ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээний мэргэжлийн сэтгүүл

2020 он, Цуврал 4 (79)

Улаанбаатар хот
2020 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Сэтгүүлд нийтэлсэн бүтээл нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээлийн зохиогчийн эрх Сэтгүүлийн редакц болон зохиогчид хадгалагдана.

Эх бэлтгэгч, дизайнер: З.Эрдэнэтөгс

Хэвлэсэн газар: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хэвлэх үйлдвэр

Улсын бүртгэлийн дугаар: 279 ISSN:2226-9185 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар гарна.	Хаяг: Улаанбаатар–46, Чингэлтэй дүүрэг, 4 дүгээр хороо, Бага тойруу /15160/, Хуульчдын гудамж 1, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн байр Утас: +(976)-11-315735 Факс: 315735 Вэб хуудас: www.nli.gov.mn Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ерөнхий эрхлэгч: **Х.Эрдэм-Ундрах** *Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал*

Эрхлэгч: **П.Амаржаргал** *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга*

Гишүүд: **С.Нарангэрэл** *Академич, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D.), МУИС-ийн эмерит профессор*

Ц.Сарантуяа *Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D.), профессор, Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төслийн удирдагч*

Д.Зүмбэрэллхам *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), профессор, Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүн*

Анна Тумурова *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), ОХУ-ын Буриадын Улсын их сургуулийн Төр, эрх зүйн онол, түүхийн тэнхимийн профессор*

Пак Жеон Вон *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), профессор, БНСУ-ын Кукмины их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн Хууль зүйн коллежийн тэнхимийн эрхлэгч*

Том Гинсбург *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), АНУ-ын Чикагогийн их сургуулийн профессор*

Ж.Эрхэсхулан *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), профессор, МУИС- ийн ХЗС-ийн Практик сургалтын төвийн эрхлэгч*

Д.Сүнжид *Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.), Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, Удирдлагын академийн дэд профессор*

Накамура Масаки *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), Япон Улсын Нагоягийн их сургуулийн Эдийн засгийн сургуулийн дэд профессор*

Ц.Цогт *Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D.), Улсын дээд шүүхийн шүүгч*

М.Уянга *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор*

Б.Улаанбаатар *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), МУИС-ийн ХЗС-ийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор*

Ц.Давхарбаяр *Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.), МУИС-ийн ХЗС-ийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор*

Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга: **С.Цэрэндолгор** *Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан*

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief: **Kh.Erdem-Undrakh** *Dr.jur., Director, The National Legal Institute of Mongolia, Honorary Assoc. Prof., NUM*

Executive Editor-in-Chief: **P.Amarjargal** *Ph.D., Scientific Secretary, The National Legal Institute of Mongolia*

Editorial Board:

S.Narangerel *Sc.D., Member of the Academy of Sciences, Emeritus Professor, National University of Mongolia*

S.Narangerel *Sc.D., Member of the Academy of Sciences, Emeritus Professor, National University of Mongolia*

Ts.Sarantuya *Prof. Sc.D., Hanns-Seidel Stiftung der Mongolei*

D.Zumberellkham *Prof. Ph.D., Member of the Civil Service Council of Mongolia*

Anna Tumurova *Prof. Ph.D., the Department of Theory and History of Law, Buryat State University, Russian Federation*

Park Jeon Wong *Prof. Ph.D., Dean, College of Law & Graduate School of Legal Affairs, Kookmin University, South Korea*

Tom Ginsburg *Prof. Ph.D., The University of Chicago, USA*

J.Erkheskhulan *Prof. Ph.D., Director of the Legal Clinic, School of Law, National University of Mongolia*

D.Sunjid *Assoc. Prof. Dr.jur., National Academy of Governance, Mongolia*

Masaki Nakamura *Assoc. Prof. Ph.D., Faculty of Business Administration, Nagoya University of Economics, Japan*

Ts.Tsogt *LL.D., Judge, Supreme Court of Mongolia*

M.Uyanga *Assoc. Prof. Ph.D., Public Law Department, School of Law, National University of Mongolia*

B.Ulaanbaatar *Assoc. Prof. Ph.D., Private Law Department, School of Law, National University of Mongolia*

Ts.Davkharbayar *Assoc. Prof. Ph.D., Private Law Department, School of Law, National University of Mongolia*

Associate Editor: **S.Tserendolgor** *Researcher, The National Legal Institute of Mongolia*

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

State Registration Number:279
ISSN: 2226-9185
The National Legal Institute publishes Mongolian Journal of Law five times per year.

Address: 4th Khoroo, Chingeltei District, Lawyer's Street-1, Ulaanbaatar-15160, Mongolia
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.nli.gov.mn
E-mail: lawjournal@legalinstitute.mn

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ

Шүүхийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь 11
МУИС-ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн профессор, хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан

Улсын дээд шүүхийн чиг үүргийн талаар харьцуулсан шинжилгээ 114
МУИС-ийн ХЗС-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, дэд профессор, хууль зүйн ухааны доктор А.Бямбажаргал

Монгол Улсын шүүхийн томилгооны системийг боловсронгуй болгох нь 127
"Оюуны-Инноваци" ТББ-ын гүйцэтгэх захирал П.Баттулга

ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН

Мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, зүйлчлэлийн тулгамдсан асуудал 141
МУИС-ийн ХЗС-ийн гэрээт дэд профессор, хууль зүйн ухааны доктор Х.Эрдэм-Ундрах
Эрх зүйч Э.Мөнхболд

Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын бүрэн эрх - тусгай механизмийн гүйцэтгэх үүрэг 158
НҮБ-ын Суурин зохицуулагчийн газрын Хүний эрхийн үндэсний шинжээч Б.Болорсайхан

Цар тахал ба олон улсын харилцааны зохицуулалт 172
Хуульч О.Чулуунцэцэг
Худалдаа, үйлдвэрлэлийн их сургуулийн ахлах багш С.Рэнцэндорж

Байгаль орчны салбар дахь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, эрх зүйн орчны төлөв байдал, тулгамдсан асуудал 182
Удирдлагын академийн докторант Б.Отгонтөгс

Аюулгүй байдал, түүний үзэл баримтлал, арга зам 192
ДХИС-ын Хил судлалын ухааны докторант, дэд хурандаа М.Баярсайхан

Эд юмсын эрхийн үндэс газар болох тухай 201
Өмгөөллийн Түвшинтөгс энд Ганхүрэл ХХК-ийн өмгөөлөгч А.Түвшинтөгс

БНХАУ-ын "Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль"-ийн хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах талаарх заалт, түүний ач холбогдол 209
БНХАУ-ын Зүүн Хойд бүсийн Ойн их сургуулийн магистрант Г.Намуунзул

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ

Прокурорын зэрэг дэвийг харьцуулан судлах нь **217**
УЕПГ-ын сургалт хариуцсан прокурор, хууль зүйн ухааны доктор Ц.Мөнхбат

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн хэлбэр, түүний хэрэглээ, эрх зүйн зохицуулалт **226**
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Б.Сүндэрьяа

Татвар ногдуулах ба хураах ажиллагаа, тэдгээрийн харилцан хамаарал **237**
МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дадлагажигч багш, LL.M., Н.Лхамцэрэн

Сонгуулийн тогтолцоо ба хөгжлийн бодлого **245**
ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн ЭШДэдА М.Долгорсүрэн

Гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд хүлээлгэх ялын бус эрүүгийн хариуцлагыг боловсронгуй болгох нь **255**
Эрх зүйч Ч.Болормаа

ШИНЭ ЭРДЭМТНИЙ ИНДЭР

Хууль зүйн ухааны доктор Ц.Мөнхбат **269**
Хууль зүйн ухааны доктор Д.Батболд **270**

МЭДЭЭЛЭЛ

Шинэ ном: Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн орчуулга **271**
Скопус олон улсын санд сэтгүүл бүртгүүлэхэд тавих шаардлага **272**
“Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүлийн журам **275**

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW

Strengthening the Judicial Independence and Impartiality under the Draft of the Law on Courts 11
O.Munkhsaikhan, LL.D., Professor, Public Law Department, School of Law, NUM

Comparative Analysis on the Functions of the Supreme Courts 114
A.Byambajargal, S.J.D., Assoc. Prof., Scientific Secretary, School of Law, NUM

Strengthening the Judicial Appointment System of Mongolia 127
P.Battulga, Executive Director, "Oyuny-Innovation" NGO

LEGAL RESEARCH OVERVIEW

The Current Issues of Legal Regulation and Classification of Money Laundering 141
Kh.Erdem-Undrakh, Dr.jur., Honorary Associate Professor, School of Law, NUM
E.Munkhbold, LL.B.

Mandates of National Human Rights Commission – Role of Special Mechanisms 158
B.Bolorsaikhan, LL.M., National Human Rights Analyst, UN Resident Coordinator's Office in Mongolia

The Plague and International Relations Regulation 172
O.Chuluuntsetseg, Lawyer
S.Rentsendorj, Senior Lecturer, National University of Commerce and Business

The Conditions of the Legal Environment and Issues of Public-Private Partnerships in the Environmental Sector 182
B.Otgontugs, Ph.D. Candidate, National Academy of Governance of Mongolia

Safety, its Concepts and Ways 192
M.Bayarsaikhan, Lieutenant Colonel, Ph.D. Candidate, Graduate School, University of Internal Affairs

Land, being the Basis of Things Rights 201
A.Tuvshintugs, Lawyer, Tuvshintugs and Gankhurel Attorney LLC

Investment Protection Articles and Significances of the Law on Foreign Investment of People's Republic of China 209
G.Namuunzul, LL.M. Candidate, NorthEast Forestry University, People's Republic of China

IMPLEMENTATION OF EFFICIENCY AND LAW

Comparative Study of Prosecutor's Degree 217
Ts.Munkhbat, Ph.D., Prosecutor, The State General Prosecutor's Office of Mongolia

АРХИВЫН ҮНДЭСНИЙ НЭЛЭГЧ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Types of Presidential Veto of Mongolia, its Use and Legal Regulation **226**
B.Sunderiya, Ph.D. Candidate, School of Law, NUM

Relationship between Tax Imposition Procedure and Tax Collection Procedure **237**
N.Lkhamtseren, LL.M., Nagoya University,
Trainee Lecturer, Public Law Department, School of Law, NUM

Electoral System and Development Policy **245**
M.Dolgorsuren, Sub-researcher, Mongolian Academy of Sciences Institute of Philosophy

To Developing Unpunishment Criminal Liability for Juveniles **255**
Ch.Bolormaa, LL.B.

NEW SCHOLARS IN THE FIELD

D.Batbold, Ph.D., School of Law, NUM **269**
Ts.Munkhbat, Ph.D., School of Law, NUM **270**

NOTES

Recent Publication: Basic Law of Germany (Unofficial translation) **271**
Scopus Criteria for Journals **272**
Standard Operating Procedures of the Mongolian Journal of Law **275**

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ЕРӨНХИЙ ЭРХЛЭГЧИЙН ЗУРВАС

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийг 2003 оноос тасралтгүй эрхлэн гаргасаар өдгөө нийт 78 дугаарыг нийтийн хүртээл болгожээ. Сэтгүүл нь улирал тутмын хэвлэл бөгөөд жилдээ монгол хэлээр дөрөв, англи хэлээр нэг, нийт 5 дугаар гардаг билээ. Эрхэм уншигч Танд 79 дэх дугаараа өргөн барьж буйгаа үгээр илэрхийлэхийн сацуу энэ удаагийн дугаарын хувьд хэд хэдэн онцлог шинжийг агуулсан гэдгийг дурдахгүй өнгөрч боломгүй.

Монгол Улсын Шүүхийн тухай багц хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэж буй энэ чухал цаг үед манай сэтгүүл "Хууль төрөхийн өмнө" буландаа тус хуульд холбогдох асуудлаар тэргүүлэх эрдэмтэн, судлаачид, салбарын мэргэжилтнүүдийн бичсэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, хуулийн төсөлд өгсөн саналыг нийтэлж байгааг дурдахад таатай байна.

Түүнчлэн, бид сэтгүүлийнхээ редакцийн нийтлэлийн бодлого, үйл ажиллагаандаа баримтлах журмыг шинэчлэн боловсруулж, баталсан бөгөөд энэхүү өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан сэтгүүлийн нийтлэлд тавих хэлбэр болон агуулгын шаардлагыг өндөрсгөж, хянан магадлагаа (англ. A Peer Review)-ны хуудсаа шинэчиллээ. Ингэснээр бид олон улсад нэр хүнд бүхий Скопус (Scopus)-ийн судалгааны бүтээлийн санд сэтгүүлээ бүртгүүлэх эрхэм зорилтдоо нэг алхам ойртож буй хэрэг юм.

Дээрх өөрчлөлттэй холбогдуулан хийсэн дараагийн том алхам нь "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн зөвлөл (англ. Editorial Board)-ийг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн, нэр хүнд бүхий эрдэмтдээр бүрдүүлсэн явдал болно. Тухайлбал, ОХУ-ын Буриадын Улсын их сургуулийн профессор, хууль зүйн ухааны доктор Анна Тумурова, АНУ-ын Чикагогийн их сургуулийн профессор, хууль зүйн ухааны доктор Том Гинсбург, Япон Улсын Нагоягийн их сургуулийн дэд профессор, доктор Накамура Масаки, БНСУ-ын Кукмины их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн тэнхимийн эрхлэгч, хууль зүйн ухааны доктор Пак Жеон Вон нарын эрдэмтдээр багаа бүрдүүлсэн нь нэр төрийн хэрэг билээ.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны салбарыг хөгжүүлэхэд дотоодын нэр хүнд бүхий, өндөр түвшинд мэргэшсэн эрдэмтэн, судлаачдын санал, хувь нэмэр нэн чухал болохын хувьд сэтгүүлийн зөвлөлд ажиллах тухай бидний саналыг уриалгахан хүлээн авсан академич С.Нарангэрэл, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Ц.Сарантуяа, хууль зүйн ухааны доктор Д.Зумбэрэллхам, доктор Ж.Эрхэсхулан, доктор Д.Сунжид, доктор Ц.Цогт, доктор М.Уянга, доктор Б.Улаанбаатар, доктор Ц.Давхарбаяр нартаа гүн талархал илэрхийлье.

