр дэвшүүлэхэд

<sup>148</sup> Пим Алберс, “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж.”

<sup>149</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 12.

<sup>150</sup> Мөн тэнд.

<sup>151</sup> Мөн тэнд.

хугацаат үнэлгээ нь арай өөр арга хэлбэрээр явагдах бөгөөд мэргэшлийн үйл ажиллагааны илүү тодорхой, нарийвчилсан үнэлгээ хийж, шүүгчийг тушаал дэвшүүлэх шийдвэр гаргадаг.<sup>152</sup> Тухайлбал, Германд анхан шатны шүүхийн шүүгч дээд шатны шүүхийн шүүгчээр ажиллах хүсэлт гаргасан бол тухайн дээд шатны шүүхэд 8-12 сарын хугацаанд туршилтын дадлага хийж, тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийдэг.

Давтамжтайгаар шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх нь шүүгчийн хариуцлагатай болон хараат бус байдалд нөлөөлөх хүнд суртлын систем бий болгож болзошгүй.<sup>153</sup> Энэ үнэлгээг ямар хугацаатайгаар, ямар давтамжтайгаар хийх талаар олон улсад тогтсон жишиг алга.<sup>154</sup> Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоо нь шүүгчийн хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх сайн талтай боловч шүүгчийн хараат бус байдал, шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөх эрсдэлийг үүсгэдэг.<sup>155</sup> Энэ эрсдэл үүсэхээс зайлсхийх шаардлагатай. Иймд зарим улсад шүүгч өөрийн статуст холбогдох гүйцэтгэлийн үнэлгээ, тушаал дэвшүүлэх, шилжүүлэх тухай шийдвэрийг үндэслэлгүй гарсан гэж үзвэл давж заалдах эрхтэй.<sup>156</sup> Европын ихэнх улсад шүүгч өөрт нь холбогдох шийдвэрийн эсрэг захиргааны хэргийн шүүхэд давж заалддаг. Тухайлбал, Германы зарим мужид гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлсөн гэж үзвэл тухайн шүүгч тусгай шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй.

Европын улсуудад шүүгчийн хүний нөөцийн менежментийн шинэтгэл нь шүүгчийн хараат бус болон хариуцлагатай байдлыг хослуулан хэрэгжүүлэхэд чиглэж байна.<sup>157</sup> Үүнд шүүгчийн мэргэжлийн шаардлагыг дээшлүүлэх, шүүгчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, шалгаруулалт, үргэлжилсэн сургалт, гүйцэтгэлийн үнэлгээ, амжилт, ёс зүй зэрэг салбараар дамжуулан шинэчилж байна.

Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг бүрэн, бодитой гаргахын тулд янз бүрийн, өөр хоорондоо ялгаатай үнэлгээний шалгуур ашигладаг. Жишээлбэл, Францад шүүгчийн гүйцэтгэлийг дараах дөрвөн шалгуураар үнэлдэг: (1) шийдвэр гаргах, бусдыг сонсох, өөр өнцгөөс харах, шинэ нөхцөл байдалд дасан зохицох зэрэг ерөнхий мэргэжлийн

<sup>152</sup> Мөн тэнд.

<sup>153</sup> Мөн тэнд.

<sup>154</sup> Пим Алберс, “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж.”

<sup>155</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 13.

<sup>156</sup> Мөн тэнд., 12.

<sup>157</sup> Мөн тэнд.

ур чадвар; (2) мэдлэгээ ашиглах, манлайлах зэрэг эрх зүйн болон техникийн ур чадвар; (3) багийг удирдах, шүүхийг удирдах зэрэг зохион байгуулах ур чадвар; (4) бусад байгууллагатай мэргэжлийн түвшинд харилцах зэрэг ажиллах ур чадвар.<sup>158</sup> Мөн, Германы 16 мужид шүүгчийн туршилтын хугацаанд эдгээртэй төстэй шалгуур тавьж үнэлдэг бөгөөд үүнээс гадна тухайн шүүгчийн хуулийн мэдлэг, хууль хэрэглэх ур чадвар, хичээл зүтгэлийн талаарх олон нийтийн үнэлгээг харгалздаг.<sup>159</sup> Түүнчлэн, Америкийн хуульчдын холбоо дараах бүлэг шалгуурыг хэрэглэхийг зөвлөдөг: (1) хууль зүйн чадвар; (2) үнэнч шударга байх, тэгш хандах байдал; (3) харилцааны ур чадвар; (4) мэргэжлийн ур чадвар; (5) шүүгчийн ажлын зохион байгуулалт; (6) шат шатны шүүхийн шүүгчид тавигдах тусгайлсан шаардлага.<sup>160</sup>

Дээрхээс үзэхэд шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний шалгуур нь хууль зүйн мэдлэг, шүүх чадвар, хичээл зүтгэлд дүн шинжилгээ хийх чиг хандлагатай. Үнэлгээ нь санамсаргүйгээр, урьдчилж төлөвлөөгүй байдлаар авагдсан шүүн таслах ажиллагааны дүгнэлт, шүүхийн шийдвэрийн талаарх судалгаа, дүгнэлт, шүүгчийн өөрийн хийж гүйцэтгэсэн ажлын статистик, тухайн шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн санал, тухайн шүүгчийн эсрэг гаргасан гомдлын мэдээлэл, тухайн шүүгчийн хамрагдсан сургалтын мэдээлэл зэргийг хамарч хийгддэг.<sup>161</sup> Харин, гүйцэтгэлийн үнэлгээнд шүүгчийн мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх ерөнхий тест, шалгалтын аргыг төдийлөн хэрэглэдэггүй.

## 2.7. Шүүгчийн сахилга

Эрх зүйт нийгмийн мөн чанар бол хэн нэг хүнд захирагдах бус харин эрх зүйт ёсны шаардлагыг хангасан хууль, дүрэм журамд захирагдах ёс. Хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа болсон шүүгчийн ажлыг зөвхөн өөрсдөд нь даатгаад орхих бус, ухаалаг боловсруулсан ёс зүйн хэм хэмжээ, түүнийг хэрэгжүүлэх, хэвшүүлэх механизмаар хангах нь чухал.<sup>162</sup> Ийм механизмын нэг нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх тогтолцоо билээ.

<sup>158</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 8.

<sup>159</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 12.

<sup>160</sup> Пим Алберс, “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж.”

<sup>161</sup> Мөн тэнд.

<sup>162</sup> М.Батсуурь, “Эрх зүйт ёс ба хуульчийн ёс зүй,” *Хууль дээдлэх ёс*, 2006, 81.

Энэ хэсэгт 1993, 2002 оны ШТХ-иудаар тус тус байгуулж ажилласан Шүүгчийн сахилгын хороо, Шүүхийн сахилгын хорооны бүтэц, бүрэлдэхүүн, маргаан хянан шийдвэрлэх журмыг танилцуулна. Мөн, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар байгуулагдан ажиллаж буй Шүүхийн ёс зүйн хороог танилцуулж, шүүгчийн ёс зүйн маргааныг шийдвэрлэхэд тулгамдаж буй долоон асуудал байгааг харуулна. Дараа нь, эдгээр тулгамдсан асуудлыг үүсгэж буй шүүгчийн сахилгын Монгол загварыг гадаад улсуудын загвартай харьцуулах болно.

### *Шүүгчийн сахилгын хороо (1993-2002)*

1993 оны ШТХ болон 2002 оны ШТХ-иар шүүгчийн ёс зүй, сахилгын асуудлыг хоёр өөрөөр зохицуулж ирсэн тул тус тусад нь танилцуулъя. 1992 онд Үндсэн хууль батлагдсан даруйд шүүгчийн ёс зүйн үндсэн зарчмыг холбогдох хуульд тусгасан боловч түүнийг дэлгэрүүлсэн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг хожуу баталж мөрдсөн. Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, шударга ёсыг чанд сахих ерөнхий үүрэг хүлээж байсан (1993 оны ШТХ, 9.1). 1993-1997 онд шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээнд юу багтах вэ гэдгийг нарийвчлан тогтоосон дүрэмгүй байв. 1997 оны 2-р сарын 11-ний өдөр ШЕЗ-ийн 3-р тогтоолоор Монгол Улсын Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг анх удаа баталжээ.<sup>163</sup>

1993-2002 онд шүүгч сахилгын зөрчил гаргасан эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй Шүүгчийн сахилгын хороод УДШ болон аймаг, нийслэлийн шүүхийн дэргэд тус тус байгуулагдаж ажиллаж байжээ (1993 оны ШТХ, 39-р зүйл). Аймаг, нийслэлийн шүүхийн дэргэдэх Шүүгчийн сахилгын хороо нь аймаг, нийслэлийн болон сум, сум дундын, дүүргийн шүүгчдийн хуралдаанаас 6 жилийн хугацаагаар сонгогдсон 3-5 гишүүнээс бүрдэж тухайн аймаг, нийслэлийн болон сум, сум дундын, дүүргийн шүүхийн шүүгчид үүсгэсэн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж байв. УДШ-ийн дэргэдэх Шүүгчийн сахилгын хороо нь УДШ-ийн хуралдаанаас 6 жилийн хугацаатай сонгогдсон 3-5 гишүүнээс бүрдэж, УДШ-ийн шүүгч, аймаг, нийслэлийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчид үүсгэсэн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж байжээ. Шүүгчийн сахилгын хорооны гишүүнээр заавал шүүгч хүн сонгогдоно гэсэн заалт байхгүй байсан боловч “сахилгын хороодын бүрэлдэхүүн дан шүүгчдээс бүрдэж байлаа.”<sup>164</sup> Шүүгчийн сахилгын хорооны даргыг уг хорооны гишүүд дотроосоо олонхын саналаар сонгож байв.

<sup>163</sup> Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй,” 30.

<sup>164</sup> Л.Бямбаа, “Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлага, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал,” *Хуульчийн ёс зүй (гарын авлага)* дотор (УБ: Хууль зүйн үндэсний төв, 2004), 37.



Сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг 1993 оны ШТХ болон Ерөнхийлөгчийн баталсан Шүүгчийн сахилгын хорооны дүрмээр зохицуулж байсан. Тус ШТХ-ийн 44-р зүйлд зааснаар Шүүгчийн сахилгын хороо шүүгчийн тангарагт харш дараах зөрчил гаргасан шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулж байжээ: (1) хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ хууль зөрчсөн нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй байвал; (2) шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн; (3) байгууллагын дотоод журам зөрчсөн. Уг хуулийн 45-р зүйлд зааснаар зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан шүүгчид дараах сахилгын шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулж байсан: (1) сануулах; (2) шүүгчдийн өмнө буруушаан зэмлэх; (3) шүүгчийн албан тушаалын цалинг 3-6 сарын хугацаагаар 20 хүртэл хувиар хасах; (4) шүүгчээс огцруулах.

Сахилгын шийтгэлийг хянан шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацааг хуульчилсан байжээ. 1993 оны ШТХ-ийн 45-р зүйлийн 2-т “Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гарснаас хойш нэг жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй” гэж заажээ. Мөн зүйлийн 3-т “Шүүгчид үүсгэсэн эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон боловч уг зөрчилд сахилгын хэрэг үүсгэх үндэслэлтэй байвал эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тухай тогтоол гарсан өдрөөс хойш нэг сарын дотор эрх бүхий этгээд түүнд сахилгын хэрэг үүсгэж болно” гэж заасан байв.

Шүүгчид сахилгын хэргийг дараах хоёр үндэслэлээр үүсгэж байсан. Шүүгч хууль, шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн нь давж заалдах болон хяналтын шатны журмаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх явцад илэрсэн эсхүл энэ тухай иргэдийн гомдол, мэдээллийг үндэслэлтэй гэж үзсэн бол сахилгын хэрэг үүсгэж байсан. Шүүх бүрэлдэхүүн эсхүл ерөнхий шүүгч сахилгын хэргийг дараах байдлаар үүсгэх бүрэн эрхтэй байсан (1993 оны ШТХ, 47-р зүйл): (1) УДШ-ийн хуралдаан, давж заалдах шатны шүүх бүрэлдэхүүн, Ерөнхий шүүгч, танхимын ерөнхий шүүгч Монгол Улсын бүх шүүгчид; (2) Аймаг, нийслэлийн шүүхийн давж заалдах шатны шүүх бүрэлдэхүүн, аймаг, нийслэлийн шүүхийн Ерөнхий шүүгч, танхимын ерөнхий шүүгч тухайн аймаг, нийслэлийн болон сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн шүүгчид; (3) Сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн Ерөнхий шүүгч тухайн шүүхийн шүүгчдэд. Хуулийн энэ заалтуудаас харахад Шүүгчийн сахилгын хороо өөрөө сахилгын хэрэг үүсгэх бүрэн эрхгүй байсан. Сахилгын хороо үүсгэсэн сахилгын хэргийг хянан хэлэлцээд, сахилгын шийтгэл ногдуулах, сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, эсхүл шүүгчийг эрүүгийн хариуцлага татуулахаар

холбогдох баримт сэлтийг шилжүүлэх шийдвэрийн аль нэгийг гаргадаг байсан. Ийнхүү гаргасан шийдвэрээ 7 хоногийн дотор сахилгын хэрэг үүсгэсэн байгууллага, албан тушаалтан болон сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгчид явуулдаг байсан.

Шүүгч сахилгын шийтгэл ногдуулсан Шүүгчийн сахилгын хорооны шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл тухайн шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 7 хоногийн дотор УДШ-д гомдол гаргах эрхтэй байсан. УДШ уг гомдлыг хүлээн авснаас хойш 1 сарын дотор хянан шийдвэрлэж байсан. Шүүгчээс огцруулах тухай Шүүгчийн сахилгын хорооны шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон, сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн, эсхүл шүүгч гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдож шүүхийн таслан сэргийлэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон бол ШЕЗ тухайн шүүгчийг огцруулах тухай саналаа Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг (УДШ-ийн шүүгчдийн хувьд урьдчилан УИХ-д танилцуулах ёстой) байсан. Ерөнхийлөгч уг саналыг хүлээн авснаас хойш нэг сарын дотор шийдвэрлэхээр заасан байсан.

1993 оны ШТХ-иар байгуулагдан ажиллаж байсан Шүүгчийн сахилгын хороодтой холбоотой хэд хэдэн асуудал тулгарч байсан. Юуны өмнө, Шүүгчийн сахилгын хорооны үйл ажиллагааны журмыг хуульд нарийвчлан заагаагүй байсан. Тиймээс, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа процессын шударга ёсны зарчмуудыг бүрэн хэрэгжүүлэх эсэх нь тодорхойгүй байсан. Мөн, Шүүгчийн сахилгын хороод дан шүүгчдээс өөрсдөөс нь бүрдэж байсан учраас шүүгчдэдээ хариуцлага тооцоход хойрго хандаж байсан гэсэн шүүмжлэлд өртсөн ажээ. “Тухайн үеийн архивын баримтаас үзэхэд 1995 онд 33, 1996 онд 19, 1997 оны эхний 6 сарын байдлаар 3 шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах зэргээр энэ үзүүлэлт жил дараалан буурч байсан нь шүүгчид бие биедээ хариуцлага тооцохоос халширч зайлсхийдэг болсонтой холбоотой байсан.”<sup>165</sup> Түүнчлэн, хяналтын болон давж заалдах шатны шүүх бүрэлдэхүүн, шат шатны ерөнхий шүүгчид шүүгчийн эсрэг сахилгын хэрэг үүсгэх бүрэн эрх олгосон байсан нь тухайн шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг үүсгэж байсан.

### *Шүүхийн сахилгын хороо (2002-2013)*

2002 оны ШТХ-иар шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зарчмын шинжтэй өөрчлөлтүүд орсон. Юуны өмнө, Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг ШЕЗ биш Шүүгчдийн зөвлөл баталдаг

<sup>165</sup> Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил*, 34.

болсон (2002 оны ШТХ, 45.2) бөгөөд уг дүрмийг зөрчсөн шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэнэ гэж тодорхой заасан. Энэ ёсоор 2003 оны 3-р сарын 7-ны өдөр Шүүгчдийн зөвлөлийн 1-р тогтоолоор Монгол Улсын Шүүхийн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг шинэчлэн баталсан.

Шүүгчийн сахилгын хороог Шүүхийн сахилгын хороо гэж нэрлэсэн. Шүүхийн сахилгын хороо (ШСХ)-ны бүрэлдэхүүнтэй холбоотой таван өөрчлөлт орсон. Нэгд, 2002 оны ШТХ-ийн 46.1-т зааснаар шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх эсэхийг шийдвэрлэх эрх бүхий ШСХ нь улсын хэмжээнд нэг байхаар болсон. Хоёрт, ШСХ-ны гишүүдийн тоог 15 байхаар тогтоосон. Гуравт, ШСХ-ны бүрэлдэхүүний олонхыг шүүхээс өөр байгууллагаас нэр дэвшүүлж Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилохоор заасан. 2002 оны ШТХ-ийн 46.3, 46.4-т зааснаар ШСХ-ны гишүүнд Улсын ерөнхий прокурор, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны Удирдах зөвлөлөөс тус бүр хоёр, Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын Тэргүүлэгчийн хуралдаанаас тав, Шүүгчдийн зөвлөл бүх шатны шүүхээс тус бүр хоёр хүний нэрийг дэвшүүлж Ерөнхийлөгч батлахаар заасан. ШСХ-ны нийт 15 гишүүдийн олонх буюу 9 (60 хувь) нь шүүхээс бусад байгууллагаас нэр дэвшиж Ерөнхийлөгчөөр томилогдох болсон нь ач холбогдолтой шинэчлэл болсон. “[Олонх нь шүүхээс бусад байгууллагад нэр дэвших нь] шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлагад иргэдийн тавих хяналтыг бий болгосон шинэлэг зохицуулалт” гэж УДШ-ийн шүүгч асан Л.Бямбаа үнэлсэн.<sup>166</sup> ШСХ-ны гишүүдийн олонх шүүхээс өөр байгууллагаас бүрддэг болсныг Академич Ж.Амарсанаа мөн адил зөвтгөсөн:

Шүүхийн дэргэд хууль зүйн өөр өөр мэргэжлийн (шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, хууль зүйн багш зэрэг) болон хуульч бус хүмүүсээс бүрдсэн Сахилгын хороо байгуулсан бөгөөд энэ нь шүүхийг хөндлөнгөөс шалгаж, сэлбэж байдаг. Шүүх эрх мэдэл шүүгчийг самууруулдаг. Онцгой эрх мэдэл онцгой самууруулдаг. Тийм учраас ардчилсан нийгэмд шүүх эрх мэдлийг бусад эрх мэдэлтэй харилцан тэнцвэржүүлж, хянаж шалгаж чаддаг тогтолцоо байх хэрэгтэй бөгөөд үүний нэг хэсэг нь өөр өөр субъектээс нэр дэвшүүлж байгуулсан Сахилгын хороо юм.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Л.Бямбаа, “Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлага, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал,” 37.

<sup>167</sup> Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй,” 30–31.

Дөрөвт, ШСХ-ны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил болсон бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болохоор заасан (2002 оны ШТХ, 46.5, 46.6). Тавд, ШСХ-ны даргыг хорооны гишүүдийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилох болсон (2002 оны ШТХ, 46.7). ШСХ-ны гишүүд нь Шүүгчийн сахилгын хороодын гишүүдтэй адилхан бүгд орон тооны бусаар ажиллаж байсан.

ШСХ-ны дүрмийг Ерөнхийлөгч батлахаар заасан. 2002 оны ШТХ-ийн 46.8-д ШСХ орон тооны Ажлын албатай байх бөгөөд тус алба ШЕЗ-ийн Ажлын албанд харьяалагдана гэж анх удаа заажээ. Тус хорооны Ажлын албаны анхны даргаар Б.Цогням, хянан шалгагчаар Б.Дангаасүрэн, С.Амардэлгэр нар ажиллаж байв.<sup>168</sup> ШСХ-ны Ажлын алба дараах эрх, үүрэгтэй байсан (2002 оны ШТХ, 48.1): (1) гомдол, хүсэлтийг хүлээн авч бүртгэх, харьяаллын бус гомдол, хүсэлтийг ШСХ-ны гишүүнд танилцуулсны үндсэн дээр буцаах; (2) ШСХ-ны дарга, гишүүний даалгаснаар гомдол, хүсэлтийг шалгах ажиллагааг явуулах; (3) ШСХ, түүний гишүүдэд техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэх; (4) ШСХ-ны хэвийн үйл ажиллагаа ба хуралдааны бэлтгэлийг хангах, шийдвэрийг баримтжуулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих.

ШСХ-ны дарга, гишүүний бүрэн эрхийг анх удаа тодорхой зааж өгсөн (2002 оны ШТХ, 47.1, 47.2). Тус хорооны гишүүн гомдол, хүсэлтийн дагуу шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх, үүсгэхээс татгалзах, сахилгын хэргийг шалгаж шийдвэрлэхэд шаардлагатай ажиллагааг явуулах ажлыг зохион байгуулалтын удирдлагаар хангах, хорооны хуралдаанд таслах эрхтэй оролцох бүрэн эрхтэй байв. Мөн, ШСХ-ны дарга нь хорооны гишүүний эрхээс гадна хорооны хуралдааныг даргалах, хуралдаан даргалагч болон бүрэлдэхүүнийг томилох, Ажлын албыг удирдах бүрэн эрхтэй байв.

Шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шатыг тодорхой зааж өгсөн. Эдгээр үе шатыг тоймлон танилцуулъя.

*Гомдол, хүсэлт гаргах* (2002 оны ШТХ, 49). Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн гэж үзсэн иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгүүлэхээр ШСХ-нд гомдол, бүх шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч хүсэлт гаргах эрхтэй байсан. Гомдол, хүсэлт гаргасан этгээд уг гомдол, хүсэлтээ буцаан авах эрхгүй бөгөөд гомдол, хүсэлт бүрийг ШСХ-ны Ажлын алба хянан үзэж байсан.

*Сахилгын хэрэг үүсгэх* (2002 оны ШТХ, 50). ШСХ-ны нэг гишүүн сахилгын хэрэг үүсгэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байсан. Хорооны

<sup>168</sup> Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа, *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил*, 35.

гишүүн гомдол, хүсэлтийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор сахилгын хэрэг үүсгэх үндэслэлтэй эсэхийг хянаж сахилгын хэрэг үүсгэх, эсхүл үүсгэхээс татгалзах тухай захирамж гаргах үүрэгтэй байсан.

*Сахилгын хэргийг анхан шатны журмаар шийдвэрлэх* (2002 оны ШТХ, 51, 52, 55). ШСХ сахилгын хэргийг үүсгэснээс хойш 30 хоногийн дотор анхан шатны журмаар гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр олонхын саналаар хянан шийдвэрлэж тогтоол гаргах ёстой байсан. Сахилгын хэргийг анхан шатны журмаар хянан хэлэлцээд, сахилгын шийтгэл оногдуулах, сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, шүүгчид эрүүгийн хэрэг үүсгүүлэхээр холбогдох баримтыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд шилжүүлэх гэсэн гурван янзын шийдвэрээс аль нэгийг гаргахаар заасан. ШСХ-ны тогтоолыг гарсан өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор сахилгын хэрэгт холбогдсон шүүгчид хүргүүлж байсан.

*Сахилгын хэргийг давж заалдах журмаар шийдвэрлэх* (2002 оны ШТХ, 51, 52, 55). ШСХ-ны тогтоолыг давж заалдсан гомдлыг ШСХ-ны нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй (11 эсхүл түүнээс дээш гишүүний)-н ирцтэйгээр хэлэлцэн хуралдаанд оролцогчдын олонхын саналаар шийдвэрлэж магадлал гаргахаар зохицуулсан байсан. Гомдол, хүсэлт гаргасан этгээд, эсхүл сахилгын арга хэмжээ авагдсан шүүгч анхан шатны журмаар сахилгын хэргийг хэлэлцэн шийдвэрлэсэн ШСХ-ны тогтоолыг хүлээн авсан өдрөөс хойш арав хоногийн дотор гомдол гаргах эрхтэй байв. ШСХ давж заалдах гомдлыг хүлээн авснаас хойш 15 хоногийн дотор давж заалдах журмаар сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж байсан. 2002 оны ШТХ-ийн 55.4-т зааснаар давж заалдах гомдлоор сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэсэн ШСХ-ны магадлал эцсийнх байжээ. Өөрөөр хэлбэл, ШСХ-ны магадлалын талаар шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй байсан.

1993 оны ШТХ-д тусгагдаагүй байсан зарим чухал асуудлуудыг 2002 оны ШТХ-д илүү тодорхой болгож хуульчилсан. Тухайлбал, сахилгын хэрэг үүсгүүлсэн шүүгч уг хэргээ шударгаар шүүлгэх баталгаа болсон эрхүүдийг анх удаа заасан. Тухайн шүүгч сахилгын хорооны хуралдаанд биечлэн оролцох, анхан шатны журмаар сахилгын арга хэмжээ авагдсан шүүгч уг шийтгэл оногдуулсан хорооны шийдвэрийг давж заалдах зэрэг эрхийг эдэлж байсан. Мөн, сахилгын хэрэг үүсгүүлсэн шүүгч хэргийг шалгах явцад болон ШСХ-ны хуралдаанд тайлбар гаргана гэж заасан нь үүрэгжүүлсэн шинжтэй байв. Түүнчлэн, 2002 оны ШТХ-ийн 53-р зүйлд сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэлийг илүү тодорхой заасан. Сахилгын шийтгэлийг дараах

хоёр төрлийн үндэслэлээр оногдуулж байсан: нэгд, шүүгч 2002 оны ШТХ-ийн 34.3, 44-р зүйлд заасан хориглосон ажил, албан тушаалыг эрхэлсэн, эсхүл үйл ажиллагаа явуулсан; хоёрт, Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн хэм хэмжээ зөрчсөн. Шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэл нь зохих журмын дагуу хийсэн шалгалтаар тогтоогдсон байхыг шаардаж байсан.

1993 оны ШТХ-д байсан хөөн хэлэлцэх хугацааг 2002 оны ШТХ уламжилж авсан бөгөөд сахилгын шийтгэлийн төрөлд өөрчлөлт оруулсан. 2002 оны хуулийн 54.2-т “Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гаргаснаас хойш нэг жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулахгүй,” мөн 56.1-т “Шүүгч сахилгын шийтгэл хүлээсэн өдрөөс хойш нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээгээгүй бол түүнийг сахилгын шийтгэлгүйд тооцно” гэж заасан байв. ШСХ шүүгчийн гаргасан зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан дараах сахилгын шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулж байв (2002 оны ШТХ, 54): (1) тухайн шүүхийн шүүгчдийн өмнө сануулах; (2) шүүгчийн зэрэг дэвийг зургаан сараас нэг жилийн хугацаагаар бууруулах; (3) шүүгчээс огцруулах санал гаргах.

### *Шүүхийн ёс зүй хороо (2013 оноос хойш)*

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар өмнөх Шүүхийн сахилгын хороог Шүүхийн ёс зүйн хороо (ШЁЗХ) гэж шинээр нэрлэж түүний бүрэлдэхүүн, маргаан хянан шийдвэрлэх журамд өөрчлөлт оруулсан. 2012 оны ШЗТХ-д зааснаар ШЁЗХ нь нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн, судлаач зэрэг есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх ба гурван шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос гурав, Хууль зүйн яамнаас гурван хүний нэр дэвшүүлнэ гээд бүрэлдэхүүнд нь шүүгч, ШЕЗ болон шүүхийн захиргааны ажилтан, өмгөөлөгч, прокурор орохыг хориглосон (2012 оны ШЗТХ, 32.2, 32.3). Үүний үр дүнд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг харьцангуй хөндлөнгийн шинжтэй бүрэлдэхүүн хянан шийдвэрлэх тогтолцоог хэвээр хадгалсан.

ШЁЗХ-ны гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байх бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно (2012 оны ШЗТХ, 32.5). ШЁЗХ-ны үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хорооны хуралдаан байж, хуралдааныхаа дэгийг өөрөө тогтоодог (2012 оны ШЗТХ, 32.5). ШЁЗХ нь ажлын албатай бөгөөд ШЕЗ-ийн ажлын албанд харьяалагдана гэх зэргээр зааж 2002 оны ШТХ-ын зарим зохицуулалтыг уламжилж авсан. Түүнчлэн, ШЁЗХ-ны гишүүн нь гомдол, хүсэлтийн дагуу шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг

шийдвэрлэх гурван гишүүний хуралдаанд таслах эрхтэй оролцох, гомдол хүсэлтийг шалгаж дүгнэлт гаргах, сахилгын хэргийг шийдвэрлэх бэлтгэл хангах, ажлыг зохион байгуулах, ёс зүйн хорооны нийт гишүүдийн хуралдаанд таслах эрхтэй оролцох эрх, үүрэгтэй (2012 оны ШЗТХ, 33.2.1-4). Хэрэв шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан нь тогтоогдвол ШЁЗХ тухайн шүүгчид сануулах, зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалинг бууруулах, огцруулах гэсэн гурван төрлийн шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулна.

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаарх гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дараах таван үе шаттай явагдахаар ШЁЗХ-ны дүрэмд заасан.<sup>169</sup>

*Нэгдүгээр алхам* (ШЁЗХ-ны дүрэм, 3.1). Иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан нь шүүгч шүүгчийн ёс зүйг зөрчсөн гэж үзсэн талаарх гомдлоо ШЕЗ-ийн ажлын албанд ирүүлнэ. ШЁЗХ-ны дарга гомдлыг хүлээн авч гишүүдэд хуваарилна.<sup>170</sup>

*Хоёрдугаар алхам* (ШЁЗХ-ны дүрэм, 3.3). ШЁЗХ-ны гишүүн гомдлын дагуу хянан шалгах ажиллагааг 30 хоногийн дотор явуулна. Гишүүн гомдол хянан шалгаж, шалгалтын дүнгийн талаар хорооны даргад танилцуулна. Хорооны дарга шаардлагатай тохиолдолд гомдол шалгах хугацааг 30 хоногоор нэг удаа сунгаж болно.

*Гуравдугаар алхам* (ШЁЗХ-ны дүрэм, 3.3.4). ШЁЗХ-ны дарга шалгалтын ажиллагаа дууссаны дараа гомдлыг хянан хэлэлцэх бүрэлдэхүүн, хуралдаан даргалагчийг томилж хуралдааны товыг тогтооно. Хорооны ажлын алба хуралдааны товыг гомдол гаргагч болон шүүгчид мэдэгдэнэ.

*Дөрөвдүгээр алхам* (ШЁЗХ-ны дүрэм, 4). ШЁЗХ-ны гомдол хэлэлцэх хуралдаан гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр хуралдаж гомдлыг хянан хэлэлцэнэ. Хуралдаанд гомдол гаргагч, тэдгээрийн

<sup>169</sup> “Гомдол гаргах журам,” *Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.07.01, <http://www.judcouncil.mn/ysgishuun.html>.

<sup>170</sup> ШЁЗХ-ны гишүүн нь ШЭЗБТХ-ийн 34.1-д зааснаар “гомдол, хүсэлтийг” хүлээн авч шалгах, ШЗТХ-ийн 33.2.1-д зааснаар “гомдол, хүсэлтийн дагуу шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх, үүсгэхээс татгалзах,” “гомдол, хүсэлтийг шалгаж дүгнэлт гаргах” үүрэгтэй боловч эдгээр заалтад буй “хүсэлт” гэдэгт юуг ойлгох вэ гэдгийг тодорхойлоогүйн зэрэгцээ ШЁЗХ-ны дүрэмд зөвхөн гомдлыг хянан шийдвэрлэх талаар зохицуулж, хүсэлт гэсэн хуульчлагдсан ойлголтыг орхигдуулсан. Монгол Улсын хуулиудад хүсэлт нь тодорхой төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас аливаа зөрчлийг шалгуулахаар эрх бүхий байгууллагад гаргасан санаачилга гэсэн утгаар хэрэглэгдэх нь бий бөгөөд хүлээн авсан байгууллага тухайн хүсэлтийн дагуу маргааныг шууд үүсгэх үүрэгтэй байдаг. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн цэц нь Ерөнхийлөгч, УДШ, Улсын ерөнхий прокурор, УИХ-ийн хүсэлтээр үндсэн хуулийн маргааныг шууд үүсгэдэг (1997 оны Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль, 21-р зүйл, 2). Тиймээс, ШЭЗБТХ, ШЗТХ-д буй шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаарх “хүсэлт” нь ийм утгатай эсэх, тийм бол хэн гаргаж болох вэ гэдгийг судалж нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, өмгөөлөгч болон шүүгч, түүний өмгөөлөгч биечлэн оролцох, амаар болон бичгээр нэмэлт тайлбар өгөх эрхтэй. Гомдлыг хянан хэлэлцээд шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх, сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзах гэсэн шийдвэрийн аль нэгийг гаргана. Бүрэлдэхүүн хуралдаан болсноос хойш 7 хоногийн дотор тогтоолд гарын үсэг зурж албажуулан 10 хоногийн дотор гомдол гаргагч болон шүүгчид хүргүүлнэ. Шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан ШЕЗХ-ны тогтоолыг гомдол гаргагч эс зөвшөөрвөл гардаж авснаас хойш 10 хоногийн дотор ШЕЗХ-ны нийт гишүүдийн хуралдаанд гомдол гаргах эрхтэй.

*Тавдугаар алхам* (ШЕЗХ-ны дүрэм, 5). ШЕЗХ-ны нийт гишүүдийн хуралдаанд гаргасан гомдлыг ШЕЗ-ийн Ажлын албанд ирүүлнэ. ШЕЗХ-ны нийт гишүүдийн хуралдаан нь гомдлыг хянан хэлэлцсэн хуралдаанаас шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэсэн, үүсгэхээс татгалзсан тогтоолд гаргасан гомдлыг хянан хэлэлцэж дараах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана: сахилгын шийтгэл оногдуулах; сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгох; сахилгын хэргийг дахин шалгуулах; сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоолыг хэвээр батлах; сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоолыг хүчингүй болгож, гомдлыг дахин шалгуулах. Нийт гишүүдийн хуралдааны магадлалыг хуралдаан болсноос хойш 7 хоногийн дотор гомдол гаргагч болон шүүгчид хүргүүлнэ. Шүүгч эсхүл гомдол гаргагч ШЕЗХ-ны магадлалыг эс зөвшөөрвөл магадлалыг гардаж авснаас хойш 14 хоногийн дотор захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй. Гомдлыг ШЕЗ-ийн Ажлын албанд ирүүлнэ. Мөн давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг эс зөвшөөрвөл УДШ-ийн захиргааны хэргийн танхимд гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх боломжтой.

ШЕЗХ-ны Ажлын алба нь дарга, хяналт шалгалт хариуцсан ахлах референт 1, хяналт шалгалт хариуцсан референт 3, шинжээч 1 нийт зургаан орон тоотойгоор ажиллаж байна. Тус Ажлын албаны ажилд хийсэн хяналт шинжилгээ, үнэлгээнээс үзэхэд 2013 онд 167 шүүгчид холбогдох 120 гомдол, 2014 оны 10-р сарын 30-ны өдрийн байдлаар 279 шүүгчид холбогдох 161 гомдол, нийт 446 шүүгчид холбогдох 281 гомдол хүлээн авч хянан шийдвэрлэжээ.<sup>171</sup> Үүнээс гомдол хянан хэлэлцэх хуралдаанаар 381 шүүгчид холбогдох 241 гомдлыг хянан хэлэлцэж 182 гомдлын 287 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзаж, 23 гомдлын 29 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэж, 37 гомдлын 65 шүүгчид холбогдох

<sup>171</sup> Н.Чинбат, О.Мөнхсайхан, Н.Ганбаатар, “Шүүхийн ёс зүйн хорооны ажлын албаны үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн тухай илтгэх хуудас” (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2014).



