

ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН БАТАЛГАА, ХЭРЭГЖИЛТ

Судлаач П.Цэцгээ

Нээлттэй Нийгэм Форумын дэмжлэгтэйгээр Монгол Улс дахь шүүгчийн хараат бус байдал, түүнийг хангах баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдлыг олон улсын нийтлэг жишигтэй харьцуулах, шүүгч, хуульч, иргэдийн санаа бодлыг тандах замаар судлан шинжилсэн бөгөөд бодлогын тодорхой зөвлөмж боловсруулсныг энэхүү Бодлогын асуудлаар олон нийтийн хүртээл болгож байна.

Монгол Улсад шүүхийн тухай багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааны хэрэгжилтийг хангах зорилгоор шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх, орон сууцны тэтгэлэг олгох, шүүх, шүүгчийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах, шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, холбогдох журмуудыг баталж мөрдүүлэх чиглэлээр олон талт арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байна.

Шүүхийн хараат бус байдлын баталгааны хэрэгжилтийг үнэлэх шүүгч, хуульч, иргэдийн дунд явуулсан санал асуулгын дүнгээс харахад шүүхийн шинэтгэлийн үр дүнд шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, түүний хэрэгжилтийн түвшин сайжирсан гэсэн эерэг хандлага гарсан, шүүх,

шүүгчид итгэх олон нийтийн итгэл нэмэгдсэн гэж үзэхээр байна. Гэхдээ хараат бус байдлын баталгааг хангах талаар өнөөгийн хүрсэн түвшинг бэхжүүлэх шаардлага байсаар байгааг судалгаанд оролцогчдын 66.8 хувь нь хууль, эрх зүйн орчныг илүү боловсронгуй болгох, 41.2 хувь нь шүүхийн байгууллага, шүүгчийг улс төрөөс хараат бусаар ажиллах боломж нөхцөлийг бүрдүүлэх, 34.2 хувь нь шүүгч хөндлөнгийн нөлөөнд автахгүй байх нөхцөлийг сайжруулах хэрэгтэй гэж үзсэнээс харж болно.

Олон улсын хэмжээнд шүүгчийн хараат бус байдлыг “... шүүгч аливаа дарамт, нөлөөллөөс ангид, зөвхөн баримт нотолгоо, хуульд тулгуурласан шийдвэр гаргах эрх чөлөөгөөр хангагдсан байхыг

хэлнэ” хэмээн ерөнхий байдлаар тодорхойлсон¹ бөгөөд хараат бус байдлыг “шүүх институцийн” болон “хувь шүүгчийн” хэмээн ялгаж үзсэн байдаг². Тухайлбал, шүүгчийн шийдвэрийн хараат бус байдал гэж шүүгч тухайн хэрэгт холбогдох шийдвэрийг хувийн, эдийн засгийн, улс төрийн зэрэг хөндлөнгийн аливаа нөлөөлөл, үр дагавраас эмээлгүй, хуулийн дагуу, баримт нотолгоонд тулгуурлан гаргах эрх чөлөөг, харин шүүхийн институцийн хараат бус байдал гэж шүүх өөрийн засаглалын бүтэц, хуулиар тогтоосон процедурын дагуу бие дааж үйл ажиллагаа явуулахыг хэлнэ гэжээ. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь хуулийн засаглалын суурь нөхцөл юм.



П.ЦЭЦГЭЭ

П.Цэцгээ нь Монголын хуульч эмэгтэйчүүдийн холбооны Гүйцэтгэх захирал бөгөөд Шихихутаг хууль зүйн

дээд сургуульд мөн багшилдаг. Тэрбээр Улсын Дээд шүүхэд Судалгааны төвийн захирал, Гишүүн-шүүгч зэрэг албан тушаал хашиж байсан ба хууль, эрх зүйн чиглэлийн судалгаа шинжилгээний ажил эрхэлдэг.