Энэ ташрамд, "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүнээр ажиллаж, үнэт цаг, мэдлэг оюунаа зориулсан үе үеийн эрдэмтэн, судлаачдадаа мөн гүнээ талархаж буйг хүлээн авна уу.

Мэргэжлийн эрдэм шинжилгээний сэтгүүлийг хөгжүүлэх, олон улсын стандартад

нийцүүлэх зорилготой бидний үйлсэд нийтлэлээ ирүүлсэн, ирүүлдэг, ирүүлэх гэж буй зохиогч Та бүхний оюуны бүтээл хамгийн чухал байр суурь эзэлдэг тул зохиогч нартаа талархаж буйгаа илэрхийлье.

Төгсгөлд нь, ”Хууль дээдлэх ёс“ сэтгүүлийн эрхэм уншигч, захиалагчид төдийгүй эрдэмтэн, судлаачид болон хууль зүйн салбар гэх их айлд харьяалагддаг хэн бүхэнд айсуй 2021 оны гэгээн мэндийг дэвшүүлж, эрдмийн их үйлсэд тань өндөр амжилтыг хүсэн ерөөе!

Та бүхнийг хүндэтгэсэн,

“Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүлийн Ерөнхий эрхлэгч,
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
хууль зүйн ухааны доктор Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ХҮРЭЭНД ШҮҮХИЙН ХАРААТ БУС, ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ НЬ[1]

О.Мөнхсайхан
МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн профессор,
хууль зүйн ухааны доктор

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсын Засгийн газар Шүүхийн тухай хуулийн төсөл /цаашид “ШТХ-ийн төсөл” гэх/-ийг эцэслэн боловсруулж 2020.04.10-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлсэн. Үүний зэрэгцээ 2020.04.23-нд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Шүүхийн тухай болон Шүүгчийн эрх зүйн байдал, сахилга, хариуцлагын тухай хууль /цаашид “ШЭЗБСХТХ” гэх/-ийн төслүүдийг мөн өргөн мэдүүлсэн. Энэ өгүүлэлд Засгийн газрын болон Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн эдгээр төслийн заалт бүрийг нэг бүрчлэн үнэлж дүгнэх бус, харин шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдалд нөлөөлөх гол заалтуудыг сонгон авч анализ хийхийг зорив. Энэ өгүүллийг олон улсын сайн туршлага, дотоодод тулгарч байсан бэрхшээлээс авсан сургамжид үндэслэн бичив.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Шүүхийн тухай хууль, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүгчийн сахилга, Шүүгчийн сахилгын хороо, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, Улсын дээд шүүх

[1] Энэхүү судалгааны үр дүнгээр бэлтгэсэн илтгэлийг 2020.08.14-нд Стратеги академиас зохион байгуулсан “Монгол Улс дахь шударга шүүх ба шүүхийн хараат бус байдал” хэлэлцүүлэгт, мөн 2020.09.22-нд УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо болон Шүүхийн тухай хуулийн ажлын хэсгээс зохион байгуулсан “Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ төсөл” сэдэвт хэлэлцүүлэгт тус тус танилцуулж хэлэлцүүлсэн болно. Энэхүү өгүүллийн эхний ноорог Стратеги академийн Стратегийн судалгаа сэтгүүлийн 2020 оны 9 сарын №2, Тусгай дугаарын 9-94-р хуудаст хэвлэгдсэн.

I. Оршил

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны цахим хуудас дээр 2020.01.31-нд Монгол Улсын ШТХ-ийн төслийг[2] эхний байдлаар нийтэлсэн билээ. Судлаачийн хувьд энэхүү төслийг судалсны үндсэн дээр боловсруулсан дэлгэрэнгүй санал (А4-ийн хэмжээтэй цаасны 84 нүүр санал)-ыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын тушаалаар байгуулсан Ажлын хэсэгт 2020.03.05-нд имэйлээр хүргүүлж цахимаар хэвлүүлсэн.[3] Ажлын хэсгээс судлаач миний төдийгүй бусад иргэн, байгууллага, албан тушаалтны саналыг хүлээн авч, нухацтай хэлэлцэн төсөлдөө боломжоороо тусган чамбайруулсанд талархана.

Монгол Улсын Засгийн газар ШТХ-ийн төслийг эцэслэн боловсруулж 2020.04.10-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлсэн. Үүний зэрэгцээ 2020.04.23-нд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Шүүхийн тухай болон ШЭЗБСХТХ-ийн төслүүдийг мөн өргөн мэдүүлсэн. Энэ өгүүлэлд Засгийн газрын болон Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн эдгээр төслийн заалт бүрийг нэг бүрчлэн үнэлж дүгнэх бус, харин шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан, хариуцлагатай байдалд нөлөөлөх гол заалтуудыг сонгон авч анализ хийхийг зорив. Энэ өгүүллийг олон улсын сайн туршлага, дотоодод тулгарч байсан бэрхшээлээс авсан сургамжид үндэслэн бичив. Мөн, ШТХ-ийн төслийн агуулга 2019.11.14-ний Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, түүнийг товч илэрхийлэл болсон Монгол Улсын Их Хурлын 2020.01.09-ний өдрийн “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолд нийцсэн байдлыг нягтлахыг хичээсэн.

Энэ өгүүлэл нь Оршил, Дүгнэлтээс гадна (II) “Шударга бусын хонгил”-ыг нурааж шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах нь; (III) Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, (IV) Шүүгчийн сахилга ба Шүүхийн сахилгын хороо, (V) Улсын дээд шүүх гэсэн үндсэн дөрвөн бүлгээс бүрдэнэ.

II. “Шударга бусын хонгил”-ыг нурааж шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах нь

А. Үндсэн хуульд тодорхой заагаагүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид өгөхгүй

Ихээхэн мөнгөн дүнтэй эсвэл улстөрийн том ашиг сонирхлыг хөндсөн маргааныг шийдэхэд зөвхөн хууль, нотлох баримтаар биш, харин улстөрийн болон бусад зүй бус нөлөө орох эрсдэл байгааг “шударга бусын хонгил” гэж улс төрийн хэллэгээр хэлж байгаа гэж ойлгодог. Үнэхээр ийм эрсдэл үүсэх нөхцөл бий. Зарим тодорхой хэргийг шийдэж байгаа байдал, тэр шийдвэр гаргаж байгаа цаг момент зэргээс ийм эрсдэл байна гэж хардах хүмүүс байна. Үүнээс гадна олон улсын судалгаанаас иймэрхүү дүр зураг ч харагддаг. Жишээлбэл, Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индексийн хүрээнд 140 гаруй улс дахь шүүхийн хараат бус байдлыг үнэлж жил бүр эрэмбэлдэг. Монгол Улсын хувьд 2011 онд 2.6 үнэлгээ авч 122-т жагсаж байсан ч уг үнэлгээ баг багаар нэмэгдэж 2016 онд гэхэд 3.2 үнэлгээ авч 100-д жагссан. Гэвч, 2017 ондоо 3 үнэлгээ авч 110-т, 2018 онд 2.8 үнэлгээ авч 113-т, 2019 онд 2.6 үнэлгээ авч 120-т жагсаж буурч байна. Шүүхийн хараат бус байдлын энэ судалгааг бизнес эрхэлж байгаа хүмүүсээс авч дүгнэдэг тул бизнес эрхлэгчид өөрсөдтэй нь холбоотой маргаан шударгаар шийдэгдэж байгаа дээр тун хангалтгүй гэжээ.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

[2] Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга), Үзэл баримтлал, Танилцуулга, Дагалдах хуулиудын төслүүдийг дараах линкээр татаж авах боломжтой: https://mojha.gov.mn/newmojha/?topic=%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b3%d0%be%d0%bb-%d1%83%d0%bb%d1%81%d1%8b%d0%bd-%d1%88%d2%af%d2%af%d1%85%d0%b8%d0%b9%d0%bd-%d1%82%d1%83%d1%85%d0%b0%d0%b9-%d1%85%d1%83%d1%83%d0%bb%d1%8c-%d1%88%d0%b8%d0%bd%d1%8d

[3] О.Мөнхсайхан, *Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал*, УБ, Нээлттэй нийгэм форум, 2020 он, https://www.forum.mn/res_mat/2020/Shuuhiin_huuliinTusuldSanal.pdf

Ерөнхийлөгчийн зүгээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нөлөөлөх хэмжээний хэт их эрх мэдлийг Үндсэн хуулиас гадуур төвлөрүүлсэн байгаа нь “шударга бусын хонгил” гэх эрсдэлийг үүсгэх нэг шалтгаан болдог. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар нэлээн өргөн эрх мэдэлтэй. Жишээлбэл, тэрээр Засгийн газарт чиглэл өгөх, ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг УИХ-тай зөвшилцөж томилох гэх мэт гүйцэтгэх эрх мэдэл рүү орсон бүрэн эрхтэй. Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд ч хууль санаачлах, хориг тавих гэх мэт бүрэн эрх бий (Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1.1, Хорин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг). Мөн, Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (цаашид “ШЕЗ” гэх) санал болгосноор шүүгчийг томилох, Дээд шүүхийн санал болгосноор ерөнхий шүүгчийг нь томилох, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг УИХ-тай зөвшилцөн томилох, Үндсэн хуулийн цэцийн 9 гишүүний 3-ыг санал болгох бүрэн эрхийг тус тус хэрэгжүүлдэг (Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2, Тавин зургадугаар зүйлийн 2).

1992 оны Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэж заасан байв. Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид багшийн бичсэнээр энэ заалтын үзэл баримтлалыг ингэж бичжээ:

> Тодорхой бүрэн эрх нь үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүний хууль зүйн хувьд нарийвчлан журамласан (процедурчилсан) амьдралын тодорхой нөхцөл байдалд (гипотезид) уг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхойлж үйлдэл, арга замаар (диспизици-ээр) дэлгэрүүлсэн байдаг. Жишээ нь, Ерөнхийлөгчөөс хуульд ямар үндэслэлээр хэдийд хориг тавьж болох, түүнийг УИХ хүлээн зөвшөөрөхгүй бол хэрхэх, зөвшилцөөд тохирохгүй бол яах, уучлалыг ямар үндэслэлээр үзүүлэх, төрийн дээд ямар цолыг ямар болзлоор хэдийд хүртээх гэх мэт. Энэ мэт мянга мянган бичил асуудлыг Үндсэн хуульд л чихэж оруулаад байж болох уу даа.[4]

Иймд, Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь анхнаасаа Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүнийг нарийвчлан журамласан тодорхой бүрэн эрхийг л хуульчлах агуулгатай байжээ. Гэтэл, өнгөрсөн хугацаанд Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь энэ үзэл баримтлалаараа хэрэгжээгүй, харин уг заалтыг гажуудах замаар Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээнээс хальсан бусад олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгож, Ерөнхийлөгчийн зүгээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн олон асуудалд хөндлөнгөөс хутгалдан орох, нөлөөлөх нөхцөл үүсгэж, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцэл алдагдахад хүргэсэн. Жишээлбэл, Улсын дээд шүүхийнхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилох (1993 оноос), шүүгчийг түдгэлзүүлэх, огцруулах, чөлөөлөх (1993 оноос), Шүүхийн сахилгын хороо (2012 оноос Шүүхийн ёс зүйн хороо)-ны дарга, гишүүнийг томилох (2002 оноос) гэх мэт бүрэн эрхийг ердийн хуулиар Ерөнхийлөгчид шилжүүлэн өгсөн. Мөн, 2019 онд ҮАБЗ-өөс зөвлөмж гарвал ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийг хугацаагүй түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулж, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, АТГ-ын дарга, дэд дарга нарын бүрэн эрхийг ч ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр дуусгавар болгодог болсон. ҮАБЗ-ийг Ерөнхийлөгч тэргүүлдэг, Ажлын албыг нь томилж удирддаг. Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхэд хамаарахгүй маш олон ийм бүрэн эрхийг хэтрүүлж өгснөөс болж Ерөнхийлөгчид хэт их эрх мэдэл төвлөрч төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцэл алдагдахад хүрсэн. Жишээлбэл, авлигын гэмт хэргийг шалгах үүрэгтэй АТГ-ын удирдлагыг Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүлдэг, тэр гэмт хэргийг шалгаж

[4] Б.Чимид, *Төр ба эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал,* Нэгдүгээр дэвтэр, УБ, 2008 он, 152-153 дахь тал.

байгаа процесс хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг Улсын ерөнхий прокурорыг Ерөнхийлөгч томилж байна. Дээрээс нь тэр маргааныг шийддэг шүүгч, ерөнхий шүүгчдийг томилох, хариуцлага тооцоход Ерөнхийлөгч маш нөлөөтэй. Энэ нөхцөлд олон нийтийн хардаж хэлээд байгаа шиг тодорхой хэрэг, маргаанд Ерөнхийлөгчийн институцийн зүгээс зүй бусаар нөлөөлөх бодитой эрсдэл бий.

2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-ийн анхны үзэл баримтлалыг нь тодруулан “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур Ерөнхийлөгчид хуулиар ямар ч бүрэн эрх олгож болохгүй гэх үзэл баримтлалаар орсон. 2019.06.06-нд өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгохоор өөрчилөн найруулна” гэж бичсэн. Тийм ч учраас, энэхүү үзэл баримтлалыг тодотгох үүднээс “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” УИХ-ын 2020.01.09-ний 02 дугаар тогтоолын 2.3.2-т “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид зөвхөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрхийнх нь хүрээнд тодорхой бүрэн эрх олгож байхаар зохицуулах,” “Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон бүрэн эрх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд байх нэмэлт, өөрчлөлтийг холбогдох хууль тогтоомжид оруулах” гэж бичжээ.[5] УИХ-ын дарга Г.Занданшатар Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур Ерөнхийлөгчид хуулиар бүрэн эрх олгохыг хориглох заалт Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт орсноор түүний дагуу Ерөнхийлөгч дээр хэт төвлөрсөн бүрэн эрхүүд хасагдаж, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг буцаан сэргээж “шударга бусын хонгил” нуран унана гэж 2019.07.10-нд маш тодорхой хэлж тайлбарласан байдаг.[6] Мөн, 2019.11.14-нд Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхээс нь гадуур нэмж бүрэн эрхийг хуулиар олгож болохгүй хэмээн ойлгож байсан.[7]

Иймээс, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг томилох, түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны дарга, гишүүнийг санал болгох, томилох зэрэг бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйл болон бусад зүйлээр олгоогүй учраас эдгээр бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэх хууль баталбал Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг зөрчинө.

Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг хуулиар нэмж өгч болохгүй гэхээр зарим нэг шүүмжлэл гарч буй[8] нь үндэслэлгүй муутай. Тухайлбал, нэгд, Ерөнхийлөгчийн оролцоог бүр мөсөн алга болгох гээд байна гэж байгаа юм. Гэтэл Ерөнхийлөгч шүүх эрх мэдлийн хүрээнд гурван үндсэн бүрэн эрх эдлэхийг Үндсэн хуульд маш тодорхой заасан, түүнийгээ л хэрэгжүүлнэ. Тодруулбал,

[5] *Төрийн мэдээлэл*, 2020 он №03 /1105/, 110-111.

[6] УИХ-н дарга Г.Занданшатар, “IN OUT ярилцлага” (2019.08.26-нд онлайн хэвлэсэн), https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbg8&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3BYsMkSyJeMOFUIwMmGxPVAmgSgYrioQV5Qpq0_5LhyG1ZlCAEQmYIlwE

[7] А.Бямбажаргал: “Онцгой нөхцөл мөн гэж үзвэл эдийн засгаас хамаарахгүйгээр сонгууль хойшилно,” *Өдрийн сонин*, 2020.05.04; О.Мөнхсайхан: “УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай,” *Ikon.mn* 2019.09.23, https://ikon.mn/opinion/1ohj; О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа, *Өдрийн сонин*, 2019.11.18.

[8] “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг төслийн танилцуулга-хэлэлцүүлэг (видео бичлэг),” *GoGo.mn*, 2020.09.22, https://gogo.mn/r/3xnq2

Дээд шүүхийн санал болгосноор түүний ерөнхий шүүгчийг, УИХ-тай зөвшилцөж Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг тус тус томилох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлэх нь хэвээрээ байгаа. Мөн, шүүхийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-ийн санал болгосноор шүүгчийг томилж оролцож байгаа нь ч өөрчлөгдөөгүй. Тэгэхээр Ерөнхийлөгчийн оролцоог огт байхгүй болгож байна гэх нь утгагүй. Хоёрт, ШЕЗ болон Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүнийг томилох, санал болгох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч эдлэх ёстой, энэ нь Үндсэн хуулийн шүүгчийг томилох Тавин нэгдүгээр дүгээр зүйлд заасан бүрэн эрх дотроос урган гарч байгаа юм гэж зарим хүн хэлээд байгаа юм. Ийм зүйл бол огт байхгүй. Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлд ШЕЗ-ийн санал болгосноор шүүгчийг Ерөнхийлөгч томилно гэж заасан бөгөөд ШЕЗ-ийг Ерөнхийлөгч томилно гэх зүйл Үндсэн хуулийн аль ч заалтад байхгүй. Энэ бол Ерөнхийлөгчийн оролцох асуудал биш. Хуульчдаас шүүгчийг шилж олох ШЕЗ-ийг Ерөнхийлөгч өөрөө байгуулалцаад, түүнээс санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч өөрөө шүүгчээр томилно гэдэг бол уг томилгоог Ерөнхийлөгчөөс хэт хамааралтай болгоно. Ийм байх байсан бол Үндсэн хуулиар ШЕЗ-ийг тусгайлан байгуулахгүй байсан төдийгүй энэ нь 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй илт зөрчилдөнө.

Б. Улсын дээд шүүх болон бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилох, сонгох

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 2-т зааснаар “Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.” Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйл болон бусад зүйл, заалтаар олгоогүй. Иймээс, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 8.3, ШТХ 12.4)-д “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч …томилно” гэж заасан нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-т зааснаас хальж уг заалтыг зөрчиж, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлд заасан шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмыг алдагдуулна.

Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг тодруулах асуудлыг УИХ онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуулиар шийдвэрлэх боловч Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан “хууль дээдлэх” зарчим,[9] Дөчин есдүгээр зүйлд заасан “шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдал”-ийн зарчмуудад нийцүүлэн зохицуулах үүрэгтэй. Жишээлбэл, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийн орон тоог нээлттэйгээр зарлах, нэр дэвшүүлэх замаар тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо сонгодог байх нь олон улсын сайн туршлага юм. 2010 онд ЕАБХАБ-ын Ардчилсан инстүүц, хүний эрхийн газраас Германы Макс Планк инстүүцтэй хамтран Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүхийн хараат бус байдлыг судалж зөвлөмж (цаашид “Киевийн зөвлөмж” гэх) гаргасан бөгөөд энэхүү судалгаанд ЕАБХАБ-ын 19 оролцогч улсыг төлөөлсөн 27 эрдэмтэд, практик хуульчдыг оролцуулсан. Энэ чухал зөвлөмжид “Тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо ерөнхий шүүгчээ сонгодог байх нь сайн хувилбар”[10] гэж заасан. Венецийн комисс мөн тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо ерөнхий шүүгчээ сонгохыг дэмжиж ирсэн.[11] Засгийн газрын төсөл (ШТХ 37.5)-д “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчдийн

[9] Хууль дээдлэх зарчим нь эрх зүйт төрийн илэрхийлэл. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь эрх зүйт төрийн салшгүй нэг хэсэг” гэдгийг Үндсэн хуулийн цэц хүлээн зөвшөөрсөн: *УИХ э. О.Баясгалан*, Үндсэн хуулийн цэц, Дүгнэлт 10, 2016.09.28; *УИХ э. О.Баясгалан*, Үндсэн хуулийн цэц, Тогтоол 5, 2016.11.16.

[10] OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 5.

[11] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Bulgaria Opinion On The Judicial System Act, CDL-AD(2017)018, 7.

зөвлөгөөнөөс гурван жилийн хугацаагаар сонгох бөгөөд түүнийг тухайн шүүхэд нь нэг удаа улируулан сонгож болно" гэж заасан нь олон улсын сайн туршлагад болон шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын зарчимд нийцэж байна.

Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 37.4 болон Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ)-ийн 8.2-т "Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор шүүгчдийнх нь дотроос Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно" гэж заажээ. Энэ заалтаар Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн нэр дэвшүүлсэн шүүгчийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоор Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ татгалзаж болохоор байгаа нь Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т буй "хууль дээдлэх" зарчим, Дөчин есдүгээр зүйлд буй шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлын зарчим үл нийцнэ. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон үүнээс өмнөх хуулийн зохицуулалтын ийм дутагдалтай байдлаас болж Ерөнхийлөгч Улсын дээд шүүхийн санал болгосон шүүгчийг томилохоос үзэмжээрээ татгалзаж шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулж ирсэн. Жишээлбэл, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр есөн жил ажилласан Ц.Зориг 2019.03.28-нд уг албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн. Улмаар, 2019.04.03-ны өдөр Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан болж, Д.Ганзориг тус шүүхийн Ерөнхий шүүгчид нэр дэвшин, шүүгчдийн олонхын санал авсан ч Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын зүгээс Д.Ганзоригийг Ерөнхий шүүгчээр томилохыг татгалзсан бөгөөд ийнхүү татгалзахдаа ямар ч үндэслэлийг олон нийтэд илэрхийлээгүй нь шүүхийн бие даасан байдалд үл нийцнэ.[12] 2019.05.07-нд Дээд шүүхийн зөвлөгөөнийг дахин зохион байгуулж, Ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд Х.Батсүрэнг санал болгохыг олонхын саналаар шийдвэрлэж, улмаар түүнийг Ерөнхий шүүгчээр томилох зарлигийг Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2019.05.09-нд гаргасан. Мөн, Ерөнхий шүүгчийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс томилж буй тохиолдолд зөвхөн үндэслэл бүхий татгалзал хийхийг Киевийн зөвлөмжид тусгажээ.[13] Тиймээс, Ерөнхийлөгч зөвхөн үндэслэл бүхий тохиолдолд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилохоос татгалзах, уг үндэслэлээ шийдвэртээ бичгээр тусгах, улмаар Улсын дээд шүүх Ерөнхийлөгчийн татгалзлыг үндэслэлгүй гэж үзвэл хуралдаанд оролцсон гишүүний дийлэнх олонхын саналаар дахин нэр дэвшүүлэх, үндэслэлтэй гэж үзвэл өөр шүүгчийг томилуулахаар нэр дэвшүүлэхээр хуульчлах хэрэгтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийн томилгоог шүүгчид нэр дэвшүүлж томилох процесстой адилхан (ШТХ-ийн Засгийн газрын төслийн 37.1-37.3) зохицуулах нь зүйтэй.

Санал: *ШТХ-ийн Засгийн газрын төслийн 37.4-т "Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор шүүгчдийнх нь дотроос Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно" гэсний дараа "Улсын дээд шүүхийн санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхий шүүгчээр татгалзсан бол үндэслэлээ албан ёсоор бичгээр мэдэгдэнэ. Улсын дээд шүүх Ерөнхийлөгчийн үндэслэлийн дагуу дахин нягталж, томилохоос татгалзсан шалтгаан тогтоогдоогүй тохиолдолд хуралдаанд оролцсон гишүүний дийлэнх олонхын саналаар тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, нотлогдсон тохиолдолд Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно" гэж нэмэх.*

B. Ерөнхий шүүгчид хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг танах

Киевийн зөвлөмжид "Ерөнхий шүүгчийн чиг үүрэг нь тухайн шүүхийн бусад шүүгчийнхтэй адил шүүн таслах ажлаар л хязгаарлагдах ёстой" бөгөөд "шүүн таслах ажлын агуулгад нөлөөлөхүйц захиргааны шийдвэр гаргах нь зөвхөн ерөнхий шүүгч эрх

[12] О.Мөнхсайхан, "Ерөнхий шүүгчийн томилгоо шүүхийн бие даасан байдлыг аюулд оруулж байна!," *trends.mn*, 2020.05.22, https://www.trends.mn/n/9465
[13] Мөн тэнд, 5.

хэмжээ байх ёсгүй болно.”[14] Гэтэл, Монгол Улсад анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн ерөнхий шүүгчид хэт их эрх мэдэл өгч, шүүн таслах ажлын олон асуудлыг үзэмжээрээ шийдэх боломжийг хуулиар олгож ирсэн гэдгийг Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)[15]-ын шинжээчдийн тайлснаар харуулъя.

Нэгд, 2012 оны ШТХ-ын 13.1.3-т заасны дагуу Ерөнхий шүүгч “хуульд өөрөөр заагаагүй бол шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах” бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Энэ заалт нь шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилоход нөлөөлөх эсхүл шийдвэрлэх боломжийг ерөнхий шүүгчид өгч буй бол шүүх таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцсон, шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан хэрэг болно. Мөн, “албажуулах” онцгой эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх “онцгой эрхийг хэрэгжүүлэх хэмжүүр нөхцөлийг” хуульд тодорхой тусгаагүй.[16] Иймд, ЕАБХАБ-ын төдийгүй Европын Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЕЭЗХАХБ)-ын зөвлөмжид эдгээр бүрэн эрхийг хасахыг Монгол Улсад зөвлөжээ.[17]

Хоёрт, “шүүх хуралдааныг даргалах” бүрэн эрхийг бүх шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон Улсын дээд шүүхийн танхимын тэргүүнд өгсөн (2012 оны ШТХ-ийн 13.1.3, 14.1.3). Нэгэнт Ерөнхий шүүгч болон танхимын тэргүүнд ийм давуу эрх хуулиар өгсөн учраас уг хуулийн 25.2.2-т заасны дагуу Шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тогтоосон “шүүх хуралдаан даргалагчийн дараалал” тэдэнд үйлчлэхгүй гэж ойлгогдоно. ЕАБХАБ-ын шинжээчид үүнийг дараах үндэслэлээр зохимжгүй гэж дүгнэсэн:

> Эдгээр заалтууд нь ерөнхий шүүгчид нь тухайн шүүхийн/танхимын бүх шүүх хуралдааныг даргална гэсэн утгатай юм уу, эсвэл ерөнхий шүүгчийн оролцоо шаардсан тодорхой хэргүүдийн шүүх хуралдааныг даргалах утга илэрхийлж байгаа юм уу гэдэг нь ойлгомжгүй байна. Дээрх хоёр тайлбар ойлголт хоёулаа асуудалтай болно, ийм эрх мэдэл нь маргааныг хянан шийдвэрлэх явцад ерөнхий шүүгч /танхимын дарга нарт онцгой статус өгч, тэдгээр нь шүүх буюу танхимын хуралдааны даргын бүрэн эрх гэж ойлгогдохоор болгоно.[18]

Гуравт, 2012 оны ШТХ-ын 18.2, 21.1.4-ийн дагуу Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч тус тусын шүүхийн “шүүн таслах ажиллагаанд танхим харгалзахгүй оролцох”-оор хуульчилсан нь мөн л маргааны агуулгыг шийдвэрлэхтэй холбоотойгоор бусад шүүгчээс давуу эрхтэй болгосон.

> Ийнхүү Улсын дээд шүүхийн болон давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгчид нь бусад шатны ерөнхий шүүгч нараас ялгарч танхим харгалзахгүй шүүн таслах ажиллагаанд оролцох эрхтэй байгаа нь шүүн таслах ажиллагаа явуулах ерөнхий шүүгчдийн эрхийг тэнцвэргүй харагдуулж байна. Мөн эдгээр заалтуудын томьёолол нь ерөнхий шүүгчид өөрийн үзэмжээр аль шүүх

[14] OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), §11, 12.
[15] 2012 оны 11-р сарын 21-ны өдөр Монгол Улс ЕАБХАБ-ны гишүүн орон болсон.
[16] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §170.
[17] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §174; “Anti-Corruption Reforms in MONGOLIA: Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan,” (OECD 2019) 16.
[18] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §171.