гомдлыг хянан хэлэлцэх хуралдааныг хойшлуулан шийдвэрлэсэн. Энэ хугацаанд ШЕЗХ-ны нийт гишүүдийн хуралдаанаар 88 шүүгчид холбогдох 61 гомдлыг хянан хэлэлцэж, 7 шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулж, 20 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан тогтоолыг хэвээр үлдээн, 14 шүүгчид холбогдох гомдол хэлэлцэх хуралдааныг хойшлууулж, 30 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэсэн тогтоолыг хүчингүйд тооцож хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, 17 шүүгчид холбогдох гомдлыг дахин шалгуулахаар буцаан шийдвэрлэжээ.<sup>172</sup> Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх нь сахилгын шийтгэл оногдуулсан эдгээр 7 шийдвэрийн 5-ыг хүчингүй болгожээ.

2013 оны болон 2014 оны эхний гурван улирлын дээрх статистикийн мэдээллээс үзвэл нийт гишүүдийн хуралдаанаас гарсан шийдвэрийн 8 орчим хувьд нь шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулсан. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчид ёс зүйн зөрчил харьцангуй бага гаргадаг, шүүгчид холбогдуулан гаргасан гомдлын дийлэнх үндэслэлгүй байжээ. Энэ статистикаар шүүх болон шүүгчид итгэх олон нийтийн итгэл харьцангуй өндөр гэж бодож болох ч тийм биш байна. 2015 онд ШЕЗХ-ийн захиалгаар хийлгэсэн “Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл” судалгаагаар нийт судалгаанд хамрагдагсдын 35 хувь нь шүүхэд итгэдэггүй гэсэн бөгөөд зарим аймагт энэ үзүүлэлт 50 хүртэл хувьтай гарчээ.<sup>173</sup> ШЕЗХ нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ийм зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар санал асуулгад оролцогчдын 2 хувь маш сайн, 31.7 хувь сайн, 23.8 хувь дунд зэрэг, үлдсэн 5 хувь муу, 37.6 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулсан. ШЕЗХ чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа тал дээр судалгаанд оролцогчдын 33.7 хувь нь маш сайн, сайн гэсэн үнэлгээ өгсөн нь тавин хувьдаа ч хүрэхээргүй байна.

Шүүгчийн ёс зүй, түүнийг зөрчсөн тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой дараах долоон тулгамдсан асуудал байна: (1) шүүгчийн ёс зүйн материаллаг хэм хэмжээний давхардал; (2) шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх харьяаллын давхардал; (3) шүүгчийн мэргэжлийн алдаа болон ёс зүйн зөрчлийн ялгаа хийгээд давхцал; (4) шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг хуралдаанаар шийдвэрлэдэг; (5) ШЕЗХ-нд шалгах чиг үүрэг өгсөн ч шалгах бүрэн эрх өгөөгүй; (6) ШЕЗХ-ны гишүүнд шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргийн төвлөрүүлсэн; (7) шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах хэтэрхий богино хөөн хэлэлцэх хугацааг

<sup>172</sup> Мөн тэнд.

<sup>173</sup> “Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл судалгааны тайлан,” *Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.

дүрмээр тогтоосон. Шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл болон ШЁЗХ-ны ажлын үнэлгээ төдийлөн өндөр биш байгаа нь эдгээр долоон асуудлаас үүдсэн байх талтай учраас тус бүрт нь тайлбарлая.

### *Шүүгчийн ёс зүйн материаллаг хэм хэмжээний давхардал*

Шүүгчийн ёс зүйг зохицуулсан хоёр материаллаг хэм хэмжээ, хоёр хороо, хоёр өөр процесс ажиллаж байна: Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (ШЁЗД) болон Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм; Шүүгчийн ёс зүйн хороо болон Мэргэжлийн хариуцлагын хороо; ШЁЗХ-ны дүрэм болон Хуульчдын холбооны Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны маргаан хянан шийдвэрлэх журам. Энэ нь материаллаг болон процессын хэм хэмжээний хувьд давхардал үүсгэдэг. Эдгээр давхардлыг нэг тал руу нь шийдвэрлэх нь тулгамдсан асуудал болоод байна.

ШЁЗД болон Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмээр шүүгчийн төвийг сахих, хараат бус, шударга байх, зохисгүй байдал гаргахгүй байх, маргааны нэг талтай нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр харилцахгүй байх зэрэг шүүгчийн ёс зүйн адилхан асуудлуудыг зохицуулсан. Энэ хоёр дүрмийн агуулгыг харьцуулан судалбал шүүгчийн ёс зүйн агуулга Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэмд Шүүгчийн ёс зүйн дүрмээс илүү дэлгэрэнгүй туссан гэдэг нь хоёр зүйлээр тодорхой.

Нэгд, Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэмд шүүгчийн ёс зүйн олон улсын стандарт бараг бүгд туссан бол ШЁЗД-д олон чухал зарчим, зохицуулалт орхигдсон. Жишээлбэл, шүүгчийн ашиг сонирхлын зөрчил ба татгалзалтай холбоотой асуудал, зарчимч байх, хичээл зүтгэл гаргах, мэргэжлийн үүргээ чухалчлах, мэргэжлийн шаардлага хангасан байх, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах, хэлэлцүүлэх эрхийг хангах, хэрэг, маргааныг заавал шийдвэрлэх, биеэ зөв авч явах үүргүүд зэрэг маш олон чухал асуудлуудыг ШЁЗД-д огт тусгаагүй бол эдгээрийг бүгдийг нь Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэмд зохицуулсан. ШЁЗД-д орхигдсон эдгээр асуудлууд нь Шүүгчийн ёс зүйн талаарх Банглорын зармууд,<sup>174</sup> Америк,<sup>175</sup> Канад<sup>176</sup> зэрэг улсуудын шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, үндсэн зарчмуудад тусгалаа олсон байдаг.

<sup>174</sup> The Judicial Integrity Group, “The Bangalore Principles of Judicial Conduct,” 2007, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/BangalorePrinciplesComment.PDF>.

<sup>175</sup> ABA, “Model Code of Judicial Conduct,” 1990, [http://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/publications/model\\_code\\_of\\_judicial\\_conduct.html](http://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_code_of_judicial_conduct.html).

<sup>176</sup> Candian Judicial Council, “Ethical Principles for Judges,” 2004, [http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news\\_pub\\_judicialconduct\\_Principles\\_en.pdf](http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_judicialconduct_Principles_en.pdf).

Хоёрт, ШЁЗД-д шүүгчийн ёс зүйн олон улсын стандартад төдийлөн нийцэхгүй заалтууд оржээ. Жишээлбэл, шүүгч маргааны нэг талтай уулзахыг хатуу хориглодог нь эрх зүйт ёс төлөвшсөн олон улсад тогтсон зарчим.<sup>177</sup> Тиймээс, ШЭЗБТХ-ийн 27.1.17-д “хэргийн нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр нэг талтай уулзах”-ыг бүрэн хориглосон. Гэтэл, ШЁЗД-ийн 3.2-р зүйлийн 4-т “шүүгч хэрэв албан ажлын зайлшгүй шаардлагын улмаас хэргийн нэг талыг байлцуулахгүйгээр нөгөө талтай уулзах бол шүүхийн туслах ажилтан байлцуулах бөгөөд уулзалтын агуулгын талаар тэмдэглэл хөтлөн хэрэгт хавсаргана” гэж заасан нь хуулийн дээрх заалт, олон улсад тогтсон зарчимтай зөрчилддөг. Шүүгчийн туслах байсаар байхад шүүгчийг маргааны нэг талтай уулзахыг зөвшөөрч байгааг зөвтгөхөд хэцүү. Учир нь, шүүгч хэргийн нэг талтай нөгөө талыг байлцуулалгүйгээр харилцсанаар зөвхөн нэг талын үндэслэлийг сонсох бөгөөд уг үндэслэлийг няцаах боломжийг нөгөө талд олгодоггүй. Зөвхөн нэг талын үндэслэлийг сонссоноор шүүгч хууль зүйн болон фактын асуудал дээр алдаатай шийдвэр гаргах эрсдэлийг бий болгодог. Түүнчлэн, шүүгч нь авлига эсхүл бусад зүй бус нөлөөнд автах, эсхүл тийнхүү ойлгогдох үүд хаалгыг нээдэг. Шүүгчид заримдаа маргааны аль нэг талтай нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр уулздаг байсан хуучин практикийг<sup>178</sup> 2012 оны ШЭЗБТХ-иар хориглосоор байтал ШЁЗД-ээр үргэлжлүүлэх боломжийг олгож байгаа нь шүүгчид итгэх олон нийтийн итгэлийг унагах нэг хүчин зүйл болж байна.

Шүүгчийн ёс зүйн материаллаг харилцааг зохицуулсан дүрэмд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацааг тусгадаггүй. Гэтэл, хуульд байхгүй хөөн хэлэлцэх хугацааг ШЁЗД-ээр тогтоосон бөгөөд ингэхдээ хэт богино хугацаа тавьсан нь эргэлзээтэй. Ийм заалт ШЁЗД-д орсон нь хууль зүйн техник талаасаа мэргэжлийн бус төдийгүй шүүгчийн ёс зүйн олон улсын жишигт нийцэхгүй, олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлд халтай гэдгийг энэ хэсгийн сүүлд тусгайлан өгүүлнэ.

### *Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх харьяаллын давхардал*

ШЁЗХ болон Хуульчдын холбооны Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны маргааны харьяаллын давхардлыг нэг тийш нь болгох шаардлагатай. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсан тухай нэг асуудлын

<sup>177</sup> ABA, “Model Code of Judicial Conduct,” Rule 2.9; The Judicial Integrity Group, *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, 2007, 62, [https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/Corruption/Bangalore\\_principles\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/Corruption/Bangalore_principles_EN.pdf).

<sup>178</sup> Уайт, *Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан*, 20.

талаар ШЕЗХ эсхүл Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны алинд нь ч хандах боломжтой. Шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар энэ хоёр хорооны аль ашигтайд нь хандах, нэг асуудлаар хоёр өөр шийдвэр гарах боломжтой нь адилхан эсхүл төстэй хэргийг нэг янзаар шийдвэрлэх зарчим, тэгш эрх зөрчигдөж, процессын шударга ёс алдагдах аюултай. Тиймээс, харьяаллын давхардлыг арилгах хэрэгтэй.

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг энэ чиглэлээр дагнан ажиллаж байгаа, илүү мэргэшсэн Шүүгчийн ёс зүйн хороонд харьяалуулах нь зүйтэй. ШЕЗХ болон Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны аль нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэвэл зохистой болох талаар харьцуулан авч үзье. Хүснэгт 6-г харна уу.

*Хүснэгт 6. Шүүхийн ёс зүйн хороо ба Мэргэжлийн хариуцлагын хороо*

	<b>Шүүхийн ёс зүйн хороо</b>	<b>Мэргэжлийн хариуцлагын хороо</b>
Бүрэлдэхүүн	Нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн судлаач байна. Шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтан байхыг хориглоно.	Шүүгчдийн төлөөлөл 18, прокурорын төлөөлөл 6, өмгөөлөгчдийн төлөөлөл 6
Гишүүдийн тоо	9	30
Бүрэн эрхийн хугацаа	3 жил, нэг удаа улирч болно.	3 жил, нэг удаа улирч болно.
Нэр дэвшүүлэлт	Анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос гурав, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас гурван хүний нэрийг дэвшүүлнэ.	Шүүгч гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрх Хуульчдын холбооны прокурор, өмгөөлөгчдийн хороонд, прокурор гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрх Хуульчдын холбооны шүүгч, өмгөөлөгчдийн хороонд, өмгөөлөгч гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрх Хуульчдын холбооны шүүгч, прокурорын хороонд бий.
Маргааны хүрээ	Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил (ШЭЗБТХ болон Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн эсэх маргаан)-ийг хянан шийдвэрлэх	Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчил, сахилга, ёс зүйн байдалд дүгнэлт гаргах, ХЭЗБТХ болон Хуульчийн мэргэжлийн дүрэм зөрчсөн эсэх болон хуульчийн мэргэжил, ур чадварын түвшинд эргэлзсэн тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх

Прокурор, өмгөөлөгч, хуульчийн ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэдэг Мэргэжлийн хариуцлагын хороонд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг харьяалуулсан нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй гэсэн шүүмжлэл гардаг. Мэргэжлийн хариуцлагын хороо нь Хуульчдын холбооны удирдлагаас хараат бус, бие даасан байхаар журамлагдсан. Энэ хорооны 30 гишүүний 18 нь шүүгч учраас хараат бус байдал алдагдсан гэсэн шүүмжлэл тийм ч үнэмшилтэй биш. Харин энэ хороонд шүүгчид дийлэнх байгаад шүүгчдийнхээ ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэвэл шүүгчид шүүгчдээ хамгаалдаг болох эрсдэлтэй гэж хардаж магадгүй. Гэвч, энэ бүрэлдэхүүн нь хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлж буй хуульчид болон прокурорын мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчлийг хянан шийдвэрлэх хөндлөнгийн бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлж, уг маргааныг төвийг сахиж, хараат бус, шударгаар шийдвэрлэх баталгаа болдог.

Хүснэгт 6-д буй харьцуулалтаас үзвэл ШЁЗХ-нд шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтан орохыг хориглосноор харьцангуй хөндлөнгийн шинжтэй хяналтын бүрэлдэхүүн байна. Гэтэл, Мэргэжлийн хариуцлагын хороо нь маргааныг 5 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй шийдвэрлэх бөгөөд үүний 3 нь шүүгч байхаар заасан. Шүүгчийн асуудлыг шийдвэрлэхэд шүүгч нар олонх байгаа нь шүүгч шүүгчээ хамгаалах хардлага, эрсдэлийг бий болгодог. Түүнчлэн, ШЁЗХ-ны гишүүний тоо 9 бөгөөд эдгээр гишүүн нь нэр хүндтэй хуульч, эрдэмтэн судлаач байна. 9 гишүүнийг таван өөр газраас нэр дэвшүүлж байгаа нь хөндлөнгийн хяналтыг бий болгох бололцоог олгодог. Мөн, ШЁЗХ нь зөвхөн шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсан тухай маргааныг хянан шийдвэрлэдэг учраас маргааны хүрээ нь харьцангуй хумигдмал, дагнаж мэргэшсэн шинжтэй. Харин, Мэргэжлийн хариуцлагын хороо нь прокурор, хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлж буй хуульчид зэрэг бүх хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны зөрчлийг хянан шийдвэрлэдэг учраас маргааны хүрээ нь өргөн, ерөнхийлсөн шинжтэй. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил нь бусад хуульчийнхаас онцлог, илүү мэргэшихийг шаарддаг учраас энэ асуудлыг ШЁЗХ-нд харьяалуулах нь илүү зохистой байж магад. Олон улсад шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг тусгайлан хариуцсан шүүх эсхүл хагас шүүхийн шинжтэй сахилгын хороо шийдвэрлэх нь элбэг.

### *Мэргэжлийн алдаа ба шүүгчийн ёс зүйн зөрчил*

2002 оны ШТХ-ийн 30.7.2-т зааснаар Шүүхийн мэргэшлийн хороо “шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй үндэслэлээр албан тушаал бууруулах, чөлөөлөх

тохиолдолд дүгнэлт гаргах” бүрэн эрхтэй байсан. Шүүхийн тухай багц хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хорооны энэ чиг үүргийг хасаж, голлон шүүгчийн шалгаруулалтыг хариуцуулдаг болсон. Гэвч, сүүлийн үед шүүгчийн мэдлэг, ур чадварын хувьд хангалтгүй шүүгчийн асуудлыг шийдвэрлэх газаргүй болсон эсхүл Шүүхийн мэргэшлийн хороонд энэ төрлийн асуудлыг шийдвэрлэдэг чиг үүргийг сэргээж өгөх хэрэгтэй гэж ярих болсон.

Шүүхийн тухай багц хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хороонд шүүгчийн чадвар, мэргэшлийн асуудлыг хариуцуулахаас татгалзсан нь олон улсын жишигт нийцсэн төдийгүй үндэслэлтэй алхам болсон. Шүүгчээр ажиллахад шаардлагатай мэдлэг, ур чадвартай байх, түүнийгээ тасралтгүй хөгжүүлэхийг шүүгчийн ёс зүйн нэг үүрэг хэмээн шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, үндсэн зарчмуудад зааж өгдөг. Тухайлбал, Шүүгчийн ёс зүйн талаарх Банглогрын зарчмуудын 6 дахь үнэт зүйлийг “мэргэжлийн шаардлага ба хичээл зүтгэл” гэж нэрлэсэн, улмаар “мэргэжлийн шаардлага хангасан байх болон хичээл зүтгэл гаргах нь шүүгчийн албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэхэд зайлшгүй” хэмээх зарчмыг хүлээн зөвшөөрсөн.<sup>179</sup> АНУ, Канад зэрэг улсуудын шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, үндсэн зарчмуудад мэргэжлийн шаардлага хангасан байх болон хичээл зүтгэл гаргах үүргүүд тусгагддаг.<sup>180</sup> Монгол Улсын ШЁЗД-д энэ хоёр үүргүүд тусгагдаагүй боловч Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмийн 1.6, 1.7-р зүйлүүдэд тусгасан бөгөөд энэ хоёр заалт бүх хуульчдад хамаатай нийтлэг үүрэг учраас шүүгч ч гэсэн биелүүлэх ёстой. Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 2.3-р зүйлд заасан зохисгүй байдал гэдэгт Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмийг зөрчсөн үйлдэл багтдаг учраас ШЁЗХ нь мэргэжлийн шаардлага хангасан байх болон хичээл зүтгэл гаргах хоёр үүрэг нь шүүгчид хамаатай хэмээн үзэж энэ талаарх маргааныг шийдвэрлэх боломжтой.

Шүүгчийн мэдлэг, ур чадвартай холбоотой асуудал нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил болох боломжтой бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхийн тулд ШЁЗХ-д тусгасан хоёр янзын зарчмыг тайлбарлах шаардлагатай. Нэг талаас, 2014 оны ШЁЗХД-ийн 1.4-р зүйлийн 1-д “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад шүүгчийн гаргасан мэргэжил, ур чадвар, дадлага, туршлагатай холбоотой алдаа нь ёс зүйн зөрчилд хамаарахгүй” гэж заасан нь шүүгчийн хууль буруу хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх зарчмыг тунхагласан хэрэг. Энэ зарчим нь шүүгч аливаа хэрэг, маргааныг буруу шийдвэрлээд хариуцлага

<sup>179</sup> The Judicial Integrity Group, “The Bangalore Principles of Judicial Conduct,” Value 6.

<sup>180</sup> ABA, “Model Code of Judicial Conduct”; Candian Judicial Council, “Ethical Principles for Judges.”

хүлээчих вий гэсэн айдасгүйгээр хууль зүйн хувьд хамгийн зөв гэсэн үндэслэлийнхээ дагуу хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх боломжийг шүүгчид олгодог учраас шүүгчийн хараат бус байдлын нэг баталгаа болдог билээ. Нөгөө талаас, хуульд захирагдах зарчмыг ягштал баримтлахыг шүүгчид үүрэг болгодог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1-р зүйлийн 2-т төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын нэг бол “хууль дээдлэх” гэж заасан бөгөөд шүүн таслах ажиллагаа нь төрийн үйл ажиллагаанд багтдаг учраас энэ зарчмыг шүүгч биелүүлэх үүрэгтэй. Тийм учраас, Үндсэн хуулийн 49-р зүйлийн 1-д “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана” гэж тодорхой заасан. Мөн, хууль дээдлэх зарчим нь процессын хуулиуд болон ШЭЗБТХ-д ч тусгалаа олсон. Түүнчлэн, ШЁЗД-ийн 1.3-р зүйлийн 1-д зааснаар “хууль дээдлэх” зарчмыг хувийн зан чанар болгон төлөвшүүлэхийг шүүгчид үүрэг болгоод зогсохгүй энэ дүрмийн 3.3-р зүйлд “Шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй” гэж тодорхой заасан. Өөрөөр хэлбэл, шүүгч аливаа хэрэг, маргааныг дур зоргоороо биш зөвхөн хуулийг хэрэглэж, хууль зүйн үндэслэлээр хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэйг эдгээр эрх зүйн эх сурвалжид тусгажээ.

Шүүгчийн хууль буруу хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх зарчим болон хуульд захирагдах зарчим хоёрын зохицлыг хангах нь амаргүй. Эхний зарчмыг хэт баривал шүүгчийн хараат бус байдал нэрийн дор хуульд захирагдалгүй шийдвэр гаргадаг шүүгчийн хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэнэ. Хоёр дахь зарчмыг хэтэрхий баривал шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Тиймээс, ШЁЗХ-оос шүүгчийн ёс зүйн онолд байдаг утгаар энэ хоёр зарчмын уялдааг хангаж хэрэглэх жишиг тогтоожээ. Тодруулбал, зөвхөн дараах хоёр нөхцөл хангагдсанаас бусад тохиолдолд шүүгчийн хууль хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй (ШЁЗД-ийн 1.3 дахь хууль дээдлэх зарчим, 3.3-р зүйл дэх хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх үүргийг зөрчсөний төлөө сахилгын шийтгэл хүлээлгэхгүй): (1) Үндсэн хуулиар илэрхий хамгаалагдсан үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн; (2) хэн ч маргахгүй хуулийн тодорхой заалтыг зөрчсөн, ялангуяа удаа дараа зөрчсөн. Хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг нь мэдсээр байж хангахгүй байх, давж заалдах гомдол гаргах эрхийг огт эдлүүлэхгүй байх нь эхний нөхцөлийг зөрчсөн жишээ. Маргааны нэг талтай нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр уулзахыг илэрхий хориглосон ШЭЗБТХ-ийн 27.1.17-г зөрчиж маргааны нэг талтай ганцаарчлан уулзаж хэргийн талаар ярих нь хоёр дахь нөхцөлийг зөрчсөн жишээ.

*Шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг хуралдаанаар шийдвэрлэж механик ачаалал үүсгэдэг тухай*

ШЭЗБТХ-ийн 33-р зүйлд зааснаар иргэн, албан тушаалтан, хуулийн этгээд шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгүүлэхээр ШЁЗХ-нд гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд уг гомдлыг ШЁЗХ заавал хянан үзнэ. Улмаар ШЁЗХ-ны гишүүн гомдол, хүсэлтийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор шалгаж, шалгалтын дүнг тус хорооны гурван гишүүн хянаж, сахилгын хэрэг үүсгэх, эсвэл үүсгэхээс татгалзах тухай тогтоол гаргахаар хуульчилсан. Гурван гишүүний энэ ажиллагаа хуралдааны эсхүл зөвлөлдөөний хэлбэртэй байх уу гэдгийг хуульд заагаагүй боловч ШЁЗХ-ны дүрэмд хуралдааны хэлбэртэй байхаар утгажуулсан.

Дээрх процессын дагуу 2013, 2014 оны эхний гурван улирлын байдлаар гомдол хянан хэлэлцэх хуралдаанаар 381 шүүгчид холбогдох 241 гомдлыг хянан хэлэлцэж 182 гомдлын 287 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзаж, 23 гомдлын 29 шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэж, 37 гомдлын 65 шүүгчид холбогдох гомдлыг хянан хэлэлцэх хуралдааныг хойшлуулан шийдвэрлэжээ.<sup>181</sup> Үүнээс үзэхэд нийт гомдлын 75 хувьд нь хэрэг үүсгэхээс татгалзсан бөгөөд үүсгэсэн хэргийн цөөнгүй нь нийт гишүүдийн хуралдаанаар хэрэгсэхгүй болдог. Өөрөөр хэлбэл, сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэй хуралдаанаар шийдэж, нийт гомдлын 75-аас дээш хувьд хэрэг үүсгэх үндэслэлгүй байгаа нь ШЁЗХ-ны орон тооны бус гишүүдэд ажлын ачааллыг механикаар нэмэгдүүлэх, шүүгчийн эсрэг үндэслэлгүй гомдлыг нээлттэй хуралдаанаар хэлэлцэх замаар тухайн шүүгчийн нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх, иргэд болон шүүгчид чирэгдэл учруулах сөрөг талтай. Үндэслэлтэй, үндэслэлгүй гомдол бүрийг гурван гишүүний хуралдаанаар хэлэлцэж байгаа нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлөх арга хэрэгсэл болох эрсдэлийг дагуулдаг. Гомдол хэлэлцэх хуралдаан нь гурван үндсэн асуудал үүсгэдэг гэж ШЁЗХ-ны гишүүд үзжээ:

[1] “Ирж буй гомдлын дийлэнх нь үндэслэлгүй, харьяаллын биш учир хэрэгсэхгүй болдог. Тиймээс бүх гомдлыг хуралдаанаар хэлэлцэх нь цаг, зардал үргүй зарцуулахад хүргэж байна.” “Ёс зүйн хороонд огт харьяалагдахгүй гомдлууд ирж энэ гомдлыг заавал хуралдаанаар хэлэлцэж байгаа нь цаг алдаж ажил чирэгдүүлдэг.”

<sup>181</sup> Н.Чинбат, О.Мөнхсайхан, Н.Ганбаатар, “Шүүхийн ёс зүйн хорооны ажлын албаны үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн тухай илтгэх хуудас,” 16.



[2] “Орон тооны бус хорооны гишүүдийн ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж байна. Учир нь гомдол бүр дээр хуралдаан хийж байгаа учраас гомдол гаргасан тал хэргийнхээ талаар ярихыг нь үндэслэлгүй байсан ч гэсэн заавал сонсох шаардлагатай болж цаг маш их зарцуулдаг.”

[3] “Хэн ч Шүүхийн ёс зүйн хороонд гомдол гаргах эрхтэй учраас гомдол бүр дээр хуралдаан хийх нь шүүгчийн нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх, хараат бус байдлыг нь алдагдуулах эрсдэл бий болгож байна.”<sup>182</sup>

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсан тухай бүх гомдлыг хүлээн авч хуралдаан хийж шийдвэрлэхгүй байх зохистой хувилбар бодож олох хэрэгтэй. Жишээлбэл, одоогийн хуулийн хүрээнд талуудыг оролцуулсан хуралдаан хийлгүйгээр гурван гишүүн сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг зөвлөлдөж шийдвэрлэх боломжтой. ШЕЗХ-ны Ажлын албаны үйл ажиллагаанд хийсэн шинжилгээ үнэлгээгээр “сахилгын хэрэг үүсгэх эсэх асуудлыг хуралдаан хийлгүйгээр шийдвэрлэдэг болох” гэсэн саналыг мөн тус хорооны гишүүд гаргажээ.

#### *Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх олгогдоогүй тухай*

ШЭЗБТХ-ийн 34.1-д ШЕЗХ-ны гишүүн гомдол, хүсэлтийг шалгана гэж заасан. Мөн, ШЕЗХ-ны дүрмийн 3.3.3-т дараах заалт бий: “гишүүн шаардлагатай гэж үзвэл Ажлын албаны ажилтнаар баримт, мэдээлэл бүрдүүлэх даалгавар өгч болно. Энэ тохиолдолд гишүүн захирамж гаргана. Захирамжид ажилтны хийх ажлын үндсэн чиглэлийг тодорхойлсон байна.” Гишүүнд шалгах чиг үүрэг өгсөн эдгээр заалтаас өөр зохицуулалт хууль болон дүрэмд байхгүй. ШЕЗХ-ны гишүүн шалгах чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлэх, ямар бүрэн эрх эдлэх талаар хуульчилсан зүйл хомс.

ШЕЗХ-нд ёс зүйн зөрчлийг шалгах чиг үүрэг байгаа боловч шалгах эрх мэдэл байхгүй. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэх нь шалгаж нотлоход төвөгтэй асуудал. Гэвч гэрчээс хууль сануулж тайлбар авах, аливаа этгээдээс нотлох баримт гаргуулах, шинжээч томилох зэрэг бүрэн эрхийг ШЕЗХ-ны гишүүн эсхүл Ажлын албанд хуулиар тодорхой зааж өгөөгүй учраас шүүгчийн эсрэг гарсан гомдлыг бүрэн шалгах боломж хязгаарлагдмал. ШЕЗХ-ны гишүүнд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаарх гомдлыг шалгах явцад ийм хүндрэл, бэрхшээл тулгардаг гэсэн хариулт өгчээ:

<sup>182</sup> Мөн тэнд.

“Хороонд гомдлыг бүрэн шалгах эрх мэдэл байхгүйгээс шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсан эсэхийг нотолж чадахгүй хэрэгсэхгүй болж байна. Жишээ нь Мобикомоос шүүгч хэргийн нэг тал руу утасдсан эсэх мэдээллийг авч чадахгүйгээс энэ асуудал бүрэн шалгагдалгүй хэрэгсэхгүй болсон.”

“Шүүгчийн ёс зүй зөрчсөн эсэх асуудлыг нотлох баримтаар хөдөлбөргүй тогтоох асуудал манай хорооны ажил. Гэтэл нотлох баримтыг гаргуулж авах, цуглуулах эрх мэдэлгүй байна. Иймд нотлох баримт цуглуулж чаддаг, шударгаар үнэлж чаддаг байх ёстой.”

“Шүүгчдээс гаргаж буй зарим зөрчил нь шууд өөрсдөөс нь бус, шүүхийн ажилтнууд, өмгөөлөгчдөөс шууд хамаарах зүйл байна. Иймд Ёс зүйн хорооны хуралд гаргасан алдаа нь шүүхийн нэр хүндэд нөлөөлдгийг ойлгуулахын тулд эдгээрийг дуудан оруулах бүрэн эрхийг Шүүгчийн ёс зүйн хороонд өгөх [хэрэгтэй].”

“Шүүгчийн ёс зүйн зарим гомдлыг шалгахын тулд прокурор, мөрдөн байцаагч, шүүхийн ажилтнаас тайлбар авах шаардлага гарч байна. Гэтэл прокурор, мөрдөн байцаагч нар тайлбар өгөхөөс татгалзаж байгааг зогсоох, үндэслэлгүйгээр татгалзсан бол хариуцлага тооцдог болох хэрэгтэй.”<sup>183</sup>

Шалгах чиг үүрэгтэй боловч шалгах бүрэн эрхгүй байгаа нь үндэслэлтэй байж болох гомдлоос татгалзах, сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход хүргэдэг. Энэ нь ШЁЗХ төдийгүй шүүгчид итгэх олон нийтийн итгэлийг унгахад хувь нэмэр оруулдаг. Тиймээс, ШЁЗХ-нд шалгах эрх мэдлийг өгөх шаардлагатай. ШЁЗХ-ны гишүүд ч ийм саналтай байгаа ажээ.<sup>184</sup>

Гадаад улсын туршлагаас авч үзэхэд шүүгчид холбогдох ёс зүйн гомдол гаргасан бол тухайн гомдлыг мөрдөн шалгах бүрэн эрхийг олгодог. Тухайлбал, Америкийн хуульчдын холбооны Шүүгчийн сахилгыг сахиулах загвар дүрмийн 14-р зүйлийн 2-т “Энэ дүрмийн 17 дугаар зүйлийн 3-т заасан бүрэн мөрдөн шалгах ажиллагаагаар Сахилгын мэргэжилтэн мөрдөн шалгах чиг үүргээ гүйцэтгэх зорилгоор шүүгч болон гэрчийг зарлан дуудах хуудсаар дуудан ирүүлэх, шаардлагатай бичиг баримт болон нотлох баримтыг гаргуулах ажиллагааг албадан хийж болно. Мөрдөн шалгах мэргэжилтэн нь шалгах ажиллагааны хүрээнд шүүгчийн хүсэлтээр гэрчийг албадан ирүүлэх болон нотлох баримт гаргуулах бүрэн эрхтэй”<sup>185</sup> гэж заасан. Мөн тус дүрмийн 14-р

<sup>183</sup> Мөн тэнд.

<sup>184</sup> Мөн тэнд.

<sup>185</sup> “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement” (American Bar Association, 1994), [http://americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/model\\_rules\\_judicial\\_disciplinary\\_enforcement.html](http://americanbar.org/groups/professional_responsibility/model_rules_judicial_disciplinary_enforcement.html).

зүйлийн 3-т “Албадан мэдүүлэг өгөх болон хуралдаанд оролцуулах бүрэн эрхийн хүрээнд Сахилгын мэргэжилтэн болон хариуцагч нь ёс зүйн асуудал шийдвэрлэх хуралдаан болон мэдүүлгийн үед гэрчийг албадан ирүүлэх болон холбогдох баримт бичгийг гаргуулахыг шаардаж болно,” мөн дүрмийн 14-р зүйлийн 4 буюу Албадан ажиллагааны хэрэгжилт хэсэгт “Мөрдөн шалгах үед албадан ирүүлэх, баримт бичиг албадан гаргуулах, гэрчээс мэдүүлэг авах шаардлагатай бол эдгээр ажиллагааг албадан гүйцэтгэнэ”<sup>186</sup> гэж заасан. Дээрхээс үзэхэд АНУ-д шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шалгахад мөрдөн шалгах чиг үүрэг төдийгүй бүрэн эрх нь хангалттай олгогдсон байх бөгөөд гэрчээс мэдүүлэг авах, гэрчийг хуралдаанд ирүүлэх, гэрчээс холбогдох баримт бичгийг гаргуулах, холбогдох нотлох баримтыг байгаа газраас нь гаргуулах бүрэн эрхтэй төдийгүй хэрэв шаардлагыг биелүүлээгүй бол албадан гүйцэтгүүлэх эрх мэдэлтэй. Үүний үр дүнд ёс зүйн зөрчлийг шалгахад ямар нэгэн хүндрэл үүсэхгүй ба бүрэн шалгаж, шүүгчийг ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэхийг хангалттай нотлох боломжтой байдаг.

### *Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргүүдийг төвлөрүүлсэн тухай*

Одоогийн ШЁЗХ-ны дүрэмд зааснаар ШЁЗХ-ны гишүүн ёс зүйн зөрчлийг шалгах, нотлох, шийдвэрлэх бүх чиг үүргийг давхар хэрэгжүүлж, шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх процессын бүх үе шатанд оролцдог. Дараах гурван үндэслэлээр шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гарсан тухай гомдлыг шалгах, нотлох чиг үүргийг бие даасан хуульчид хариуцуулах, харин хорооны гишүүн нь тухайн хэргийг зөвхөн шийдвэрлэх чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг болох шаардлагатай.<sup>187</sup> Нэгд, шалгах, нотлох чиг үүрэг болон шийдвэрлэх чиг үүргийг салгах нь ШЁЗХ үр нөлөөтэй ажиллах үндэс болно. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй дүрмээр шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргийг хорооны гишүүн дангаар гүйцэтгэдэг. Гишүүн нь орон тооны бус бөгөөд үндсэн ажлын ачаалал ихтэй тул ийм олон чиг үүргийг хамтад нь үр нөлөөтэй гүйцэтгэхэд цаг хугацаа хүрэлцэхгүй байх, дутуу дулимаг гүйцэтгэх магадлалыг нэмэгдүүлдэг.

<sup>186</sup> Мөн тэнд.