ШҮҮГЧ ХАРААТ БУС ШИЙДВЭР ГАРГАХ БАТАЛГАА

Төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцэл нь шүүхийн бие даасан байдлын суурь хүчин зүйл мөн. Учир нь эрх мэдлийн бусад салаа (хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал) нь шүүхээр шийдвэрлэж буй олон хэрэгтэй ашиг сонирхолтой холбоотой байхын зэрэгцээ шүүгчийн

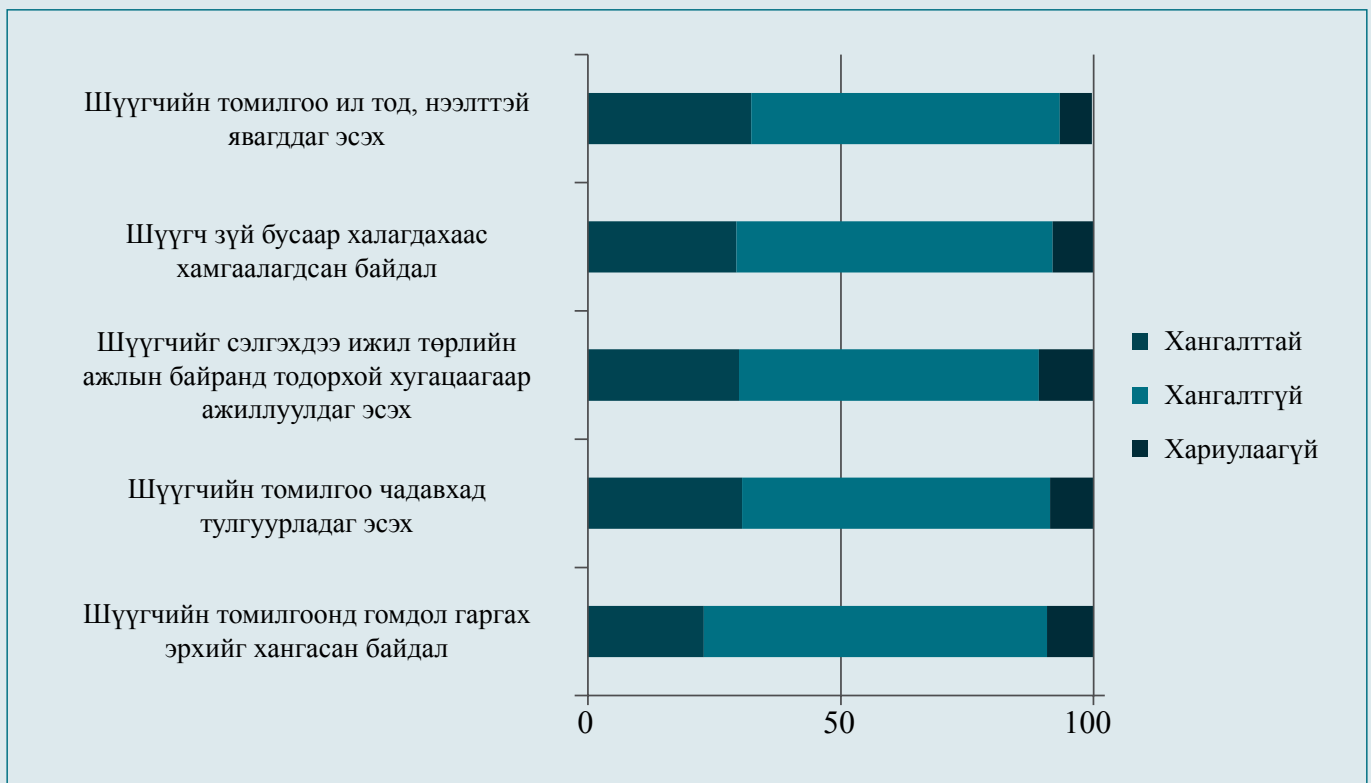
баталж өгснөөр хязгаарлалгүй, тухайн эрх зүйн орчныг өөрийн дураар өөрчлөх, гуйвуулахаас³ сэргийлсэн баталгааг гаргаж өгөх нь нэн чухал юм.

Улс орнуудын жишгээс үзэхэд шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүй шилжүүлэн ажиллуулах, албан тушаал дэвшүүлэхийг хүртэл хуулиар хориглодог нь давхар хамгаалалт болдог. Өөрөөр хэлбэл, “өөрийнх нь зөвшөөрөл”-

байдалд халдах, нөлөөлөх асуудал гарч байгааг шүүгчид ярилцлагын явцад илэрхийлж байв. Шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлийн талаар График 1-ээс харна уу.

Манай улсын хувьд шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахад анхаарах чухал үзүүлэлтийн нэг бол шүүгчийн өөрийнх нь зөвшөөрөл гэж үзэж болохоор байна.