> хуралдааныг даргалахаа эсвэл оролцохоо сонгох боломжтой үгүй эсэх нь ойлгомжгүй байна. Зарчмын хувьд хэрэг шүүн таслах ажиллагаан дахь ерөнхий шүүгч нарын зохисгүй оролцооноос урьдчилан сэргийлэх үүднээс болон ерөнхий шүүгч нарыг өөрийн үзэмжээр шүүн таслах ажиллагааг даргалах эсвэл оролцох буруу практик тогтохоос зайлсхийхийн тулд тэд нарын оролцох хэргүүдийг ерөнхий хэрэг хуваарилах журмын дагуу, объектив, санамсаргүй түүврийн арга байдлаар тогтоож байх нь зохимжтой болно...[19]

Дөрөвт, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч нь "хэргийн харьяаллын талаар шүүх болон танхим хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэх," давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч "шүүн таслах ажлын чиглэлээр тодорхой хэргийн харьяаллын талаар анхан шатны шүүхийн хооронд гарсан маргааныг хянаж зохих харьяаллыг тогтоох" бүрэн эрхтэй байхаар хуульчилсан (2012 оны ШТХ, 18.1.2, 21.1.3). ЕАБХАБ-ын шинжээчид үүнийг ч эргэн харахыг зөвлөсөн:

> Аливаа маргаан нь хуулийг тайлбарлахад үгүй гэхэд хэргийн харьяаллын тухай маргааны нөхцөлийг тайлбарлахад тус тус хүргэдэг учир ийнхүү онцгой эрх нь захиргааны төдий эрх мэдлээс дээгүүр бөгөөд шүүхийн үндсэн үйл ажиллагаанд илүү хамаардаг болно. Ийнхүү шүүхийн ажиллагааны чухал функцийг шүүгчдийн зөвлөл эсвэл хэрэг хуваарилах санамсаргүй түүврийн аргаар шүүгчид хуваарилж өгөхгүйгээр зөвхөн ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхэд тусгасан явдал нь ерөнхий шүүгчдийг бусад шүүгчидтэй харьцуулахад илт давуу, тусгай байр сууринд тавьж байна. [20]

Тавд, 2012 оны ШТХ-ын 18.1.1-ийн дагуу "танхимын тэргүүний ажлыг удирдан зохицуулах" бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчид өгсөн бөгөөд уг хуулийн 12.4-өөр Улсын дээд шүүхийн танхимын тэргүүнийг Улсын дээд шүүхийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн өргөн мэдүүлснээр Ерөнхийлөгч томилдог. Танхимын тэргүүнийг удирдан зохицуулах гэдгийн агуулга бүрхэг учраас Ерөнхий шүүгчийн зүгээс үзэмжээрээ хандах, захирах, үйл ажиллагаанд нь оролцох үүд хаалга нээлттэй. "Ийнхүү эрх мэдэл нь тухайн танхимын шүүгчдэд хөндлөнгийн нөлөөлөл үзүүлэх, цаашилбал шүүгчийн бие даасан байдалд аюул учруулах боломж олгохуйц нөхцөл бүрдүүлж байгаа" тул энэхүү бүрэн эрхийг хасахыг ЕАБХАБ-ын шинжээчид болон ЕЭЗХАХБ зөвлөсөн. [21]

2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулиар бусад шүүгч нарт байхгүй онцгой, давуу эрхүүдийг ерөнхий шүүгч болон танхимын тэргүүн нарт өгсөн явдлыг Ерөнхийлөгчийн болон Засгийн газрын ШТХ-ийн төсөлд хэвээр хадгалж буйг эргэн харах хэрэгтэй. Эдгээр давуу эрхүүд нь ерөнхий шүүгч болон танхимын тэргүүний зүгээс шүүн таслах үйл ажиллагаа болон шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэл үүсгэж байна. Мөн, Ерөнхий шүүгчид хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлж, тэдгээрийг бүгдийг нь Монгол Улсад Ерөнхийлөгч гэсэн улс төрийн албан тушаалтан томилдог хэвээр байвал шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг улам илүү аюул оруулдаг.

[19] ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §172.
[20] ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §173.
[21] ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §174; "Anti-Corruption Reforms in MONGOLIA: Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan," (OECD 2019) 16.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төсөл (Ерөнхийлөгчийн ШТХ-ийн төсөлд мөн адил заалтууд бий)-өөс дараах заалтуудыг хасах буюу эргэн харах саналтай байна:*

- *18.1.3.Ерөнхий шүүгч "шүүх хуралдааныг даргалах, хуульд өөрөөр заагаагүй бол шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах;" 28.1.3.Улсын дээд шүүхийн танхимын тэргүүн "хуульд заасан журмын дагуу шүүх хуралдааныг даргалах;"*
- *27.1.2. УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч "танхимын бүрэлдэхүүнийг батлах, хуульд заасан үндэслэлээр шүүх бүрэлдэхүүн хүрэлцэхгүй болсон тохиолдолд шүүх бүрэлдэхүүнийг томилох;" 30.1.1.давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч "хэрэг, маргааныг давж заалдах журмаар шийдвэрлэх шүүх бүрэлдэхүүнийг Зөвлөгөөнөөр хэлэлцүүлж, томилсон шийдвэрийг албажуулах;"*
- *30.1.3.давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч "тухайн шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд танхим харгалзахгүй оролцох;"*
- *27.1.3. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч "хуульд өөрөөр заагаагүй бол хэргийн харьяаллын талаар шүүх хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэх;" 28.1.5.Улсын дээд шүүхийн танхимын тэргүүн "хуульд өөрөөр заагаагүй бол хэргийн харьяалал тогтоох;" 30.1.2.Давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч "хуульд өөрөөр заагаагүй бол тодорхой хэрэг, маргааны харьяаллын талаар анхан шатны шүүх хооронд гарсан маргааныг хянаж, харьяаллыг тогтоох;"*
- *27.1.1. УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч "танхимын тэргүүний ажлыг удирдах;"30.1.4. Давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч "танхимын тэргүүний ажлыг удирдах."*

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Г. Шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах

Шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгох үндэслэлийг Засгийн газрын төсөл (ШТХ, 41.2)-д бичжээ. Эдгээр үндэслэлийн дийлэнх нь шүүгч өөрөө хүсэлтээ бичгээр гаргасан, өөр ажилд томилогдсон, сонгогдсон, нас барсан зэрэг тодорхой үйл явдал болсон, эсхүл шүүхийн шийдвэр гарсантай холбоотой шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгож чөлөөлөх агуулгатай байх тул эдгээр үйл явдлыг нягтлаад бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгох нь нэг талаар шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа болохоор байна. Уг төслийн 41.2.2-д "эрүүл мэндийн болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон" бол мөн бүрэн эрхийг нь дуусгавар болохоор заажээ.

Шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйл болон бусад зүйлээр Ерөнхийлөгчид олгоогүй. Иймээс, Засгийн газрын төсөл (ШТХ-ийн 41.2, 74.1.3)-өөр шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгож чөлөөлөх, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 13.4, 63.3)-өөр шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид тус тус өгөхөөр заасан нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-т үл нийцнэ.

Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор шүүгч болон шүүгч бус гишүүдийн тэнцвэртэй төлөөллөөс бүрдэж ажилладгийн хувьд ШЕЗ нь шүүгчийн буруутай үйл ажиллагаатай холбоогүй үндэслэлээр шүүгчийг түдгэлзүүлэх, уул үндэслэл арилсан тохиолдолд шүүгчийн бүрэн эрхийг сэргээдэг байх боломжтой. Жишээлбэл, Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 40.2-т "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

шүүгчийг сураггүй алга болсонд тооцсон шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон үндэслэлээр түдгэлзүүлэх бөгөөд түдгэлзүүлсэн үндэслэл арилсан бол бүрэн эрхийг сэргээнэ" гэж заажээ. Үүнтэй адилхан, ШЕЗ шүүгчийн буруутай үйл ажиллагаатай холбоогүй үндэслэл (жишээлбэл, чөлөөлөгдөх хүсэлтээ бичгээр гаргасан, өөр албан тушаалд шилжсэн, томилогдсон, сонгогдсон зэрэг)-ээр шүүгчийг чөлөөлөх бүрэн эрхийг шууд хэрэгжүүлэх боломжтой. ШЕЗ-ийн үйл ажиллагаа нь захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад байдаг учраас шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах боломж илүү нэмэгдэнэ.

Шүүгчийн буруутай үйл ажиллагаатай холбоотой үндэслэлээр түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх зарим тохиолдолд аливаа этгээдийн үзэмжээр шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдүүлэхгүйгээр зохицуулж болно. Тухайлбал, Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 40.1-т "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Сахилгын хорооны орон тооны гишүүнээр сонгогдсоноор шүүгчийн бүрэн эрх нь түдгэлзсэнд тооцогдох бөгөөд дараагийн гишүүн сонгогдсоноор бүрэн эрх нь сэргэнэ" гэж заасан нь шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмын хувь зүйтэй юм.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 41.2-оос "ийн саналыг үндэслэн Ерөнхийлөгч," 74.1.3-аас "албан тушаалаас нь чөлөөлүүлэх" гэдгийг тус тус хасах.*

Д. Урьдчилан тодорхойлсон, ил тод, объектив шалгуураар хэрэг хуваарилах

Хэрэг хуваарилах журам бол шударга шүүхээр шүүлгэх иргэний үндсэн эрхийн хамгийн чухал элементийн нэг. Европын зөвлөлийн сайд нарын хороо "Хуулиар урьдчилан тогтоосон, ил тод, объектив шалгуурт үндэслэн хэргийг хуваарилдаг байх нь хараат бус, төвийг сахисан шүүгчээр шүүлгэх эрхийн баталгаа бөгөөд хэргийн үр дүнд сонирхол бүхий аль нэг тал эсхүл бусад этгээдийн зүгээс хэргийн хуваарилалтад нөлөөлж болохгүй"[22] гэж зөвлөсөн. Киевийн зөвлөмжөөр "Хэрэг хуваарилалт тохиолдлын журмаар эсхүл шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс урьдчилан тогтоосон, тодорхой, объектив шалгуурт хийгддэг байх хэрэгтэй."[23] Шүүгчид хэрэг хуваарилах асуудал нь хуулиар эсхүл хууль заасны дагуу шүүхийн журмаар урьдчилан тогтоосон, объектив, ил тод шалгуурт үндэслэн хамгийн боломжит хэмжээнд шийдвэрлэгдэж байх хэрэгтэй бөгөөд үүнээс өөрөөр шийдвэрлэхэд зохих үндэслэл шаардлагатай гэж Венецийн комисс зөвлөсөн.[24] Тиймээс, хэрэг хуваарилах шалгуур нь нэг талаас урьдчилан тогтсон, объектив байх, нөгөө талаас тухайн онцгой тохиолдлын онцлогт тохирсон байх шаардлагатай төдийгүй хэвлэн нийтлэгдсэн байх хэрэгтэй.

[22] Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 4.
[23] OSCE and Max Planck, "Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability," (Kyiv, 23-25 June 2010) 4.
[24] CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, §§62, 81
See also CDL-AD(2002)026, Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia, §70.7. Веницийн комисс хэрэг хуваарилах журамд тавигдах шаардлага болон түүний үйлчилэхгүй байж болох нөхцөлийг тайлбарлахдаа: "[…] [T]he Venice Commission recommends that the Hungarian authorities use other mechanisms for the distribution of cases […] '[…] for example on the basis of alphabetical order, on the basis of a computerised system or on the basis of objective criteria such as categories of cases'. The general rules (including exceptions) should be formulated by the law or by special regulations on the basis of the law, e.g. in court regulations laid down by the presidium or president. It may not always be possible to establish a fully comprehensive abstract system that operates for all cases, leaving no room to decisions regarding allocation in individual cases. There may be circumstances requiring a need to take into account the workload or the specialisation of judges. Especially complex legal issues may require the participation of judges who are expert in that area. Moreover, it may be prudent to place newly appointed judges in a panel with more experienced members for a certain period of time. Furthermore, it may be prudent when a court has to give a principled ruling on a complex or landmark case, that senior judges sit in on that case. The criteria for making such decisions by the court president or presidium should, however, be defined in advance on the basis of objective criteria. […]." CDL-AD(2012)001, Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, §91.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

2012 оны ШТХ-ийн 25.2.8-т заасны дагуу Шүүгчдийн зөвлөгөөн нь "хэрэг хуваарилах журмыг батлах" асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Практикт шүүхүүд хэргийг "ямар нэгэн хөндлөнгийн оролцооноос ангид, тусгай системээр санамсаргүй түүвэр байдлаар хуваарилдаг гэж ойлгож байгаа"[25] боловч хэрэг хуваарилах журам тодорхойгүй бөгөөд үүнийг шүүх бүрийн шүүгчдийн зөвлөгөөн ялгаатай шийдвэрлэдэг. Ийм зохицуулалт асуудал үүсгэдэг: "Энэхүү заалтаар тухайн шүүх болгон нь хэрэг хуваарилах өөрийн журамтай гэсэн утга санаа гарч байна, энэ нь маш их асуудалтай, ялангуяа шүүгч нарын ажлын ачаалал их байдаг бөгөөд байнга нэмэгдэж байдаг, мөн авлига газар авах эрсдэлт нөхцөлийг үүсгэх магадлалтай болно… Үүний сацуу энэ нь нийт улс даяар хэрэг шийдвэрлэх үйл ажиллагаа ялгаатай явагдах нөхцөл үүсгэхээс гадна, будлиантуулахад хялбар хэрэг хуваарилах систем нь хээл хахууль, авлига үүсгэх орон зайг буй болгох юм"[26] Иймээс, "хэргийг бүрэн автоматаар (хүний оролцоогүйгээр) хуваарилдаг болох" эсхүл "наанадаж бүх шүүхүүд мөрдөх тодорхой, объектив шалгуурыг тогтоож өгөх"-ийг ЕАБХАБ-ийн шинжээчид болон ЕЭЗХАХБ (OECD) Монгол Улсад зөвлөжээ.[27]

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 19.2.6 (Ерөнхийлөгчийн ШТХ-ийн төсөлд адил заалт)-д "Тухайн шүүхийн нийт шүүгчээс бүрдсэн шүүгчдийн зөвлөгөөн хэрэг, нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт хуваарилах журмыг батлах" гэж заасныг хасаж, улмаар хэргийг бүрэн автоматаар (хүний оролцоогүйгээр) хуваарилах эсхүл бүх шүүхүүд мөрдөх тодорхой, объектив шалгуураар хуваарилахаар хуульчлах саналтай байна.*

III. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ба шүүгчийг шилж олохуй

А. ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнийг сонгох

2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно. Тэдгээр нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллах бөгөөд Зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгоно..." гэж заасан. ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнд өмнөх шиг шүүгчид давамгайлаад ирэхээр шүүгчийн явцуу ашиг сонирхлыг илүү баримтлаад хариуцлагыг нь сулруулах эрсдэлтэй. Шүүгчийг нь цөөлчих юм бол шүүгчийн хараат бус байдал руу халдах магадлалтай. Тиймээс шүүгч болон шүүгч бус гишүүнийг тэнцүү байхаар заасан нь хараат бус байдал болон хариуцлагын тэнцвэрийг олж байгаа юм. ШЕЗ-ийн 10 гишүүний 5-ийг шүүгчид өөрсдөөсөө шууд сонгож бүрдүүлж байгаа нь уг зөвлөлд ирэх зүй бус нөлөөллийг сааруулна, мөн бусад таван гишүүн нь шүүгч биш байх тул шүүгчийг шилж олох зэрэг шүүхийн асуудлыг зөвхөн шүүгчид шийддэг байдлыг бууруулж орон нийтийн оролцоо, хяналтыг хангана. Даргаа дотроосоо сонгож байгаа нь ч бас ШЕЗ-ийн бие даасан байдлыг хангахад тустай. ШЕЗ нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах зорилготой учраас өөрөө бас харьцангуй бие даасан байх зарчимтай.