<sup>187</sup> Мэргэжлийн хариуцлагын хороо дотор эдгээр гурван чиг үүргийг салгаж өөр өөр этгээдээр гүйцэтгүүлж байна. О.Мөнхсайхан, “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2015) батлагдвал хуульчийн мэргэжлийн хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөөтэй, хараат бус, шударга байдал алдагдана,” *Шүүх эрх мэдэл*, дугаар 3 (2015): 29–32.

Хоёрт, шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргүүдийг салгаж өөр өөр этгээдээр гүйцэтгүүлэх нь процессын шударга ёсны зарчимд илүү нийцдэг. Нэг хүн өөрөө шалгаж, нотлогдсон эсэхийг танилцуулсан хэргээ шийдвэрлэхэд таслах эрхтэй оролцох нь тухайн гишүүний төвийг сахисан байдлыг сулруулах эсхүл төвийг сахиагүй гэж харагдах эрсдэлтэй. Шалгах, нотлох явцад тухайн асуудлаар тодорхой итгэл үнэмшилтэй болох боломжтой бөгөөд үүнийхээ дараа уг маргааныг хөндлөнгийн байр сууриас шийдвэрлэж чадах уу гэсэн шүүмжлэл гардаг.

Гуравт, чиг үүргүүдийг салгах нь шүүгчийн ёс зүйн маргааны мөн чанарт илүү нийцнэ. Одоогийн тогтолцоонд нэг талаас хорооны гишүүн шалгах чиг үүрэгтэй боловч нөгөө талаас гомдлоо тодорхой хэмжээнд нотлохыг гомдол гаргагчид шууд бусаар үүрэгжүүлдэг. Гэвч, шүүгчийн ёс зүйн маргаан нь маргааны талуудад нотлох үүрэг хүлээлгэдэг хувийн эрх зүйн маргаан биш, харин нийтийн ашиг сонирхол хөнддөг нийтийн эрх зүйн маргаан. Учир нь, шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан асуудал нь шүүх болон хуульд итгэх олон нийтийн итгэлийг үгүй хийдэг ноцтой үр дагавартай. Тиймээс, шүүгчийн ёс зүйн маргааны талуудад гомдол гаргагчийг багтааж болдоггүй.

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шалгах, нотлох чиг үүрэг болон шийдвэрлэх чиг үүргийг салгах хэрэгтэй. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хагас шүүхийн шинжтэй ажиллагаа тул эдгээр чиг үүргийг салгах нь илүү зохистой. Эрүүгийн процесст гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүргийг мөрдөн байцаагч, яллах чиг үүргийг прокурор, гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг шүүх чиг үүргийг шүүгч хэрэгжүүлдэг. Үүнтэй адил шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэхийг шударгаар тогтоохын тулд энэ чиг үүргүүдийг салгах шаардлага тулгарч байна.

### *Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацаа*

1993 оны ШТХ-ийн 45-р зүйл, 2002 оны ШТХ-ийн 54, 56-р зүйлд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх маш богино хугацаа зааж байсан. Тухайлбал, 2002 оны хуулийн 54.2-т “Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гаргаснаас хойш нэг жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулахгүй” гэж байсан. Гэвч, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд УИХ энэхүү хөөн хэлэлцэх хугацаанаас татгалзаж, өмнөх хуулийн энэ талаарх зохицуулалтыг хассан.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах хөөн хэлэлцэх хугацааны талаар тодорхой тусгаагүй байхад дүрмүүдээр ийм хугацааг тогтоосон. Ийнхүү тогтоохдоо 1993, 2002 оны ШТХ-иудад байсан шиг маш богинохон хугацаа тавьсан. ШЁЗХ-ны дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч батлах бөгөөд тус хороо нь Монголын хуульчдын холбооны Шүүгчдийн хорооны Удирдах зөвлөлийн хурлаар батлагдсан Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн эсэх асуудлыг хянан шийдвэрлэдэг. Энэ хоёр дүрмийн аль алинд нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил хянан шийдвэрлэх хэт богино хөөн хэлэлцэх хугацаа зааж өгчээ. Хоёр дүрмийн хөөн хэлэлцэх хугацаа нь өөр өөр байх бөгөөд сонголттой хувилбар үүсэж, тодорхойгүй байдал үүсгэжээ. ШЁЗХ-ны дүрмийн 5.1.7-д “Шүүгчид холбогдох сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гаргаснаас хойш нэг жил өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулахгүй” гэж заасан бол ШЁЗД-ийн 5.1.3-д “Ёс зүйн зөрчлийг илрүүлснээс хойш 1 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 6 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй” гэж заасан.

Дээрх хугацаанд дүн шинжилгээ хийж үзэхэд ШЭЗБТХ-ийн 34.1-т “Ёс зүйн хорооны гишүүн гомдол, хүсэлтийг хүсэлтийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор шалгана,” 35.1-т зааснаар “Ёс зүйн хороо сахилгын хэргийг 30 хоногийн дотор нийт гишүүний олонхын ирцтэйгээр хэлэлцэн, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэнэ,” ШЁЗХ-ны дүрмийн 3.3.2-т “Ёс зүйн хорооны дарга шаардлагатай тохиолдолд гомдол шалгах хугацааг 30 хоногоор нэг удаа сунгаж болно” зэргээс үзэхэд ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд дор хаяж 1-3 сарын хугацаа зарцуулахаар байна. Гэтэл, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг илрүүлснээс хойш 1 сар өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ноогдуулж болохгүй гэсэн заалт хэрэгжих боломжгүй шахуу болж байна. Үүнээс гадна хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсоох зохицуулалт байхгүй тул тухайн шүүгчид хөөн хэлэлцэх хугацаанд багтааж сахилгын шийтгэл хүлээлгэж чадах эсэх нь хууль зүйн хувьд тодорхойгүй.

Эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудын туршлагаас үзэхэд шүүгчийн сахилгын зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацааг үйлчилдэг болон үйлчилдэггүй гэсэн хоёр хэлбэр байдаг. Хүний амьдралын, бизнесийн, улс орны хамгийн чухал маргаантай асуудлуудыг шийдвэрлэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй шүүгч нар олон нийтийн итгэлийг хүлээхүйц өндөр ёс зүйтэй байх шаардлагатай. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил олон

нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг хамгийн ихээр унагадаг учраас тэвчишгүй байх ёстой. Ямар нэг хөөн хэлэлцэх хугацаа тогтоосон үед уг хугацааны дотор сахилгын хэрэг үүсгээгүй эсхүл сахилгын шийтгэл хүлээлгэж чадаагүй бол ямар ч ноцтой зөрчил гаргасан шүүгч хариуцлагаас мултрах боломжтой. Тиймээс, хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэх ёсгүй гэж үздэг. Жишээлбэл, Америкийн хуульчдын холбооноос зөвлөсөн Шүүгчийн сахилгыг сахиулах загвар дүрмийн 18-р дүрмийн 10-т шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэхгүй хэмээн тодорхой заасан.<sup>188</sup>

Хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэг улсууд “гомдол мэдээлэл гаргах эрх бүхий субъектүүд тухайн цаг үед нь мэдээлэл гаргаснаар фактыг үнэн зөв шийдвэрлэх боломжтойн дээр зарим ёс зүйн зөрчил тодорхой хугацааны дараа өөрөө арилах боломжтой”<sup>189</sup> гэж тайлбарладаг. Гэхдээ хөөн хэлэлцэх хугацааг урт тогтоож өгдөг. Жишээлбэл, Францад гомдол гаргагч холбогдох эцсийн шийдвэр гарснаас хойш 1 жилийн дотор гомдол гаргаж болно, ОХУ-ын хувьд сахилгын зөрчил илрүүлснээс хойш 6 сар, зөрчил үйлдсэнээс хойш 2 жилийн дотор сахилгын шийтгэл оногдуулна, Польшийн хувьд сахилгын хэргийн зөрчил гаргаснаас хойш 3 жилийн дотор сахилгын хэрэг үүсгэдэг.<sup>190</sup> Үүнээс үзэхэд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацааг харьцангуй урт тогтоодог. Гэтэл, Монгол Улсад шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэх тухай хууль биш дүрэмд заасан бөгөөд 6 сар гэсэн хэт богино хугацаа тогтоосон нь шүүгчид хариуцлага тооцох механизмыг сулруулж, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагах шалтгаан болж байна.

Монгол Улсад шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэхгүй байх эсхүл 3-аас дээш жилийн хөөн хэлэлцэх хугацаа тогтоох шаардлагатай. Ийм сайн жишиг Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны маргаан шийдвэрлэх журмын 1.7-р зүйлд орж хэрэгжиж байна: “Хөөн хэлэлцэх хугацаа зөрчил гарсан өдрөөс хойш гурван жил байна. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эхэлснээр хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсооно.” Энд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацаанаас харьцангуй урт хугацаа тогтоож өгсний дээр хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсоох зохицуулалтыг оруулж, зөрчил гаргасан хуульчдад хариуцлага тооцох, хуульчдын нэр хүндийг хамгаалах боломжийг нэмэгдүүлж өгснөөрөө ач холбогдолтой.

<sup>188</sup> “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement.”

<sup>189</sup> Д.Баттулга, “Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд үйлчлэх хөөн хэлэлцэх хугацаа,” 40.

<sup>190</sup> Мөн тэнд.

### *Олон улсын туршлага ба шүүгчийн сахилгын загварын харьцуулалт*

Эрх зүйт ёс төлөвшсөн орнуудын туршлагыг судалж үзэхэд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг хянан шийдвэрлэж байгаа субъектүүд бүгд мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй. Шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан гэх гомдол ирсэн бол түүнийг мөрдөн шалгадаг. Гэмт хэргийн тухай гомдол мэдээлэл цагдаад ирэхэд гомдлыг заавал хүлээн авч шалгадаг шиг шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаарх гомдлыг ч заавал хүлээн авч шалгах ижил зарчим үйлчилдэг. Тухайлбал, АНУ-ын олон мужид шүүгчийн сахилгын хороо бий бөгөөд энэ хороо нь шүүгч, хуульч, иргэдээс бүрддэг. Иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан шүүгчид холбогдох гомдлын талаар мөрдөн шалгах бүрэн эрхийг шүүхийн сахилгын хороонд олгож хэрэгжүүлдэг.<sup>191</sup> Энэхүү процесс нь хагас шүүхийн шинжтэй бөгөөд хороонд шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд хаалттай сануулах, нээлттэй сануулах, торгох, түдгэлзүүлэх, огцруулах шийтгэлийг шууд оногдуулах эсвэл дээд шатны байгууллага (ихэнхдээ мужийн дээд шүүх)-д санал болгож шийдвэрлүүлэх бүрэн эрхтэй.<sup>192</sup> Америкийн хуульчдын холбооны зөвлөсөн Шүүгчийн сахилгыг сахиулах загвар дүрэмд хороо нь 12 гишүүнтэй бөгөөд эдгээр гишүүд нь сахилгын хэргийг сонсголоор шийдвэрлэх 9 гишүүний бүрэлдэхүүн (hearing panels) болон сахилгын хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих 3 гишүүний бүрэлдэхүүн (disciplinary panels)-д хуваагддаг.<sup>193</sup> Ингэж хоёр хуваагдахдаа бүрэлдэхүүнд нь заавал нэг шүүгч, нэг хуульч, нэг олон нийтийн төлөөлөл багтах ёстой. Хорооны гишүүд нь хорооны хурлын шийдвэрээр чиг үүргээ өөрчилж болох боловч нэг гишүүн ёс зүйн асуудал шийдвэрлэх болон мөрдөн шалгах, түүнд хяналт тавих чиг үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэж болохгүй. Мөрдөн шалгалт хариуцсан гишүүд нь сахилгын мэргэжилтний мөрдөн шалгалтад хяналт тавих, мөрдөн шалгалтыг хэрэгсэхгүй болгох, мөрдөн шалгалтыг үргэлжлүүлж бүрэн шалгах үүрэг өгөх эрх хэмжээтэй. Харин ёс зүйн асуудал шийдвэрлэх гишүүд нь шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэхийг эцэслэн шийдвэрлэх сахилгын шийтгэл оногдуулах асуудлыг шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй.

Шүүхийн сахилгын хороонд гишүүдээс гадна тэдний ажлын алба ажиллана. Ажлын албанд сахилгын мэргэжилтэн (Discipline counsel) болон хорооны мэргэжилтэн (Comission counsel) гэсэн тусдаа чиг үүрэг бүхий мэргэжилтнүүд ажиллана. Муж бүрийн шүүхийн сахилгын

<sup>191</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 12.

<sup>192</sup> Мөн тэнд., 132.

<sup>193</sup> “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement.”

хороонд багадаа нэг сахилгын мэргэжилтний орон тоо байх бөгөөд тэрээр ёс зүйн гомдолд мөрдөн шалгалт явуулах, нотлох баримтыг бүрдүүлэх, ёс зүйн зөрчлийг нотлох чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Хорооны мэргэжилтэн нь ёс зүйн асуудал шийдвэрлэх гишүүдэд дэмжлэг үзүүлэх, зөвлөх, холбогдох тогтоол, шийдвэрийн эхийг бэлтгэх зэрэг чиг үүрэгтэй.

АНУ-ын туршлагаас үзэхэд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг мөрдөн шалгах, нотлох, түүнд хяналт тавих, эцэст нь ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэхийг шийдвэрлэх чиг үүргүүдийг салгаж өгсөн. Гэмт хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаатай төстэй мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгч шиг ажил үүргийн хуваарьтай өөр өөр этгээдийг оролцуулдаг учраас шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг процессын шударга ёсыг хангасан журмаар шийдвэрлэдэг.

Европын холбооны улсуудад ч мөн шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэх эрх бүхий субъект нь мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй. Тухайлбал, Италид Дээд шүүх, Францад Давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгчид, Австрид Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчээс бүрдсэн бүрэлдэхүүн ёс зүйн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ мөрдөн шалгалт хийж, эцэст нь сахилгын шийтгэл хүлээлгэх эсэх шийдвэр гаргадаг.<sup>194</sup> Гэхдээ, энд анхаарах нэг зүйл нь мөрдөн шалгасан гишүүн уг хэргийг шийдвэрлэх хуралдаанд оролцох ёсгүй.<sup>195</sup> Өөрөөр хэлбэл, мөрдөн шалгах чиг үүрэг болон нотлох баримтыг үнэлж шийдвэрлэх чиг үүргийг салгадаг. Шүүхийн зөвлөл эсхүл сахилгын хороо нь сахилгын хэргийг мөрдөн шалгах болон шийдвэрлэх чиг үүргийг аль алиныг нь хэрэгжүүлж болохгүй.<sup>196</sup>

Шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог судалж үзэхэд дараах гурван төрлийн загварт ангилж болохоор байна: (1) АНУ маягийн загвар буюу мөрдөн шалгах, нотлох, түүнд хяналт тавих, шийдвэрлэх гэсэн 4 үндсэн чиг үүргийг салгаж өгсөн загвар; (2) Европын холбооны улсуудын загвар буюу ёс зүйн асуудлыг мөрдөн шалгах болон шийдвэрлэх 2 үндсэн чиг үүргийг салгасан загвар; (3) Монгол Улсын одоогийн тогтолцоо шиг шүүхийн сахилгын хорооны гишүүн бүх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг загвар. Шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэдэг загвар нь дараах гурван шаардлагыг хангавал зохистой ажиллаж чадна: (1) сахилгын хороо нь хараат бусаар ажиллах боломжтой байх; (2) ёс зүйн зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага

<sup>194</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 133.

<sup>195</sup> Мөн тэнд.

<sup>196</sup> Muller, "Judicial Administration in Transitional Eastern Countries," 946.



тооцох чадвартай байх; (3) төвийг сахисан байх. Монгол Улсын ШЁЗХ-ны одоогийн тогтолцоог энэ гурван шалгуураар хэмжиж үзвэл төдийлөн сайн үр дүн харагдахгүй байна.

Нэгд, ШЁЗХ-ны хараат бус байдалд нөлөөлж мэдэх эргэлзээтэй зохицуулалт байна. Шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтан (шүүхийн тамгын газрын дарга, шүүхийн зохион байгуулагч, шүүгчийн туслах)-аас авсан нийт 215 санал асуулгаар “ШЁЗХ нь ШЕЗ-өөс хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулж чадаж байна уу?” гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 53.7 хувь дүгнэж мэдэхгүй байна, 29.3 хувь чадаж байгаа, 17.1 хувь чадахгүй байгаа гэж тус тус хариулжээ. ШЁЗХ ШЕЗ-өөс хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэх дээр тавиас илүү хувийн оролцогчид дүгнэж мэдэхгүй байна гэж хариулсан нь ШЁЗХ-ны ажлын талаар судалгаанд хамрагдагсад хангалттай мэдээлэлгүй байгаатай холбоотой байх талтай.

ШЕЗ-ийн гишүүд, ажлын албаны ажилтнуудаас ШЁЗХ-нд зүй бусаар нөлөөлөх гэж оролдсон эсхүл тийнхүү нөлөөлсөн ямар нэг тохиолдол тэмдэглэгдээгүй. Гэхдээ, ШЕЗ-өөс ШЁЗХ-ны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцож болох зохицуулалт хууль болон дүрэмд байгаа нь хараат бус байдлын асуудалд шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнуудын 17.1 хувь сөрөг хариулт өгөхөд хүргэсэн байж магадгүй. Жишээлбэл, ШЗТХ-ийн 32.9-т “Ёс зүйн хорооны ажлын алба нь Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албанд харьяалагдана,” ШЁЗХ-ны дүрмийн 2.12-т “Ажлын албаны орон тоог Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тогтооно” гэж заасан нь хорооны хэвийн ажиллагааг хангахад хэрэгтэй зохицуулалт. Гэвч, ШЁЗХ-ны дүрмийн 2.10-т “Ёс зүйн хороо нь хэвлэмэл хуудастай байна. Дарга, гишүүдийн захирамжид Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тэмдэг, тогтоол магадлалд тамга хэрэглэнэ” гэж заасан. Мөн, ШЁЗХ-нд гомдол гаргахад заавал ШЕЗ-ийн Ажлын албаар дамждаг, ШЁЗХ-ны нийтийн гишүүдийн хуралдааны магадлалд давж заалдах гомдол гарвал заавал ШЕЗ-ийн Ажлын албанд ирүүлдэг.<sup>197</sup> Эдгээр заалтын улмаас ШЕЗ-ийн гишүүн эсхүл ажилтанд шүүгчийн эсрэг гомдол очих, эдгээр гомдолтой албан үүргийн шаардлагагүйгээр танилцах, хариу өгөх тохиолдол гарч байна. Түүнчлэн, ШЁЗХ-ны гишүүдийн урамшуулал болон Ажлын албаны ажилтнуудын цалин, урамшуулал, үйл ажиллагааны зардал бүхэлдээ ШЕЗ-өөс хамааралтай. Мөн, ноцтой зөрчил гаргасан шүүгчийг огцруулах тухай шийдвэрийг ШЁЗХ гаргасан тохиолдолд заавал ШЕЗ-өөр дамжуулж Ерөнхийлөгч

<sup>197</sup> “Гомдол гаргах журам.”

рүү уламжлуулдаг бөгөөд Ерөнхийлөгч тухайн шүүгчийг огцруулах эсэхийг шийдвэрлэдэг (ШЭЗБТХ, 37.1). Тиймээс, ШЁЗХ болон түүний Ажлын албаны хараат бус байдлыг баталгааг эдийн засгийн, бүтцийн болон үйл ажиллагааны утгаар хангах хэрэгтэй.

Хоёрт, шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чадвартай байх шалгуурын хувьд төдийлөн хангалтгүй байна. ШЁЗХ-оос 2013 болон 2014 оны 10-р сарын 29-ний хооронд буюу 2 жил шахам хугацаанд нийт 7 шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг тогтоож сахилгын шийтгэл оногдуулсан нь харьцангуй бага тоо шиг харагдавч цаана нь үндэслэлтэй байж болох зөрчлүүд нотлогдоогүй өнгөрсөн байх магадлалтай. Учир нь, ШЁЗХ-нд ёс зүйн зөрчлийг шалгах чиг үүрэг байгаа ч мөрдөн шалгах бүрэн эрх байхгүйгээс хэргийг бүрэн шалгах, хангалттай нотлох боломж хязгаарлагдмал. Түүнчлэн, шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх хөөн хэлэлцэх хугацааг маш богино (6 сар) тогтоож өгсөн нь шүүгчид хариуцлага тооцох чадварыг улам бууруулдаг. Мөн, ШЁЗХ шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ийм зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар асуухад санал асуулгад оролцогчдын 37.6 хувь дүгнэж мэдэхгүй, 31.7 хувь сайн, 23.8 хувь дунд зэрэг, үлдсэн 5 хувь муу гэж хариулсан.

Гуравт, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг мөрдөн шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргийг бүгдийг ШЁЗХ-ны гишүүн гүйцэтгэж байгаа учраас төвийг сахисан байр сууриа хадгалахад амаргүй бөгөөд төвийг сахиагүй гэж хардагдах боломжтой. Гомдлыг мөрдөн шалгаж, нотолсон ШЁЗХ-ны гишүүнд тухайн шүүгчийн талаар урьдчилсан таамаг үүссэн байж болох тул ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх явцад нэг тийш давамгайлах магадлалтай. Өөрөөр хэлбэл, ёс зүйн зөрчил гаргасан эсэхийг шалгаж, нотолж байгаа гишүүн нийт гишүүдийн хуралдаан дээр цагаатгах байр суурь барих эсэхэд олон нийт эргэлзэж магадгүй. Гэтэл, шүүх нь хариуцлагатай, хараат бус, нэр хүндтэй гэж үнэлэгддэг улсуудад ийм маргааныг мөрдөн шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргийг тусад нь салгадаг. Үүний үр дүнд ажил үүргийн хувиар нь нарийвчлагдан тус тусын чиг үүргээ хангалттай гүйцэтгэх төдийгүй эцсийн дүндээ шүүгчид хариуцлага тооцох механизм хангалттай сайн ажиллах, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлдэг.

## 3. Шүүхийн захиргааны талаарх санал асуулга

### 3.1. Санал асуулгын танилцуулга

Шүүхийн тухай багц хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал хэрхэн хангагдаж буй талаар, ялангуяа шинэчлэн байгуулагдсан ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүний зохистой харьцааг тодорхойлох, ШЕЗ хэрхэн ажиллаж, бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж буйг үнэлэх, шүүхийн захиргаатай холбоотой тулгамдсан асуудлуудыг илрүүлэх зорилгоор санал асуулга авсан. Санал асуулгыг шүүгчид болон шүүхийн захиргааны ажилтнуудаас авч, эдгээр асуудлын талаарх тэдний байр суурь, хандлага, хүлээлтийг тодорхойлсон. Шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бэрхшээлийг илүү тодорхой болгохын тулд шүүгчид нэр дэвшигчдийн төлөөллөөс ярилцлага нэмж авсан.

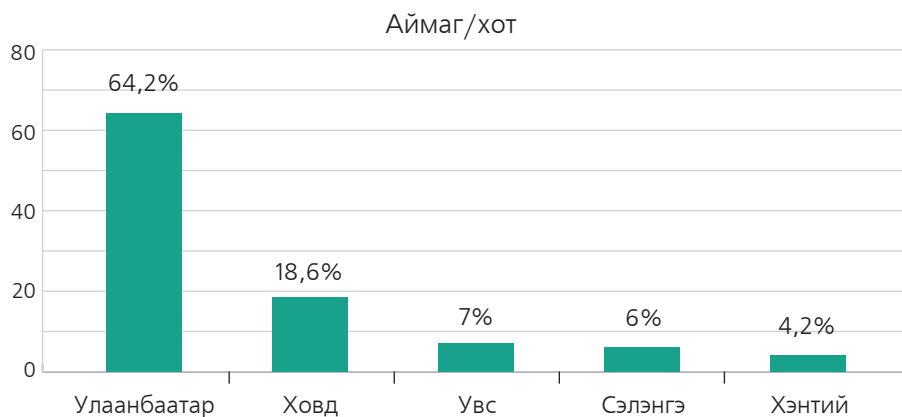
Энэ судалгаанд дараах асуудлаар оролцогчдын байр суурийг асуусан: шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдал; ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх; шүүх эрх мэдлийн бодлого тодорхойлох бүрэн эрхийн хэрэгжилт; шүүхийн захиргааны удирдлага, менежменттэй холбогдох бүрэн эрхийн хэрэгжилт; шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрхийн хэрэгжилт; шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бүрэн эрхийн хэрэгжилт; шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх бүрэн эрхийн хэрэгжилт; шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийн хэрэгжилт.

Бүх салбарын, бүх шатны шүүхүүд төдийгүй Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн баруун, зүүн, төвийн бүсэд орших шүүхүүдийн төлөөллөөс судалгаанд оролцуулсан. Эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүгчид болон шүүхийн

захиргааны ажилтнуудаас санал асуулгад хариулсан. Улаанбаатар хотоос гадна хөдөө орон нутгаас судалгаа авсан. Судалгаанд нийт 215 хүн хамрагдсанаас Улаанбаатар хотын 138 шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтан, Сэлэнгэ, Увс, Ховд, Хэнтий аймгуудын 77 төлөөлөл оролцсон (Хүснэгт 7, Зураг 2).

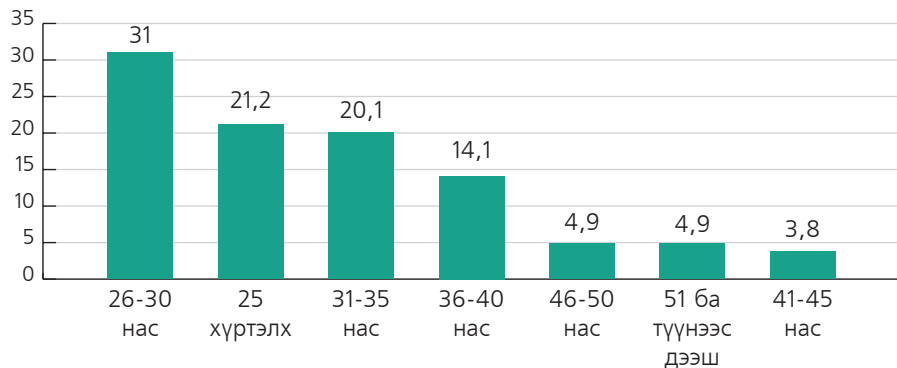
*Хүснэгт 7. Санал асуулгад оролцсон шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны тоо, эзлэх хувь*

№		Тоо	Хувь
1	Улаанбаатар	138	64,2
2	Сэлэнгэ	13	6,0
3	Увс	15	7,0
4	Ховд	40	18,6
5	Хэнтий	9	4,2
	НИЙТ	215	100



*Зураг 2. Санал асуулгад оролцсон шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтны тоо, эзлэх хувь*

Судалгаанд оролцогсдын 31 хувь 26-30 насны, 21.2 хувь 25 хүртэлх насны, 20.1 хувь 31-35 насны, 14.1 хувь 36-40 насны, үлдсэн хувь нь 41-ээс дээш насны төлөөлөл оролцсон (Зураг 3).



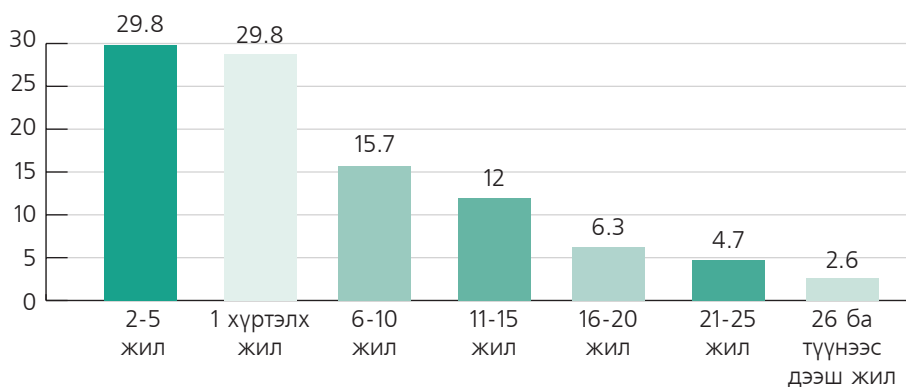
*Зураг 3. Насны байдал*

Эрхэлдэг ажлын хувьд шүүгчийн туслах 40.8 хувь, шүүгч 28.9 хувь, захиргааны ажилтан 19 хувь, шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга 4.7 хувь, ерөнхий шүүгч 4.3 хувь, эвлэрүүлэн зуучлагч 0.9 хувь тус тус судалгаанд оролцлоо (Зураг 4).



Зураг 4. Эрхэлдэг ажил

Шүүхийн байгууллагад ажилласан хугацааны хувьд нийт оролцогчдын 50-иас дээш хувь нь 1-5 жил ажилласан. Уг судалгаанд хамрагдагсад харьцангуй цөөн жил шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ажилласан болох нь харагдаж байна (Зураг 5).



Зураг 5. Шүүхэд ажилласан жил

Уг судалгаанд нийгмийн судалгааны мэдээлэл цуглуулах үндсэн арга болох санал асуулгыг ашигласан. Санал асуулгад Шүүхийн тухай багц хуулиудын холбогдох заалтын хэрэгжилт, тулгамдсан асуудал, цаашид авах арга хэмжээ, ШЕЗ-өөс хийж буй ажлууд, түүний чиг үүрэг, бүрэн эрхийн талаарх асуулгад хариулт авч үнэлсэн. Шүүгчийн шалгаруулалтын талаарх зарим шүүмжлэлийг тодруулахын тулд ярилцлагын аргыг нэмэлтээр ашигласан.

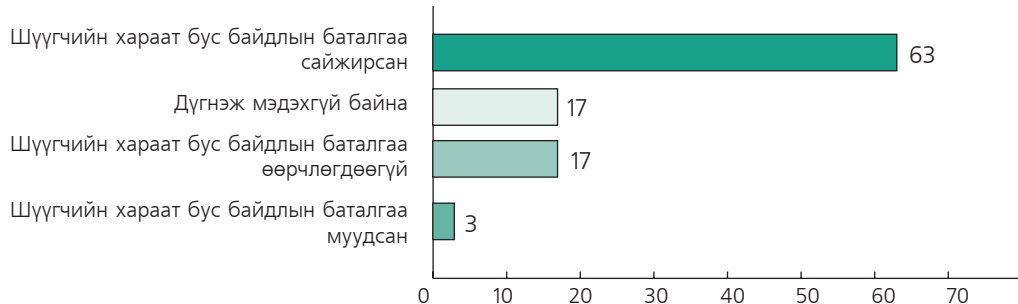
Судалгааг 2015 оны 6-р сарын 10-аас 2015 оны 7-р сарын 20-ны хооронд хийсэн. Санал асуулгын асуулт боловсруулах, асуулга авах

ажлыг багийн гишүүд хамтран гүйцэтгэсэн. Санал асуулгын хариултыг компьютерт бэлтгэн оруулах, статистик шинжилгээнд оруулах, SPSS программ болон EXCEL дээр оруулах ажлыг Монголын Хуульчдын Холбооны социологич Б.Доржпагматай гэрээ хийж гүйцэтгүүлээ. Багийн гишүүд өөрсдөө хариултуудад анализ хийж дүгнэлт гаргасан.

### 3.2. Санал асуулгын хариулт

#### 1. Шүүгчийн хараат бус байдал

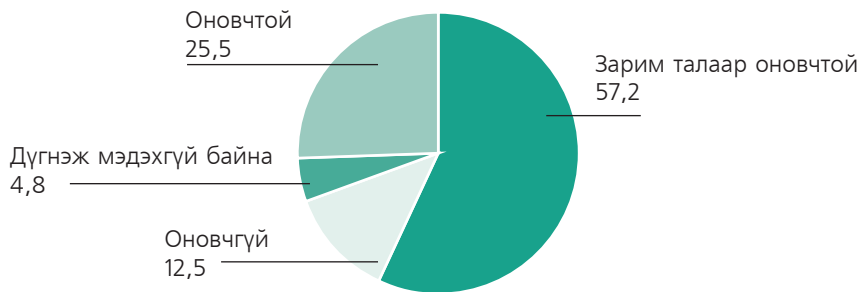
Шүүхийн тухай багц хууль батлагдаж ШЕЗ шинэчлэн байгуулагдсанаас хойш шүүхийн бие даасан байдал болон шүүгчийн хараат бус байдал хэрхэн хангагдсан талаар асуухад судалгаанд оролцогчдын 63 хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа сайжирсан, 17 хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа өөрчлөгдөөгүй, 3 хувь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа муудсан, үлдсэн 17 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ (Зураг 6). Тиймээс, ШЕЗ шинэчлэн байгуулагдсанаас хойш шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа сайжирсан гэж судалгаанд оролцогчдын олонх дүгнэжээ.



Зураг 6. Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа хангагдсан эсэх (ШЕЗ шинэчлэн байгуулагдаж ажиллаж эхэлснээс хойш)

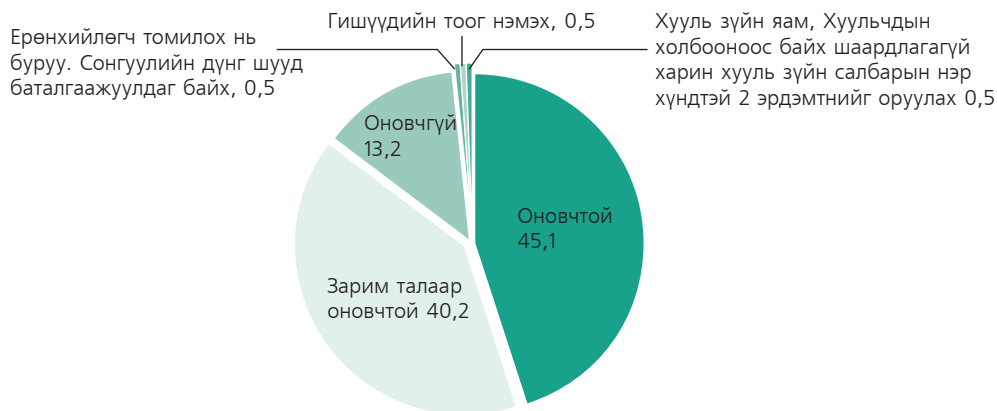
#### 2. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх

Шүүхийн захиргааны одоогийн загварыг сонгосон нь хэр оновчтой болсон талаар асуухад нийт оролцогчдын 57.2 хувь буюу 119 оролцогч зарим талаар оновчтой гэж хариулсан (Зураг 7).



Зураг 7. Одоогийн шүүхийн захиргааны загвар хэр оновчтой вэ?