График 1. Шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлст хандах хандлага



ажлын орчин нөхцөл, хангамж баталгаатай холбоотойгоор шийдвэр гаргах өргөн хүрээтэй эрх мэдлийг эдэлдэг тул шүүх, шүүгчийн хараат бус байдалд хамгийн ихээр заналхийлэгч нь төр засаг өөрөө гэж үздэг. Иймээс хууль тогтоогч нь шүүхийн хараат бус байдлыг хангах хүрээнд шүүхийн төсөв санхүү, сонгон шалгаруулалт, алба хаах хугацаа зэрэг эрх зүйн зохицуулалтыг

ийг өмнө нь зайлшгүй авсан байх нь улс төрийн зорилгоор өнгөн талдаа дэвшүүлсэн шилжилт хөдөлгөөн хийхийн эсрэг хамгаалалт болдог аж. Эдгээр хамгаалалтын хэрэгжилтийг ерөнхийдөө хангалтгүй хэмээн судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 61 - 67.9 хувь нь үзсэн. Хэдийгээр шүүгчдийн санал субъектив шинжтэй ч томилгоогоор дамжиж цаашид шүүгчийн хараат бус

ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН БАТАЛГАА

Ардчилал төлөвшсөн, хөгжингүй орнуудын шүүгчид цалингаас бусад нэмэлт урамшуулал авах нь харьцангуй бага байдаг бол шинээр ардчилсан буюу посткоммунист гэгдэх орнуудад шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах нийгэм, эдийн засгийн хөшүүрэг, тухайлбал байр, орон

сууцаар хангах, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалт түгээмэл байгааг Хүснэгт 1-ээс харж болно.

Монгол Улсын хувьд шүүгчийн тусгай тэтгэвэр тогтоодоггүй бөгөөд хэргийн ачааллаас хамаарсан, алслагдмал орон нутагт ажиллаж байгаа, нууцын болон бусад чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэсэн зэрэг ямар ч тохиолдолд шүүгчдэд санхүүгийн нэмэгдэл олгодоггүй. Харин Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд тухайлсан заалт байхгүй хэдий ч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс баталж гаргасан журмын дагуу олон жил үр бүтээлтэй ажилласан, түрээсийн орон сууцанд амьдарч байгаа зэрэг зайлшгүй гачигдал бүхий шүүгчдэд орон сууц авахад нь мөнгөн тусламж үзүүлдэг байна.

Орон сууцны нөхцөл: Шүүгчийн хараат бус байдлын эдийн засаг, нийгмийн баталгааны хувьд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 38 дугаар тогтоолоор “Орон сууцны дэмжлэг үзүүлэх журам”-ыг батлан хэрэгжүүлж байгаа ч энэ нь хуулийн баталгаатай адил тогтвортой баталгаа болж чадаагүй.

Тэтгэврийн нөхцөл: Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.6-д “Тавин таван насанд хүрсэн ...”, 24.7-д “Шүүгчээрнийт 25 жил ажилласан шүүгч өөрөө хүсвэл өндөр насны тэтгэвэр тогтоолгож болно” гэсэн хөнгөлөлттэй нөхцөлийг оруулжээ. Гэвч хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой хүндрэл тохиолдож байгаа нь судалгааны үед ажиглагдсан. Тухайлбал, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан дээрх хөнгөлөлттэй нөхцөл нь зөвхөн нас, ажилласан жилийн

шалгуурыг нэгэн зэрэг хангасан тохиолдолд үйлчлэх ба тэтгэврийг нийгмийн даатгалын тусгай сангаас олгох учир Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль эсхүл Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуульд холбогдох зохицуулалтыг оруулаагүй тохиолдолд “шүүгчид ээлтэй” гэх дээрх заалт хэрэгжих боломжгүй юм.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай зэрэг хуулиар шүүгчийн үйл ажиллагаанд маш олон тооны хязгаарлалт тогтоосон нь нэмэлт орлогын эх үүсвэрийг хаасан.

Хүснэгт 1: Европын зарим улсын шүүгчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгаа⁴

Улс	Тусгай тэтгэвэр	Байр, орон сууц	Санхүүгийн нэмэгдэл
1. Албани			
2. Армен			
3. Австри			
4. Азербайжан			
5. Бельги			
6. Чех			
7. Дани			
8. Эстони			
9. Финлянд			
10. Франц			
11. Гүрж			
12. Герман			
13. Грек			
14. Унгар			
15. Исланд			
16. Ирланд			
17. Итали			
18. Латви			
19. Литва			
20. Молдав			
21. Нидерланд			
22. Норвеги			
23. Польш			
24. Португал			
25. Румын			
26. ОХУ			
27. Словак			
28. Словени			
29. Швед			
30. Швейцарь			
31. Турк			
32. Украин			
33. Их Британи			
34. Израйль			
35. МОНГОЛ ⁵			