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д ШЕЗ-ийн арван гишүүний тав нь шүүгч, тав нь шүүгч биш байх агуулга илэрхийлдэг. Өгүүллийн энэ хэсэгт ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг сонгох асуудлыг хэрхэн хуульчилбал зохих вэ гэдгийг авч үзье.

"Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгох"-оор Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д заасан нь ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүдийг бүрдүүлэхтэй холбоотой гурван үндсэн агуулгыг илэрхийлнэ. Нэгд, эдгээр таван гишүүн

[25] "Anti-Corruption Reforms in MONGOLIA: Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan," (OECD 2019)
[26] ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §180.
[27] "Anti-Corruption Reforms in MONGOLIA: Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan," (OECD 2019)

нь бусдын ямар нэг оролцоо, зөвшөөрөлгүйгээр “шүүгчид дотроосоо сонгож” гаргаж ирсэн шүүгч гишүүд байж, улмаар шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа болно. Гэтэл, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 53.2, 53.3)-д “анхан шатны шүүхийн шүүгч гурав, хяналтын шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч тус бүр нэг”-ийг Шүүгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөнөөс санал болгож, улмаар УИХ сонсгол хийж томилно гэж заажээ. Эндээс үзэхэд Шүүгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөн өөрсдөө ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг сонгохгүй, харин зөвхөн УИХ-д санал болгож, УИХ томилох эсэхийг шийдвэрлэх зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн Дөчин тавдугаар зүйлийн 5-д буй “шүүгчид дотроосоо сонгох” заалтад нийцэхгүй.

Хоёрт, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь Монгол Улсын бүх шүүхийн шүүгчид бүгдээрээ ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг сонгоход саналаа шууд өгч оролцох агуулгыг илэрхийлнэ. Гэтэл, Засгийн газрын төсөл (ШТХ 78.2)-д “...Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд орох таван шүүгчийг бүх шатны шүүхийн төлөөллийг хангаж, Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууц санал хураалтаар сонгоно” гэж заасан. Уг төслийн 20.1-д “...анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн нийт шүүгчдийн олонхи, Улсын дээд шүүхийн шүүгчдээс бүрдсэн шүүгчдийн зөвлөл” ажиллана гэж заасан учраас Шүүгчдийн зөвлөлд бүх шүүгчид багтахгүй гэсэн үг. Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн бүх шүүгчид бус, харин зөвхөн тэдгээрийн төлөөлөл оролцсон бүрэлдэхүүн Улсын дээд шүүхийн шүүгчидтэй хамтран ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг сонгох зохицуулалт нь бүх шүүгчид санал өгөх тэгш эрх эдлүүлэхгүй байх тул “шүүгчид дотроосоо сонгох” шаардлагыг хангахгүй. Мөн, Шүүгчдийн зөвлөлд Улсын дээд шүүхийн шүүгчид нь бүрэн бүрэлдэхүүнээр орж, харин анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвхөн төлөөлөл багтаж буй нь Дээд шүүхийн шүүгчид давуу эрх эдлүүлсэн, бусад шүүгчийг ялгаварлан гадуурхсан шинжтэй бөгөөд шүүхүүд дотор хэсэг бүлгээрээ фракцалж олонхоороо явцуу сонирхлоор ханддаг болох эрсдэлтэй. Харин, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 15.1)-д “Шүүгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөнд Монгол Улсын шүүхийн нийт шүүгчид оролцох эрхтэй” гэж заасан шиг Монгол Улсын шүүхийн нийт шүүгчдийг оролцуулсан бүрэлдэхүүнээс ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг шууд сонговол зохилтой (гэхдээ, Ерөнхийлөгчийн төсөл шигээр Шүүгчдийн зөвлөл ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг зүгээр нэг санал болгох бус, харин шууд сонгож шийдвэрлэдэг байх хэрэгтэй).

Гуравт, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг нь ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүдийг сонгоход гурван шатны шүүхийн шүүгчдийн төлөөллийг хувь тэнцүүлэн хангах агуулгатай. Энэ үзэл баримтлалыг 2020.01.09-ний УИХ-ын №02 тогтоолын 3.1.1-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор түүний бүрэлдэхүүний тавыг шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн сонгож…” гэж тодруулсан. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн Ажлын дэд хэсгийн бусад гишүүд ч ийм байр суурийг илэрхийлж ирсэн.[28] Энэ дагуу Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 2020.01.31-ний хувилбарын 78.2-т “…ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд орох таван шүүгчийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууцаар санал хураан сонгосон Улсын дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүхийн тус бүр нэг, анхан шатны шүүхийн гурван шүүгч тус тус орно” гэж хувь тэнцүүлэн заасан байв. Гэтэл, Засгийн газраас 2020.04.10-нд өргөн мэдүүлсэн төсөл (ШТХ 78.2)-д “...Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд орох таван шүүгчийг бүх шатны шүүхийн төлөөллийг хангаж, Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууц санал хураалтаар сонгоно” гэсэн нь анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүх тус бүрээс ядаж нэг төлөөлөл орох агуулга илэрхийлж байна. Үүний улмаас Монгол Улсын шүүхийн дийлэнх шүүгчид ажилладаг анхан шатны

[28] Ц.Цогт, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөлд хүргүүлэх санал,” *Эрх зүй ба Инноваци*, Оюуны Инноваци ТББ-аас эрхлэн гаргаж буй цуврал, 2000 оны №2, 3 https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=773

шүүхээс нэг, давж заалдах эсхүл хяналтын шатны шүүхээс тус бүр 2-3 шүүгч ШЕЗ-д сонгогдох боломжтой болж ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний тавыг "шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн сонгох" Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай зөрчилдөнө. Харин, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 53.2, 53.3)-д буй "анхан шатны шүүхийн шүүгч гурав, хяналтын шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч тус бүр нэг"-ийг ШЕЗ-д оруулах харьцаа нь хувь тэнцүүлэх зарчмыг хангана.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Мэргэшлийн болон Сахилгын хорооны гишүүнд нэр дэвшигч шүүгчийг нууц санал хураалтаар сонгох (Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төсөл, 20.5, 20.6)-оор заасан нь шүүгч бүр саналаа чөлөөтэй гаргах баталгаа болно. Венецийн комисс мөн Шүүхийн сахилгын хороо, Шүүхийн зөвлөлийн[29] гишүүнийг шүүгчид дотроосоо нууц санал хураалтаар сонгох талаар тодорхой хуульчлахыг зөвлөжээ.[30]

Шүүгчдийн зөвлөлийг бүрдүүлэх явцуу болон өргөн хувилбар байж болохоос өргөнийг нь хуульчлахыг дэмжинэ. Явцуу хувилбараар анхан болон давж заалдах шатны шүүх тус бүр нийт шүүгчийнхээ тавин хувьтай тэнцүү тооны төлөөлөгчийг дотроосоо нууц санал хураалтаар сонгон Шүүгчдийн зөвлөлийн хуралдаанд илгээх юм (Засгийн газрын төсөл). Энэ тохиолдолд шүүх бүрийн хувь тэнцүүлсэн, шударга төлөөллийг Шүүгчдийн зөвлөлд оруулахаар зохицуулах нь чухал. Ийм зохицуулалт хийхгүй орхивол зарим шүүхээс шүүгчдийнх нь тоотой дүйцэхгүй тооны хэт цөөн төлөөлөл Шүүгчдийн зөвлөлд орох байдал үүсэх эрсдэлтэй. Бүгдээрээ нэг дор цуглах боломжгүй, олон мянган шүүгчтэй улсад шүүгчдийн өөрийн удирдлагыг хангахдаа явцуу хувилбарыг баримталдаг. Өргөн хувилбараар анхан, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн бүх шүүгчид Шүүгчдийн зөвлөлийн хуралдаанд оролцох боломжтой байдлаар зохицуулах боломжтой (Ерөнхийлөгчийн төсөл). Ингэснээр Дээд шүүхийн бүх шүүгчийг оролцуулчхаад бусад шүүхийн шүүгчдийн талаас доошгүй оролцуулах мэтээр ялгавартай байдал үүсгэхгүй. Монгол Улсын шүүхийн бүх шүүгчид Шүүгчдийн зөвлөлийн хуралдаанд оролцох нь нээлттэй байх учраас шүүгчдийн тэгш эрхийг хангасан, илүү ардчилсан байж, өөрөө удирдах ёсыг илүү сайн хэрэгжүүлнэ. Монгол Улсад өнөөдөр 550 орчим шүүгчид байна. Улаанбаатар хотод 1000 хүртэл хүн хуралдах боломжтой танхим олноор бий болсон тул биечлэн хуралдаж саналаа өгөх, цахимаар эсхүл шуудан (Монголд шууданг хамгийн сан хэрэглэдэг салбарын нэг бол шүүх)-гаар зайнаас санал өгөх зэрэг боломж нь шүүгчдийн шууд ардчиллыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Санал: *Засгийн газрын төсөл (ШТХ 78.2)-д "...Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд орох таван шүүгчийг бүх шатны шүүхийн төлөөллийг хангаж, Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууц санал хураалтаар сонгоно" гэж заасныг "...Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүхийн тус бүр нэг, анхан шатны шүүхийн гурван шүүгчийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууц санал хураалтаар сонгоно" гэж өөрчлөх, мөн уг төслийн 20.1-д "...анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн нийт шүүгчдийн олонхи, Улсын дээд шүүхийн шүүгчдээс бүрдсэн шүүгчдийн зөвлөл" гэснийг "...анхан, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдээс бүрдсэн шүүгчдийн зөвлөл" гэж өөрчлөх.*

[29] Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй адил чиг үүрэгтэй байгууллагыг олон улсын судалгаануудад "шүүхийн зөвлөл" гэж нэрлэдэг тул ийм байгууллагыг илэрхийлэх ерөнхий хэллэг нь "шүүхийн зөвлөл," харин Монгол Улсын хувьд тусгайлсан нэр нь "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл" гэсэн агуулгаар энэ өгүүлэлд хэрэглэв. Харин, "шүүгчдийн зөвлөл" нь дан шүүгчдээс бүрдсэн шүүгчдийн өөрийн удирдлагын бүтцийг хэлдэг бөгөөд энэ нь шүүхийн захираг хэрэгжүүлдэг "шүүхийн зөвлөл"-өөс ялгаатай.

[30] CDL-AD(2014)006, Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, §52.

www.legalinfo.mn / www.nli.gov.mn

Б. ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилох

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг “нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно” гэж заасан. Үүний үзэл баримтлалыг 2020.01.09-ний УИХ-ын №02 тогтоолын 3.1.1-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор түүний бүрэлдэхүүний тавыг шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн сонгож, бусад таван гишүүнийг бусад институцээс тэнцвэртэй оролцооны үндсэн дээр нээлттэй нэр дэвшүүлэн, сонгон шалгаруулж томилох…” гэж тодруулсан. Энд таван утга бий. Нэгд, ШЕЗ-ийн арван гишүүний тавыг “шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн сонгож” шийдвэрлэж буй учраас бусад тав буюу шүүгч биш таван гишүүнийг бүрдүүлэхэд шүүгчдийг оролцуулахгүй. Хоёрт, ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг бүрдүүлэхэд шүүхээс “бусад институц” тэнцвэртэй оролцох хэрэгтэй. Гуравт, ШЕЗ-ийн эдгээр гишүүнд “нээлттэй нэр дэвшүүлэх” утга бий. Дөрөвт, ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг түүнд тавих шаардлагыг хэр сайн хангасан бэ гэдгээр нь судалж “сонгон шалгаруулж томилох” зарчимтай. Тавд, ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчдийн талаар зөвхөн сонгон шалгаруулалт хийсний үр дүнд тулгуурлан томилгоо хийгдэнэ. Өгүүллийн энэ хэсэгт ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах, томилох процессыг ил тод байлгах, шүүхээс бусад институцийн тэнцвэртэй оролцоог хангахад ямар зохицуулалтыг хуульчилж болох вэ гэдгийг авч үзье.

ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг томилохтой холбоотой зарчмын ялгаатай зохицуулалтыг хоёр төсөлд тусгажээ. Засгийн газрын төсөл (ШТХ 78.2, 79)-д ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнд УИХ-ын “Хууль зүйн байнгын хорооноос /цаашид “Байнгын хороо” гэх/ гурав, Ерөнхийлөгч болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс тус бүр нэг хүнийг тус тус нээлттэйгээр энэ хуулийн 79.1-79.6-д заасны дагуу сонгон шалгаруулж томилох,” Байнгын хороо өөрт ногтох гурван гишүүнийг дийлэнх олонхиор сонгон шалгаруулалтын ажлын хэсэг байгуулах, дийлэнх олонхоор томилохоор заажээ. Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 53.2, 53.4)-д шүүгч биш таван гишүүний “нэгийг Ерөнхийлөгч, нэгийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, гурвыг Хуульчдын холбоо” санал болгож, УИХ томилгооны сонсгол хийж томилно гэжээ.