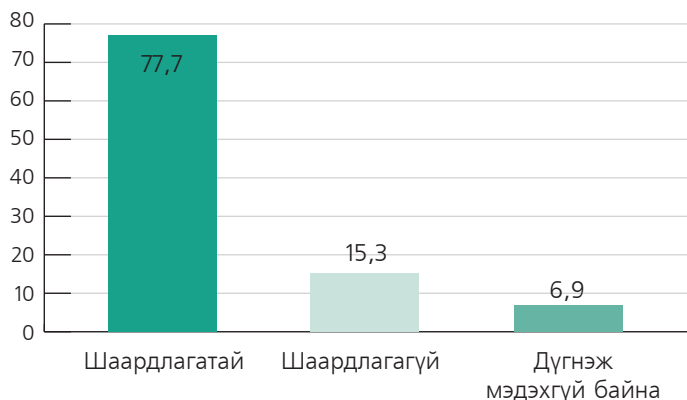
ШЕЗ-ийн өөр нэгэн тулгамдсан асуудал бол ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн дэх төлөөллийн тэнцвэртэй, зохистой харьцаа. Энэ үүднээс ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг та хэр оновчтой бүрэлдэхүүн гэж үздэг вэ (5 гишүүнтэй бөгөөд Хууль зүйн яам, Хуульчдын холбооноос тус бүр нэг, гурван шатны шүүхээс тус бүр нэг ) гэж асуухад оновчтой гэж 45.1 хувь, зарим талаар оновчтой гэж 40.2 хувь, оновчгүй гэж 13.2 хувь үзжээ. Эндээс харахад одоогийн ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний төлөөллийг ерөнхийдөө зохистой, тэнцвэртэй гэж судалгаанд оролцогчид хариулжээ. Мөн, оролцогчдын 0.5 хувь ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмэх, 0.5 хувь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилох нь буруу ба сонгуулийн дүнгээр шууд баталгаажуулах, 0.5 хувь Хууль зүйн яам, Хуульчдын холбооноос байх шаардлагагүй харин хууль зүйн салбарын нэр хүндтэй эрдэмтэн 2 хүнийг оруулах хэрэгтэй гэсэн нэмэлт тайлбарыг бичжээ (Зураг 8).



Зураг 8. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг та хэр оновчтой гэж үздэг вэ?

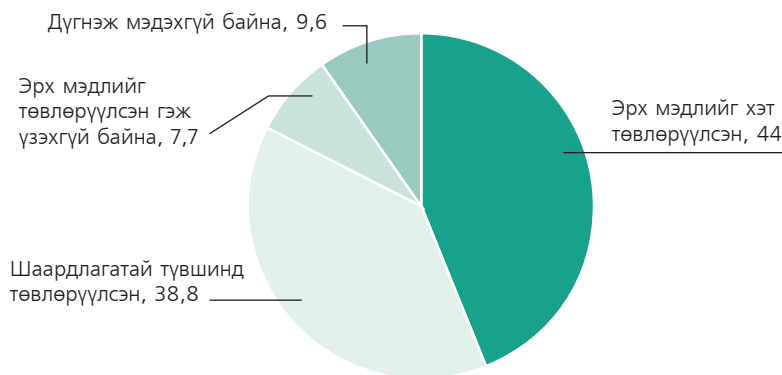
Одоогийн ШЗТХ болон бусад хэм хэмжээ тогтоосон актуудад ШЕЗ-ийн гишүүн хэрэв ёс зүйн зөрчил гаргавал хэрхэн арга хэмжээ авах талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй тул хууль зүйн тодорхойгүй байдал үүсгэдэг. Иймээс судалгаанд хамрагдагсдаас ШЕЗ-ийн

гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсруулах шаардлагатай эсэх талаар асуухад нийт оролцогчдын 77.7 хувь буюу дийлэнх нь ийм дүрмийг баталж мөрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай гэж хариулжээ (Зураг 9). Иймд, ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсруулж, мөрдөх тал дээр судалгаа хийх хэрэгтэй.



Зураг 9. ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсруулах шаардлагатай эсэх?

ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ гэж асуухад судалгаанд оролцогчдын 44 хувь буюу 92 хүн “Эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлсэн,” 38.8 хувь буюу 81 хүн “Шаардлагатай түвшинд нь төвлөрүүлсэн,” 7.7 хувь буюу 16 хүн “Эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн гэж үзэхгүй байна,” үлдсэн 9.6 хувь буюу 20 хүн “Дүгнэж мэдэхгүй байна” гэж тус тус хариулсан (Зураг 10). Одоогийн ажиллаж буй ШЕЗ-ийг олон чиг үүргийг зэрэг гүйцэтгэдэг, өргөн бүрэн эрхтэй гэж үнэлжээ.



Зураг 10. ШЕЗ-ийн эрх мэдлийг та юу гэж үзэж байна вэ?

ШЕЗ нь ШЗТХ-д заасан захиргааны чиг үүргүүдээс аль чиг үүргийг хэрэгжүүлбэл зохистой эсэх талаар асуухад ШЕЗ шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн бүрэн эрх болон шүүхийн төсөв, санхүүтэй



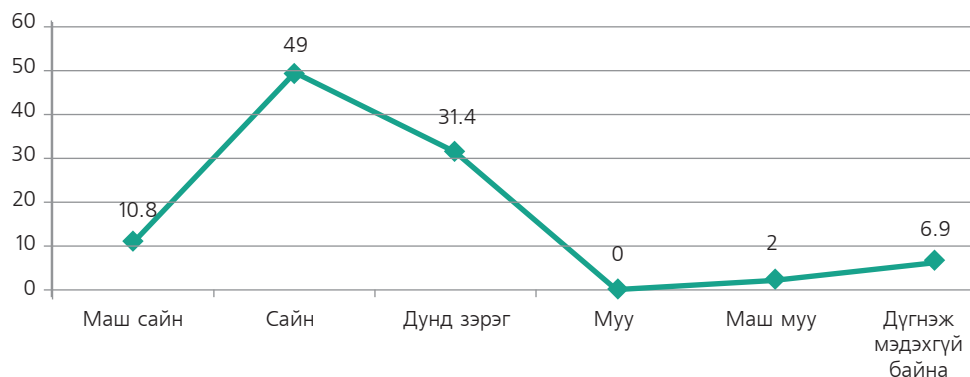
холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлбэл зохистой гэсэн хариултыг хамгийн олон оролцогчид сонгожээ. Судалгаанд оролцогчдын 29.4 хувь нь шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн бүрэн эрх, 24.8 хувь шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрх, 17.5 хувь шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бүрэн эрх, 11.7 хувь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрх, 7.9 хувь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрх, 7.9 хувь шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх бүрэн эрх гэж хариулжээ (Зураг 11). Мөн, оролцогчдын 0.6 хувь шүүгчийн хараат бус шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрх, 0.2 хувь шүүхэд туслалцаа үзүүлэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нь зохистой гэсэн нэмэлт тайлбар бичжээ.



Зураг 11. ШЕЗ дор дурдсан чиглэлийн бүрэн эрхүүдээс алийг хэрэгжүүлбэл зохистой вэ?

### 3. Шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрх

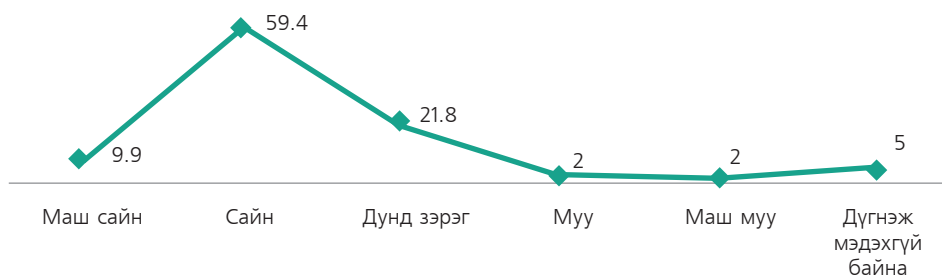
Шүүх эрх мэдлийн бодлого тодорхойлох бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн тухайд судалгаанд оролцогчдын 49 хувь сайн, 31.4 хувь дунд зэрэг, 10.8 хувь маш сайн, үлдсэн хувь нь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ (Зураг 12). Өөрөөр хэлбэл, ШЕЗ шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрхээ сайн, маш сайн гүйцэтгэж байна гэж судалгаанд оролцогчдын 60 хувь хариулжээ.



Зураг 12. ШЕЗ нь шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?

#### 4. Шүүхийн захиргааны удирдлага, менежменттэй холбогдох бүрэн эрх

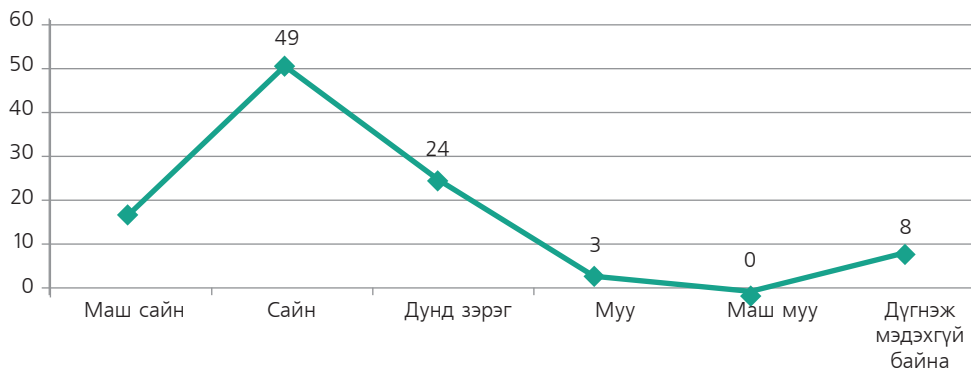
ШЕЗ шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг тандаж асуухад нийт оролцогсдын 59.4 хувь буюу дийлэнх оролцогчид сайн, 9.9 хувь маш сайн гэж үнэлсэн (Зураг 13). Тиймээс, ШЕЗ нь энэ төрлийн чиг үүргээ ерөнхийдөө сайн гүйцэтгэж байгааг харуулж байна.



Зураг 13. ШЕЗ шүүхийн захиргааны удирдлага, менежментийн үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?

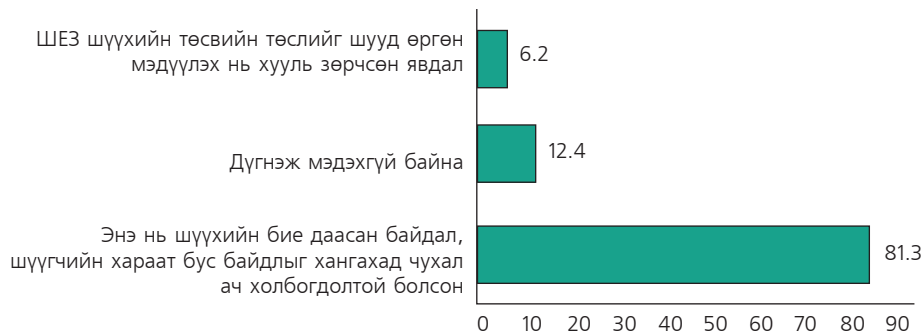
#### 5. Шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрх

Шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой ШЕЗ-ийн бүрэн эрхийн талаар судалгаанд оролцогчдын 49 хувь сайн, 24 хувь дунд зэрэг, 16 хувь маш сайн, үлдсэн хувьд нь муу буюу дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ (Зураг 14). Судалгаанд оролцогсдын 65 хувьд нь ШЕЗ шүүхийн төсвийн чиг үүргээ хангалттай сайн гүйцэтгэж байна гэж үзжээ.



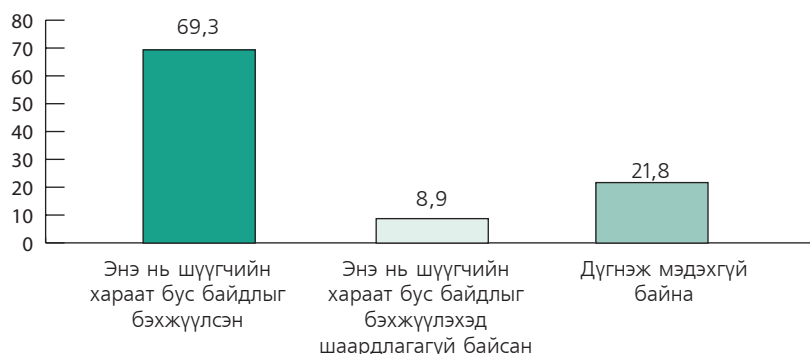
Зураг 14. ШЕЗ нь шүүхийн төсөв, санхүүтэй холбоотой бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?

ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг шууд өргөн мэдүүлэх эрхтэй болсныг судалгаанд оролцогсдын дийлэнх олонх дэмжсэн. ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг шууд өөрөө өргөн мэдүүлэх эрхтэй болсон нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой болсон гэж оролцогчдын 81.3 хувь үзсэн (Зураг 15).



Зураг 15. ШЕЗ шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг шууд өөрөө өргөн мэдүүлэх эрхтэй болсон явдлыг та хэрхэн үзэж байна вэ?

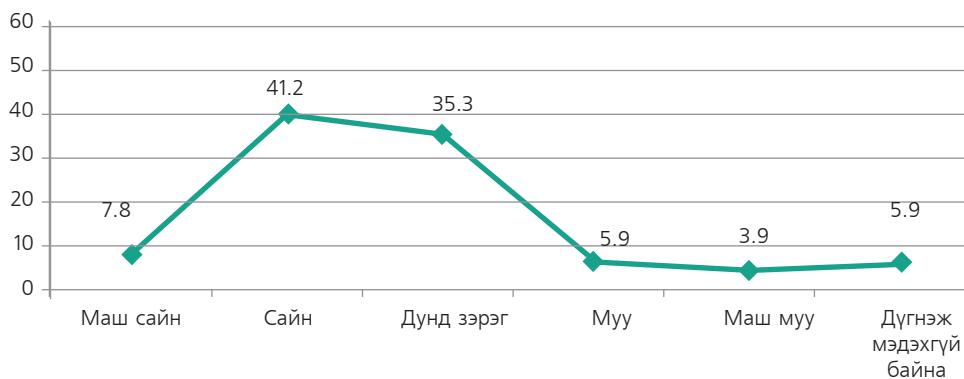
2014, 2015 онд шүүхийн төсөв нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлсэн нь ямар ач холбогдолтой болсон талаар асуухад нийт судалгаанд оролцогчдын дийлэнх хувь буюу 69.3 хувьд нь “Энэ нь шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлсэн” гэж хариулжээ (Зураг 16).



Зураг 16. ШЕЗ 2014, 2015 онд шүүгчийн цалинг 2013 оны түвшинээс өндрөөр тогтоосныг юу гэж дүгнэх вэ?

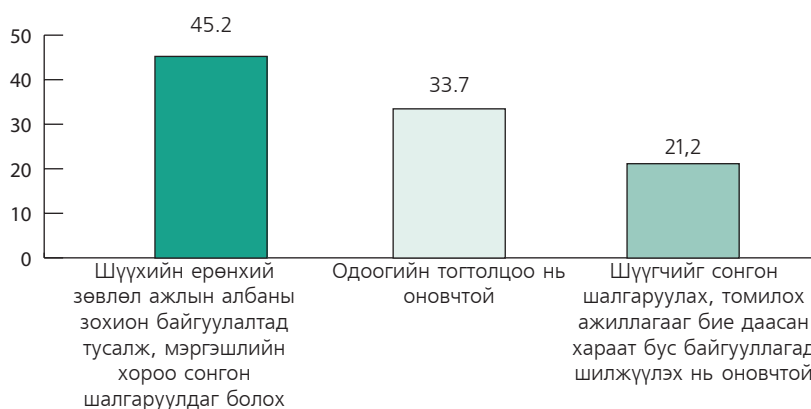
### 6. Шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бүрэн эрх

ШЕЗ нь шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар судалгаанд оролцогчсдын 41.2 хувь сайн, 35.3 хувь дунд зэрэг, 7.8 хувь маш сайн, 5.9 хувь муу, 3.9 хувь маш муу, үлдсэн 5.9 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж тус тус хариулжээ (Зураг 17).



Зураг 17. ШЕЗ нь шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?

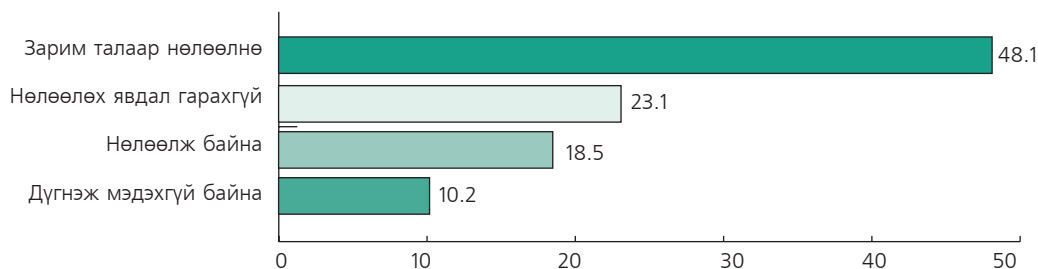
ШЕЗ-өөс шүүгчийн шалгаруулалтад оролцож байгаа өнөөгийн тогтолцооны талаар судалгаанд оролцогчсдын 45.2 хувь нь Шүүхийн мэргэшлийн хороо шүүгчийг шалгаруулж, ШЕЗ уг хорооны Ажлын албаны зохион байгуулалтад тусалдаг болох, 33.7 хувь нь одоогийн тогтолцоо оновчтой, үлдсэн 21.2 хувь нь шүүгчийг шалгаруулах, томилох ажиллагааг бие даасан хараат бус байгууллагад шилжүүлэх нь оновчтой гэж хариулсан (Зураг 18).



*Зураг 18. ШЕЗ шүүгчийн шалгаруулалтад оролцож байгаа өнөөгийн тогтолцоо хэр оновчтой вэ?*

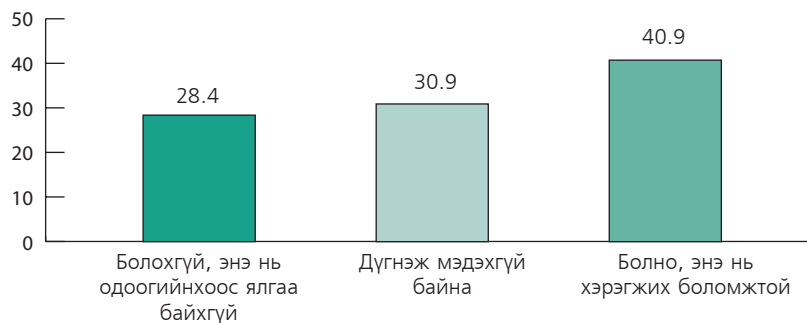
Дээрх хүснэгтээс харахад судалгаанд оролцогсдын олонх буюу 45.2 хувь ШЕЗ нь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны Ажлын албаны зохион байгуулалтад тусалж, уг хороо шалгаруулдаг болох хэрэгтэй гэж үзжээ. Түүнчлэн, шүүгчийн шалгаруулалтыг хэрхэн сайжруулж болох талаар асуухад судалгаанд оролцогсдын гуравны нэг буюу 37 хувь нь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээнд хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийн нэрийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох шаардлагатай бөгөөд ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулах, түүний ажлын албанд дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр оролцож болно гэж хариулжээ.

Шүүгчийн шалгаруулахад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй юу гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 48.1 хувь зарим талаар нөлөөлнө, 23.1 хувь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх явдал гарахгүй, 18.5 хувь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна, үлдсэн 10.2 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ (Зураг 19). Эндээс үзэхэд шүүгчийн шалгаруулалт, томилгоонд ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна гэж судалгаанд оролцогсдын бараг 20 хувь, зарим талаар нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж бараг 50 хувь дүгнэжээ.



Зураг 19. Шүүгчийн шалгаруулалтад ШЕЗ идэвхтэй оролцох нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй юу?

Шүүгчийн шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус харин түүнээс тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлбэл хэрэгжих боломжтой эсэх асуултад оролцогсдын 40.7 хувь үүнийг хэрэгжих боломжтой, 28.4 хувь хэрэгжих боломжгүй гэж үзжээ (Зураг 20). Иймд, шүүгчийг шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус харин түүнээс тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх дээр цаашид судалгаа хийх шаардлагатай.



Зураг 20. Шүүгчийн шалгаруулах чиг үүргийг ШЕЗ бус харин түүнээс тусдаа бие даасан, хараат бус хороо хэрэгжүүлбэл ямар вэ?

Судалгааны явцад шүүгчийн шалгаруулалтад оролцсон нэр дэвшигчидтэй ярилцлага хийхэд ШЕЗ болон Шүүхийн мэргэшлийн хорооноос явуулсан шалгаруулалт, ялангуяа шалгалттай холбоотой дараах санал, шүүмж хэлсэн:

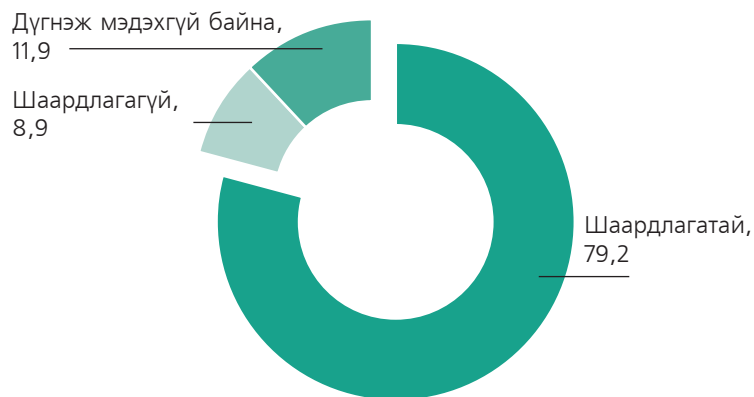
- Шүүгчийг шалгаруулахад Мэргэшлийн хорооны шалгалтыг голчлон авч үзэх үү эсхүл ШЕЗ-ийн 5 гишүүний ярилцлагын үнэлгээг голлох уу гэдгийг тодорхой болгох шаардлагатай.
- ШЕЗ-ийн гишүүдтэй хийсэн ярилцлагын үнэлгээ, шалгуур үзүүлэлт тодорхойгүй байсан. Мөн ямар үнэлгээ авсан талаар үнэлгээг үндэслэлтэй тайлбарлаагүй. Жишээ нь, Германд ярилцлагад орсон нэр дэвшигчидтэй ярилцлагын дараа тодорхой хугацаа өнгөрч байж бичгээр илгээж, шалгаруулалттай холбоотой үнэлгээг үндэслэлтэй бичиж тайлбарлаж өгдөг.

- Мэргэшлийн хорооны шалгалтын шалгуур, үнэлгээ тодорхойгүй байсан.
- Шалгалтын агуулгыг эрүү, иргэн, захиргааны гэх мэт төрөлжсөн байдлаар авч өөрчлөх. Үүнтэй холбогдуулан шалгалт авч байгаа Мэргэшлийн хорооны гишүүдийг эрүү, иргэн, захиргааны гэх мэтээр дагнуулан төлөөлөл оруулах. Тэгэхгүй бол аль нэг салбар эрх зүйгээр мэргэшээгүй зарим хүмүүс шалгалтыг үнэлсэн.
- Бодлогыг зохиогчид мэргэшсэн байж, бодлогыг шалгуур, үнэлгээг тодорхой болгох, шалгалтын асуултыг хэрэглээний тал руугаа болгож өөрчлөх хэрэгтэй.
- Захиргааны бодлогын өгөгдөл тодорхойгүй байсан. Бодлого зохиогчийг мэргэжлийн хүн сонгож, практик асуудалтай уяж бодлогыг зохиох хэрэгтэй. Бодлого нэр дэвшигчийн мэдлэг, ур чадварыг шалгах хэмжээнд байгаагүй.
- Ерөнхийдөө тест нь хэрэглээнээс хол, практиктай нийцэхгүй байсан. Жишээ нь, төрийн онолын тест ийм байсан.
- Ёс зүйн шалгалтыг тестээр авах нь тийм ч тохиромжтой бус. Харин Хуульчдын холбоо нэр дэвшигчдийг хүнийх нь хувьд судлах зэргээр ёс зүйг судалж болох байх. Хэрэв тестээр авахаас өөр аргагүй байвал оноог нь бага байлгахад анхаарах шаардлагатай.
- Хуульчдын холбоо дүгнэлт гаргаж байгаа процесс хэлбэр төдий. Ер нь бол бүх нэр дэвшигч хангалттай үнэлгээг авдаг. Жишээ нь, шүүгчид нэр дэвшигч замын хөдөлгөөнд оролцоод зөрчил гаргалаа гэхэд тухайн автомашины ямар жолооч зөрчил гаргасан болох нь тодорхойгүй учраас өөр хэн нэгэн хүн зөрчил гаргасан байдлаар асуудлыг шийддэг.

*Үүнээс үзэхэд шүүгчийг шалгаруулахад ШЕЗ-ийн ярилцлагыг гол болгох уу эсхүл Мэргэшлийн хорооны шалгалтын үнэлгээг гол болгох уу гэдгийг шийдэх, ШЕЗ-ийн ярилцлагыг үнэлэх шалгуурыг тодорхой болгох, Мэргэшлийн хорооны шалгалтыг боловсронгуй болгох талаар судалж үзэх хэрэгтэй байна.*

## **7. Шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх бүрэн эрх**

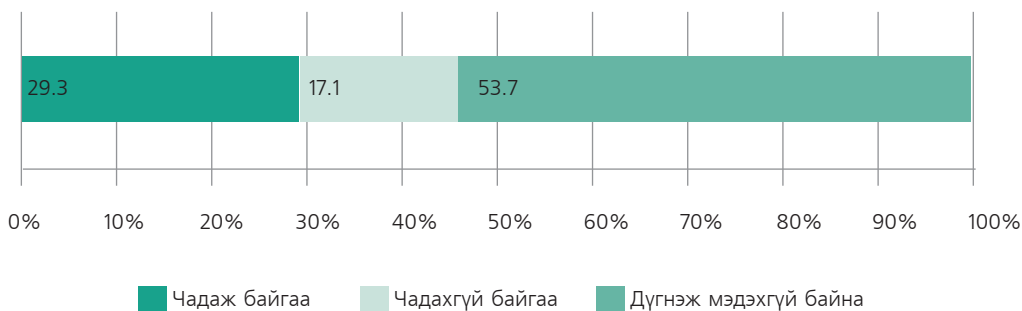
Шүүгчид хариуцлага тооцох эсхүл түүнийг сайншаах зорилготой бус, харин шүүгчид өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй нь холбоотой зөвлөгөө өгөх, өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилготой шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай эсэх талаар судалгаанд оролцогсдын 79.2 хувь нь шаардлагатай, 8.9 хувь нь шаардлагагүй, үлдсэн 11.9 хувь нь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулсан (Зураг 21). Тиймээс, шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог энэ агуулгаар сайжруулах, судлах хэрэгтэй.



Зураг 21. Шүүгчид хариуцлага тооцох эсхүл түүнийг сайшаах зорилготой бус, харин шүүгчид өөрийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй нь холбоотой зөвлөгөө өгөх, өөрийгөө хөгжүүлэхэд нь туслах зорилготой шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай юу?

#### 8. Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрх

ШЁЗХ ШЕЗ-өөс хараат бусаар ажиллаж буй эсэх дээр судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн 53.7 хувь дүгнэж мэдэхгүй байна, 29.3 хувь чадаж байгаа, 17.1 хувь чадахгүй байгаа гэж тус тус хариулжээ (Зураг 22). Эндээс харахад ШЁЗХ ШЕЗ-өөс хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэх дээр оролцогчдын олонх дүгнэж мэдэхгүй байна гэж хариулсан нь ШЁЗХ-ны ажлын талаар шүүгч, шүүхийн захиргааны ажилтнууд хангалттай мэдээлэлгүй болохыг илтгэж байна.

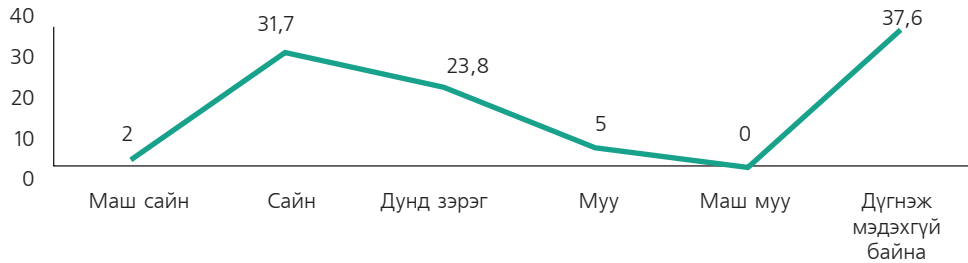


Зураг 22. Шүүхийн ёс зүйн хороо ШЕЗ-өөс хараат бусаар ажиллаж чадаж байна уу?

ШЁЗХ нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ийм зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар нийт судалгаанд хамрагдагсдын 2 хувь маш сайн, 31.7 хувь сайн, 23.8 хувь дунд зэрэг, үлдсэн 5 хувь муу, 37.6 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулсан (Зураг 23). Үүнээс үзэхэд ШЕЗ-ийн дэргэдэх

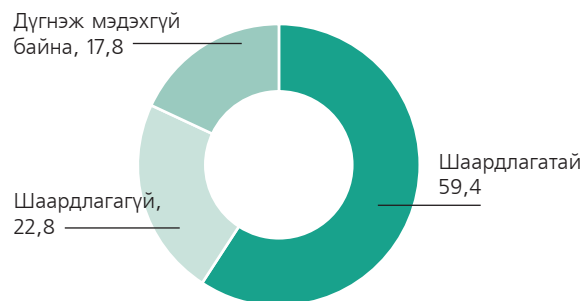


ШЁЗХ чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа тал дээр дийлэнх оролцогчид дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулжээ.



*Зураг 23. Шүүхийн ёс зүйн хороо нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, ийм зөрчил гаргасан шүүгчид хариуцлага тооцох чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?*

Зарим улсад шүүгчийн ёс зүйгээр мэргэшсэн хүмүүсээс бүрдсэн Шүүгчид ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо ажилладаг. Шүүгч ёс зүйн хувьд шийдвэрлэхэд төвөгтэй асуудал тулгарвал уг хороонд бичгээр хүсэлт гаргадаг. Хороо уг хүсэлтэд буй асуултад өгсөн хариулт, түүний үндэслэлээ зөвхөн тухайн шүүгчид явуулдаг бөгөөд тухайн шүүгчийн хувийн мэдээллийг чанд нууцалдаг. Монгол Улсад ийм чиг үүрэгтэй хороо байгуулах шаардлагатай юу гэж асуухад 59.5 хувь шаардлагатай, 22.8 хувь шаардлагагүй, 17.8 хувь дүгнэж мэдэхгүй гэж хариулсан (Зураг 24).



*Зураг 24. Шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар зөвлөмж өгөх чиг үүрэгтэй хороог байгуулах шаардлагатай юу?*

## Дүгнэлт, зөвлөмж

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын сонгосон шүүхийн захиргааны загварыг шинжилж, гадаад орнууд дахь шүүхийн захиргааны загвартай харьцуулж, Шүүхийн захиргааны хуулиас сонгон авсан заалтуудын хэрэгжилтийн үр нөлөөг санал асуулгын аргаар судалж өнөөгийн байдалд дүгнэлт хийлээ. Судалгааны үр дүнд гарсан дүгнэлт, зөвлөмжийг дараах 6 чиглэлээр ангилан танилцуулж байна: (1) Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц; (2) Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх; (3) шүүхийн төсөв; (4) шүүгчийн шалгаруулалт; (5) шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ; (6) шүүгчийн сахилга.

### *1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц*

2012 оны ШЗТХ-иар ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг орон тооны гишүүдээс бүрдүүлсэн, дээд шатны шүүх төдийгүй анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн төлөөлөл, мөн мэргэжлийн бие даасан өөрийн удирдлагын байгууллага болох Хуульчдын холбооны болон хууль зүйн бодлого тодорхойлогч яамны төлөөллийг багтааснаараа чухал шинэчлэл болжээ. Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд нэг талаас шүүхийн зөвлөлд шүүгчид хэт давамгайлбал шүүгчийн хариуцлага суларч шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхолд шүүхийн захиргаа үйлчлэх эрсдэлтэй, нөгөө талаас шүүхийн зөвлөл дэх шүүгчдийн нөлөөг хэт багасгавал шүүгчийн хараат болох эрсдэлтэй. Иймд, шүүгчийн хараат бус төдийгүй хариуцлагатай байдлыг хамгаалахад тустай дараах өөрчлөлтийг хуульд оруулахыг зөвлөж байна:

- ШЕЗ-ийн төлөөлөл чадавхыг нэмэгдүүлэх, бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, ажлыг чанаржуулахын тулд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог 10 болгох;

- Шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах үүднээс ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний төлөөлөлд тавигдах шаардлагыг хуульчлах (анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс гурван шүүгч, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс нэг шүүгч, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс нэг шүүгчийг тус бүр сонгох, Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөл хоёр хуульчийг дийлэнх олонхын саналаар сонгох, Хууль зүйн сайдаас хууль зүйн сургуулийн үндсэн багшийг томилох замаар ШЕЗ-ийг бүрдүүлэх);
- Шүүгчдийн зөвлөгөөн, Хуульчдын холбоо дээр ШЕЗ-ийн гишүүнийг сонгоход чөлөөтэй, шууд, тэгш байх зарчмыг баримталж, нууцаар санал хураах шаардлагыг хуульчлах;
- Шүүгчийн хараат бус байдлыг илүү сайн хамгаалахын тулд ШЕЗ-ийн гишүүдийг Ерөнхийлөгч томилдгийг болиулах;
- ШЕЗ-ийн ажлын залгамж чанарыг хадгалах, шүүхийн захиргааны бодлогыг тогтвортой хэрэгжүүлэхийн тулд түүний гишүүдийн гуравны нэгийг жил бүр шинэчлэн (сөөлжүүлэн) томилох;
- ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталж мөрдүүлэх, зөрчсөн эсэх маргааныг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулах;
- Шүүхийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай асуудлаар зөвлөх хороо байгуулах бүрэн эрхийг ШЕЗ-д өгөх. Жишээлбэл, шүүгчийн ёс зүйн зөвлөмж өгөх хороо, шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх хороо зэргийг байгуулах боломжтой.

## 2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн захиргааны олон асуудлыг хуулиар нарийвчлан зохицуулалгүй явж ирсэн. 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийн хүрээнд шүүхийн талаарх бодлого тодорхойлох, шүүхийн менежменттэй холбоотой ШЕЗ-ийн чиг үүргийг тодорхой болгож, өргөн бүрэн эрхийг өгсөн нь шүүх хэвийн ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чухал алхам болсон. Тодорхой бүрэн эрхүүдийг ШЕЗ-д хариуцуулан өгсөн учраас шүүхийн захиргаа, хүний нөөцийн удирдлага, шүүхийн санхүү, хөрөнгө оруулалт, шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалт, олон нийтийн харилцаа, шүүхийн гадаад харилцаа, хамтын ажиллагаа зэрэг чиглэлд олон дэвшил гарчээ.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 он)*.