ЗӨВЛӨМЖ

Дээр дурдсан нөхцөл байдлыг судлан судлаачдын зүгээс дараах бодлогын өөрчлөлтийг хийх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Шүүхийг татан буулгах, өөрчлөн байгуулах үед шүүгч шилжин ажиллахаас татгалзах нь бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгох үндэслэл болох тухай Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн (ШЭЗБТХ) 18.3.7 дахь заалт нь улс төрийн шинжтэй хийдэл үүсгэж болох тул хүчингүй болгох;
2. Шүүхийг өөрчлөн байгуулах зэрэг шалтгаанаар өмнө нь хугацаагүй томилогдсон шүүгчийг томилолгүй орхих, томилохоос татгалзах зэрэг нь улс төрийн шинжтэй эрсдэл үүсгэж байгаа тул энэ үед үйлчлэх баталгааг хуульд шинээр оруулах, эс бөгөөс Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2 дах заалтыг хүчингүй болгох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Улмаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах үндэслэлийг тодорхой болгож хуульчлах;
3. Бусад улс орны жишгийн дагуу шүүгчийн хараат бус байдлын нийгмийн баталгааг дараах байдлаар хуульчлан баталгаажуулах:
 - Шүүгчийн ажилласан жил, ажлын ачаалал зэрэгт тохирсон “нэмэгдэл”-(албан ажлын онцгой нөхцөлийн, төрийн алба хаасан хугацааны, ажилласан жилээс хамаарал бүхий зэрэг дэвийн гэх мэт)-ийг бий болгох;
 - Шүүгч шилжүүлэн ажиллуулсан тохиолдолд шүүгчийн гэр бүлийн гишүүнийг ажилд ортол тэтгэмж олгох;
 - ШЭЗБТХ-ийн тэтгэврийн хөнгөлөлттэй нөхцөлийн талаарх заалтыг боловсронгуй болгох, хэрэгжих нөхцөлийг хангах;
- Хуульд заасан нас, болзлын дагуу өндөр насны тэтгэвэрт гарсан шүүгчид олгох нэг удаагийн тэтгэмжийн асуудлыг ШЭЗБТХ-ийн заалтыг 2013 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосныг эргүүлэн сэргээх;
- Шүүгчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгааг хангах чиглэлээр өмнөх хуульд байсан орон сууцаар хангах, амины орон сууц барих, суралцахад нь санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэрэг нийгмийн хамгаалалтын шинжтэй зарим эерэг арга хэмжээний зохицуулалтыг ШЭЗБТХ-д оруулах;
- Шүүгчийн эрүүл мэндтэй холбоотой нийгмийн хамгааллын арга хэмжээ, тухайлбал нөхөн төлбөр олгох, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх эрх зүйн үндэслэлийг ШЭЗБТХ-д шинээр оруулах.
4. Шүүгчийг гэмт үйлдлийнх нь явцад, гэмт хэргийн газарт эд мөрийн баримттайгаар баривчилснаас бусад тохиолдолд албадан саатуулах, цагдан хорих, орон байр, албан тасалгаа болон биед нь халдах, үзлэг, нэгжлэг хийхийг хориглосон өмнөх хуулийн заалтыг хассан нь шүүгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулжээ. Иймд өмнөх хуулийн дээрх заалтыг ШЭЗБТХ-д дахин оруулж хуульчлах;
5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүх, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдал нь шүүх эрх мэдлийн суурь үнэт зүйл, ардчилсан нийгмийн баталгаа гэдгийг иргэд, олон нийтэд сурталчлан таниулах үйл ажиллагааны цар хүрээг өргөжүүлэх;
6. Хууль зүйн яамнаас шүүх, шүүгчийн аюулгүй байдлын баталгааг хангах чиг үүрэг бүхий Тахарын албыг бэхжүүлэхэд анхаарал хандуулж ажиллах.

1. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/J/JudicialIndependence.aspx>

2. “Judicial Independence: What It Is, How It Can Be Measured, Why It Occurs,” World Bank brief prepared by Matthew Stephenson, Harvard University Department of Government and Law School

3. Yash Vyas, “The Independence of the Judiciary: A Third World Perspective”, Third World Legal Studies 1992:127-177 (1992)

4. The European Commission for the Efficiency of the Justice Report on “European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice”.

5. Харьцуулах үүднээс Монгол Улсыг хүснэгтэд оруулсан болно.