Төслүүдийг сайжруулахад Үндсэн хуулийн шаардлага болон олон улсын сайн туршлагын үүднээс анхаарах зүйл байгааг танилцуулъя. Юуны өмнө, ШЕЗ-ийн аль нэг гишүүнийг сонгох, томилоход Ерөнхийлөгчийг оролцуулж болохгүй. ШЕЗ-ийн гишүүнийг санал болгох, томилох бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйл болон бусад зүйлээр Ерөнхийлөгчид олгоогүй учраас ийм бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар олгох нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-ийг зөрчинө.

ШЕЗ-ын шүүгч биш таван гишүүний заримыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн субъект дангаар томилох, санал болгох нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг эрсдэлд оруулах төдийгүй ардчилсан легитим шинжээр сул, нээлттэй, ил тод, оролцоог хангах тал дээр учир дутагдалтай. Ерөнхийлөгч эсхүл хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд нь асуудлыг дангаар шийдвэрлэдэг тул тал талын оролцоог хангаж нээлттэй сонгон шалгаруулалт явуулах боломж парламенттай харьцуулахад хомс бөгөөд тухайн албан тушаалтныг санал болгох, томилоход үзэмж, дур зоргоороо хандах, “өөрсдийн төлөөний хүнээ” илгээх байдлаар сонголт хийх боломжтой. Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүний томилгоог гүйцэтгэх эрх мэдэлд өгөхөөс татгалзах саналыг Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл гаргасан.[31] Венецийн комисс ч мөн шүүгч биш гишүүдийг

[31] Goda Ambrasaitė – Balynienė, Comparative analysis on the High Councils for Judiciary in the EU member states and judicial immunity, (European Commission, 2015), 11.

Ерөнхийлөгч эсхүл бусад гүйцэтгэх эрх мэдлийн институцээр томилуулахаас татгалзаж, харин эдгээрийг парламентаар томилуулах буюу сонгуулах хувилбарыг дэмжиж ирсэн.[32]

Шүүхийн зөвлөлийг бүрдүүлэхэд парламентыг зохистой хэмжээнд оролцуулах нь ардчилсан улсын мөн чанарт тохирдог. "Ардчилсан зарчмаар зохион байгуулагдсан тогтолцоонд шүүхийн зөвлөл нь парламентаар дамжин илэрхийлэгддэг ард түмний хүсэл зоригийн төлөөлөлтэй холбогдсон байх хэрэгтэй."[33] Тиймээс, шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүдийг бүрдүүлэхэд парламент чухал үүрэгтэй оролцох нь зүй ёсны хэрэг. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахын тулд шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний гол хэсгийг шүүгчид дотроосоо сонгох, шүүхийн зөвлөлийн ардчилсан легитим шинжийг хангахын тулд бусад гишүүдийг парламентаас сонгох ёстой гэж Венецийн комисс үзсэн.[34]

Дээрх үндэслэлээр ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг бүгдийг нь нээлттэй сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр УИХ (эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо) гуравны хоёрын саналаар томилох хувилбарыг дэмжиж байна. ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүнийг нийт шүүгчдээс бүрдсэн бүрэлдэхүүн (Шүүгчдийн зөвлөлийг ингэж бүрдүүлж) сонгож, шүүгч биш тавин гишүүнийг тал талын төлөөллөөс оролцож сонгон шалгаруулсны үндсэн дээр УИХ томилгооны сонсгол хийж, дахь олонх цөөнхийн аль алины хүлээн зөвшөөрлөөр буюу дийлэнх олонхоор томилох нь ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг зохистой балансжуулж улс төрийн аль нэг нам, эвсэл давамгайлахаас сэргийлж шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын баталгаа болно.

УИХ эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо ШЕЗ-ийн таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлэн, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцдог болон иргэний нийгмийн тэнцвэртэй төлөөллөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг эсхүл тал талын субьектууд тус тусдаа сонгон шалгаруулалт явуулсны үндсэн дээр гуравны хоёрын саналаар томилохоор зохицуулах нь тус зөвлөлийг бүрдүүлэхэд ил тод байх, оролцоог хангах, парламент дахь олонх болон цөөнхийн зөвшилцлийг бий болгоход чухал алхам болно. Энэ нь УИХ-аас 2020.01.09-ны өдөр баталсан "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" УИХ-ын 02 дугаар тогтоолын 3.1.1-д "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор түүний бүрэлдэхүүний тавыг шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн сонгож, бусад таван гишүүнийг бусад институцээс тэнцвэртэй оролцооны үндсэн дээр нээлттэй нэр дэвшүүлэн, сонгон шалгаруулж томилох…" чиглэлд илүү нийцнэ.

Санал. *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 78.2-ыг "Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооноос /цаашид "Байнгын хороо" гэх/ таван гишүүнийг нээлттэйгээр зохих журмын дагуу нэр дэвшүүлж томилох бөгөөд ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд орох таван шүүгчийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс нууцаар санал хураан сонгосон Улсын дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүхийн тус бүр нэг, анхан шатны шүүхийн гурван шүүгч тус тус орно" гэж өөрчлөх.*

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн …бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно" гэж заасан нь ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах, томилох ажиллагаа мерит зарчимд нийцсэн, ил тод, олон талын оролцоог хангасан байх замаар тус зөвлөлийн

[32] CDL-AD(2004)044, Interim Opinion on Constitutional Reforms in the Republic of Armenia, §57; CDL-AD(2010)042, Interim Opinion on the Draft Law on the High Council for judges and Prosecutors (of 27 September 2010) of Turkey, §34.
[33] CDL-INF(1998)009, Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the Republic of Albania, §§9, 19; CDL-AD(2002)026, Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia, §13; CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §§43-45.
[34] European commission for democracy through law (the Venice Commission), "Judicial appointments" (Venice, 16-17 March 2007), 7.

гишүүний үүргийг хараат бусаар, шударга, зарчимч гүйцэтгэх хүнийг томилуулах шаардлагыг илэрхийлдэг. ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүдийн томилгоог УИХ (эсхүл Хууль зүйн байнгын хороон)-д өгч буй тохиолдолд нь энэ шаардлагыг бүрэн хангах ёстой юм. Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүдийн томилгоог парламентад хариуцуулж буй нь тэд үзэмжээрээ хүссэн хүнээ энэ албан тушаалд сонгоно гэсэн утгагүй.

Парламент иргэдийг төлөөлж буйн хувьд шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг томилж болох ч улстөржилтийг багасгахын тулд парламент дахь олонхын хэт нөлөөг сааруулж цөөнхийн бодит оролцоог хангадаг. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг томилоход цөөнхийн дэмжлэг авсан эсэх тодорхой хэмжээнд шийдвэрлэх үүрэгтэй байх процедурын баталгаагаар хангах хэрэгтэй. Энэ зорилгод хүрэхэд наад зах нь хоёр янзын арга байгаагаас нэгийг сонгох боломжтой. Нэг дэх арга нь шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүдийг парламентын дийлэнх олонхын санал (гуравны хоёр, дөрөвний гурав гэх мэт)-аар сонгох.[35] Хоёр дахь арга нь шүүгч биш гишүүдийн талыг парламентын олонхоор, үлдсэн талыг парламентын цөөнхөөр томилуулах.[36] Эхний арга буюу дийлэнх олонхын саналаар томилох нь хоёр дахь аргаасаа илүү түгээмэл төдийгүй олонх болон цөөнхийн бүтээлч оролцоог хангаж мерит зарчмыг хэрэгжүүлэх илүү боломжтой.

Парламент иргэдийг төлөөлж буйн хувьд шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг дийлэнх олонхын саналаар томилох нь парламент дахь зөвшилцлийг бүрдүүлэхэд цөөнхийг шийдвэрлэх үүрэгтэйгээр оролцуулахад болон улстөржилтийг багасгахад хэрэгтэй сайн туршлага. Жишээлбэл: Испани (3/5), Итали (2/3)-д Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийг парламентын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар томилдог. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний гол хэсгийг шүүгчид өөрсдөө дотроосоо сонгосон шүүгч гишүүдээр бүрдүүлэхийн зэрэгцээ бусад гишүүдийг парламент шаардлага хангасан иргэдээс дийлэнх олонхын саналаар томилох нь ардчилсан легитим шинжийг илүү сайн хангаж хүлээн зөвшөөрөгдөж, эдгээр шүүгч биш гишүүнийг тэнцвэртэй бүрдүүлэхэд парламент дахь цөөнхийн оролцоог хангана.[37] Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүдийг парламентын дийлэнх олонхын санал гэсэн өндөр босго тавьснаар парламент дахь улс төрийн хүчний харьцааг тусгахын зэрэгцээ парламент дахь олонх өөрийнхөө хүнийг дандаа томилдог байдал үүсэхээс сэргийлдэг.[38]

Шүүхийн зөвлөл шүүхийн хараат бус байдал, хууль дээдлэх ёсыг хамгаалахын тулд үр нөлөөтэй ажиллах нь зөвхөн хуульчдын холбоо, эрдэм шинжилгээний байгууллага, шүүх эрх мэдлийн асуудал гэхээс илүүтэй нийт иргэний нийтлэг ашиг сонирхол учраас зөвлөлийн гишүүний томилгоог хуульчдын холбоо, өмгөөлөгчдийн холбоо, хууль зүйн сургуулиудын төлөөллийн хуралдаанд шууд өгөх нь эргэлзээтэй.[39] Гэхдээ, хуульчдын холбоо, өмгөөлөгчдийн холбоо, хууль зүйн сургуулиуд зэрэг нь мэргэжлийн хамт олны өөрийн удирдлагыг хэрэгжүүлж бие даан ажилладаг төдийгүй шүүхийн хараат бус байдал, хууль дээдлэх ёс, хүний эрхэд илүү санаа тавьж ажилладаг учраас эдгээрийг шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилоход бүтээлчээр үр нөлөөтэй оролцуулахаар хуульчлах нь чухал. Жишээлбэл, шүүхийн зөвлөл буюу түүнтэй төстэй байгууллагын шүүгч биш гишүүдийг бүрдүүлэхэд хуульчдын холбоо

---

[35] European commission for democracy through law (the Venice Commission), "Judicial appointments" (Venice, 16-17 March 2007), 7; Venice Commission, Opinion on the Draft Law on Amendments to the Judicial System Act of Bulgaria, CDL-AD (2002) 015, para. 5; European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Project on Non Judicial Members in Judicial Governance 2015-2016*, 11.

[36] CDL-INF(1998)009, Opinion on recent amendments to the law on major constitutional provisions of the Republic of Albania, §19.

[37] CCJE Opinion No. 10, Para 32; CDL-AD(2007)028, Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, §29; CDL-AD(2008)006, Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia, §76 .

[38] CDL-AD(2003)012, Memorandum: Reform of the Judicial System in Bulgaria, §15; CDL-AD(2003)016, Opinion on the Constitutional Amendments reforming the Judicial System in Bulgaria, §25; CDL-AD(2008)006, Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia, §§19, 21; CDL-AD(2008)009, Opinion on the Constitution of Bulgaria, §25.

[39] CDL-AD(2014)028, Opinion on the Draft Amendments to the Law on the High Judicial Council of Serbia, §48.

буюу өмгөөлөгчдийн холбоо (Финланд, Франц, Мальт, Гүрж, Румын, Украйн), магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн их, дээд сургуулийн профессорууд (Нидерланд, Хорват, Болгар, Гүрж, Молдав, Румын, Украйн), төрийн бус байгууллагууд эсхүл хүний эрх хамгаалах чиглэлээр ажилладаг холбоо (Гүрж, Румын), парламентын олонх болон сөрөг хүчин (Мальт)-ийн нөлөө бүхий оролцоо (нэр дэвшүүлэх, санал болгох, ажлын хэсэгт оруулах зэрэг)-г хангадаг. Мөн, Недерланд, Молдав зэрэг улсад ийм тал талын төлөөлөл бүхий ажлын хэсэг байгуулан сонгон шалгаруулалт хийсний үндсэн дээр шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүдийг томилдог.

ШЕЗ-ийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг хангасан эсэхийг судалсны үндсэн дээр эдгээр шаардлагыг хамгийн сайн хангасан нэр дэвшигчийг УИХ-д санал болгох хэрэгтэй. Сонгон шалгаруулалтыг эрхлэн явуулан ажлын хэсгийг байгуулахдаа 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “бусад инстиутын тэнцвэртэй оролцоо”-г хангах шаардлагатай. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлэхэд хуульчдын холбоо, өмгөөлөгчдийн холбоо, их сургууль, төрийн бус байгууллага зэрэг бие даасан байгууллагуудыг албан ёсоор татан оролцуулж сонгон шалгаруулалтыг тусгайлан байгуулсан Ажлын хэсгээр гүйцэтгүүлэх зөвлөмжийг Венецийн комиссоос удаа дараа гаргаж ирсэн.[40] Мөн, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, хууль зүйн доктор Ц.Цогт “ХЗБХ, ХЗЯ–с гадна олон талын түүний дотор хууль зүйн болон хүний эрхийн чиглэлийн мэргэжлийн, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийн тэнцвэртэй оролцоог хангасан байдлаар бүрдүүлэхээр зохицуулах” санал гаргажээ.[41]

ШЕЗ бол шүүгчийг шилж олох, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах чухал чиг үүрэгтэй. ШЕЗ-д нэр дэвшигчийн мэдлэг, чадвар, хандлага, ёс зүй, туршлагыг нь судалж энэ чиг үүргийг хамгийн сайн гүйцэтгэж чадах хүнийг тодруулах ажиллагаа бол сонгон шалгаруулалт юм. Сонгон шалгаруулалт өөрөө хараат бус, бодитой, олон талын оролцоог хангасан байвал хамгийн шилдгийг тодруулах зорилгоо хангана. Тэгвэл энэ сонгон шалгаруулалтыг хэн хийх вэ гэдэг дээр хоёр хувилбар яригдаж байгаагаас нэгийг нь сонгох боломжтой. Тал талын төлөөллөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг байгуулж шүүгч биш таван гишүүнийг сонгон шалгаруулах үүргийг хариуцуулах эсхүл өөр өөр субъект тус тусдаа сонгон шалгаруулалт хийх гэсэн хувилбаруудаас сонгох хэрэгтэй.