Шүүхийн захиргааны бараг бүх чиг үүрэг, бүрэн эрх ШЕЗ-д төвлөрсөн нь шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудын шүүхийн зөвлөлөөс ялгаатай байна. Ийм хэт хүчтэй шүүхийн зөвлөл олон жил ажиллавал шүүгчийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалах, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлтэйг бусад улсын туршлага харуулдаг. Тиймээс, дараах өөрчлөлтийг хийх хэрэгтэй:

- ШЕЗ-өөс шүүгчийн шалгаруулалт болон шүүгчийн сахилгатай холбоотой чиг үүргийг салгаж түүнээс бие даасан, хөндлөнгийн байгууллагад бүрэн харьяалуулж, уг байгууллагуудын ажилд ШЕЗ оролцохыг хориглох;
- Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтын дүнгээр хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг ШЕЗ Ерөнхийлөгчид засваргүйгээр өргөн мэдүүлдэг болох бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор Шүүхийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа, журамд өөрчлөлт оруулах;
- Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх, шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх асуудлыг Шүүхийн ёс зүйн хороонд харьяалуулан шийдвэрлүүлэх;
- Шүүхтэй холбоотой бодлого боловсруулах, тодорхойлох, шүүхийн менежментийг хэрэгжүүлэх, шүүхийн төсвийг боловсруулах бүрэн эрхийг ШЕЗ-д үлдээх;
- Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг ШЕЗ, Шүүхийн мэргэжлийн хороо, Шүүхийн ёс зүйн хороо хэрэгжүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн зүгээс оролцдогийг болиулах;
- Шүүгч нарыг чөлөөлж 13 шүүгчийг буцаан томилоогүй, зарим шүүгчээс саналыг нь асуулгүйгээр өөр шүүх рүү шилжүүлсэн асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж, Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь шүүгчийн хараат бус байдлын зарчимд нийцүүлэн шийдвэрлэх, мөн эрх зүйт ёс төлөвшсөн орнууд дахь шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл, журмыг судалж хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох.

### 3. Шүүхийн төсөв

Монгол Улсад төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг Үндсэн хуулийн 47-р зүйлийн 1-д “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ” гээд шүүх эрх мэдлийн бусад эрх мэдлээс бие даасан байх баталгааг тусгаж өгсөн. Шүүхийн бие даасан байдлыг

хангахад чухал ач холбогдолтой хүчин зүйлүүдийн нэг бол шүүхийн төсөв. Гэвч, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийг хангалттай хэмжээнд батлахгүй, төсвийг нь танах явдал байсаар ирсэн. Иймээс шүүх хэвийн ажиллах нөхцөл бүрдэхгүй байна.

2012 онд Шүүхийн тухай багц хууль батлагдсанаар шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх чухал алхмууд хийгджээ. Тухайлбал, ШЗТХ-ийн 6.1.1-д ШЕЗ бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх тухай заасан нь шүүхийн төсвийг нэмэгдүүлэхэд илүү дөхөмтэй болсон. Мөн, ШЭЗБТХ батлагдсанаас хойш шүүгчийн цалинг бодит тооцоо судалгаанд үндэслэж тогтоосон. 2013 оноос өмнөх үетэй харьцуулахад шүүгчийн цалин ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад ач холбогдолтой болжээ.

Хэдийгээр дэвшилттэй алхмууд байгаа боловч шүүхийн төсөвтэй холбоотой дараах тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй:

- ШЗТХ-ийн 6.1.1-д буй шүүхийн төсвийг УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх ШЕЗ-ийн бүрэн эрх нь Төсвийн тухай хуулийн 32.2, Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2 гэсэн заалтуудтай зөрчилдөж хангалттай хэрэгжихгүй байгааг судлах, мөн үүнийг Үндсэн хуулийн 38-р зүйлийн 2-той нийцүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх;
- Шүүхийн дэд бүтцийн асуудал, тэр дундаа шүүхийн байрны дутагдал нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын өмнө шийдлээ хүлээсээр байгаа тул УИХ шүүхэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтыг баталж, шүүхийн хэвийн ажиллах нөхцөлөөр хангасан байртай болгох;
- Шүүгчийн цалин хувийн хэвшилд ажиллаж бусад хуульч болон бусад орны шүүгчидтэй харьцуулахад доогуур байсаар байгааг анхаарах, цаашид энэ түвшинд хүртэл өсгөх;
- 2016 онд шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулах талаар хэлэлцсэн нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг үүсгэж байгааг анхаарч, УИХ шүүхийн төсвийг батлахдаа ШЗТХ-ийн 23.5 дугаар зүйлд заасны дагуу шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулахгүй байх.

#### 4. Шүүгчийн шалгаруулалт

2012 онд Шүүхийн тухай багц хууль батлагдаж хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүгчийн шалгаруулалттай холбоотой хэд хэдэн эерэг алхам хийгджээ. Шүүгчдийн тоог 60 хувиар нэмж, шүүгч нарын ачааллыг бууруулсан, улмаар шүүхийн шийдвэрийн чанар, хүртээмж сайжирсан. Мөн, өмгөөлөгч, прокурор, хуулийн зөвлөхөөр ажиллаж байсан туршлагатай хуульчдыг анхан шатны шүүхэд томилсон нь асуудлыг өөр өөр өнцгөөс харж зөв шийдвэрлэх магадлалыг нэмэгдүүлсэн. Түүнчлэн, шүүгчийн шалгалтыг илүү ил тод болгох, харьцангуй объективоор үнэлэхэд чиглэсэн зарим алхам хийгдсэн. Гэвч, шүүгчийн шалгаруулалтад тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд дараах алхмыг хийх нь зүйтэй:

- ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтын дүнгээр хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг болох;
- Шүүгчийн шалгаруулалт дахь ШЕЗ-ийн оролцоог Шүүхийн мэргэжлийн хороог байгуулах, гишүүдийг нь томилох, шүүгчийг шалгаруулахтай холбоотой дүрэм, журмыг боловсруулж батлахаар хязгаарлах;
- Шүүхийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд тавигдах шаардлагыг тодорхой болгох, бүрэн эрхийн хугацааг гурван жил болгон сөөлжлөн томилох, түүний гишүүний ёс зүйн дүрмийг боловсронгуй болгох;
- Шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх Монголын Хуульчдын холбооны дүгнэлтийг бодитой болгохын тулд нэр дэвшигчийг үнэлэх шалгуурыг зөв тогтоох, энэхүү зорилгоор байгуулагдсан хороогоор уг дүгнэлтийг гаргуулдаг болох, Хуульчдын холбооны зөвлөлийн улс төрийн шинжтэй оролцоог халах.

#### 5. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдахгүйгээр шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэхэд чиглэдэг. Шүүгчийн хариуцлага болон хараат бус байдал нь зүй ёсны жинлүүрийн хоёр тал гэж хэлж болно. Нэг талаас, шүүгчийн хариуцлага дээшлүүлэх нэрийдлээр шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж болохгүй. Нөгөө талаар шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах нэрийн доор шүүгчийн хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэж болохгүй. Энэ жинлүүрийн хоёр талын тэнцвэргүй байдал нь эцсийн дүнд иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх

эрх, шүүх эрх мэдлийн доройтолд хүргэх учраас тэнцвэрийг зөв авах нь илүү чухал. Үүнийг шийдвэрлэх нэг арга зам нь шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ.

Монгол Улс шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог мэргэжлийн үйл ажиллагааны үнэлгээ гэсэн нэртэйгээр нэвтрүүлсэн боловч Үндсэн хуулийн цэц үүнтэй холбоотой бүх заалтыг хүчингүй болгосон. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээний үр дүнг тухайн шүүгчийг шагнах эсхүл шийтгэхэд шууд ашиглах нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг үүсгэдэг учраас эдгээр үр дагавартай холбоотой заалтыг хүчингүй болгосон нь зөв байсан. Гэвч, Цэцээс шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоог хэрэгжүүлж эхлэхээс нь өмнө бүхэлд нь хүчингүй болгосон нь эрх зүйт ёс төлөвшсөн улсуудын жишигт хүрсэн шинэчлэлээс ухарсан явдал болсон. Тиймээс, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг дахин хуульчлахтай холбоотой дараах зөвлөмжийг санал болгож байна:

- ШЕЗ шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг ШЗТХ болон ШЭЗБТХ-д дахин оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, хууль санаачлагчид өргөн барих;
- Шүүгчийн мэдлэг, ур чадварыг хөгжүүлэх, шүүгчийн зан төлөв, ёс зүйн төлөвшлийг сайжруулах замаар шүүгчийн ажлын гүйцэтгэлийг дээшлүүлэхэд энэ үнэлгээг хэрэглэх;
- Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнээс гарсан дүгнэлтийг тухайн шүүгч эсэргүүцэж байгаа бол дүгнэлтийг давж заалдах боломж олгох.

## 6. Шүүгчийн сахилга

Шүүгчийн сахилгын тогтолцоо нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан шүүгчид тохирох шийтгэл оногдуулах замаар шүүгчийг хариуцлагажуулах механизм. Тиймээс, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх журам нь зохих шаардлага хангахгүй бол шүүгчийг хүлээх ёстой хариуцлагаас үндэслэлгүйгээр чөлөөлөх, шийтгэл завшуулах, эсхүл шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй.

Шүүхийн ёс зүйн хороо шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтныг оролцуулаагүй харьцангуй хөндлөнгийн бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулагдан ажиллаж байгаа нь чухал. Гэвч, хараат бусаар ажиллах, хариуцлага тооцох чадвартай байх, төвийг сахих гэсэн гурван үндсэн шалгуураар одоогийн Шүүхийн ёс зүйн хорооны ажиллаж буй эрх зүйн орчныг шалгаж үзэхэд төдийлөн сайн дүр зураг харагдахгүй

байна. Тиймээс, шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэж байгаа өнөөгийн тогтолцоог сайжруулахад чиглэсэн дараах зөвлөмжийг гаргаж байна:

- Шүүхийн ёс зүйн хороонд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг дангаар нь харьяалуулж шийдвэрлүүлэх бөгөөд уг ажиллагаа дахь ШЕЗ-ийн оролцоог халах;
- Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн агуулгыг олон улсын стандартын дагуу шинэчлэх, Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд баримтлах дүрмээс шүүгчид холбогдох заалтуудыг нэмж тусгах;
- Шүүгчийн ёс зүйн бүх зөрчлийг шийдвэрлэх харьяаллыг Шүүхийн ёс зүйн хороонд өгөх, Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны харьяаллаас шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хасах;
- Шүүгчийн мэргэжлийн алдаа болон ёс зүйн зөрчлийн ялгаа, давхцлыг оновчтой тодорхойлж хэвших;
- Шүүгчийн ёс зүйн гомдолд сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг Шүүхийн ёс зүйн хорооны гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэй хуралдаанаар шийдвэрлэж байгаа нь хорооны орон тооны бус гишүүдийн ажлын ачааллыг механикаар нэмэгдүүлж байгаа тул сахилгын хэрэг үүсгэх эсэхийг нэг гишүүн шийдвэрлэх бөгөөд хэрэг үүсгээгүй тохиолдолд давж заалдах гомдол гаргах эрхийг эдлүүлэх;
- Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд шаардлагатай мөрдөн шалгах бүрэн эрх (шаардлагатай оролцогчийг дуудан ирүүлэх, нотлох баримт гаргуулж авах, цуглуулах, хууль сануулж мэдүүлэг авах зэрэг)-ийг Шүүхийн ёс зүйн хороонд өгөх;
- ШЕЗХ-ны гишүүн мөрдөн шалгалт явуулбал тухайн хэрэгт сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэхийг шийдвэрлэх хуралдаанд оролцохгүй байдлаар зохицуулах, эсхүл шалгах, нотлох, шийдвэрлэх чиг үүргүүдийг салгаж өгөх;
- Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 5.1-р зүйлийн 3-т “Зөрчил гаргаснаас хойш 6 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулж болохгүй” гэж зааснаас үүдэн зарим шүүгч ноцтой ёс зүйн зөрчил гаргасан нь тогтоогдсон ч ямар ч хариуцлага хүлээхгүй өнгөрч, шүүгчид итгэх олон нийтийн итгэлийг унагааж байгаа тул сахилгын шийтгэл хүлээлгэх хөөн хэлэлцэх хугацааг сунгаж доод тал нь 3 жил болгох, мөн



зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээлэл Шүүхийн ёс зүйн хороонд ирсэн үеэс уг хугацааг тоолохыг зогсоодог болох;

- Шүүхийн ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэлдэхүүн, маргаан хянан шийдвэрлэх журмыг боловсронгуй болгох талаар нарийвчлан судлах (жишээлбэл, Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүний гуравны нэгийг жил бүр шинэчлэн (сөөлжлөн) томилдог болох хэрэгтэй).

# Хавсралт

## Хавсралт 1.

### Шүүхийн захиргааны Хойд Европ загвар: Швед

Хойд Европ загвар нь шүүх эрх мэдлээс хараат бус шүүхийн зөвлөлтэй байдаг. Энэ зөвлөл нь төсөв, ложистик, удирдлага, хяналт шалгалт, шүүхийн захиргааны ажилтны томилгоо, тэдгээрийн сахилгын талаарх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.<sup>199</sup> Тодруулбал, шүүхийн зөвлөл нь (1) шүүгчийн томилгоо болон сахилгын процессын бэлтгэл хангах; (2) шүүхийн барилга, хэргийн ачаалал, хэргийн хөдөлгөөн, эрх зүйн нэгдсэн байдлыг дэмжих, үйлчилгээний чанарт хяналт тавих; (3) аж ахуй, шүүхийн тоног төхөөрөмж, захиргааны ажилтны хүний нөөц, сургалт зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх; (4) шүүхийн төсвийг батлахад оролцох, төсвийг хуваарилах, зардалд хяналт тавих, удирдах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Швед, Ирланд, Дани зэрэг улсын шүүхийн зөвлөл Хойд Европ загварт хамаардаг. Энэхүү судалгаанд Шведийг Хойд Европ загварын жишээ гэдгээр дэлгэрэнгүй танилцуулна. Швед нь Шүүхийн зөвлөл (Dolmstolsverket)-өө 1975 онд анх байгуулж, Хойд Европ загварыг хэрэгжүүлсэн анхны улс болсон.

#### *1. Үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал*

Шведийн Үндсэн хуулийн (Regeringsform, 1975) 11-р бүлэгт Шүүгчийн хараат бус байдлын талаар зохицуулсан. Шүүгчийн болон шүүхийн хараат бус ажиллах баталгааг хууль зүйн болон чиг үүргийн хувьд хангасан. Шведэд шүүгч хараат бус байж, шүүгч Засгийн газраас

<sup>199</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 14.

томилж, зөвхөн Үндсэн хуульд заасан үндэслэлээр огцруулдаг.<sup>200</sup> Шүүгчийн томилгоонд Парламентын гишүүн оролцдоггүй. Шведийн Үндсэн хуулийн 11-р бүлгийн 2-т зааснаар шүүх хуулийг хэрхэн тайлбарлах болон тодорхой хэрэг маргаанд шударга ёсыг хэрэгжүүлэхэд оролцох, нөлөөлөхийг Засгийн газрын байгууллага болон Парламентад хориглодог.<sup>201</sup> Түүнчлэн шүүхийн хараат бус байдлын баталгааг Үндсэн хуульд тусгасан. Тухайлбал, Үндсэн хуульд шүүх байгууллагын суурь бүтэц, шүүхийн тогтолцоо болон процессын хуулиудын үндсийг тогтоосон. Шведэд Үндсэн хуулийн болон захиргааны уламжлалыг хатуу заагладаг, чиг үүргийн болон газар нутгийн шинжтэй төвлөрлийг сааруулж чаддаг. Улмаар Засгийн газрын төвшинд бие даасан захиргааны байгууллагуудад захиргааны эрх мэдлийг шилжүүлдгээрээ онцлогтой.<sup>202</sup>

Шведийн шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь ердийн шүүх, захиргааны шүүх, тусгай шүүх гэсэн гурван төрлийн дагнасан шүүхэд хуваагддаг.<sup>203</sup> Ердийн шүүхэд дүүргийн шүүх, давж заалдах шатны шүүх, дээд шүүх хамаарах бөгөөд эдгээр шүүх нь иргэний болон эрүүгийн хэргийг харьяалан шийдвэрлэдэг. Шүүхийн гол ачаалал нь анхан шатны ердийн 49 шүүх, давж заалдах шатны 6 шүүхэд төвлөрдөг.<sup>204</sup> Захиргааны шүүх нь мөн дүүргийн анхан шатны шүүх, давж заалдах шатны шүүх, дээд шүүх гэсэн шатлалтай бөгөөд иргэн болон нийтийн албаны хооронд үүссэн маргааныг харьяалан шийдвэрлэдэг.<sup>205</sup> Тусгай шүүх гэдэгт хөдөлмөрийн шүүх, бүс нутгийн түрээсийн маргааныг шийдвэрлэх шүүх зэрэг маргааны төрлөөр нь дагнан байгуулсан шүүх багтдаг.

## 2. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх

Шүүхийн төсөв, захиргаа болон бодлогын асуудлаар дэмжлэг үзүүлэх тусгайлсан чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бие даасан захиргааны байгууллага болох Шүүхийн зөвлөл нь 1975 оноос хойш ажиллаж байна. Энэ байгууллага нь улсын хэмжээнд шүүхийн төсвийг хуваарилах, шүүхийн менежментийн дэмжлэг үзүүлэх бүрэн эрхтэй. Шүүхийн зөвлөл нь 6 шүүгч, 2 парламентын гишүүн, 2 үйлдвэрчний

<sup>200</sup> Swedish Constitution 1975. (Regeringsform) Articles 11:5 and 11:9.

<sup>201</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 18.

<sup>202</sup> Мөн тэнд.

<sup>203</sup> Ministry of Justice, Sweden, "The Sweden Judicial System," 2015, 19, <http://www.government.se/contentassets/9ebb0750780245aeb6d5c13c1ff5cf64/the-swedish-judicial-system.pdf>.

<sup>204</sup> Joakim Nergelius and Dominik Zimmermann, "Judicial Independence in Sweden," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 187.

<sup>205</sup> Мөн тэнд., 187.

холбооны гишүүн<sup>206</sup> нийт арван гишүүний бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд эдгээр гишүүдийг Засгийн газраас томилдог.<sup>207</sup> Шүүхийн зөвлөлийг Ерөнхий захирал удирдах бөгөөд уг зөвлөлийн гишүүд дотроосоо Ерөнхий захирлаа сонгодог.<sup>208</sup> Зөвлөл нь бүтцийн хувьд Санхүүгийн хэлтэс, Хүний нөөцийн хэлтэс, Хөгжлийн хэлтэс, ИТ-ийн хэлтэс, Аюулгүй байдлын хэлтэс, Харилцаа холбооны хэлтэс, Захиргааны хэлтэс, Хууль эрх зүйн хэлтэс зэрэг хэлтэстэй бөгөөд дотроо мөн дотоод аудитын байгууллагатай.<sup>209</sup>

Шүүхийн зөвлөл нь жил бүр төсвийн тухай хуулийн дагуу хууль тогтоогчийн шийдвэрлэсэн төсвийг улсын хэмжээнд шүүхүүдэд хуваарилдаг. Түүнчлэн, Шүүхийн зөвлөл нь жил бүрийн санхүүгийн тайланг баталж, Засгийн газраар хянуулдаг. Шүүхийн зөвлөлийн Ерөнхий захирал нь зөвлөлийн бүх шийдвэрт хариуцлага хүлээдэг. Иймд хэлтсийн захирлууд төсвийг шийдвэрлэх, шүүхүүдийн бодлогыг тодорхойлох зэрэгт ерөнхий захиралд туслах чиг үүрэгтэй. Энэхүү туслах чиг үүрэг нь маш өргөн хүрээтэй. Жишээ нь, зөвлөл нь шүүхүүдэд төрөл бүрийн санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэх, шүүхүүдийн санхүүгийн тайланд тогтмол аудитын дэмжлэг үзүүлэх, шүүхийн цалингийн бүртгэл, зардлын тогтолцоо, програм хөгжүүлэх, мэдээлэл хүргэх, мэдээллээр хангах, бизнес удирдлагын тогтолцоогоор дэмжих зэрэг ажил хийдэг.<sup>210</sup>

Шүүхийн зөвлөл нь хүний нөөцийн менежментэд туслалцаа үзүүлдэг.<sup>211</sup> Шүүгчийг шалгаруулах хороонд Шүүхийн зөвлөл нь дэмжлэг үзүүлдэг. Энэ хороо нь Шүүхийн зөвлөл болон аливаа бусад байгууллагаас бие даасан байх бөгөөд шүүгч нараас бүрддэг. Энэ хороо нь шүүгчид нэр дэвшигчийг Засгийн газарт санал болгож, Засгийн газар шүүгчийг хугацаагүй томилдог. Сүүлийн хэдэн жилийн хугацаанд энэ зөвлөл нь сургалтын тал дээр идэвхтэй ажиллаж байна. Эрх зүйн сургалт, сургалтын хөтөлбөр, мэргэшүүлэх сургалт маш сайн хөгжсөн. Жишээ нь, 1998 онд анх удаа дүүргийн шүүх болон давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч нарт менежментийн сургалт явуулсан.<sup>212</sup>

<sup>206</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, , 22.

<sup>207</sup> John Bell, "Sweden's Contribution to Governance of the Judiciary," *Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957-2010*, 2009, 96, <http://scandinavianlaw.se/pdf/50-5.pdf>.

<sup>208</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 16.

<sup>209</sup> Nergelius and Zimmermann, "Judicial Independence in Sweden," 193.

<sup>210</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, , 22.

<sup>211</sup> Мөн тэнд., 22-23.

<sup>212</sup> Мөн тэнд.

Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн байр, байрны загвар, тавилга хэрэгсэл, тоног төхөөрөмжөөр хангах, шүүхүүд төсвийн алдагдал тулгарсан үед шүүхэд санхүүгийн зээл олгодог.<sup>213</sup> Энэ зөвлөл нь ерөнхийдөө шүүхүүдэд бодлогын болон материаллаг хангамж үзүүлдэг. Шүүхийн зөвлөл нь бодит байдал дээр шүүхүүдэд маш хязгаарлагдмал эрх хэмжээтэй. Шүүхүүд нь Шүүхийн зөвлөлөөс тогтоосон нэгдсэн менежментийн системийн дагуу ажилладаг ч санхүүгийн болон өөрийн дотоод асуудалд харьцангуй бие даасан (автономит) байдаг.

Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь захиргааны чиг үүрэг болох төсвийн төсөл боловсруулах, улсын хэмжээнд шүүхүүдийн төсвийн хуваарилалт хийх, түүнчлэн удирдлагын эрх хэмжээг хэрэгжүүлнэ. Тухайлбал, шүүхийг дэмжих, шүүхийн захиргааны ажилтны хүний нөөц, давтан сургалт, аж ахуйн, техник тоног төхөөрөмжийн буюу автоматжуулалт, цахимжуулалтын (аж ахуйн удирдлагын систем, эрх зүйн нэгдсэн сан бий болгох гэх мэтчилэн), шүүхийн захиргааны байгууллагуудын шүүхийн төсвийн захиран зарцуулалтын талаарх мэдээллийг нээлттэй байлгах, үүнд хариуцлага хүлээлгэх зэрэг чиг үүргүүд байна.<sup>214</sup>

Дээрхээс дүгнэж үзвэл Шведийн шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд шүүгч нар давамгайлдаг боловч парламентын хоёр болон олон нийтийн хоёр төлөөлөл ордог нь шүүхийн захиргаа дахь олон нийтийн хяналтыг тогтоох, хариуцлагажуулах, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг бэхжүүлэхэд ач холбогдолтой. Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн төсөв, төсвийн процесс, шүүхийн захиргааны ажилтны хүний нөөц, шүүхийн орон байр, программ хангамж зэрэг материаллаг баазыг хангах захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

### 3. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого

Вим Ворманс, Пим Алберс нарын Европын холбооны улсуудын шүүхийн зөвлөлүүдийг судалсан. Энэ судалгаанд бичсэнээр Шведийн Шүүхийн зөвлөл шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бодлого тодорхойлох чиг үүрэгтэй бөгөөд энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэх таван төрлийн бүрэн эрхтэй: (1) гадаад хэргийн бүрэн эрх; (2) нийтийн санхүүгийн үйлчилгээний бүрэн эрх; (3) хүний нөөцийн удирдлагын бүрэн эрх; (4) судалгааны бүрэн эрх; (5) хууль зүйн сайдад зөвлөх бүрэн эрх.<sup>215</sup>

<sup>213</sup> Мөн тэнд.

<sup>214</sup> Мөн тэнд., 22.

<sup>215</sup> Мөн тэнд., 27.

#### 4. Шүүхийн менежмент

Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн менежментийн асуудлыг хариуцдаг. Тухайлбал, энэ байгууллага шүүхийн тоног төхөөрөмж, материаллаг хангамж, хүний нөөцийн асуудалд хяналт тавих, шүүхийг хөгжүүлэх зэрэгт менежмент хийдэг.<sup>216</sup> Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүн таслахад оролцохгүй, харин шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх, ажлын тохиромжтой арга замыг дэмжих, шүүхийн боловсрол болон мэдээллийг хөгжүүлэх, шүүх хэрэг маргаан шийдвэрлэхэд урьдчилсан таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх ажлыг хариуцдаг.<sup>217</sup>

Шведийн дүүргийн шүүх болон давж заалдах шатны шүүхүүд нь нэгдсэн менежментийн системтэй.<sup>218</sup> Энэхүү систем нь шүүх тус бүр өөрийн санхүү болон менежментийг хариуцан хэрэгжүүлэх систем юм. Шүүхийн менежментийн бүтэц нь бие даасан тусдаа бүтэц буюу дүүргийн, давж заалдах, дээд шүүхийн захиргааны байгууллагатай. Шүүх болгонд нэг загварын дагуу суурь бүтэц буюу шүүхийн захиргааг байгуулж өгсөн. Ихэнх шүүх нь нэгдсэн хуралдаан (шүүгчдийн зөвлөгөөн)-тай бөгөөд энэ нэгдсэн хуралдаан нь тухайн шүүхийн гол нуруу нь болдог. Нэгдсэн хуралдааны гол зорилго нь жил бүр шүүхийн тэргүүлэгчдийг сонгох юм.<sup>219</sup> Шүүхийн тэргүүлэгчид (тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч ихэвчлэн гишүүн болдог) нь тухайн шүүхийн гүйцэтгэх зөвлөл (executive board) болох бөгөөд хоёр үндсэн асуудлыг хариуцдаг: (1) шүүхийн дотоод төсөв хуваарилж тогтоох; (2) ажлын ачааллыг хуваарилах шалгуурыг тогтоох, жил бүрийн тайланг батлах. Бусад менежментийн асуудлыг тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгчид хариуцуулах боловч бусад шүүгчидтэй эрх тэгш харьцаж ажилладаг. Ерөнхий шүүгч мөн шүүхийн туслах ажилтанд зааварчилга өгөх, тэдгээрийг томилох, ажлаас халах эрх мэдэлтэй.

#### 5. Шүүхийн төсөв

Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн төсвийг хуваарилахаас гадна статистик мэдээлэл гаргах, шүүхийн төсвийн үр ашигтай зарцуулалтад мониторинг хийх зэрэг ажлыг хийдэг.<sup>220</sup> Шведийн шүүх эрх мэдлийн төсвийн хуваарилалт хэд хэдэн шатаар явагддаг. Нэгд, Засгийн

<sup>216</sup> Nergelius and Zimmermann, "Judicial Independence in Sweden," 190.

<sup>217</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 23.

<sup>218</sup> Мөн тэнд.

<sup>219</sup> Мөн тэнд., 23.

<sup>220</sup> Nergelius and Zimmermann, "Judicial Independence in Sweden," 192.

газар Парламентын баталсан төсвийг Шүүхийн зөвлөлд шилжүүлж, Шүүхийн зөвлөл төсвийг шүүхүүд рүү дахин хуваарилж шилжүүлнэ. Шүүх эрх мэдэлд төсөв хуваарилах, тогтооход гурван жилийн төсвийн мөчлөгийг ашигладаг. Эхний жилийн 3-р сарын 1-ний дотор Шүүхийн зөвлөл нь төсвийн төлөвлөгөөг Засгийн газарт хүргүүлж, Засгийн газар тухайн жилийн 9-р сарын 20-ны дотор Парламентад хүргүүлнэ. Энэ хугацаанд Засгийн газар нь Шүүхийн зөвлөлтэй ирэх төсвийн жилийн бодлогын талаар хэлэлцэж тохиролцдог.<sup>221</sup> Үүнд шүүхийн бодлогын чиглэл болон зорилтот үзүүлэлтийг тодорхой болгож Засгийн газраас өөрийн бодлого зааварчилгыг Шүүхийн зөвлөлд хүргүүлж төсвийг батлуулахаар оруулдаг. Улмаар Парламент болон Засгийн газар 9-р сарын 20-оос хойш төсвийн төлөвлөгөөг хэлэлцдэг. Шүүхийн төсвийг хэлэлцэхэд Шүүхийн зөвлөлийн өмнөх жилийн ажлын болон санхүүгийн тайлан нь гол мэдээлэл болдог. Парламент төсвийг хэлэлцээд тухайн жилийн 12-р сард баталдаг. Төсөв батлагдсаны дараа, Шүүхийн зөвлөл нь төсвийн хуваарилалт хийж, шүүхүүдийн төсвийг тодорхойлно. Энэхүү процесс нь 1-р сарын 1-ээс өмнө явагдана. Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн төсвийг хуваарилахдаа дараах дөрвөн зарчмыг баримталдаг: тухайн шүүхийн төрлийг анхаарч үзэх; тухайн шүүхийн хэмжээг анхаарах; шүүхийн хэргийн ачаалалд үндэслэх; онцгой нөхцөл байдлыг тооцох.<sup>222</sup>

Шүүхүүдийн түвшинд шүүхийн гүйцэтгэх зөвлөл (ихэвчлэн ерөнхий шүүгчээр толгойлуулдаг) шүүхийн төсвийг захиран зарцуулдаг.<sup>223</sup> Ерөнхий шүүгч өдөр тутмын төсвийн зарцуулалт, зарлагыг шийддэг. Шүүхийн ихэнх төсвийг цалинд зарцуулдаг.<sup>224</sup> Засгийн газраас шүүгчийг томилж, уг шүүгч тухайн шүүхэд томилогдон ажилладаг. Шүүхийн ажлын ачаалал ихэссэн тохиолдолд хэргийг шуурхай шийдвэрлэж дуусгахын тулд нэмэлт шүүгч нар ажиллах тохиолдол байх бөгөөд үүнд төлөвлөгдөөгүй төсөв зарцуулах нөхцөл үүсдэг.<sup>225</sup> Иймэрхүү байдлаар шүүхийн төсвийн хуваарилалтыг уян хатан болгосон бөгөөд хэрэв гэнэтийн болзошгүй зардал гарсан бол тухайн шүүх Шүүхийн зөвлөлөөс нийт төсвийнхөө 3-5 хувьтай тэнцэх хэмжээний зээл авах боломжтой.<sup>226</sup>

<sup>221</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 24.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Мөн тэнд., 25.

<sup>224</sup> Мөн тэнд.

<sup>225</sup> Мөн тэнд.

<sup>226</sup> Мөн тэнд.

## 6. Шүүгчийн шалгаруулалт

Шведийн шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоо нь мерит өрсөлдөөнд үндэслэх бөгөөд энэ өрсөлдөөнийг нээлттэй, ил тод явуулдаг.<sup>227</sup> Түүнчлэн, шүүгчийн шалгаруулалт нь өмнөх туршлага болон хуулийн сургуульд хэр амжилттай сурч байсан бэ гэдэгт үндэслэдэг. Шүүгчийн шалгаруулалтыг Шведийн Шүүхийн зөвлөл гүйцэтгэдэггүй ба үүнийг бие даасан, хараат бус байгууллага гүйцэтгэдэг.<sup>228</sup> Шүүгчийг шалгаруулах ажлыг Шүүгчийг шалгаруулах хороо (Domarndmnden) гүйцэтгэдэг боловч нэр дэвшигчдийг бүртгэх зэргээр энэ ажлыг хийхэд Шүүхийн зөвлөл дэмжлэг үзүүлдэг. Ингэхдээ шүүгчийг шалгаруулах зар явуулж нэр дэвшигчдийг бүртгэж авдаг. Шүүгчид нэр дэвшигч нь Шүүгчийг шалгаруулах хороогоор шалгуулах бөгөөд анхан шатны шүүгчид нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийлгүйгээр шийдвэрлэх боломжтой. Шведэд 1970-аад оноос хойш ахлах шүүгчдийг шүүхийн гаднаас шалгаруулж томилох болсон. Энэ өөрчлөлт нь нэг талаас туршлагатай хүнийг шилж олох зорилготой, нөгөө талаас шүүгчийн шалгаруулалт нь хэтэрхий хуучинсаг гэж тухайн үеийн хууль тогтоогчид шүүмжилж байсантай холбоотой хийгдсэн.<sup>229</sup>

Шүүгчийг томилох асуудлыг зохицуулсан суурь заалт Засгийн газрын тухай хууль (Regeringsformen)-д тусгалаа олсон. Засгийн газрын тухай хууль Шведийн Үндсэн хуулийг бүрдүүлэг дөрвөн гол хуулийн нэг юм. Тус хуулийн 11-р зүйлийн 9-д шүүхийн албан тушаалын томилгоог Засгийн газар болон засгийн газраас эрх олгосон төрийн эрх бүхий этгээд хийхээр заажээ.<sup>230</sup> Ийнхүү хуулиар шүүгч томилох эрх мэдлийг өөр байгууллагад шилжүүлж болохоор заасан боловч одоогоор хэрэгжээгүй аж.

Дээд шүүхээс бусад шүүхийн шүүгчдийг шалгаруулах процедур нь шүүгчийг шалгаруулах тухай нээлттэй зарын дагуу сонирхсон этгээд бичгээр өргөдлөө гаргасны үндсэн дээр явагдана. Засгийн газарт харьяалагддаг Шүүгчийг шалгаруулах хороо нь ирсэн өргөдлийг Шүүхийн зөвлөлтэй хамтран шалгаж, саналаа Засгийн газарт хүргүүлдэг.<sup>231</sup> Засгийн газар Шүүгчийг шалгаруулах хорооны бүрэлдэхүүнийг дээд тал нь 9 гишүүнтэйгээр 3 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд гишүүд нь дахин

<sup>227</sup> Bell, "Sweden's Contribution to Governance of the Judiciary," 99.

<sup>228</sup> Мөн тэнд.

<sup>229</sup> Мөн тэнд.

<sup>230</sup> Sweden, *The Instrument of Government*, 1974, <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/52-26.pdf>.

<sup>231</sup> Dominik Zimmermann, "Reform of the Judiciary in Sweden – The Procedure for Selection and Appointment of Judges," *International Law Observer*, 2010, <http://internationallawobserver.eu/2010/04/21/reform-of-the-judiciary-in-sweden-the-procedure-for-selection-and-appointment-of-judges/>.