Хувилбар 1: Ажлын хэсэг. Ажлын хэсэг нь ШЕЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлагыг хамгийн сайн хангасан нэр дэвшигчийг гаргаж ирнэ гэсэн үг. Нэг талаас төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцдог субъектүүдийн төлөөллийг, нөгөө талаас мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн төлөөллийг тэнцвэртэй хангаж энэ ажлын хэсгийг шууд байгуулбал тал талын оролцоог хангасан, харилцан хяналт тавих боломж олгож, улмаар хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлнэ. Тодруулбал, ШЕЗ-ийн сонгон шалгаруулалт хийх ажлын хэсгийн есөн гишүүний дөрөв нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогчид, бусад тав нь хууль зүйн болон хүний эрхийн мэргэжлийн байгууллага, иргэний нийгмийг төлөөлөх зохицуулалт нь УИХ-аас 2020.01.09-ны УИХ-ын 02 дугаар тогтоолын 3.1.1-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор …бусад таван гишүүнийг бусад институцээс тэнцвэртэй оролцооны үндсэн дээр” бүрдүүлэх шаардлагыг хангах төдийгүй олон улсын сайн туршлага болно. Шүүхийн тухай хуулийн төсөлд уг ажлын хэсгийг (1) УИХ дахь олонхын бүлэг, (2) УИХ дахь цөөнхийн бүлэг, (3) Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, (4) Хүний эрхийн үндэсний комисс, (5) Монголын Хуульчдын холбооны

[40] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Bulgaria Opinion On The Judicial System Act, CDL-AD(2017)018, 7; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Final Opinion On The Revised Draft Constitutional Amendments On The Judiciary, CDL-AD(2016)009, 5.

[41] Ц.Цогт, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төсөлд хүргүүлэх санал,” *Эрх зүй ба Инноваци*, Оюуны Инноваци ТББ-аас эрхлэн гаргаж буй цуврал, 2000 оны №2, 3 https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=773

www.legalinstitute.mn www.rli.gov.mn

зөвлөл, (6) Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны зөвлөл, (7) магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөн, (8) Монгол Улсын Хүний эрхийн форум, (9) Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс тус тус нэг хүний санал болгож, УИХ эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо томилох замаар бүрдүүлэхээр хуульчлах саналтай байна. Эдгээр этгээдийг Ажлын хэсэгт оруулах болсон үндэслэлийг тус бүрт нь тайлбарлая.

Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцдог субъектүүд ажлын хэсэгт оролцох хэрэгтэй ч бүрэлдэхүүний талаас хэтэрвэл зүй бус нөлөөлөл орох эрсдэл нэмэгдэнэ. ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах ажилд парламент дахь олон болон цөөнхийн төлөөллийг эн тэнцүү оролцуулах нь ардчилсан сонгуулийн үр дүнг хүндэтгэнэ. Түүнчлэн, салбарын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлдэг гол яамны сайдаас ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнийг томилох ажлын хэсгийг бүрдүүлэхэд оролцох нь зохистой хүрээнд тус яам болон ШЕЗ-ийн уялдааг хангах, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах тал дээр илүү сайн ойлголцож итгэлтэй хамтран ажиллах суурь болно. Хүний эрхийн үндэсний комисс нь хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага бөгөөд хууль зүйн өндөр мэргэжилтэй хүмүүсээс нээлттэй сонгон шалгаруулалт, томилгооны сонсголын үр дүнд бүрддэг учраас уг комиссын саналаар нэг хүнийг ажлын хэсэгт оруулж болно. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцдог ийм дөрвөн институц ажлын хэсэгт оролцож болж байна.

Төрийн институцийн зэрэгцээ иргэний болон мэргэжлийн институцийн төлөөлөл Ажлын хэсэгт орж ирэх нь маш чухал. ШЕЗ-ийн гишүүнийг сонгон шалгаруулалтад иргэний нийгмийг заавал оролцуулах хэрэгтэй. Юуны өмнө, Монголын Хуульчдын холбоо нь нийт хуульчдыг, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо нь нийт өмгөөлөгчдийг тус тус гишүүнээр заавал нэгтгэж, эдгээр мэргэжилтэнд итгэх олон нийтийн итгэлийг хамгаалах, нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх зорилготойгоор тусгайлсан хуулиар байгуулсан мэргэжлийн холбоод, бас нийтийн эрх зүйн этгээд юм. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдал хангагдахгүй бол ямар сайн үндэслэл, нотлох баримт гаргаад нэмэргүй бөгөөд өөр зүйлээр хэрэг шийдэгдэх учраас хуульч болон өмгөөлөгчийн ажил утгагүй. Иймээс, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах нь хуулийн салбарын эдгээр мэргэжлийн холбоодын нэг гол зорилгын нэг тул ШЕЗ-ийн гишүүний сонгон шалгаруулалтад зохих ёсоор оролцох субъектууд юм. Мөн, хууль зүйн сургуулиуд нь хууль зүйн дээд боловсрол олгохдоо хууль дээдлэх зарчим болон шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын талаарх мэдлэг, чадвар, хандлагыг эрх зүйчдэд төлөвшүүлэхийн төлөө ажилладаг учраас эдгээр сургуулийн төлөөллийн хамтарсан хуралдаанаас ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг сонгон шалгаруулах Ажлын хэсэгт илгээх боломжтой. Түүнчлэн, Хүний эрхийн форум нь хүний эрхийн чиглэлээр тууштай ажилладаг 50 гаруй ТББ-ыг эгнээндээ нэгтгэсэн, сайн дурын сүлжээ. Энэ бүтэц нь анх 2010 онд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн Хүний эрхийн ээлжит түгээмэл хэлэлцүүлэг механизмаар Монголын хүний эрхийн нөхцөл байдлыг хэлэлцэхтэй холбогдуулан байгуулагдсан бөгөөд эдүгээ тус механизмд 3 удаа хамтарсан илтгэлээ илгээгээд байна. Хүний эрхийн форум нь олон улс, бүс нутаг, үндэсний хэмжээнд хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих чиглэлээр тууштай ажиллаж хүлээн зөвшөөрөгдөж төлөвшсөн институц.[42] Эцэст нь, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь сэтгүүлч,

[42] Хүний эрхийн форум (ХЭФ)-ийн 2020 оны танилцуулгад бичихдээ: "...түүний үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр сар тутмын хурал болно. ХЭФ нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн сүлжээ болсон бөгөөд Женевт төвтэй UPR-Info олон улсын ТББ-аас улс орнуудын дунд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн Хүний эрхийн ээлжит түгээмэл хэлэлцүүлэг механизмыг хэрхэн ашиглаж байгааг судлаад гаргасан хэд хэдэн хэвлэлд Монголын ХЭФ-ын туршлагыг дурьдаж хүлээн зөвшөөрчээ ("The Butterfly Effect: Spreading Good Practices of UPR Implementation," "UPR Mid-term reporting: Good practices for UPR Stakeholders," "The Civil Society Compendium: A comprehensive guide for Civil Society Organizations engaging in the UPR," www.upr-info.org). Мөн ХЭФ-ын төлөөлөл Тайландын Вант Улсын ТББ-уудад туршлагаа хуваалцаж байлаа. ХЭФ-аас НҮБ-д илгээсэн өөрсдийн тайланд

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ажил олгогч, салбарын эвсэл холбоод, мэргэжлийн байгууллагуудын санаачилга, амжилттай хамтын ажиллагааны үр дүнд 2015 оны эхээр байгуулагдсан хэвлэмэл, цахим, радио, телевизийн хараат бус өөрийн зохицуулалтын байгууллага юм.[43]

Санал болгож буй мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн институцууд нь сонгон шалгаруулах ажлын хэсэгт оролцож туршлага хуримтлуулсан юм. Тодруулбал, Хуульчдын холбоо 2012 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Шүүхийн мэргэшлийн хороог бүрдүүлэхэд одоог хүртэл оролцож туршлага хуримтлуулсан. Үүнтэй адил Өмгөөлөгчдийн холбоо, Хүний эрхийн форум, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл нь Хүний эрхийн үндэсний комиссын гишүүнийг болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал хариуцсан гишүүнийг сонгон шалгаруулах ажлын хэсэгт төлөөллөө илгээж, улмаар тухайн Ажлын хэсэг нэр дэвшигчийг судлах, томилгооны сонсгол хийх, сонгон шалгаруулалт хийх байдлаар ажилладаг.[44] Уг ажлын хэсэг эхний нээлттэй сонгон шалгаруулалтаа 2020 оны 06-10 сард амжилттай хийж, ХЭҮК-ийн таван гишүүнийг УИХ томилсон.

Нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах чиг үүрэгтэй ажлын хэсгийг хараат бусаар, бодитой, ил тод ажиллах шаардлагатай зохицуулалтыг хуульчлах хэрэгтэй. Жишээлбэл, Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 79.1.3-т "Байнгын хороо ажлын хэсэг байгуулж, 15 хоногийн дотор сонгон шалгаруулалт явуулна" гэж заасан. Ажлын хэсэг нэр дэвшигчийг бүртгэх, нийтэд танилцуулах, судалгаа, ярилцлага хийсний үндсэн дээр сонгон шалгаруулах, иргэний нийгмийн байгууллагуудаас асуулт, санал авах гэх мэт ажиллагаа явуулахад 15 хоног арай богинодох тул уул хугацааг уртасгахын зэрэгцээ хэзээнээс эхлэж яаж тоолохыг тодорхой заах нь зүйтэй. Мөн, ажлын хэсэг нь шийдвэрээ дийлэнх олонхын саналаар гаргахаар хуульчилбал хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүнийг нэр дэвшүүлэх хөшүүрэг болно. Түүнчлэн, ажлын хэсгээс ШЕЗ-ийн гишүүнд тавих шаардлагыг хамгийн сайн хангасан нэг хүнийг тухайн орон тоонд томилуулахаар УИХ-д санал болгодог байх нь УИХ-ын үзэмжийг хязгаарладаг. "Парламент нь олон нэр дэвшигчээс жинхэнээсээ сонгодог байж болохгүй бөгөөд "эрх бүхий нэр дэвшүүлэгчид" нь сул орон тоонд зөвхөн нэг нэр дэвшигчийг санал болгодог байх хэрэгтэй. Ийм замаар

тулгуурлан гаргадаг "Мэдээллийн хуудас"-ны загварыг дэлхийн 10 гаруй улс өөрсдийн нөлөөлөлд загвар болгон ашиглаж байна. Түүнчлэн, ХЭФ нь НҮБ-ын хүний эрхийн бусад механизмтай ч мөн хамтран ажиллаж байгаа бөгөөд энэ хугацаанд НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо, Дэд хороо, Арьс үндсээр ялгаварлан гадуурхахын эсрэг хороонд мэдээ тайлан хүргүүлж, зарим Хороотой биечлэн уулзаж, гарах баримт бичигт өөрсдийн асуудлыг тусгуулж ажиллалаа. Мөн НҮБ-ын хүний эрхийн тодорхой асуудлаар ажиллаж байгаа Тусгай илтгэгч, Ажлын хэсгүүдийн айлчлалын хөтөлбөрт ХЭФ-тай уулзах, мэдээлэл авах чиглэлээр хамтран ажилладаг жишиг тогтлоо.

ХЭФ нь олон улс төдийгүй үндэсний хэмжээнд хүний эрхийн асуудлаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн сүлжээ болно. Тухайлбал, ХЗДХЯ, ГХЯ-тай хүний эрхийн чиглэлээр хамтын ажиллагаа тогтмолжсон бөгөөд 2010 оноос үндэсний, салбарын зөвлөлдөх уулзалтыг тогтмол зохион байгуулж ирсэн. Энэ хугацаанд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн Хүний эрхийн ээлжит түгээмэл хэлэлцүүлэг механизмаас өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх Үндэсний Зохицуулах зөвлөл, Бизнес хүний эрхийн үндэсний төлөвлөгөө боловсруулах Ажлын хэсэгт тус тус ХЭФ-ын төлөөлөл орон ажиллаж байна. ХЭФ-ын бүтцийг олон улсын зарим байгууллага ч хүлээн зөвшөөрч өөрсдийн шийдвэр гаргах байгууллагад ХЭФ-ын төлөөллийг оролцуулан ажиллаж байгаа бөгөөд үүнд Глобал сангийн Удирдах зөвлөлд 2018 оноос хойш ХЭФ-ын төлөөлөл ажиллаж байна. Мөн УИХ-ын ХЗБХ-ны Тогтоолоор баталсан ХЭҮК-ын гишүүнийг сонгон шалгаруулах Ажлын хэсэгт ХЭФ-ын төлөөлөл албан ёсоор орж ажиллалаа. Мөн, ХЭФ нь энэ хугацаанд 30 орчим хууль тогтоомж, дүрэм журамд хамтарсан санал шүүмж өгөхийн зэрэгцээ, хүний эрх зөрчигдсөн болон зөрчигдөж болзошгүй асуудлаар 100 гаруй шаардлага, зөвлөмж, асуулгыг УИХ, ЗГ, агентлагт хүргүүлж ажиллалаа. Үүний зэрэгцээ олон улсын төсөл хөтөлбөрийн үр нөлөөг үнэлэх, төлөвлөгөөнд санал өгөх чиглэлээр санаачилга гарган ажиллаж байна." Хүний эрхийн форумын үйл ажиллагааны талаарх бусад мэдээллийг http://upr-mongolia.mn/ хуудаснаас уншина уу.

[43] Энэхүү байгууллага нь "олон нийтийн сонирхолд үйлчилснээр хэвлэл мэдээллийн байгууллага болон сэтгүүлчдийг мэргэжлийн сэтүүлзүйн хэм хэмжээг дагаж мөрдөхөд нь тусалдаг. Ингэхдээ ...Хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн хэмээн үзэж буй Монгол Улсын иргэний гомдлыг үнэ төлбөргүй бөгөөд шударгаар хэлэлцэж шийдвэр гаргадаг. Түүнчлэн ...ёс зүйн зарчимд тусгагдсан хэм хэмжээнүүдийг хэмжиж мониторинг хийх замаар сэтгүүл зүйн дээд түвшний стандартыг дэмжиж ажилладаг юм." Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны талаарх бусад мэдээллийг http://www.mediacouncil.mn/p/4 хуудаснаас уншина уу.