томилогдох боломжтой. Бүрэлдэхүүний ихэнхийг шүүгчид бүрдүүлэх боловч Шведийн Хуульчдын холбооны гишүүн нэг хуульч бүрэлдэхүүнд ордог. Шүүхийн ерөнхий шүүгчийг шалгаруулах үед Шүүхийн зөвлөлийн ерөнхий захирал Шүүгчийг шалгаруулах хорооны бүрэлдэхүүнд ордог.<sup>232</sup>

Шүүгчийг дараах үе шатаар шалгаруулдаг. Шүүгчийн сул орон тоо гарсан шүүх нь энэ тухайгаа Шүүхийн зөвлөлд мэдэгдэх ба Шүүхийн зөвлөл шүүгчийн сул орон тоо гарсан тухай зарыг олон нийтэд мэдээлдэг.<sup>233</sup> Өргөдлийн маягтыг Шүүхийн зөвлөл батална. Шүүхийн зөвлөл сүүлийн 5 жилийн ажлын туршлагаа нотолсон тодорхойлолт бичиж явуулахыг өргөдөл гаргагчаас хүснэ. Тодорхойлолтыг хүлээн авсны дараагаар шүүгчийн сул орон тоо гарсан талаар мэдэгдсэн шүүхийн ерөнхий шүүгчид тодорхойлолтыг хүргүүлнэ. Ингэхдээ өргөдөл гаргагчийн тодорхойлолттой танилцсаны үндсэн дээр өргөдөл гаргагчтай уулзаж, ярилцлага хийхийг хүснэ. Тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч нь дангаараа ярилцлага зохион байгуулахгүй бөгөөд түүнтэй цуг Шүүгчийг шалгаруулах хорооноос томилсон нэг хүн энэ ажлыг хариуцна. Ярилцлага хийсний дараагаар ерөнхий шүүгч өргөдөл гаргагчийн талаарх саналаа Шүүгчийг шалгаруулах хороонд явуулна. Дүүргийн болон гүнлигийн шүүхийн ерөнхий шүүгчийн сул орон тоо гарсан тохиолдолд ярилцлага хийх чиг үүргийг Шүүгчийг шалгаруулах хороо өөрөө хэрэгжүүлнэ. Дараагаар Шүүгчийг шалгаруулах хороо шийдвэрээ гаргаж шүүгчийн шалгуурт нийцэж байгаа гэж үзсэн нэг буюу хэд хэдэн этгээдийн талаарх саналаа Засгийн газарт хүргүүлнэ. Засгийн газар Шүүгчийг шалгаруулах хорооны саналыг заавал дагах үүрэггүй. Гэхдээ практикт ихэнх тохиолдолд Засгийн газар Шүүгчийг шалгаруулах хорооны санал болгосон нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилдог.

Дээд шүүх болон Захиргааны хэргийн Дээд шүүхийн шүүгчийн томилгоог Засгийн газар дангаараа гүйцэтгэнэ. Энэ тохиолдолд өмнө дурдсан нээлттэй зарын үндсэн дээр өргөдөл гаргахгүй бөгөөд шүүгчийн шалгаруулалтын ил тод, шударга байдлыг баталгаажуулах, энэ талаарх бэлтгэл хангах чиг үүрэгтэй Шүүгчийг шалгаруулах хороо шиг тусдаа байгууллага байхгүй.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> Мөн тэнд.

<sup>233</sup> “Lediga Anstllningar,” *Sveriges Domstolar*, accessed July 1, 2015, [http://domstol.se/templates/Judicial%20Council\\_Jobs\\_677.aspx%3E](http://domstol.se/templates/Judicial%20Council_Jobs_677.aspx%3E).

<sup>234</sup> Zimmermann, “Reform of the Judiciary in Sweden – The Procedure for Selection and Appointment of Judges.”

### 7. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Шведийн шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой судалгаа, ном, өгүүлэл зэргийг унших явцад шүүгчийн гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцооны талаар материал олдоогүй. Энэ улсын Шүүхийн зөвлөл ийм төрлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг тухай эх сурвалж Англи хэл дээр алга.

### 8. Шүүгчийн сахилга

Швед Улсад шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг зохицуулсан нэгдсэн ерөнхий дүрэм хараахан батлагдан гараагүй. Шүүгчийн ёс дүрэмтэй болох талаар тодорхой санаачилга 1996, 2009 онуудад гарч байсан ч амжилт олоогүй.<sup>235</sup>

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Парламентын Омбудсмен (Parliamentary Ombudsman),<sup>236</sup> Хууль зүйн чанселор<sup>237</sup>-ын газар өөрийн санаачилгаар болон харьяалах дээд шатны албан тушаалтны өргөдөл, гомдлын үндсэн дээр үүсгэнэ.<sup>238</sup> Хувь хүн шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаар гомдол гаргах эрхгүй.<sup>239</sup> Сануулах, торгох, ажлаас түдгэлзүүлэх сахилгын шийтгэл оногдуулдаг.<sup>240</sup> Ажлаас чөлөөлөх шийдвэрийг зөвхөн гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь нотлогдсон, албан үүрэгтээ удаа дараа хайнга хандсан, тэтгэвэрт гарах насанд хүрсэн, хөдөлмөрийн чадвараа алдсан тохиолдлуудад гаргана.<sup>241</sup>

Шүүх эрх мэдлийн үр нөлөөний асуудал хариуцсан Европын комиссын 2014 онд дуусгасан Европын холбооны гишүүн улсуудын шүүхийн тогтолцооны ажиллагааны тухай судалгаанд Шведэд шүүгчийн сахилгын хэрэг Европын Холбооны гишүүн бусад улстай харьцуулахад (Люксембург, Словени, Эстон, Кипр улсуудыг оруулахгүйгээр) харьцангуй бага бүртгэгдсэн талаар дурдагдсан. Тодруулбал, 2012 онд

<sup>235</sup> Nergelius and Zimmermann, "Judicial Independence in Sweden," 224–225.

<sup>236</sup> Парламентын Омбудсман нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан өөрсдийн үйл ажиллагааг зохицуулдаг хууль, дүрэм, журамд нийцүүлэн явуулж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг албан тушаалтан юм. Энэ албан тушаалтныг Шведийн парламент болох Риксдаг (Riksdag)-аас томилогддог. Riksdagens ombudsmän, "Start," Text, accessed August 31, 2015, <http://Мөн тэнд.jo.se/en/>.

<sup>237</sup> Мөн Засгийн газрын омбудсман гэж нэрлэдэг.

<sup>238</sup> CEPEJ Report on "European Judicial System - Edition 2014 (2012 Data): Efficiency and Quality of Justice," CEPEJ Studies No. 20, 2014, 355.

<sup>239</sup> Guy Canivet, "The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report," n.d., [http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report\\_Canivet\\_Discipline\\_engl%5B1%5D.pdf](http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf).

<sup>240</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *Revised Scheme for Evaluating Judicial Systems* (Stockholm, 2006), 23, <http://in.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2006/Sweden.PDF>.

<sup>241</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States* (Strasbourg: CEPEJ, 2014), 191, [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepi\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepi_study_scoreboard_2014_en.pdf).

гэхэд шүүгчийн сахилгын зөрчил хоёр бүртгэгдсэн нь гэмт хэрэгт ял шийтгэгдсэн болон мэргэжлийн ажилдаа ёс зүйн зөрчил гаргасан хэргүүд байсан. 2014 онд ёс зүйн зөрчил бүртгэгдээгүй.<sup>242</sup> Энэ нь хувь этгээд шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийн талаар өргөдөл, гомдол гаргах боломжгүй, зөвхөн тодорхой албан тушаалтан ийм бүрэн эрх олгосноос үүдэлтэй байж болох талтай.

### *Дүгнэлт*

Дээрхээс үзэхэд Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн хүний нөөц, сургалт явуулах, материаллаг хангамжийг хангах, төсөв батлуулах, хуваарилах, захиргааны нэгдсэн стандарт боловсруулах зэрэг шүүхийн захиргаа менежментийн асуудлыг голлон хариуцдаг. Шведийн нэг онцлог нь чиг үүргийн болон газар нутгийн шинжтэй төвлөрлийг сааруулж, Засгийн газрын төвшинд бие даасан захиргааны байгууллагуудад захиргааны эрх мэдлийг шилжүүлсэн явдал. Иймээс шүүгчийг шалгаруулах болон шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг шийдвэрлэх ажиллагаанд Шүүхийн зөвлөл оролцдоггүй бөгөөд ингэж эрх мэдлийн төвлөрөл үүсэхээс сэргийлж чаджээ. Засгийн газарт харьяалагддаг, бие даасан Шүүгчийг шалгаруулах хороо нь шүүгчийг шалгаруулах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Шведэд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг дагнан шийддэг хороо, байгууллага байхгүй бөгөөд шүүгчийн ёс зүйн асуудлыг төрийн байгууллагын албан тушаалтны ёс зүйн асуудлыг шийддэг байгууллагад харьяалуулдаг. Үүнээс үзэхэд Шведэд шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг Шүүхийн зөвлөлд төвлөрүүлээгүй бөгөөд тус тусад нь салгаж өөр өөр байгууллагад өгдөг.

Шведийн шүүхийн захиргааны тогтолцоог судалж үзээд дараах хоёр зөвлөмжийг гаргаж байна. Нэгд, Шведийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийн шалгаруулалт, ёс зүйн асуудалтай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлэлгүй бөгөөд эрх мэдлийг хуваарилж, задалж өгсөн. Ингэснээр Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэл буурч, шүүгч хараат бусаар шүүн таслах нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Монгол Улсын хувьд ч гэсэн шүүгчийн шалгаруулалт, ёс зүйн асуудлыг бие даасан инстүүцүүдэд шилжүүлж эрх мэдлийн төвлөрлийг задлах хэрэгтэй. Хоёрт, Швед нь шүүхийн захиргааг шүүх бүрд нэг стандартаар байгуулсан байх бөгөөд шүүхийн захиргаа болон шүүгч нарын хоорондын ажлын уялдаа холбоог бүрэн салгаагүй. Тухайлбал шүүх болгонд шүүгчийн нэгдсэн хуралдаантай байх бөгөөд үүгээрээ тухайн шүүх дэх захиргааны асуудлыг шийдвэрлэж байгаа нь шүүхийн

<sup>242</sup> Мөн тэнд.

захиргаа шүүгчтэйгээ уялдаа холбоотой ажиллах боломжийг бүрдүүлж өгсөн. Үүний адил тухайн шүүхийн шүүгч болон шүүхийн захиргааг холбоотой байлгах механизмыг нарийвчлан судлах нь зүйтэй.

## Хавсралт 2.

### Шүүхийн захиргааны Өмнөд Европ загвар: Франц

Өмнөд Европын шүүхийн захиргааны загварыг анх Франц (1946), Итали (1958) туршиж хэрэглэснээс хойш Испани, Португали, Латин Америкийн орнууд, Пост социалист орнуудад нутагшуулан авсан. Энэхүү загвар нь шүүгчийг томилох, тушаал дэвшүүлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах чиг үүргийг шүүхийн зөвлөлд хариуцуулдаг онцлогтой.<sup>243</sup> Энэ загварын орнуудаас гол төлөөлөгч болгон Францыг сонгон авч танилцуулъя.

#### 1. Үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал

Францад 1872 оноос иргэний, эрүүгийн хэргийг шүүх ердийн шүүх болон захиргааны хэргийг шийдвэрлэх Захиргааны шүүх гэсэн хоёрдмол тогтолцоо үйлчилж эхэлсэн.<sup>244</sup>

Ердийн шүүхийн тогтолцоонд захиргааны хэргээс бусад аливаа хэргийг шийддэг ердийн шүүх болон ердийн шүүхийн тогтолцоонд хамаардаг дагнасан шүүх байдаг. Ердийн шүүх нь иргэний эрх зүйн хүрээнд хамаарах аливаа маргааныг шийдвэрлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд ял оногдуулах гэсэн хоёр үндсэн үүргийг гүйцэтгэдэг. Ердийн шүүхийн хувьд шүүгч иргэний болон эрүүгийн хэргийн аль алиныг шийдвэрлэх тохиолдол бий. Ердийн шүүхийн тогтолцоо нь анхан шатны шүүх, давж заалдах шүүх, хяналтын шүүхээс бүрдэнэ.<sup>245</sup>

Харин захиргааны шүүхийн тогтолцоонд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, Захиргааны давж заалдах шүүх, Захиргааны дагнасан шүүх, Захиргааны дээд шүүх ордог.<sup>246</sup> Энэхүү хоёрдмол тогтолцоо нь төрийн эрх бүхий байгууллагын буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын холбогдолтой үүссэн хэрэг маргааныг захиргааны дагнасан шүүх шийдвэрлэх нь зүйтэй гэсэн үзэл санаанаас үүссэн. Мөн

<sup>243</sup> Garoupa and Ginsburg, "Guarding the Guardians," November 18, 2008, 4.

<sup>244</sup> Б.Амарсанаа, *Харьцуулсан эрх зүй судлал*, 2 дахь хэвлэл (УБ: МУИС пресс, 2014), 99.

<sup>245</sup> Мөн тэнд.

<sup>246</sup> Мөн тэнд., 106.

ердийн шүүх болон захиргааны шүүх хоорондын хэргийн харьяаллын маргааныг шийдвэрлэх зорилготой шүүх (Tribunal des conflits) ажилладаг.<sup>247</sup>

Ердийн шүүхийн тогтолцоо ба захиргааны хэргийн шүүхийн зэрэгцээ Үндсэн хуулийн зөвлөл (Conseil Constitutionnel) бий. Энэхүү зөвлөл 9 гишүүнтэй бөгөөд Францын Ерөнхийлөгч, Үндэсний ассамблейн Ерөнхийлөгч, Сенатын Ерөнхийлөгчөөс тус бүр гурван гишүүнийг 9 жилийн хугацаагаар томилдог. Үндсэн хуулийн зөвлөл нь үндсэн хуулийн хяналтын чиг үүрэгтэй үндсэн хуулийн шүүх. Францын Үндсэн хуулийн зөвлөл батлагдсан хууль тогтоомжийг хүчин төгөлдөр болохоос нь өмнө Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянан шийдвэрлэдгээрээ онцлогтой боловч 2008 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Францын хоёр Дээд шүүхэд хэрэглэж буй хуультайгаа холбоотой үндсэн хуулийн асуултыг Үндсэн хуулийн зөвлөл рүү явуулах бүрэн эрхтэй болсон.<sup>248</sup>

Францын үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын баталгааг 1958 оны Үндсэн хуулийн 8-р бүлэгт баталгаажуулсан. Үндсэн хуулийн 64-р зүйлд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг Ерөнхийлөгч хангахаар тусгасан. Уг заалтад шүүх хараат бус байх баталгааг байнгын ажиллагаатай Магистратын дээд зөвлөл (*Conseil supérieur de la magistrature: CSM*) хангана гээд магистратуудыг<sup>249</sup> томилсон бол сахилгын шийтгэл оногдуулснаас бусад тохиолдолд огцруулахыг хориглоно гэж шүүгчийн хараат бус байдлыг давхар баталгаажуулжээ. Мөн Магистратын дээд зөвлөл шүүхийн хараат бус байдлыг хангах “манаач” болохын хувьд Ерөнхийлөгчид шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын талаар зөвлөмж хүргүүлдэг.<sup>250</sup> Түүнчлэн шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын баталгааг төрийн бусад эрх мэдлээс хамгаалах үүднээс парламентын зүгээс шүүгчийг ажлаас чөлөөлөх, аливаа зааварчилга өгөхийг хориглодог.<sup>251</sup> Магистратын дээд зөвлөл магистратад сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэх асуудлыг шийдвэрлэж санал гаргах бөгөөд саналаа Хууль зүйн яаманд хүргүүлдэг. Бодит байдал дээр энэхүү саналыг дандаа хүлээн зөвшөөрч ёсоор болгодог. Хууль зүйн сайдын

<sup>247</sup> Мөн гэнд., 109.

<sup>248</sup> О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал,” *Эрх зүй* 31, дугаар 1 (2015): 17–18.

<sup>249</sup> Магистрат гэдэгт бүх шатны ердийн шүүхийн шүүгч болон прокурор багтдаг.

<sup>250</sup> Antoine Garapon, “Judicial Independence in France,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 279.

<sup>251</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 50.

шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл Захиргааны дээд шүүх (*conseil d'etat*) давж заалдах боломжтой.<sup>252</sup>

Франц улсын шүүхийн захиргааны чиг үүргийг Магистратын дээд зөвлөл хэрэгжүүлдэг бөгөөд 1946 онд байгуулагдан ажиллаж байна. Уг зөвлөл нь дараах гурван гол чиг үүрэгтэй: (1) шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалахад Ерөнхийлөгчид туслах; (2) шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх; (3) магистратад сахилгын шийтгэл оногдуулах.<sup>253</sup>

## 2. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, бүрэн эрх

Францад Магистратын дээд зөвлөл нь “*formation de siuge*” болон “*formation du parquet*” гэсэн хоёр танхимтай. “*Formation de siuge*” нь магистраттай холбоотой үйл ажиллагаа явуулдаг бол “*formation du parquet*” нь прокурортой холбоотой ажиллагаа явуулдаг.<sup>254</sup> Магистратын дээд зөвлөл 1946 оноос хойш ажиллаж, тус зөвлөлийг Францын Ерөнхийлөгч албан тушаалаараа тэргүүлж, Хууль зүйн сайд албан тушаалаараа дэд тэргүүний үүргийг гүйцэтгэдэг.<sup>255</sup> Уг зөвлөл нийт 16 гишүүнтэйгээр ажиллаж, эдгээрийн дөрвөн гишүүнийг Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч, Үндэсний ассамблейн, Сенатын дарга, Төрийн зөвлөлийн ерөнхий ассамблей гэх байгууллагууд хамтарч томилдог.<sup>256</sup> Бусад 12 гишүүний 6-г шүүх эрх мэдлийн байгууллага, үлдсэн 6-г прокурорын байгууллагаас төлөөллийн зарчмаар сонгодог.<sup>257</sup>

Франц Улсын шүүхийн захиргааны байгууллагын бүрэлдэхүүний асуудал өнгөц харахад төрийн бусад салаа болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлүүдэд жигд хуваарилж, төлөөллийн зохистой харьцааг бий болгохыг зорьсон боловч хэрэг дээрээ улс төрийн нөлөө орох байдалд хүргэж болзошгүй. Тухайлбал, Гаропа, Гинсбург нар ийм улс төрийн нөлөө гарах боломжтой талаар бичсэн:

Францын Магистратын дээд зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүний асуудал нь өнөөгийн байдлаар тулгамдсан асуудал болоод байна. Учир нь, магистратын дээд зөвлөлд хууль зүйн сайд, сенатын тэргүүн, үндэсний ассамблейн тэргүүн зэрэг улс төрийн албан

<sup>252</sup> Мөн тэнд., 52.

<sup>253</sup> Garapon, “Judicial Independence in France,” 279.

<sup>254</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 57.

<sup>255</sup> “Constitution of French Republic,” *Conseil Supérieur De La Magistrature*, 1958, <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/en/node/161>.

<sup>256</sup> “The French Legal System” (Ministry of Justice, France, 2012), [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf).

<sup>257</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 57.

тушаалтнууд хамрагддаг нь шүүхийн хараат бус байдалд улс төрийн нөлөө орж болзошгүй хардлагыг үүсгэдэг. Тус улсад улс төрчид шүүхийн бие даасан, хараат бус байдалд халдсан тохиолдол гарч байсан ба энэ нь олон нийтийн зүгээс ихээхэн шүүмжлэл дагуулсан. Тухайлбал, 1960-1970 онуудад Францад хэд хэдэн шүүгч нар улс төрчдийн хэргийг шүүх явцдаа улс төрчдийн зүй бус нөлөөнд автсан хэрэг гарсан.<sup>258</sup>

### 3. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого

Вёманс, Алберс нарын судлаачдын Европын орнуудын шүүхийн захиргаанд хийсэн судалгаанд Францын шүүхийн захиргааны байгууллага болох Магистратын дээд зөвлөл хоёр үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх талаар бичсэн. Энэ нь магистратыг томилох, тушаал дэвшүүлэх ба магистратад сахилгын шийтгэл оногдуулах чиг үүргээр хязгаарлагддаг.<sup>259</sup> Харин эдгээрээс бусад чиг үүрэг ялангуяа, шүүх эрх мэдлийн бодлого тодорхойлохтой холбогдсон чиг үүргийг ямар субъект хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаарх судалгааны материал Англи хэл дээр олдоогүй.

### 4. Шүүхийн менежмент

Шүүхийн шүүн таслах ажиллагаа хэвийн явуулах орчныг бүрдүүлэх, шүүхийн захиргааны чиг үүргийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх нь эрх зүйт ёс хэрэгжихэд ач холбогдолтой. Францын шүүхийн менежмент (шүүх захиргаа)-ийн чиг үүргийг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлдэг.<sup>260</sup> Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаарх зохицуулалтыг 2013 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 611-р зүйлийн 8, 2011 оны 12 дугаар сарын 23-нд батлагдсан хуулиудаар зохицуулсан.<sup>261</sup> Тухайлбал, шүүхийн ажлыг жил тутам үнэлэх үүднээс шүүх тус бүрээс жилийн ажлын тайлан бэлтгэдэг. Уг тайланд хүргүүлсэн шийдвэрүүд, хэдэн ширхэг хэрэг маргаан хэлэлцэгдсэн болон шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтнуудын нийт тоо, үр дүнгийн гүйцэтгэлийн талаар Хууль зүйн яам руу илгээнэ.<sup>262</sup> Түүнчлэн шүүхийн үйлчилгээг хурдан шуурхай чанартай, хүргэх үүднээс компьютер техникийн дэд бүтцийг бий болгож үр дүнтэйгээр

<sup>258</sup> Nuno Garoupa and Tom Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence," *American Journal of Comparative Law*, January 1, 2009, 103.

<sup>259</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 50.

<sup>260</sup> Мөн тэнд.

<sup>261</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States*, 510.

<sup>262</sup> Мөн тэнд., 511.

ашигладаг. Жишээ нь, санхүүгийн мэдээллийн систем, видео хурал хийх, хэргийн бүртгэлийн систем гэх мэтийг дурдаж болно. Мөн Хууль зүйн яам болон Төрийн зөвлөл нь шүүхийн статистик мэдээллийн сан бүрдүүлэх зорилгоор Үндэсний дата мэдээллийн систем гэх нэгдсэн инстүүцийг ажиллуулдаг. Энэхүү инстүүц нь шүүх тус бүрийн чиг үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж буй талаарх статистик мэдээллийг гаргадаг.<sup>263</sup>

### 5. Шүүхийн төсөв

Францын Магистратын дээд зөвлөлд шүүхийн төсвийн чиг үүрэг байдаггүй. Төсвийн бодлого буюу санхүүжилтээр хангах чиг үүргийг Засгийн газар хүлээж, төсвийн төслийг боловсруулж парламентаар батлуулж хэрэгжүүлдэг.<sup>264</sup> Хууль зүйн сайд шүүх эрх мэдлийн байгууллагын захиргаа, менежменттэй холбоотой төсвийн бодлогоор хангах чиг үүрэгтэй.<sup>265</sup> Давж заалдах шатны шүүх (Cours d'Appel) нь төсвийн чиг үүргийн хэрэгжилтэд голлох үүрэгтэй оролцдог.<sup>266</sup>

Төсвийн бодлогын тогтолцоо нь дараах хоёр үе шатаар хэрэгждэг. Нэгд, давж заалдах шатны шүүх төсвийн жилд зориулж бусад дүүргийн шүүхээс ирэх жилд зарцуулах төсвийн талаар нарийвчилсан тооцоо авдаг. Төсвийн хөтөлбөр нь 2 төрлийн зардлаас бүрддэг: шүүхийн үйл ажиллагааны зардал ба хөрөнгө оруулалтын зардал. Төсвийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хамгийн гол асуудал бол төсвийн зардлыг үнэлж тооцох асуудал. Энэхүү үнэлгээг Хууль зүйн сайд давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүнтэй хамтарч хийх бөгөөд Хууль зүйн яамны Шүүхийн үйлчилгээний нэгжийн тусламжтай гүйцэтгэдэг. Төсвийн үнэлгээний ажлыг хийсний дараа Хууль зүйн сайд төсвийн төслийг батлуулахаар Парламентад өргөн барьдаг.<sup>267</sup>

Хоёрт, давж заалдах шатны шүүх нь шүүхүүдийн төсвийн зарцуулалтын талаар хяналт тавьдаг. Ихэнхдээ шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч нь хэргийн хөдөлгөөнийг хуваарилж, шүүгчдийг үнэлдэг боловч шүүхийн захиргааны өдөр тутмын аливаа асуудалд оролцдоггүй. Давж заалдах шатны шүүх нь бусад шүүхүүдийн менежмент, тэр дундаа шүүхийн төсвийн зарцуулалт ба худалдан авалтыг хийдэг. Ердийн шүүхүүдэд төсвийн зарцуулалт бие даан хийх

<sup>263</sup> Мөн тэнд.

<sup>264</sup> Guy Canivet, "French Concept of the Independence of the Judiciary" (UiO: Institutt for Privattrett, n.d.), 11.

<sup>265</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 53.

<sup>266</sup> Мөн тэнд., 54.

<sup>267</sup> Мөн тэнд.



бодит эрх хэмжээ олгогдоогүй ч санал гаргах бүрэн эрхтэй. Доод шатны шүүхүүд нь өөрийн ажилд шаардагдах худалдан авалт хийх, захиалга хийх эрх хэмжээ олгогдсон боловч заавал давж заалдах шатны шүүх төлбөрийг нь гүйцэтгэдэг.<sup>268</sup>

Давж заалдах шатны шүүх ба Хууль зүйн яам нь хамтран “GIBUS” дата системийн тусламжтайгаар шүүхүүдийн төсвийн явцыг хянадаг. Улирал бүр (3 сар тутам) давж заалдах шатны шүүх нь Хууль зүйн яаманд явцын төсвийн тоймыг хүргүүлэх бөгөөд жилд нэг удаа жилийн эцсийн тайланг тавьдаг. Хэрэв шүүхэд нэн даруй шаардагдах чухал санхүүжилт шаардлагатай бол Хууль зүйн сайдын тусгай зориулалтын сангаас санхүүжилтийг хангадаг.<sup>269</sup> Практик дээр Парламент алсын зайнаас шүүхийн төсвийн зарцуулалтыг хянадаг. Ерөнхийдөө төсвийн зарцуулалтыг хэлэлцэх үед төсвийн талаар улс төрчид төсвийг багасгах хандлагатай боловч төсвийн талаар оруулсан саналыг байнга нэмэгдүүлэх тухай яриа хэлцэл өрнөдөг.<sup>270</sup>

## 6. Шүүгчийн шалгаруулалт

Франц Улсын Үндсэн хуулийн 64-р зүйлийн дагуу Ерөнхийлөгч нь шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангахад Магистратын дээд зөвлөл дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй.<sup>271</sup> Шүүгч болохын тулд тухайн этгээд өрсөлдөөнт шалгаруулалтад тэнцэх шаардлагатай<sup>272</sup> бөгөөд Францын Шүүгчдийн үндэсний сургууль (*Ecole nationale de la magistrature*)-д элсэж орсны дараа мэргэжлийн туршлага хуримтлуулах ёстой. Тус сургуульд элсэн орохын тулд оролцогчид дараах шалгалт өгдөг: (1) мэдлэг, ур чадварыг шалгах шалгалт (энэхүү шалгалтаар эрх зүй, түүх, нийгмийн болон философийн асуудлын талаар эссэ бичдэг); (2) иргэний эрх зүйн шалгалт (энэхүү шалгалтад эрх зүй, гэр бүлийн эрх зүй, гэм хорын эрх зүй, гэрээний эрх зүй, өмчийн эрх зүй, үл хөдлөх хөрөнгийн ба *траст*, иргэний процессын эрх зүй); (3) эрүүгийн ба эрүүгийн процессын эрх зүй; (4) төрийн бүтэц зохион байгуулалт, шүүх эрх мэдэл, иргэний эрх ба нийтийн эрх зүй; (5) Европын бүс нутгийн эрх зүй; (6) худалдааны болон хөдөлмөрийн эрх зүй; (7) тодорхой мэдээллийг илтгэх, тайлагнах ур чадвар (сонины өгүүлэл, шүүхийн шийдвэрүүд, статистикийн мэдээлэл); (8) гадаад хэл; (9)

<sup>268</sup> Мөн тэнд.

<sup>269</sup> Мөн тэнд.

<sup>270</sup> Мөн тэнд., 55.

<sup>271</sup> Мөн тэнд.

<sup>272</sup> European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States*, 508.

бодит нөхцөл байдлыг үнэлэх ур чадвар (хэд хэдэн нэр дэвшигчид нэгэн ижил фактыг өгч анализ хийлгэх).<sup>273</sup> Нэр дэвшигч нь Францын иргэн байх бөгөөд эрх зүйн бүрэн чадамжтай, бие бялдрын болон зан суртахууны хувьд сайн, шүүгчийн ажлыг хийхэд харшлахгүй өвчин эмгэггүй байхыг шаарддаг.<sup>274</sup>

Шүүгчдийн үндэсний сургуулийн сургалтын хугацаа 31 сарын турш үргэлжилж 25 сарыг ерөнхий суурь мэдлэг олж авах зорилгоор дадлага хийдэг. 3 сарыг засгийн газар эсхүл бизнесийн байгууллагад, 8 сарыг Шүүгчдийн үндэсний сургуульд, үлдсэн 14 сарыг шүүх дээр дадлага хийдэг. Үлдсэн 6 сарыг мэргэшүүлэх дадлага хийх үүднээс Шүүгчдийн үндэсний сургуульд суралцдаг.<sup>275</sup> Сургалтаар эрх зүйн [онолын] сургалт ба шүүгчийн практик сургалт, шүүх хуралдааны туршилт (mock trials), мөн эрх зүйд хамааралгүй хичээлийг заадаг. Мөн “ажлын байран дээрх сургалт” хийдэг бөгөөд шүүх болон хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлдэг газруудад дадлага хийдэг. Эцэст нь, сургалтын явцад эерэг үнэлгээ авсан нэр дэвшигч анхан шатны шүүхэд шүүгчээр ажиллах эрхээ авч ажилладаг.<sup>276</sup> Шүүгчдийн үндэсний сургуульд тодорхой сургалтад сууж амжилттай төгссөний дараа тухайн нэр дэвшигчийг Магистратын дээд зөвлөлийн саналын дагуу шүүхэд томилдог.

Магистратын дээд зөвлөл шүүгчийг томилуулах тухай саналаа хяналтын шатны шүүх ба Давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүнд гаргаж, магистратын томилгооны талаарх санал, дүгнэлтээ Хууль зүйн яаманд уламжилж Хууль зүйн яам магистратыг томилох эсэх шийдвэрийг гаргана.<sup>277</sup> Хяналтын шатны шүүх, Анхан ба Давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүн, Магистратын дээд зөвлөлийн шүүгчдийн танхим нь шүүгчид нэр дэвшигчдийн талаарх мэдээллийг цуглуулж сонгосны дараа Магистратын дээд зөвлөлийн шүүгчдийн танхимаас нэр дэвшигчидтэй ярилцлага хийн санал хураалт явуулсны дараа томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн барина.<sup>278</sup> Шүүгчийг томилсны дараа Шүүгчдийн үндэсний сургууль нь шүүгчдийн ур чадварыг дээшлүүлэх талаар үргэлжилсэн сургалтаар тогтмол хангадаг. Шүүгчдийн хувьд ч энэхүү сургалтад суух нь цаашдын ажил мэргэжлийн карьер аа дээшлүүлэх чухал боломж болдог.<sup>279</sup>

<sup>273</sup> Garapon, “Judicial Independence in France,” 279.

<sup>274</sup> Мөн тэнд.

<sup>275</sup> Bron McKillop, “The Judiciary in France - Reconstructing Lost Independence” (Judicial Commission of New South Wales, n.d.), <http://www.judcom.nsw.gov.au/publications/education-monographs-1/monograph1/fbmckill.htm>.

<sup>276</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 28.

<sup>277</sup> Мөн тэнд., 23.

<sup>278</sup> Garapon, “Judicial Independence in France,” 279.

<sup>279</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 59.

Шүүхэд дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх чиг үүрэгтэй шүүхийн захиргааны ажилтныг шалгаруулах, томилох ажлыг Хууль зүйн яам дангаараа хариуцдаг.<sup>280</sup> Шүүхийн захиргааны ажилтныг шалгаруулах зарыг үндэсний хэмжээний вэбсайтад байрлуулдаг бөгөөд зард ажлын байрны тодорхойлолт, нэр дэвшигчдэд тавигдах боловсролын болон туршлагын шалгуур, шаардлагатай мэдлэг, ур чадварыг агуулсан мэдээлэл багтдаг. Мэдээлэл технологийн ажилтан, шүүхийн албан ёсны орчуулагч зэрэг ажлын байрны төрлөөс хамааруулан тусгай шаардлагыг тавьж болдог. Шүүхийн захиргааны ажилтанд тавигдах ерөнхий шалгуур үзүүлэлтэд аман болон бичгийн шалгалтаар нэр дэвшигчийн ерөнхий мэдлэг чадварыг шалгадаг. Энэхүү шалгалтаар хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигч нь Шүүгчдийн үндэсний сургуульд элсэн орж, 18 сараас доошгүй хугацаанд суралцаж төгсөнө. Нэр дэвшигч нь шалгаруулалтын эцсийн дүнд авсан онооны үнэлгээний дагуу өөрийн сонирхсон ажлын байранд ажиллах эрхтэй болно.<sup>281</sup>

### 7. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Францад 1958 оноос шүүхийн карьерын 5 шатлал үйлчилж ирсэн. Шүүгчдийг мэргэжлийн хувьд нэг ба хоёрдугаар зэрэглэлийн гэж хуваадаг. Ихэнх шүүгчид (65 хувь) нь хоёрдугаар зэрэгт (доод) хамаарах ба зөвхөн 5 хувьд нь дээд зэрэглэлд хамаардаг. Шүүгчид 2 жил тутам ажиллаж буй шүүхийнхээ ерөнхий шүүгчээр үнэлүүлж, Хууль зүйн сайд зэрэг ахиулах саналаа Магистратын дээд зөвлөл рүү хүргүүлдэг.<sup>282</sup> Дээд шатны шүүхэд ажиллуулах тухай үнэлгээг (Хяналтын шатны шүүх, давж заалдах шатны ерөнхий шүүгч, дээд шатны шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч) Магистратын дээд зөвлөл хийж Хууль зүйн яамаар батлуулахаар санал гаргадаг.<sup>283</sup> Үүнээс харахад шүүхийн мэргэжлийн үнэлгээг Магистратын дээд зөвлөл, шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч, Хууль зүйн яам хамтарч хийдэг. Шүүгчдийн хувьд зэрэг ахихын тулд зэрэг дэвшүүлэх хүснэгт (*Tableau d'avancement*)-д бүртгүүлсэн байх шаардлагатай.<sup>284</sup> Зэрэг дэвшүүлэх хүснэгтэд бүртгүүлсний дараа бүх шатны шүүхээс сонгогдсон төлөөллөөс бүрдсэн Зэрэг дэвшүүлэх комисс (*Commission d'Avancement*) албан тушаалын зэргийг дээшлүүлэх эсэх талаар үнэлгээг хийнэ. Энэхүү

<sup>280</sup> UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, 23.

<sup>281</sup> Мөн тэнд., 23.

<sup>282</sup> McKillop, "The Judiciary in France - Reconstructing Lost Independence."

<sup>283</sup> Мөн тэнд.

<sup>284</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 59.

комиссын гишүүдийг өөр өөр төрлийн шүүхүүдийн төлөөллөөс бүрдүүлж гишүүдийг тухайн шүүхийн хамтран ажиллаж буй шүүгчид сонгодог. Үнэлгээ хийхдээ тухайн шүүгчийн хавтаст материалд орсон тэмдэглэл, ажлын ур чадвар, туршлага, өмнө нь алдаа зөрчил гаргаж байсан эсэх зэргийг шалгуур болгоно.<sup>285</sup> Комиссын гаргасан үнэлгээ нь Магистратын дээд зөвлөл ба Хууль зүйн сайдын шүүгчийн томилгооны талаар гаргаж буй шийдвэрт шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Үнэлгээ хийгдсэний дараа Давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүн нь шүүгчийн зэрэг дээшлүүлэх талаар эсхүл нэмэлт сургалтад суух эсэхийг шийдвэрлэдэг. Хэрэв шүүгч гарсан үнэлгээний талаар эс зөвшөөрвөл гомдлоо Зэрэг дэвшүүлэх комиссын эсрэг гомдол гаргах эрхтэй.<sup>286</sup>

### 8. Шүүгчийн сахилга

Магистратад сахилгын шийтгэлийг Магистратын дээд зөвлөл оногдуулдаг. Хэрэв шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан байж болзошгүй бол Хууль зүйн яам өөрийн шууд удирдлагад ажиллах хяналт шалгалтын газраараа (*Inspection générale de services judiciaires*) дамжуулан мөрдөн шалгадаг.<sup>287</sup> Мөрдөн шалгах ажиллагааг мөн давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч хийх бүрэн эрхтэй бөгөөд сахилгын шийтгэл оногдуулах эсэхийг Магистратын дээд зөвлөл шийдвэрлэдэг.<sup>288</sup> Давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч нь хуулиар эрх олгогдсон төсвийн хяналтын чиг үүргийнхээ хүрээнд бусад шүүхэд тогтмол хяналт тавьдаг. Хяналт шалгалтын үеэр эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн шүүгчид анхааруулга өгөх, сахилгын хариуцлага оногдуулах, улмаар тухайн шүүхийн даргалагч шүүгчийг хайхрамжгүй үйлдэл гаргасны төлөө чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээ авдаг.<sup>289</sup> Энэхүү хяналт шалгалтыг гэнэт явуулдгаас араасаа гомдол дагуулах нь цөөнгүй.

Магистратын дээд зөвлөлийн тухай хуулийн 18-р зүйлд зааснаар сахилгын зөрчил оногдуулах асуудлыг шийдвэрлэхэд Хууль зүйн сайд болон Ерөнхийлөгчийг биечлэн оролцуулдаггүй.<sup>290</sup> Магистратын тухай хуулийн (*Statut de la magistrature*) хуулийн 43-р зүйлд зааснаар шүүгч нь шүүх эрх мэдлийн байгууллага, шүүгчийн нэр хүндэд халдсан аливаа зөрчилд хариуцлага оногдуулна. Магистратын дээд

<sup>285</sup> Мөн тэнд.

<sup>286</sup> Мөн тэнд., 60.

<sup>287</sup> Canivet, "French Concept of the Independence of the Judiciary."

<sup>288</sup> Мөн тэнд.

<sup>289</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 55.

<sup>290</sup> Мөн тэнд., 62.

зөвлөлийн оногдуулсан сахилгын шийтгэл нь тухайн этгээдийн тэтгэвэр авах эрхийг хасах, тодорхой ажил гүйцэтгэх үүргээс чөлөөлөх гэх мэт хэлбэртэй. Энэхүү сахилгын шийтгэл нь 3 жилийн хугацаанд хүчинтэй байж 3 жилийн дараагаас автоматаар устах үр дагавартай.<sup>291</sup> Мөн сахилгын шийтгэл хүлээсэн этгээд сахилгын зөрчлийн талаар зөвшөөрөхгүй бол Төрийн зөвлөлд гомдол гаргах эрхтэй.<sup>292</sup>

Дээрхээс үзэхэд шүүгчийн сахилгын зөрчил оногдуулах чиг үүргийг Магистратын дээд зөвлөл ба Давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч нар хамтран хэрэгжүүлж байна. Шүүгчийн сахилгын зөрчил үйлдсэн талаарх шалгалтыг Хууль зүйн яам өөрийн харьяанд ажиллах хяналт шалгалтын албаараа хийж гүйцэтгүүлдэг.

### *Дүгнэлт*

Франц Улсын Магистратын дээд зөвлөлийн хувьд шүүгчийг томилох (зөвлөгөө өгөх буюу санал оруулах) ба сахилгын зөрчил оногдуулах чиг үүргээр хязгаарлагдаж байна. Магистратын дээд зөвлөлийн хувьд шүүхийн захиргаа, менежментийн асуудалд оролцохгүй, харин Хууль зүйн сайд бусад шүүхүүдтэй хамтран энэхүү чиг үүргийг гүйцэтгэдэг. Шүүхийн төсвийн хувьд Хууль зүйн сайд төсвийн бодлогоор хангах чиг үүргийг хүлээж, давж заалдах шатны шүүх нь төсвийн чиг үүргийн хэрэгжилтэд голлох үүрэгтэй оролцдог.

Франц Улсын шүүхийн захиргааны байгууллагын бүрэлдэхүүний хувьд өнгөц харахад төрийн бусад салаа болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлүүдэд жигд хуваарилж, төлөөллийн зохистой харьцааг бий болгохыг зорьсон боловч хэрэг дээрээ улс төрийн нөлөө орох байдалд хүргэж болзошгүй. Шүүгчийн шалгаруулалтын тухайд шүүгч болохын тулд тухайн этгээд өрсөлдөөнт шалгаруулалтад тэнцэх шаардлагатай бөгөөд Францын Шүүгчдийн үндэсний сургуульд элсэж орсны дараа тодорхой мэргэжлийн туршлага хуримтлуулах ёстой. Үүний дараа Магистратын дээд зөвлөл шүүгчийг томилуулах тухай саналаа хяналтын шатны шүүх ба Давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүнд гаргаж, магистратын томилгооны талаарх санал, дүгнэлтээ Хууль зүйн яаманд уламжилж Хууль зүйн яам магистратыг томилох эсэх шийдвэрийг гаргана. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг Магистратын дээд зөвлөл, шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч нар, Хууль зүйн яам хамтарч хийдэг.

<sup>291</sup> Мөн тэнд.

<sup>292</sup> Мөн тэнд.

Францын шүүхийн захиргааны тогтолцоог судалж үзэхэд шүүхийн захиргааны байгууллага болох Магистратын дээд зөвлөл зөвхөн шүүгчийг томилох ба сахилгын зөрчил оногдуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлж, шүүхийн захиргааны бусад чиг үүргийг Хууль зүйн яам голлох үүрэгтэй хэрэгжүүлдэг. Үүнээс харахад Францад шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг задалж өөр өөр инстүүцүүд хэрэгжүүлдэг. Иймээс Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл энэ туршлагыг анхаарч шүүхийн захиргааны бүх чиг үүргийг нэг байгууллага хэрэгжүүлэх бус чиг үүргүүдийг задалж өгөх хэрэгтэй.

### Хавсралт 3.

#### Шүүхийн захиргааны Гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар: Чех

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Хууль зүйн яам шүүхийн захиргаа, шүүгчийн томилгоо, үнэлгээ хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх загвар нь хамгийн эртний загварт тооцогддог. Өдгөө энэхүү загварыг Герман, Австри, Чех, Финланд зэрэг улсууд хэрэгжүүлдэг. Энэхүү загварын онцлог бол шүүхийн захиргааны менежмент, шүүгчийн шалгаруулалт, шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг Хууль зүйн яам голлон хариуцдаг боловч эдгээр ажилд шүүгчид хязгаарлагдмал хүрээнд оролцдог.<sup>293</sup> Гүйцэтгэх эрх мэдлийн загварт хууль тогтоох байгууллага, тухайн улсын Ерөнхийлөгч, Шүүхийн зөвлөл, Омбудсмен, мэргэжлийн байгууллага зэрэг байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн Давж заалдах болон Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч нар шүүгчийн шалгаруулалт, үнэлгээ зэрэг чиг үүргийг гүйцэтгэхэд зөвлөж оролцдог.

Шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх эрх мэдлийн загварын орнуудын төлөөлөгчөөр Чех улсыг сонгон судаллаа. Тус улсын хувьд шүүхийн захиргааны дагнасан байгууллага байхгүй бөгөөд шүүхийн захиргааны чиг үүргийг шүүхийн ерөнхий шүүгч ба Хууль зүйн сайд хамтран хэрэгжүүлдэг онцлогтой. Чехэд шүүхийн захиргааг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлж буй хэдий ч шүүхийн хараат бус байдал болон эрх зүйт ёсны төлөвшлийн түвшин бусад пост-социалист улсаас харьцангуй өндөр байгаа нь судлаачдын анхаарлыг татдаг.<sup>294</sup> Дэлхийн шударга ёс төслөөс гаргасан эрх зүйт ёсны индексийн дагуу 99 улсаас 23-р байрыг Чех эзэлсэн.<sup>295</sup>

<sup>293</sup> Bobek and Kosar, “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe,” 9.

<sup>294</sup> Бренг Т.Вайт, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг,” 17.

<sup>295</sup> The World Justice Project, *The Rule of Law Index 2015 Report*.

### 1. Үндсэн хуулийн тогтолцоо дахь шүүх эрх мэдэл ба шүүгчийн хараат бус байдал

1989 оны сүүлчээс социалист тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засаг, ардчилалд шилжих шилжилтийн явцад Чехэд шүүх эрх мэдлийн байгууллагад хүндрэлтэй асуудлууд тулгарсан. Тухайлбал, шүүгчдэд өрсөлдөөний эрх зүй, банкны эрх зүй, бизнесийн эрх зүй, өр төлбөр барагдуулахтай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд тодорхой шинэ мэдлэг шаардагдсан.<sup>296</sup> Мөн 1990-1993 оны хооронд нийт шүүгчийн тал хувь нь буюу хуучин социалист тогтолцоонд ажиллаж, социалист улс төрчидтэй хамааралтай байсан учраас тэдгээр шүүгчдийг ажлаас чөлөөлсөн. Үүнтэй холбогдуулан шинээр төлөвшиж буй либерал ардчиллын үнэт зүйлийн дагуу ажиллах шүүгчид шаардлагатай болсон. Иймээс энэ шаардлагад нийцүүлэн гол төлөв залуу шүүгчид шүүхэд томилогдсон боловч мэргэжлийн ур чадвар дутагдах асуудал гарч байв. Түүнчлэн 1994 он хүртэл шүүхэд олон шүүгч шаардлагатай болсон боловч шүүхийн цалин хангамж муу байсны улмаас шүүгчийн шүүн таслах ажлын чанар муудах хандлага ажиглагдсан. 1997 оноос Европын холбооны шинжээч, судлаачид Чехийн шүүхийн хараат бус байдлыг хангах талаар зөвлөмж боловсруулж байжээ.<sup>297</sup>

Чех 1993 оны Үндсэн хуулийн 82-р зүйлд “Шүүгч нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ хараат бус байна” гэж шүүхийн хараат бус байдлын үндсэн баталгааг хангажээ. Энэхүү заалт нь шүүгчийг өөрийн хүсэл зоригоос гадуур өөр шүүхэд шилжүүлэх, ажлаас чөлөөлөхийг хориглох агуулгатай. Мөн Үндсэн хуулийн 93-р зүйлд Ерөнхийлөгч шүүгчдийг хугацаагүйгээр (бүх насаар нь) томилох бүрэн эрхтэй гэж заасан нь шүүгчийн хараат бус байдлын чухал баталгаа болжээ.<sup>298</sup>

Хэдийгээр Чех нь Үндсэн хуульдаа эрх зүйт ёс, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тусгасан боловч практик дээр шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас салгаж чадаагүй. Хууль зүйн яам нь хараат бусаар шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөхгүйгээр шүүхийн захиргааны чиг үүргийг гүйцэтгэж, Хууль зүйн сайд шүүх болон прокурорын захиргааг удирддаг.<sup>299</sup> Эдгээр шийдвэр нь улс төрийн хүчнээр дамжин гардаг бөгөөд Дээд шүүхийн шүүгчийн нэр дэвших

<sup>296</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 80.

<sup>297</sup> Мөн тэнд., 81.

<sup>298</sup> Мөн тэнд., 80.

<sup>299</sup> В.С.Смит, “Шүүхийн захиргаа болон шүүх засаглалын хараат бус байдлын загварууд: Румыны өөрийн захиргааны загвар /Self-Model/ болон Чех Улсын гүйцэтгэх эрх мэдлийн захиргааны загварын /Executive-Model/ харьцуулсан судалгаа,” орч. Д.Энхгэрэл (Wiley InterScience, 2008), [http://enkhgereld.blogspot.com/2013/11/blog-post\\_7.html](http://enkhgereld.blogspot.com/2013/11/blog-post_7.html).

ажиллагаанд хүртэл улс төрийн нөлөө ороогүй байх нь ховор. Чехийн Засгийн газрын шүүгчдийг томилох, чөлөөлөх эрх хэмжээнд хяналт хэрэгтэй, ялангуяа улс төрийн өндөр албан тушаалтныг шүүгчээр томилохоос татгалзах нь зүйтэй гэж зөвлөж байжээ.<sup>300</sup>

Чехэд шүүх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоо нь ихээхэн онцлог. Нийтдээ 78 дүүргийн шүүх (Эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх), 8 бүс нутгийн шүүх (Дүүргийн шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах шатанд хянах), Дээд шатны шүүх 2 (superior court), 1 Дээд шүүх (Давж заалдах шатнаас гарсан шийдвэрийн хянах)-ээс бүрддэг. Үүнээс гадна гурван худалдааны шүүх ажиллаж Чехийн эдийн засгийг либералчлахад чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Мөн Үндсэн хуулийн 91-р зүйлд “Захиргааны дээд шүүх байгуулж болно” гэж заасан боловч одоогийн байдлаар захиргааны шүүх байгуулагдаагүй.<sup>301</sup>

## *2. Шүүхийн захиргааны бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх*

Чех пост социалист бусад улстай харьцуулахад эрх зүйт ёсны төлөвшил харьцангуй дээгүүр боловч тус улс нь шүүхийн захиргааны дагнасан байгууллага байхгүй. Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг шүүхийн ерөнхий шүүгч ба Хууль зүйн сайд хамтран хэрэгжүүлдэг. Тиймээс, шүүхийн захиргааны тусгайлсан байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн тухай бичих боломжгүй.

## *3. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого*

Чехийн шүүхийн хүний нөөцийн асуудал, тэр дундаа шүүгчээр ажиллах нэр дэвшигчийн сургалт, томилгооны асуудлыг Хууль зүйн яам хариуцдаг.<sup>302</sup> Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулж хууль санаачлах эрх бүхий этгээдэд уламжлах, бусдын боловсруулсан төсөлд санал өгөх, зөвлөгөө өгөх, олон нийттэй харилцах, бусад орны шүүх болон шүүхийн захиргааны байгууллагатай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, судалгааны зэрэг бодлого тодорхойлох бусад чиг үүргийг ямар субъект хэрхэн хэрэгжүүлж буй талаарх нарийвчилсан мэдээлэл бүхий судалгааны материал олдохгүй байна.

## *4. Шүүхийн менежмент*

Чехийн шүүхийн захиргаа, менежментийн холбоотой чиг үүргийг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлж, шүүхийн ерөнхий шүүгч нар энэхүү чиг

<sup>300</sup> Мөн тэнд.

<sup>301</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 80.

<sup>302</sup> Мөн тэнд., 83.



үүргийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх буюу “захиргааны менежер” байдлаар оролцдог.<sup>303</sup> Тухайлбал, Шүүхийн хэвийн ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах материаллаг хангамж (барилга, тоног төхөөрөмж), шүүхийн захиргааны үйлчилгээ (шүүхийн тэмдэгтийн хураамжийг цуглуулах үйлчилгээг хамруулан), шүүхийн төсвийн зардал зэргийг шүүхийн ерөнхий шүүгчид хариуцдаг.<sup>304</sup> Шүүхийн ерөнхий шүүгч нь өөрийн үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн хамт Хууль зүйн сайдад шүүхийн захиргааг удирдахад дэмжлэг үзүүлдэг. Шүүхийн ерөнхий шүүгчийг Хууль зүйн сайд томилж шүүхийн захиргаатай холбоотой зааварчилга өгдөг бөгөөд энэхүү байдал нь шүүхийн хараат бус байдалд халдаж болзошгүй гэж үздэг. Европын холбооны шинжээчдийн зөвлөснөөр шүүхийн ерөнхий шүүгчийг Хууль зүйн сайд томилж, Хууль зүйн сайдад шүүхийн захиргаатай холбоотой ажлаа хариуцан тайлагнах нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах аюултай.<sup>305</sup>

### 5. Шүүхийн төсөв

Чехийн Хууль зүйн яам шүүхийн төсвийг бүрдүүлэх чиг үүргийг хүлээж шүүхийн үйл ажиллагааг санхүүжилтээр хангадаг.<sup>306</sup> Дүүргийн шүүхүүд нь өөрийн төсвийн саналаа бүс нутгийн шүүхээр батлуулж Хууль зүйн сайдад уламжилж, улмаар Парламентаар баталдаг. Харин Дээд шүүх, Дээд шатны шүүхүүд, Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд өөрийн төсвийн төслөө боловсруулж Хууль зүйн сайдад шууд уламжилдаг. Үүний дараа Хууль зүйн сайд тухайн төсвийн төслийг батлуулахаар Парламентад өргөн барьдаг.<sup>307</sup>

Шүүхийн төсвийг батлуулсны дараа төсвийн тухай хуульд заасны дагуу төсвийг шүүхүүдэд хуваарилдаг. Энэ үе шатанд бүс нутгийн шүүх төсвийн хуваарилалтад чухал үүрэг гүйцэтгэж, дүүргийн шүүхэд хуваарилдаг. Төсвийн жилд төсөв хуваарилах явцад төсвийг нэмэгдүүлэх боломжгүй хатуу тогтсон хязгаарлалттай боловч бүс нутгийн шүүх урьдчилан тооцох боломжгүй санхүүжилтэд санхүүжилт олгож, Хууль зүйн сайд ч мөн адил дэмжлэг үзүүлдэг.<sup>308</sup>

Хууль зүйн сайд шүүхийг санхүүжилтээр хангахын хажуугаар

<sup>303</sup> Мөн тэнд., 80.

<sup>304</sup> Мөн тэнд., 83.

<sup>305</sup> Мөн тэнд.

<sup>306</sup> Мөн тэнд., 82.

<sup>307</sup> Мөн тэнд.

<sup>308</sup> Мөн тэнд.

шүүхүүдийн төсвийн зарцуулалтад хяналт тавьдаг.<sup>309</sup> Энэхүү хяналтыг хэрэгжүүлэх Хууль зүйн сайдын удирддаг тусгай нэгж ажиллах бөгөөд шүүхүүдийн ерөнхий шүүгчид захиргааны чиг үүргийг гүйцэтгэх менежерийнх нь үүднээс тодорхой зааварчилгаар хангадаг. Эдгээр хяналт шалгалтын ажиллагаа нь урьдчилан төлөвлөгдсөн байдгаараа онцлог.<sup>310</sup>

### 6. Шүүгчийн шалгаруулалт

Чехэд шүүгчдийг Хууль зүйн сайд нэр дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч бүх насаар нь томилдог. Ерөнхийлөгч Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, түүний орлогчийг томилдог бол Хууль зүйн сайд дүүргийн, бүсийн, дээд шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон орлогчийг томилдог. Шүүгч 65 нас хүртлээ албан тушаалаа хаших бөгөөд цааш нь үргэлжлүүлж болно.<sup>311</sup>

Хууль зүйн сайд 1999 оноос хойш шүүгчийн шалгаруулалт, сургалтын асуудлыг дангаараа хариуцаж байна.<sup>312</sup> Хууль зүйн яам шүүгчид нэр дэвшигчийг шалгаруулах эсхүл татгалзах бүрэн эрхтэй. Хууль зүйн яамнаас шалгарсан нэр дэвшигч нь 3 жилийн турш дүүргийн, давж заалдах шатны зэрэг шүүхүүдэд практик сургалтад хамрагддаг. Шүүгчид нэр дэвших явцад сургалтад суух бөгөөд сургалтад хамрагдах хугацаанд бүс нутгийн шүүхээс тухайн нэр дэвшигчийн үнэлгээг хийж зааварчилгаар хангадаг. Үүний дараа нэр дэвшигчээс эцсийн шалгаруулалтыг авна. Эцсийн шалгаруулалт нь бичгийн шалгалт ба бусад үнэлгээнүүдээс бүрдэнэ. Тухайлбал, сэтгэл зүйн шалгалт авдаг. Хэрвээ шүүгчид нэр дэвшигч эцсийн шалгаруулалтад тэнцвэл Бүс нутгийн шүүгч нэр дэвшигчийн нэрийг Хууль зүйн яам руу илгээж, Хууль зүйн яам цааш нь Ерөнхийлөгчид томилуулах саналыг оруулдаг байна.<sup>313</sup>

### 7. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Чехийн Шүүхийн тухай хуульд (2002) Хууль зүйн сайд ба шүүхийн ерөнхий шүүгч нар шүүгчийн үнэлгээг хийх талаар тусгажээ. Уг хуульд Хууль зүйн сайд шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг хийж, шүүхүүдийн

<sup>309</sup> Мөн тэнд.

<sup>310</sup> Мөн тэнд.

<sup>311</sup> В.С.Смит, “Шүүхийн захиргаа болон шүүх засаглалын хараат бус байдлын загварууд: Румыны өөрийн захиргааны загвар /Self-Model/ болон Чех улсын гүйцэтгэх эрх мэдлийн захиргааны загварын /Executive-Model/ харьцуулсан судалгаа.”

<sup>312</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 83.

<sup>313</sup> Мөн тэнд.

ерөнхий шүүгчдийг Хууль зүйн сайд томилохоор заасан.<sup>314</sup> Энэ талаар Үндсэн хуулийн шүүх эсрэг байр суурь илэрхийлж шүүгчийг үнэлэх асуудлыг шүүхийн өөрийн байгууллага хэрэгжүүлэх нь зүйтэй бөгөөд энэ нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолыг зөрчиж шүүхийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй гэж үзсэн.<sup>315</sup>

Шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа явуулах хугацаанд тогтмол сургалтад хамруулдаг. Хууль зүйн яам зарим сургалт хариуцдаг боловч ихэнх сургалтыг Шүүгчдийн холбоо (Union of Judges) явуулж Дээд шүүхээс цөөн тооны сургалтыг зохион байгуулдаг.<sup>316</sup> Түүнчлэн, шүүгч нарыг заримдаа нийтийн албаны туршлагатай болгох үүднээс Хууль зүйн яаманд ажиллуулах боломжтой боловч шүүхийн ажлын ачааллаас хамааран ихэнхдээ яаманд ажиллахыг зөвшөөрдөггүй.<sup>317</sup> Үүнээс үзэхэд Чехэд шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд Хууль зүйн сайд голлох үүрэгтэй оролцдог.

## 8. Шүүгчийн сахилга

Чехийн эрх зүйн тогтолцоонд шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулах асуудлыг онцлог байдлаар хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, шүүгч нь сахилгын зөрчил гаргавал хамтран ажилладаг бусад шүүгчид уг асуудлыг шалгаж, тухайн шүүхийн ерөнхий шүүгч сахилгын шийтгэлийг оногдуулдаг.<sup>318</sup> Түүнчлэн, Хууль зүйн яам шүүхийн захиргааны чиг үүргийнхээ хүрээнд шүүхийн төсвийн зарцуулалт болон шүүхийн менежментийн чанарт хяналт тавьж, шаардлагатай тохиолдолд шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэх бүрэн эрхтэй.<sup>319</sup> Парламентын зүгээс шүүхийн захиргааны асуудлыг хэрхэн гүйцэтгэж байгаа талаар Хууль зүйн яаманд хариуцлага тооцох замаар шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шууд бус хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Мөн шүүгчийн сургалт ба томилгооны бодлого дээр Парламент алсаас хяналт тавьдаг.<sup>320</sup>

## Дүгнэлт

Өнөөгийн байдлаар Чехэд шүүхийн захиргааны голлох чиг үүргүүдийг Хууль зүйн яам ба шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч нар

<sup>314</sup> “Magistrate Assessment: Czech Republic” (Council of State of Belgium, 2009), 2, [http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Czech\\_Republic.pdf](http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Czech_Republic.pdf).

<sup>315</sup> Мөн тэнд.

<sup>316</sup> Voermans and Albers, *Councils for the Judiciary in EU Countries*, 84.

<sup>317</sup> Мөн тэнд., 84.

<sup>318</sup> Мөн тэнд., 80.

<sup>319</sup> Мөн тэнд., 84.

<sup>320</sup> Мөн тэнд.

хамтран гүйцэтгэдэг. Шүүхийн ерөнхий шүүгч шүүхийн захиргааны чиг үүргийг гардан гүйцэтгэж харин Хууль зүйн сайд хяналт тавьдаг. Шүүхийн төсвийг бүрдүүлэх чиг үүргийг Хууль зүйн яам хариуцаж дүүргийн шүүх болон бүс нутгийн шүүх дэмжлэг үзүүлдэг. Шүүгчийн шалгаруулалтыг Хууль зүйн яам дангаар хариуцаж, бүс нутгийн шүүхүүд шалгаруулалтын үнэлгээг хийхэд оролцдог. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээг Хууль зүйн сайд ба шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч нар хамтран хэрэгжүүлдэг. Шүүхүүдийн ерөнхий шүүгч нь хамтран ажилладаг бусад шүүгч нартаа сахилгын шийтгэл оногдуулдаг. Чехэд шүүхийн зөвлөл гэх байгууллага байхгүй учраас шүүхийн захиргааны чиг үүргүүдийг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлж, шүүхүүд дэмжлэг үзүүлдэг.

Чехэд шүүхийн захиргааны ихэнх чиг үүргүүдийг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлдэг нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй болохыг судлаачид онцолжээ. Ялангуяа шүүгчийн шалгаруулалт, үнэлгээ зэрэг чиг үүргүүдийг Хууль зүйн яам буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хийх, эдгээрийг төвлөрүүлэх нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй талаар Чехийн Үндсэн хуулийн шүүх үзсэн.

## Хавсралт 4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх

	ШЕЗ (1993-2002)	ШЕЗ (2002-2013)	ШЕЗ (2013 оноос)
1. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлого	<p>ШТХ, 1993</p> <p>35.1.1/ зохих байгууллага, албан тушаалтантай зөвшилцөн Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг байгуулах, шүүхээс бусад шүүхийг өөрчлөх, татан буулгах, байршлыг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулах;</p>	<p>ШТХ, 2002</p> <p>62.1.1. зохих байгууллага, албан тушаалтантай зөвшилцөн Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>14.2. Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай, дагнасан шүүхийг Улсын дээд шүүхтэй тус тус зөвшилцөн гаргасан Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал байгуулж, өөрчлөн байгуулж, татан буулгана.</p>	<p>ШЭЗТХ, 2012</p> <p>6.1.4.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн байршил, тогтоох, шүүх байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах асуудлыг боловсруулан Засгийн газартай зөвшилцөн цаашид Ерөнхийлөгчид уламжлах, гарсан шийдвэрийн биелэлтийг зохион байгуулах;</p> <p>ШТХ, 2012</p> <p>11.3.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах асуудлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Засгийн газартай зөвшилцөн санал болгосноор Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>ШЭЗТХ, 2012</p> <p>6.1.2.шүүхийн эдийн засаг, санхүү, хөдөлмөр, ажлын нөхцөлийн болон бусад баталгааг хангах ажлыг зохион байгуулах, шаардлагатай бол эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын болон материал, техник хангамж зэрэг асуудлыг Засгийн газарт танилцуулж, шийдвэрлүүлэх;</p> <p>ШЭЗТХ, 2012</p> <p>6.1.3.шүүх эрх мэдлийн хүрээнд дагаж мөрдөх хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад актын төсөл боловсруулах, санал өгөх, хууль санаачлагчид уламжлах;</p> <p>ШЭЗТХ, 2012</p> <p>6.1.5.шүүхийн зохион байгуулалт, бүтцийг боловсронгуй болгох асуудлыг судалж, санал, шийдвэрийн төсөл боловсруулан холбогдох байгууллагад уламжлах;</p> <p>ШЭЗТХ, 2012</p> <p>12.1.Ерөнхий зөвлөл болон шүүхийн тамгын газар олон нийтийг мэдээллээр хангах.</p>

<p>ШЗТХ, 2012 7.1.12-чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд Хуульчдын холбоо болон бусад байгууллагатай харилцах, хамтран ажиллах;</p>	<p>ШТХ, 2012 22.4. [Анхан шатны шүүх тодорхой хэрэг, маргааны төрлөөр насанд хүрээгүй хүмүүсийн хэргийн, гэр бүлийн, хөдөлмөрийн маргааны зэрэг танхимтай байж болох бөгөөд энэ] танхимыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Улсын дээд шүүх тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгчтэй зөвшилцөн байгуулна.</p> <p>ШТХ, 2012 22.6. Анхан шатны шүүх нь шүүн таслах ажлыг иргэдэд ойртуулах зорилгоор нүүдэллэн ажиллаж болох бөгөөд ийнхүү ажиллах нийтлэг журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл батална.</p> <p>ШТХ, 2012 19.2. Давж заалдах шатны шүүх нь хэргийн оролцогчийн хүсэлтийг харгалзан тухайн шүүхийн байрших газарт шүүх хуралдааныг явуулж болох бөгөөд шүүх хуралдааны бэлтгэл хангах, шүүгч томилолтоор ажиллах нийтлэг журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл батална.</p> <p>ШТХ, 2012 30.3. [Шүүх хуралдааны журам сахиулах, шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн, шүүх хуралдаанд оролцогчдын аюулгүй байдлыг хангах, яллагдагчийг хуяглан хүргэх, шүүхийн дуудснаар ирэхгүй байгаа яллагдагч, гэрч, зохигч, хэргийн оролцогчийг албадан ирүүлэх, шүүхээс оргон зайлсан яллагдагч, ялтныг эрэн сурвалжлах үүргийг тахарын алба гүйцэтгэх] журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнтэй хамтран батална.</p>

2. Шүүхийн менежмент	<p>ШТХ, 1993 34.3. Ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг Ерөнхий зөвлөлийн даргын санал болгосноор томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШТХ, 1993 53.2. Шүүхийн тамгын хэлтсийн зохион байгуулалтын бүтэц, орон тоо, үйл ажиллагааны журмыг Ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>36.1.3/ Шүүхийн зөвлөлийн даргын санал оруулснаар ШЕЗ шүүхийн тамгын хэлтсийн даргыг томилох, чөлөөлөх</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.9/ шүүгч, шүүхийн болон шүүхийн байгууллагын ажилтны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, төрийн дээд шагналд тодорхойлох, шүүхийн шагналын журам тогтоох;</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.11/ хууль тогтоомжийн дагуу шүүгч, шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын зэрэг дэвийн болон бусад нэмэгдэл олгох;</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.10/ шүүхийн хуяг, тогтоол гүйцэтгэгчээс албаны дүрэмт хувцас, бие хамгаалах тусгай хэрэгсэл хэрэглэх журмыг зохих байгууллагатай зөвшилцөн тогтоох;</p>	<p>ШТХ, 2002 62.1.8. Ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг томилж, чөлөөлөх</p> <p>ШТХ, 2002 69.3. Шүүхийн тамгын газар, хэлтэс, албаны зохион байгуулалтын бүтэц, орон тоо, үйл ажиллагааны журмыг Ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>ШТХ, 2002 35.3. [Улсын дээд шүүхийн] Ерөнхий шүүгчийн ажлын албаны бүтэц, орон тоог Ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор Ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>ШТХ, 2002 62.1.9. Тухайн шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор шүүхийн тамгын газар, хэлтсийн даргыг томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШТХ, 2002 62.1.11. Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албаны болон шүүхийн тамгын газар, хэлтэс, албаны ажилтан, түүнчлэн шүүгчийн туслахын орон тоог тогтоох;</p> <p>ШТХ, 2002 62.1.7. Шүүгч, шүүхийн болон шүүхийн байгууллагын ажилтны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, төрийн дээд шагналд тодорхойлох, шүүхийн шагналын журам тогтоох;</p>	<p>ШЗТХ, 2012 7.1.4. Ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргыг томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.1. Шүүхийн захиргаа, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай холбогдсон стандарт, дүрэм, журам батлан мөрдүүлэх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.2. Шүүхийг хэвийн, тасралтгүй ажиллах зохион байгуулалтын нөхцөлөөр хангах;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.3. Бүх шатны шүүхийн захиргааны байгууллагад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 20.3. Шүүхийн тамгын газрын бүтэц, орон тоог тухайн шүүхийн ажлын ачаалал, онцлогийг харгалзан Ерөнхий зөвлөл батална.</p> <p>ШЗТХ, 2012 20.4. Шүүхийн тамгын газрын үйл ажиллагааны нийтлэг журмыг Ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.4. ...шүүхийн тамгын газрын даргыг томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.6. Шүүхийн тамгын газрын даргын ажил үүргийн хуваарийг тодорхойлох, ажлын гүйцэтгэлийн чанар, үр дүнг үнэлэх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 10.1.1. Хүний нөөцийн бүртгэл, судалгаа, төлөвлөлт, хуваарилалт, хангалтыг зохион байгуулах;</p> <p>ШЗТХ, 2012 10.1.2. Шүүхийн захиалга, судалгаанд үндэслэн шүүхийн хүний нөөцийн хөдөлгөөнийг удирдах;</p>
----------------------	---	---	--

<p>ШТХ, 2002 62.1.10.хууль тогтоомжийн дагуу шүүгч, шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын зэрэг дэвийн болон бусад нэмэгдэл тогтоох;</p> <p>ШТХ, 2002 26.2. Шүүх хуралдааны танхимын загварыг Ерөнхий зөвлөл батална.</p>	<p>ШЗТХ, 2012 10.1.3.шүүгчийн туслах болон шүүхийн захиргааны ажилтны орон тоог тогтоох;</p> <p>ШЗТХ, 2012 28.1.Шүүхийн зохион байгуулалт, мэдээлэл зүйн болон аж ахуй, санхүү, архив, бичиг хэргийн ажил, аюулгүй байдал, хамгаалалт, техникийн үйлчилгээ зэргийг хариуцсан шүүхийн тамгын газрын ажилтны чиг үүргийг Ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.5.шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтны ажлын ачааллыг судалж, холбогдох арга хэмжээ авах, тэдгээрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг энэ хууль болон холбогдох бусад хуульд заасны дагуу хамгаалах;</p> <p>ШЗТХ, 2012 10.1.6.хууль тогтоомжийн дагуу шүүхийн захиргааны ажилтанд зэрэг дэв олгох, түүнийг төрийн шагнал, хүндэт цолд тодорхойлох.</p> <p>ШЗТХ, 2012 10.1.4. шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтныг дадлагажуулах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх сургалтыг Хуульчдын холбоо, Төрийн албаны зөвлөл болон сургалтын байгууллагатай хамтран зохион байгуулах (31.1.Шүүхийн захиргааны ажилтан Ерөнхий зөвлөлөөс зохион байгуулсан мэргэжлийн тогтмол сургалтад заавал хамрагдана).</p> <p>ШЗТХ, 2012 10.1.5.шүүхийн захиргааны байгууллагын ажлын үр дүн, ажилтны ажил хэргийн үр чадвар, мэргэшлийн түвшинг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлт, журмыг тогтоож хэрэгжүүлэх;</p> <p>ШТХ, 2012 8.3.Шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах нөхцөл, шаардлагыг хангасан шүүх хуралдааны танхимын зохион байгуулалт, стандартыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл баталж, мөрдүүлнэ.</p>
--	---



<p>ШТХ, 2012</p> <p>29.3.Шүүх, шүүгч нь үйл ажиллагаагаа хараат бусаар явуулахад шаардагдах байнгын болон нүүдэллэн ажиллах байр, иргэдийг хүлээн авах болон шүүх хуралдааны танхим, тээвэр, холбоо, мэдээллийн болон тусгай зориулалтын техник хэрэгсэл, тавилга, тоног төхөөрөмж, хамгаалалтаар хангагдсан байх бөгөөд тэдгээрийн стандарт, нөхцөлийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тогтооно.</p> <p>ШЗТХ, 2012</p> <p>6.1.7.шүүхийн байрны эрүүл, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх, холбогдох дүрэм, журам баталж мөрдүүлэх;</p>	<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.7.шүүх хуралдааны дуу авиа, дүрс бичлэг хийх, тэдгээрийг архивлах журмыг хуульд заасны дагуу батлах;</p>	<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.15.шүүхийг орчин үеийн техник, тоног төхөөрөмжөөр хангах нэгдсэн бодлого батлах, хэрэгжүүлэх;</p>	<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.16.шүүхийн тээвэр, холбоо, мэдээлэл шинжилгээ, програмын хангамж, тэдгээрийн ашиглалт, хамгаалалт, засвар үйлчилгээг зохион байгуулах;</p>	<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.17.шүүхийн эд хөрөнгийн бүртгэл, тооллого, эзэмшил, ашиглалт, хамгаалалтыг зохион байгуулж, эд хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдлыг хангах арга хэмжээ авах;</p>
<p>ШТХ, 2012</p> <p>7.1.18.техник хэрэгсэл, түүнийг ашиглах мэргэжилтнээр хангаж, засвар үйлчилгээг зохион байгуулах;</p>				<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.19.шүүхийн нэгдсэн сүлжээнд шүүх болон шүүхийн захиргааны байгууллагыг холбож, түүнийг ашиглах техникийн нөхцөлөөр хангах;</p>
				<p>ШЗТХ, 2012</p> <p>7.1.20.шүүхийг Монгол Улсын хуулийн албан ёсны эхээр тогтмол хангах болон хууль тогтоомжийн актын бүртгэл, лавламжийн ажлыг зохион байгуулах;</p>

<p>ШЗТХ, 2012 7.1.21.хэргийн хөдөлгөөний удирдлагын чиг үүргийг дараах байдлаар хэрэгжүүлэх:</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.11.иргэдийн санал, өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах, арга зүйн дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 11.1.Ерөнхий зөвлөл шүүхийг мэдээлэл, судалгаагаар хангах</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.4. Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн байгууллагын даргыг томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.8.шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуульд заасан эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай мэдээлэл, лавлагаагаар хангах, аливаа нөлөөлөөс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах, иргэдийн төлөөлөгчийн хориглосон үйлдэлд хяналт тавих, үйлдэл гарсан тохиолдолд холбогдох байгууллагад хандах;</p> <p>ШЗТХ, 2012 7.1.10.шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлах үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг хангах;</p> <p>ШЗЭБТХ, 2012 25.3.Шүүгчийн мэргэшлийг дээшлүүлэх, давтан сургах ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Хуульчдын холбоотой хамтран зохион байгуулна.</p>			
	<p>ШТХ, 2002 6.4.Иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална.</p>		
	<p>ШТХ, 2002 62.1.5.шүүгчийг дээшлүүлэх, давтан сургах ажлыг зохион байгуулах;</p>		
	<p>ШТХ, 2002 41.2.Шүүгчийн мэргэшлийг дээшлүүлэх, давтан сургах ажлыг Ерөнхий зөвлөл зохион байгуулна.</p>		

3. Шүүхийн төсөв	<p>ШТХ, 1993 35.1.2/ бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулах;</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.3/ шүүхийн төсвийн төслийг хөндлөнгийн магадлан шинжлэх байгууллагаар дүгнэлт гаргуулж, дүгнэлийг үндэслэн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж батлуулах...</p> <p>ШТХ, 1993 60.1. Шүүхийн төсвийг Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал баталж, улсын төвлөрсөн төсөвт тусгана.</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.3/ ...батлагдсан төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад хяналт тавих</p>	<p>ШТХ, 2002 62.1.2.бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;</p>	<p>ШТХ, 2012 6.7.Бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн орон тоо, цалингийн хэмжээг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал тогтооно.</p> <p>ШЭТХ, 2012 6.1.9.шүүн таслах ажиллагааг хэвийн явуулах, мэтгэлцэх зарчмыг хэрэгжүүлэх, олон нийтэд нээлттэй байлгах, аюулгүй байдлыг хангах стандартад нийцсэн шүүхийн байр, хуралдааны танхим болон бусад барилга байгууламж барих, засвар хийх хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг төлөвлөх, зураг төсвийг захиалан боловсруулж, гүйцэтгэлийг хангах.</p> <p>ШЭТХ, 2012 6.1.1.Ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлэх;</p> <p>ШТХ, 2012 28.4.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хуралд шууд өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>ШЭТХ, 2012 7.1.13.шүүхийн төсвийг зориулалтын дагуу хуваарилан, төсвийн гүйцэтгэлийг үр ашигтай зохион байгуулах;</p> <p>ШЭТХ, 2012 7.1.14.шүүхийн санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн албыг зохион байгуулж, хянан шалгаж удирдах;</p>
------------------	--	--	--

4. Шүүгчийн шалгаруулалт	ШТХ, 1993 35.1.4/ шүүгчийг томилуулах ...тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх; ШТХ, 1993 35.1.5/ шүүгчийг шилж олох, шалгаруулах... ажлыг зохион байгуулах;	ШТХ, 2002 62.1.4.шүүгчийг томилуулах... тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх; ШТХ, 2002 62.1.5.шүүгчийг шилж сонгох, шалгаруулах... ажлыг зохион байгуулах;	ШЭЗБТХ, 2012 8.1.2.шүүгчийг томилох... тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх; ШЭЗБТХ, 2012 8.1.1.шүүгчид нэр дэвшигчийг бүртгэх, сонгон шалгаруулах ажлыг Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулах; ШЭЗБТХ, 2012 10.1.Шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл зохион байгуулна. ШЭЗБТХ, 2012 8.1.4.шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг үнэлэх, шалгаруулах журмыг Мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, зохион байгуулах. ШЭЗБТХ, 2012 8.1.Энэ хуулийн 4-7 дугаар зүйлд заасан шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг хангасан эсэхийг үнэлж дүгнэх, шалгаруулах журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, Ерөнхийлөгч батална. ШЭЗБТХ, 2012 8.2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл энэ хуулийн 8.1-д заасан журмыг тогтмол боловсронгуй болгох, шинэчлэх үүрэг хүлээнэ. ШЭЗБТХ, 2012 8.1.3. ...Мэргэшлийн хорооны үйл ажиллагааг удирдлага, зохион байгуулалтаар хангах, дарга, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх; ШЭЗБТХ, 2012 23.2.Ерөнхий зөвлөл Мэргэшлийн хороог есөн орон тооны бус гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр таван жилийн хугацаагаар байгуулна. ШЭЗБТХ, 2012 23.5.Мэргэшлийн хорооны даргыг гишүүдийнх нь саналыг үндэслэн Ерөнхий зөвлөл томилно. ШЭЗБТХ, 2012 23.12.Мэргэшлийн хорооны ажиллах нөхцөл, боллоцгоог Ерөнхий зөвлөл бүрдүүлнэ.
	ШТХ, 1993 35.1.8/ шүүгчид нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах... журам, шалгуурыг тогтоох...;	ШТХ, 2002 62.1.6.шүүгчид нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах ...журам, шалгуурыг тогтоох...;	
	ШТХ, 1993 39' 1. Шүүгчийн мэргэшлийн хороог 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр 3 жилийн хугацаагаар Ерөнхий зөвлөл байгуулна.	ШТХ, 2002 62.1.6... Мэргэшлийн хороог байгуулах;	
	4. Шүүгчийн мэргэшлийн хорооны даргыг гишүүдийнх нь дотроос Ерөнхий зөвлөл томилно. 5. Шүүгчийн мэргэшлийн хорооны дүрмийг Ерөнхий зөвлөл батална.	ШТХ, 2002 30.2.Ерөнхий зөвлөл Мэргэшлийн хороог есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй, гурван жилийн хугацаагаар байгуулна. ШТХ, 2002 30.6.Мэргэшлийн хорооны даргыг шүүгч гишүүдийнх нь дотроос гишүүдийн санал болгосноор Ерөнхий зөвлөл томилно. ШТХ, 2002 30.9.Мэргэшлийн хорооны дүрмийг Ерөнхий зөвлөл батална.	

<p>ШЗБТХ, 2012</p> <p>23.8.Мэргэшлийн хорооны дүрмийг Ерөнхий зөвлөл санал болгосноор Ерөнхийлөгч батална.</p> <p>ШЗБТХ, 2012</p> <p>23.10.Ерөнхий зөвлөлөөс Мэргэшлийн хорооны ёс зүйн болон сонирхлын зөрчлийн дүрмийг баталж, мөрдүүлнэ.</p> <p>ШЗБТХ, 2012</p> <p>23.14.Мэргэшлийн хорооны ажлын алба нь Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албанд харьяалагдана.</p> <p>ШЗБТХ, 2012</p> <p>7.1.4. ...Мэргэшлийн хорооны ажлын албаны даргыг томилох, чөлөөлөх;</p> <p>ШЗЭББТХ, 2012</p> <p>11.4.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь нэр дэвшигчийн бүрдүүлсэн баримт бичгийг хүлээн авч, бүрэн гүйцэд, үнэн зөв эсэхийг нягтлана.</p> <p>ШЗЭББТХ, 2012</p> <p>13.1.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь энэ хуулийн 11.2-т заасан баримт бичиг, энэ хуулийн 11.6-д заасан мэдээллийг судлан үзэж, нэр дэвшигч бүртэй ганцаарчилсан ярилцлага зохион байгуулж дүгнэлт гаргана.</p> <p>ШЗЭББТХ, 2012</p> <p>13.2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь энэ хуулийн 13.1-д заасан дүгнэлт, Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээ болон энэ хуулийн 12.2-д заасан Хуульчдын холбооны дүгнэлтийн хамт шүүгчийн албан тушаалд томилуулах нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалтыг үнэлээний дүнгээр эрэмбэлж гарган, илээр санал хураан олонхын санал авсан хүний нэрийг ажлын таван өдрийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>ШЗЭББТХ, 2012</p> <p>15.1.Анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл санал болгож Улсын Их Хуралд танилцуулснаар тус тус Ерөнхийлөгч томилно.</p>	<p>ШТХ, 2002</p> <p>31.1.Ерөнхий зөвлөл шүүгчид нэр дэвшигчийн эрх зүйн мэдлэг, ажил хэргийн чадварын талаар гаргасан Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт, хувийн байдал зэргийг харгалзан нэр дэвшигч нэг бүрээр хэлэлцэн нууцаар санал зан суртахуун, биеийн эрүүл мэндийн байдал зэргийг харгалзан нэр дэвшигч нэг бүрээр хэлэлцэж нууцаар санал хурааж, олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>32.1.Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн шүүгчийг Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилно.</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>32.2.Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг Ерөнхий зөвлөлийн санал болгож Улсын Их Хуралд танилцуулснаар Ерөнхийлөгч томилно.</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>32.4.Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх, аймгийн захиргааны зэргийн шүүхээс бусад дагнасан шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно.</p>	<p>ШТХ, 1993</p> <p>42.1. Ерөнхий зөвлөл нэр дэвшигчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар, хувийн зан суртахуун, биеийн эрүүл мэндийн байдал зэргийг харгалзан нэр дэвшигч нэг бүрээр хэлэлцэж нууцаар санал хурааж олонхын саналаар авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p>
--	--	--

				<p>ШТХ, 2012</p> <p>12.4. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн, танхимын тэргүүнийг тухайн шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн тус тус өргөн мэдүүлснээр Ерөнхийлөгч гурван жилийн хугацаагаар томилж, тухайн шүүхэд нэг удаа улируулан томилж болно.</p>
5. Шүүгчийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ	<p>ШТХ, 1993</p> <p>35.1.8/ ...шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээ, мэргэшлийн түвшинд дүгнэлт гаргах журам, шалгуурыг тогтоох;</p> <p>ШТХ, 1993</p> <p>51.1.5/ ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний хувьд шүүгчээр ажиллах боломжгүй тухай дүгнэлт мэргэшлийн хороо гаргасан [бол Ерөнхий зөвлөл шүүгчийн чөлөөлүүлэх тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх]</p>	<p>ШТХ, 2002</p> <p>62.1.6. ...шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний талаар дүгнэлт гаргах журам, шалгуурыг тогтоох...;</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>58.1.5. ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний хувьд шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй тухай Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт гарсан [бол Ерөнхий зөвлөл шүүгчийн чөлөөлүүлэх тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх]</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>31.2. Ерөнхий зөвлөл шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшний талаар гаргасан Мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэн тухайн шүүгчийг албан тушаал бууруулах, чөлөөлөх эсэх асуудлыг хэлэлцэн нууцаар санал хурааж, олонхын санал авсан бол тухайн шүүгчийг албан тушаал бууруулах, чөлөөлөх саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p>	<p>ШЭЗБТХ-ийн дараах заалтуудыг 2015 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон:</p> <p>8.3. Шүүгчийн мэргэжлийн үйл-ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх шалгуур үзүүлэлт, журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хөрөөтөй хамтран боловсруулж, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална.</p> <p>23.3. Шүүгч нь ажлын ачаалал, бүтээмж, шийдвэрийн чанар зэрэгтэй уялдсан нэмэгдэл авах бөгөөд уг нэмэгдэл нь энэ хуулийн 8.3-т заасан мэргэшлийн үнэлгээний үр дүнгээс хамаарах ба нэмэгдлийн хэмжээ үндсэн цөлингийн 50 хувь хүртэл байна.</p> <p>23.4. Энэ хуулийн 23.3-т заасан нэмэгдэл өлгөх журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл боловсруулж Улсын Их Хурал батална.</p> <p>ШЗТХ-ийн дараах заалтуудыг 2015 оны 05 дугаар сарын 14-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон:</p> <p>23.6.2. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.3-т заасан шүүгчийн мэргэжлийн үйл-ажиллагааны түвшинг тогтоох ажлыг Ерөнхий зөвлөлийн удирдамжийн дагуу зохион байгуулж үнэлгээ өгч, дүгнэлт гаргах.</p>	

6. Шүүгчийн сахилга	<p>ШТХ, 1993</p> <p>52.2 Ерөнхий зөвлөл шүүгчийг огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бөгөөд Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг огцруулах тухай саналыг УИХ-д урьдчилан танилцуулсан байна.</p>	<p>ШТХ, 2002</p> <p>59.2.Ерөнхий зөвлөл шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бөгөөд Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг огцруулах тухай саналыг Улсын Их Хуралд урьдчилан танилцуулсан байна.</p> <p>ШТХ, 2002</p> <p>46.8.Сахилгын хороо нь орон тооны ажлын албатай байна. Сахилгын хорооны ажлын алба нь Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албанд харьяалагдана.</p>	<p>ШЭЗБТХ, 2012</p> <p>18.6.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ..огцруулах тухай нөхцөл байдал үүссэнээс хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бөгөөд Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд урьдчилан танилцуулна.</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012</p> <p>37.2. [огцруулах] ...сахилгын арга хэмжээ оногдуулсан тохиолдолд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>ШЭТХ, 2012</p> <p>7.1.9.энэ хуулийн 32 дугаар зүйлд заасан Шүүхийн Ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг зохимон байгуулалтаар хангах;</p> <p>ШЭТХ, 2012</p> <p>32.9.Ёс зүйн хороо нь ажлын албатай байх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албанд харьяалагдана.</p> <p>ШЭТХ, 2012</p> <p>7.1.4. ...Шүүхийн Ёс зүйн хорооны ажлын албаны даргыг томилох, чөлөөлөх;</p>
---------------------	---	---	--

7. Шүүгчийг шилжүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, түдгэлзүүлэх	<p>ШТХ, 1993 35.1.7/ шүүгчийг шилжүүлэн томилох;</p> <p>ШТХ, 1993 35.1.4/ ...чөлөөлүүлэх, огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;</p>	<p>ШТХ, 2002 62.1.4. ...сэлгэн ажиллуулах... тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;</p> <p>ШТХ, 2002 62.1.4. ...чөлөөлүүлэх, огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх (чөлөөлөх, огцруулах журмыг 58.2-оор тус тус зохицуулсан)</p> <p>ШТХ, 2002 57.2.Энэ хуулийн 57.1.4, 57.1.5-д заасан үндэслэлээр Ерөнхийлөгч, энэ хуулийн 57.1.1- 57.1.3-т заасан үндэслэлээр Ерөнхий зөвлөл тус тус шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлнэ.</p> <p>ШТХ, 2002 78.3.Шүүгчийг эрүүгийн хариуцлагад татах хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзвэл зөвшөөрөл авах хүсэлтийг Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид тавина.</p>	<p>ШЭЗТХ, 2012 8.1.2.шүүгчийг ...сэлгэн ажиллуулах... тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;</p> <p>ШЭЗТХ, 2012 8.1.2.шүүгчийг ...шилжүүлэх... тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;</p> <p>ШЭЗТХ, 2012 8.1.2.шүүгчийг ...чөлөөлөх, огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх (чөлөөлөх, огцруулах журмыг ШЭЗБТХ-ийн 18.6-аар зохицуулсан)</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012 17.1.Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, сэргээх.</p>
--	---	---	---



8. Бусад				<p>ШЗТХ, 2012 9.1.1. ...шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах ажлыг хэрэгжүүлэх, зөрчигдсөн тодорхой тохиолдолд арга хэмжээ авах;</p> <p>ШЗТХ, 2012 9.1.2. шүүгчийн хараат бус, халдашгүй байдалд сөргөөр нөлөөлсөн, шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөх нөхцөл үүссэн тохиолдолд холбогдох арга хэмжээ авах, зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх.</p> <p>ШЗТХ, 2012 6.1.6. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд заасны дагуу нөлөөллийн мэдүүлэгтэй холбогдох ажиллагааг явуулах;</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012 22.2. ...нөлөөллийн мэдүүлгийн загварыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл батална.</p> <p>ШЗТХ, 2012 6.1.8. шүүгч, түүний гэр бүлийн гишүүний аюулгүй байдлыг хангах талаар шаардлагатай арга хэмжээг цаг тухайд нь зохион байгуулах;</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012 26.4. Шүүгч, түүний гэр бүлийн гишүүний амь нас, аюулгүй байдалд аюул занал учрах нөхцөл үүссэн болон энэ тухай мэдээлэл авсан бол цагдаагийн байгууллага энэ байдлыг таслан зогсооход чиглэсэн арга хэмжээг нэн даруй авах үүрэгтэй.</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012 26.5. Энэ хуулийн 26.4-т заасан арга хэмжээг авах нөхцөл, журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, цагдаагийн төв байгууллагын дарга хамтран батална.</p> <p>ШЭЗБТХ, 2012 26.6. Шүүгч нь аюулгүй байдлаа хамгаалах зорилгоор бие хамгаалах хэрэгслийг эзэмших, биедээ авч явах эрхтэй.</p>
----------	--	--	--	--

<p>ШЭЗБТХ, 2012 26.7.Шүүгчийг гэмт үйлдлийнх нь явцад, эсхүл гэмт хэргийн газарт эд мөрийн баримттай нь баривчилсан бол энэ тухай Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд 48 цагийн дотор мэдэгдэнэ.</p>			
<p>ШЭЗБТХ, 2012 26.8.Энэ хуулийн 26.7-д заасан тохиолдолд шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай саналыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тав хоногийн дотор Ерөнхийлөгчид гаргана.</p>			
<p>ШЭЗБТХ, 2012 26.9.Ерөнхийлөгч энэ хуулийн 26.8-д заасан саналыг хүлээн авсан бол ажлын хоёр өдрийн дотор шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ. ШЭЗБТХ</p>			
<p>ШЭЗБТХ, 2012 38.1.Шүүгчийн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахад аливаа хэлбэрээр нөлөөлөх, халдахыг оролдсон иргэн, албан тушаалтан, төрийн болон төрийн бус байгууллага, хуулийн этгээдийн эрхтэй болон эрхгүй этгээдэд энэ хуулийн 22 дугаар зүйлд заасан нөлөөллийн мэдүүлэг болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хүсэлтийг үндэслэн эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх журмын дагуу харьяалах шүүх дараах хариуцлага хүлээлгэнэ:</p>			

## Эх сурвалж

- “2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ.” *Монгол Улсын Их Хурал*, October 16, 2015. <http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223>.
- “A National Survey of Judicial Ethics Advisory Organizations,” May 13, 1994. <http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado>.
- ABA. “Model Code of Judicial Conduct,” 1990. [http://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/publications/model\\_code\\_of\\_judicial\\_conduct.html](http://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_code_of_judicial_conduct.html).
- Autheman, Violaine, and Sandra Elena. “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America).” IFES Rule of Law White Paper Series, 2004. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PBAAB591.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB591.pdf).
- “Basic Principles on the Independence of the Judiciary.” *United Nations Human Rights: Office of the High Commissioner for Human Rights*, 1985. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.
- Bell, John. “Sweden’s Contribution to Governance of the Judiciary.” *Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2010*, 2009. <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/50-5.pdf>.
- Bobek, Michal, and David Kosar. “Global Solutions, Local Damages: a Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe.” *German Law Journal* 15, no. 07 (2014).
- Bodnar, Adam, and Lukasz Bojarski. “Judicial Independence in Poland.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 667–738. Springer Science & Business Media, 2012.
- “Bulgarian Regulation on the Organization of the Work of the Supreme Judicial Council and Its Administration.” *Supreme Judicial Council of Bulgaria*, 2011. <http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/sjc-regulation.pdf>.
- Canadian Judicial Council. “Ethical Principles for Judges,” 2004. [http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news\\_pub\\_judicialconduct\\_Principles\\_en.pdf](http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/news_pub_judicialconduct_Principles_en.pdf).
- Canivet, Guy. “French Concept of the Independence of the Judiciary.” UiO: Institutt for Privatrett, n.d.

- . “The Professional Discipline of Supreme Court Judges Synthesis Report,” n.d. [http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report\\_Canivet\\_Discipline\\_engl%5B1%5D.pdf](http://network-presidents.eu/sites/default/files/Report_Canivet_Discipline_engl%5B1%5D.pdf).
- CEPEJ Report on “European Judicial System - Edition 2014 (2012 Data): Efficiency and Quality of Justice.” CEPEJ Studies No. 20, 2014.
- Coman, Roman, and Cristina Dallara. “Judicial Independence in Romania.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 835–84. Springer Science & Business Media, 2012.
- “Constitution of French Republic.” *Conseil Supérieur De La Magistrature*, 1958. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/en/node/161>.
- Consultative Council of European Judges, Council of Europe. “Magna Carta of Judges (Fundamental Principles),” November 17, 2010. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707925>.
- Di Federico, Giuseppe. “Judicial Independence in Italy.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 357–402. Springer Science & Business Media, 2012.
- Directorate “International Relations.” “Supreme Judicial Council of the Republic of Bulgaria.” *Supreme Judicial Council of Bulgaria*, n.d. <http://vssold.justice.bg/en/brief/Broshura-new-eng-final.pdf>.
- EAJ, and MEDEL. “European Charter on the Statute for Judges,” July 8, 1998. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf).
- European Commission for the Efficiency of Justice. *Revised Scheme for Evaluating Judicial Systems*. Stockholm, 2006. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2006/Sweden.PDF>.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). *Study on the Functioning of Judicial Systems in the EU Member States*. Strasbourg: CEPEJ, 2014. [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepj\\_study\\_scoreboard\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepj_study_scoreboard_2014_en.pdf).
- Fleck, Zoltan. “Judicial Independence in Hungary.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 793–834. Springer Science & Business Media, 2012.
- Garapon, Antoine. “Judicial Independence in France.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr, 273–305. Springer Science & Business Media, 2012.
- Garoupa, Nuno, and Tom Ginsburg. “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence.” *American Journal of Comparative Law*, January 1, 2009, 103.
- Garoupa, Nuno M., and Tom Ginsburg. “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, November 18, 2008. <http://papers.ssrn.com/abstract=1303847>.
- Green, Bruce. “Bar Association Ethics Committees: Are They Broken?” *Hofstra Law Review* 30 (2002): 731.

- “History of the Federal Judiciary: Administrative Offices and Agencies.” *Federal Judicial Center*, n.d. [http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/admin\\_01\\_01\\_02.html](http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/admin_01_01_02.html).
- Hriptievschi, Nadejda, and Sorin Hanganu. “Judicial Independence in Moldova.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 1119–96. Springer Science & Business Media, 2012.
- Jackson, Vicki C. “Judicial Independence: Structure, Context, Attitude.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 19–86. Springer Science & Business Media, 2012.
- “Judicial Ethics Advisory Board.” *Colorado Judicial Branch*, n.d. [https://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme\\_Court/Committees/Committee.cfm?Committee\\_ID=15](https://www.courts.state.co.us/Courts/Supreme_Court/Committees/Committee.cfm?Committee_ID=15).
- Kuhn, Zdenek. “Judicial Administration Reforms in Central-Eastern Europe: Lessons to Be Learned.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 603–18. Springer Science & Business Media, 2012.
- “Lediga Anst llningar.” *Sveriges Domstolar*. Accessed July 1, 2015. [http://www.domstol.se/templates/Judicial%20Council\\_Jobs\\_677.aspx%3E](http://www.domstol.se/templates/Judicial%20Council_Jobs_677.aspx%3E).
- Ligi, Timo. “Judicial Independence in Estonia.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 739–93. Springer Science & Business Media, 2012.
- “Magistrate Assessment: Czech Republic.” Council of State of Belgium, 2009. [http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Czech\\_Republic.pdf](http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2009/Czech_Republic.pdf).
- McKillop, Bron. “The Judiciary in France - Reconstructing Lost Independence.” Judicial Commission of New South Wales, n.d. <http://www.judcom.nsw.gov.au/publications/education-monographs-1/monograph1/fbmckill.htm>.
- Ministry of Justice, Sweden. “The Sweden Judicial System,” 2015. <http://www.government.se/contentassets/9ebb0750780245aeb6d5c13c1ff5cf64/the-swedish-judicial-system.pdf>.
- “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement.” American Bar Association, 1994. [http://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/model\\_rules\\_judicial\\_disciplinary\\_enforcement.html](http://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/model_rules_judicial_disciplinary_enforcement.html).
- Muller, Lydia F. “Judicial Administration in Transitional Eastern Countries.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 937–70. Springer Science & Business Media, 2012.
- Nergelius, Joakim, and Dominik Zimmermann. “Judicial Independence in Sweden.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 185–229. Springer Science & Business Media, 2012.
- 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,” 2005. <http://www.osce.org/odihr/71178?download=true>.
- ombudsm n, Riksdagens. “Start.” Text. Accessed August 31, 2015. <http://www.jo.se/en/>.
- Palumbo, Guiliana, Guilia Giupponi, Luca Nunziata, and Juan Mora-Sanguinetti. “Judicial Performance and Its Determinants: a Cross-country Perspective.” *OECD Economic*

- Policy Papers*, no. 05 (2013). <http://www.oecd.org/eco/growth/FINAL%20Civil%20Justice%20Policy%20Paper.pdf>.
- Parau, Cristina E. “The Drive for Judicial Supremacy.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 619–68. Springer Science & Business Media, 2012.
- Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. World Economic Forum, 2015. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).
- Seibert-Fohr, Anja. “Conclusion: Judicial Independence in Transition.” In *Judicial Independence in Transition*, edited by Anja Seibert-Fohr, 1279–1362. 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](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACL250.pdf).
- Sweden, *The Instrument of Government*, 1974. <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/52-26.pdf>.
- “The Code of Ethics and Professional Conduct for Members of the Kosovo Judicial Council.” Kosovo Judicial Council, 2012. [http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi-i-etikes-KGJK-se-Ang\\_102092.pdf](http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/Kodi-i-etikes-KGJK-se-Ang_102092.pdf).
- “The Colorado Judicial Ethics Advisory Board Pursuant to Chief Justice Directive 94-01.” *A National Survey of Judicial Ethics Advisory Organizations*, May 13, 1994. <http://www.countyjudges.com/articles/survey.htm#Colorado>.
- “The French Legal System.” Ministry of Justice, France, 2012. [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf).
- The Judicial Integrity Group. *Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct*, 2007. [https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/Corruption/Bangalore\\_principles\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/Corruption/Bangalore_principles_EN.pdf).
- . “The Bangalore Principles of Judicial Conduct,” 2007. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/BangalorePrinciplesComment.PDF>.
- The World Justice Project. *The Rule of Law Index 2015 Report*. Washington, D.C., 2015. <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2014-report>.
- UNODC. *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*. New York: United Nations, 2011.
- Voermans, Wim, and Pim Albers. *Councils for the Judiciary in EU Countries*. European Commission for the Efficiency of Justice, 2003.
- Webb, G. Gregg, and Keith E. Whittington. “Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers.” *Judicature* 88, no. 1 (2004).
- 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](http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf).

- Zimmermann, Dominik. "Reform of the Judiciary in Sweden – The Procedure for Selection and Appointment of Judges." *International Law Observer*, 2010. <http://www.internationallawobserver.eu/2010/04/21/reform-of-the-judiciary-in-sweden-the-procedure-for-selection-and-appointment-of-judges/>.
- Б.Амарсанаа. *Харьцуулсан эрх зүй судлал*. 2 дахь хэвлэл. УБ: МУИС Пресс, 2014.
- Б.Баярсайхан, Л.Бямбаа. *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 20 жил*. УБ: Виндзор ХХК, 2013.
- Б.Чимид. *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*. Дэвтэр 2. УБ, 2004.
- Брент Т.Вайт. "Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг." *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл)* дотор, 15. Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014.
- В.С.Смит. "Шүүхийн захиргаа болон шүүх засаглалын хараат бус байдлын загварууд: Румыны өөрийн захиргааны загвар /Self-Model/ болон Чех улсын гүйцэтгэх эрх мэдлийн захиргааны загварын /Executive-Model/ харьцуулсан Судалгаа." орчуулсан Д.Энхгэрэл. Wiley InterScience, 2008. [http://enkhgereld.blogspot.com/2013/11/blog-post\\_7.html](http://enkhgereld.blogspot.com/2013/11/blog-post_7.html).
- Г.Уянга. "Улсын дундаж цалин 844 мянган төгрөг." *Олоо*, 2015.03.13. <http://www.oloo.mn/n/12895.html>.
- "Гомдол гаргах журам." *Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*. 2015.06.01-нд үзсэн. <http://www.judcouncil.mn/ysgishuun.html>.
- Д.Баттулга. "Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд үйлчлэх хөөн хэлэлцэх хугацаа." *Шүүх эрх мэдэл*, дугаар 1 (2015): 33.
- Д.Одхүү, О.Одгэрэл. *Монгол Улсын шүүхийн тайлан (2014 Он)*. УБ: Уран ган пресс, 2015. [http://www.judcouncil.mn/file/cmuk\\_last.pdf](http://www.judcouncil.mn/file/cmuk_last.pdf).
- Д.Солонго. "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм." Нээлттэй нийгэм форум, 2014.
- Ж.Амарсанаа. "Шүүгчийн Ёс Зүй." *Хуульчийн Ёс Зүй (гарын авлага)* дотор, 23–34. УБ: Хууль зүйн үндэсний төв, 2004.
- Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од. *Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл (сүүлийн 20 жилийн тойм)*. УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2010.
- Л.Бямбаа. "Шүүгчийн ёс зүйн хэм хэмжээний шаардлага, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал." *Хуульчийн Ёс Зүй (гарын авлага)* дотор, 35–40. УБ: Хууль зүйн үндэсний төв, 2004.
- М.Батсуурь. "Эрх зүйт ёс ба хуульчийн ёс зүй." *Хууль дээдлэх ёс*, 2006.
- М.Туяа. "Шүүгчийн мэргэжлийн түвшинг үнэлэх ажиллагаа, түүний зорилго, үр нөлөө." *Шүүх эрх мэдэл*, дугаар 1 (2014).
- . "Шүүхэд шинэчлэл эхэлсэн үү? (социологийн судалгаа)." *Хууль дээдлэх ёс*, дугаар 2 (2013).

- “Монголын шүүгчдийн холбооны мэдэгдэл.” *Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.10.16. <http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html>.
- Н.Лүндэндорж. “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргаа, түүний төлөвшил.” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны үүрэг, тулгамдсан асуудлууд (олон улсын онол-практикийн бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл)* дотор, 6. Улаанбаатар: Хөх судар принтинг, 2014.
- . *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал*. УБ, 2010.
- . Эдийн засаг хямарч болно, шударга ёсны төлөөх сэтгэл, зүтгэл хямарч болохгүй. Itoim, 2015.11.01. <http://www.itoim.mn/index.php/site/news/2615>.
- Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. *Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь (бодлогын тойм судалгаа)*. Улаанбаатар, 2010.
- Н.Чинбат, О.Мөнхсайхан, Н.Ганбаатар. “Шүүхийн ёс зүйн хорооны ажлын албаны үйл ажиллагаанд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийсэн тухай илтгэх хуудас.” *Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2014.
- О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан. *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага*. УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013.
- О.Мөнхсайхан. 1992 оны Үндсэн хууль бол анхны ардчилсан, жинхэнэ Үндсэн хууль. Trends.mn, April 14, 2015. <http://www.trends.mn/n/2910>.
- . *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь*. УБ: Содпресс, 2015.
- . “Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал.” *Эрх зүй 31*, дугаар 1 (2015): 9–28.
- . “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2015) батлагдвал хуульчийн мэргэжлийн хариуцлагын тогтолцооны үр нөлөөтэй, хараат бус, шударга байдал алдагдана.” *Шүүх эрх мэдэл*, дугаар 3 (2015): 11–40.
- . “Цэцийн гишүүн төдийгүй Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурорыг нийтийн сонсголоор томилох нь хуулийн засаглал тогтоход тустай | Trends.mn,” 2015. <http://www.trends.mn/n/3527>.
- Пим Алберс. “Монгол Улс дахь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ, дүгнэлт, зөвлөмж.” УБ: Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2014. <http://www.judcouncil.mn/menews/382--.html>.
- Р.Мэндсайхан. “Шүүхийн захиргааны менежмент.” *Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал (гарын авлага)* дотор. УБ, 2008.
- Сэмүүн. “Хаалгаа хаасан ч цонхоо нээ гэж...” *Монголын шилдэг нийтлэлчдийн клуб*, 2015.04.01. <http://semuun.niitlech.mn/content/6934.shtml>.
- Уайт, Брент Т. *Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан*. УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2009. [http://forum.mn/res\\_mat/Judicial\\_Reform\\_Assessment.pdf](http://forum.mn/res_mat/Judicial_Reform_Assessment.pdf).



“Үндсэн хуулийн цэц хуралдана.” Medee.MN, 2015.11.04. <http://www.medee.mn/main.php?eid=70398>.

Үндэсний статистикийн хороо. “Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан,” 2015. <http://www.1212.mn>.

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

“Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт.” *Монгол Улсын шүүхийн ерөнхий зөвлөл*. 2015.09.21-нд үзсэн. <http://www.judcouncil.mn/page/3/#>.

Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв. “Шүүхийн төсвийг батлах: шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах (лавлагаа).” Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013. <http://resource3.sodonvision.com/shuuh/file/2014/4/121ftuvycs1mfghi0s4wup5dh/Шүүхийн%20төсөв,%20хараат%20бус%20байдал.pdf>.

“Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл судалгааны тайлан.” *Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл*, 2015.