[44] "Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний сонгон шалгаруулалтын зар," *Монгол Улсын Их Хурал,* 2020.04.20, http://parliament.mn/n/kumo; Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын хууль (2020.01.23); Хүний эрхийн үндэсний комиссын болон эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнийг сонгон шалгаруулах журам (2020.04.15); О.Мөнхсайхан, "ХЭҮК-д нэр дэвшигчдийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар тодруулсан нь сайн туршлага," https://ikon.mn/n/2116

л парламент хориг тавих хэрэгтэй. Энэ нь Шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэхэд улс төрийн шалгуураар хандахаас сэргийлэх ганц шийдэл гэж харагдаж байна.”[45]

Хувилбар 2: Өөр өөр институц сонгон шалгаруулалтыг тус тусдаа хийх. Шүүгч бус таван гишүүний сонгон шалгаруулалтыг өөр өөр институцээр хийлгэх нь сонгон шалгаруулалтыг хийх хоёр дахь хувилбар юм. Тодруулбал, ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүний нэгийг Өмгөөлөгчдийн холбоо, нэгийг Хуульчдын холбоо, нэгийг хууль зүйн сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдаан, нэгийг Монголын хүний эрхийн форум, нэгийг Хүний эрхийн үндэсний комисс тус тус сонгон шалгаруулалт хийсний үндсэн дээр санал болгох боломжтой. Эсхүл Ерөнхийлөгчийн болон зарим судлаачдын[46] санал болгож буй шиг ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүний 3-4-ийг нь Өмгөөлөгчдийн холбоо болон Хуульчдын холбоо сонгон шалгаруулж санал болгох боломжтой. Энэ тохиолдолд Хүний эрхийн форумын оролцоог үлдээгээд Хүний эрхийн үндэсний комиссын эсхүл хууль зүйн их, дээд сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдааны оролцоог хасах боломжтой. Тэгэхээр энэхүү хувилбараар ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүний сонгон шалгаруулалтыг тал талын төлөөллөөс бүрдсэн нэг ажлын хэсэг эсхүл таван өөр субъект тус тусдаа хийж таван нэр дэвшигчийг гаргаж ирэх нь.

Энэ хоёр хувилбарт давуу сул тал бий. Эхний хувилбар нь тал талын төлөөллийг хангаж ажлын хэсэг байгуулаад тэр нь нэр дэвшигчдийн хамгийн сайн мэдлэг, ур чадвар, хандлага, ёс зүйтэй вэ гэдгийг судалж тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг аль нэр дэвшигч илүү сайн хангасныг гаргаж ирэхийн төлөө хамтран ажиллана, аль нэг субъект давамгайлж нөлөөлөх боломжгүй. Хоёр дахь хувилбарын хувьд сонгон шалгаруулалтыг өөр өөр субъектүүдэд өгөөд хариуцуулах тухайн субъект бүр нь бие даан шийдвэр гаргаж бодитой оролцох талтай боловч хуульд энэ талаар сайн нарийвчлан зохицуулахгүй бол таван субъект дээр тус бүрт сонгон шалгаруулалт давхардуулах, өөрийн үзэмжээр хандах, зүгээр л төлөөний хүнээ санал болгох байдал үүсэх эрсдэлтэй. Аль ч тохиолдолд ШЕЗ-ийн шүүгч бус таван гишүүнийг сонгон шалгаруулахад хуулийн мэргэжлийн холбоод болон хүний эрхийн иргэний нийгмийн байгууллагыг шийдвэрлэх үүрэгтэйгээр оролцуулах нь улс төрийн зүй бус нөлөөллийг сааруулж шаардлага бүрэн хангасан, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй хүнийг тодруулахад тусалж Үндсэн хуулийн оршилд буй “хүмүүнлэг иргэний нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлэх” эрхэм зорилгыг биелүүлэх бодит алхам болно.

ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүдийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтын үр дүнд үндэслэн УИХ томилох. Нэг ажлын хэсэг байгуулаад эсхүл таван өөр субъект тус тусдаа сонгон шалгаруулалт хийгээд ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнд нэр дэвшигчийг тодруулаад ирэхээр тэдгээрийг УИХ томилдог болох хэрэгтэй. Яагаад гэхээр ШЕЗ хуульчдаас шүүгчдийг шилж олж Ерөнхийлөгчид санал болгох бөгөөд шүүгчид нь иргэд бидний амьдралын хамгийн чухал зүйлс маргаан орохоор хуулийн дагуу эцэслэн шийдвэрлэнэ. Ийм эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх шүүгчдийг шилж олох учраас ШЕЗ-ийн гишүүдийн ядаж тал нь ард түмнийг төлөөлдөг парламентаас хүлээн зөвшөөрөгдвөл өөрөө ардчилсан ёсны легитим шинжээр хангана. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бүхий Франц, Испани, Итали зэрэг улсад уг зөвлөл дахь шүүгч гишүүдийг шүүгч нар нь сонгох, шүүгч биш гишүүдийг нь парламент ихэнхдээ дийлэнх олонхоор томилдог.

---

[45] CDL-AD(2008)006, Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia, §48.

[46] Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний талаар тусгайлан судалж ирсэн П.Баттулга хуульч ийм санал гаргасан. "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүний талаарх эрх зүйн зохицуулалт" сэдвээр хэлэлцүүлэг боллоо,” 2020.05.05, https://legaldata.mn/news/14; П.Баттулга, Б.Төрболд, О.Мөнхсайхан, А.Бямбажаргал, Б.Гүнбилэг, Н.Баасанжав, П.Бадамрагчаа, “Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд өгөх санал, шүүмж-3: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл,” *Хуулийн шүүмж*, Нээлттэй нийгэм форум, 2020 оны 03 дугаар сар, Цуврал 29, http://www.forum.mn/res_mat/2020/OSF_Law%20review_29.pdf

ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүдийг УИХ томилно гэдэг нь үзэмжээрээ шийднэ гэсэн үг биш. Энэ томилгоо дахь УИХ-ын үзэмжийг хязгаарласан гурван механизмыг олон улсын сайн туршлагад үндэслэн хуульчлах хэрэгтэй. Нэгд, сонгон шалгаруулалтыг дээр дурдсан тал талын төлөөлөл бүхий ажлын хэсэг хийж эсхүл таван өөр мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн институцээс тус тусдаа хийж, үүнийхээ үндсэн дээр УИХ-д санал болгоно. УИХ өөрөө үзэмжээрээ хэнийг санал болгохыг шийдэхгүй гэсэн үг. Хоёрт, УИХ-ын дур зоргыг хязгаарлахын тулд олон нийтийн хяналт, оролцоо, ил тод байдлыг хангаж, шалгарсан нэр дэвшигч бүр дээр УИХ томилгооны сонсгол хийсний үндсэн дээр томилдог байх хэрэгтэй. Энэ сонсголд сонирхсон иргэн, мэргэжлийн болон төрийн бус байгууллага, судлаач, хуульчид оролцож саналаа хэлэх, асуулт асуух боломжоор хангагдах нь чухал. Гуравт, санал болгосон хүнийг томилох эсэхийг УИХ дийлэнх олонхиор шийдвэрлэх хэрэгтэй. Ингэснээр УИХ дахь олонх нам, эвсэл давуу байдлаараа эрдэж бус, харин цөөнхтэйгөө зөвшилцөж шийднэ, олонх төдийгүй цөөнхөд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүн л томилогдоно гэсэн үг. ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг томилох эсэхийг парламент дийлэнх олонхоор шийдвэрлэдэг нь хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг, сайн туршлага юм. Парламентын засаглалтай улсад ШЕЗ гэх мэтийн томилгооны асуудлыг тэнцвэртэй шийдэхийн тулд ерөнхийлөгчид бүрэн эрх нэмж өгөх замаар бус, харин парламент дахь олонх болон цөөнхийн зөвшилжцүүлдэг ийм механизмыг илүү их хэрэглэдэг.

Сонгон шалгаруулалтын үр дүнд ШЕЗ-ийн тухайн орон тоонд санал болгосон нэг нэр дэвшигч (жишээлбэл, таван орон тоог зэрэг зарласан бол таван нэр дэвшигч тус бүр дээр)-ийн талаар томилгооны сонсголыг УИХ дээр хийсний дараа томилох эсэхийг шийдвэрлэдэг байхын ач холбогдлыг авч үзье. Олон нийтийн байгууллага, мэргэжлийн хамтлаг, иргэдийн төлөөлөл нь томилгооны сонсголд шууд оролцож, нэр дэвшигчдээс асуулт асуух, санал, дүгнэлт гаргах, хэлэх боломжийг хуулиар баталгаатай олгох нь нэр дэвшигч ШЕЗ-д шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах зорилгоор чин шударгаар, хараат бусаар ажиллаж чадах эсэхийг үнэлэхэд чухал мэдээлэл авах суваг, мөн олон нийтийн хяналтын нэгэн хэлбэр болно. Жишээлбэл, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүнийг сонгон шалгаруулах Ажлын хэсэг нь 2020.06.10-11-ний хооронд нэр дэвшигч тус бүр дээр анх удаа томилгооны сонсгол зохион байгуулж, иргэний нийгмийн байгууллага, хуульчид, судлаачид, иргэдийг шууд оролцуулж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон нийгмийн сүлжээгээр live дамжуулж видео бичлэгийг нь онлайн байрлуулсан туршлагаас ШЕЗ (мөн, Шүүхийн сахилгын хороо)-ийн гишүүний сонсголын талаарх зохицуулалтыг бий болгоход ашиглаж болно.[47] Мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн ийм оролцоо нь олон улсын сайн туршлага мөн. Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг нэр дэвшүүлэх зэргээр сонгон шалгаруулах, томилох үе шатуудад иргэний нийгмийг оролцуулах хэрэгтэй гэж Шүүхийн зөвлөлүүдийн Европын сүлжээ байгууллага зөвлөжээ.[48] Иймээс, ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүн тус бүр дээр Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 53.2, 53.4)-д буй шиг томилгооны сонсгол хийсний үндсэн дээр УИХ томилохоор хуульчлах хэрэгтэй.

Ажлыг хэсэг байгуулах, томилгооны сонсгол явуулахад олон нийтийг оролцуулахаас гадна бусад хэлбэрийг ч хуульчлах хэрэгтэй. Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүний томилгоо дахь улс төржилтийг сааруулах өөр нэгэн арга бол тэдгээрийг нэр дэвшүүлэх ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх, олон нийтийн байгууллагын оролцоог хангахаар хуульчлах явдал бөгөөд энэ нь “нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилох” тухай Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-ын үзэл баримтлалд нийцнэ. Жишээлбэл,

[47] “ХЭҮК-ын болон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүний сонгон шалгаруулалтад оролцогчдын томилгооны сонсгол зохион байгууллаа,” https://www.forum.mn/index.php?sel=content&menu_id=6&f=one&obj_id=5872

[48] European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Project on Non Judicial Members in Judicial Governance 2015-2016*, 11.

шаардлага хангасан иргэн өөрөө нэр дэвших боломжтой байхаас гадна мэргэжлийн байгууллага, хамт олноос түүний зөвшөөрлийн үндсэн дээр нэр дэвшүүлэх боломжтой байх хэрэгтэй. Мөн, ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвших буюу дэвшүүлэх тухай хүсэлт, мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн талаарх намтар, хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн УИХ-ын цахим хуудаст даруй нийтэлж, хуульчид, судлаачид, иргэд болон олон нийтийн байгууллагаас санал, шүүмж, асуулт тавих боломжоор хангах нь "нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилох" тухай Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-ын үзэл баримтлалд илүү нийцнэ, сонгон шалгаруулалт, томилгооны процессыг илүү мэдээлэлжүүлж зөв шийдвэр гарахад тусална. Шүүхийн зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчийн тухай болон сонгон шалгаруулахтай холбоотой бүхий л баримт бичиг нь олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх хэрэгтэй гэж олон улсын сайн туршлага үздэг.[49]

ШЕЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах журмыг Шүүхийн тухай хуульд нарийвчлан заах нь зүйтэй. Уг журмыг УИХ эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо батлахаар хуульчилахаас татгалзах хэрэгтэй. Учир нь, ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг сонгон шалгаруулж томилох чиг үүрэгтэй институц нь уг чиг үүргээ хэрэгжүүлэх журмыг өөрөө баталбал ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж муу журам батлах, явцуу сонирхлоор хандах эсхүл улс төржүүлэх эрсдэлтэй. Мөн, хуулиар бус, УИХ-ын эсхүл Байнгын хорооны тогтоолоор сонгон шалгаруулах журмыг баталбал илүү тогтворгүй бөгөөд сайн заалтыг нь амархан хүчингүй болгох зэргээр явцуу сонирхлоор өөрчлөх эрсдэл дандаа хадгалана. Мөн, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д "Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно" гэж заасан нь ШЕЗ-ийн гишүүнийг томилохтой холбоотой харилцааг, тухайлбал сонгон шалгаруулах, томилгооны сонсгол хийх асуудлыг хуулиар журамлах агуулгыг илэрхийлдэг. Мөн, Үндсэн хуульд хуулиар зохицуулахаар заасан харилцааг тогтоол зэрэг доод эрэмбийн эх сурвалжаар зохицуулах нь Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан "хууль дээдлэх" зарчмыг зөрчинө гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрлэж байсан.[50] Иймд, ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах, томилох төдийгүй түүний шүүгч таван гишүүнийг ардчилсан зарчмаар сонгох журмыг аль болох нарийвчлан, дэлгэрэнгүй, тодорхой байдлаар хуульчлах хэрэгтэй.

УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооноос ШЕЗ-ийн гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж "Байнгын хорооны гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар" томилохоор заасан нь ШЕЗ-ийн шүүгч бус гурван гишүүний томилгоонд парламент дахь олонх, цөөнхийн аль аль оролцох, зөвшилцлийг хангах, ШЕЗ-ийг тэнцвэртэй бүрдүүлэх сайн талтай болсон тул энэ өндөр босгыг бүрэн дэмжиж байна. Байнгын хорооны нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар томилох нь УИХ дахь олонх цөөнхийн тэнцвэртэй оролцоог хангах тул УИХ-аас 2020.01.09-нд баталсан "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" УИХ-ын 02 дугаар тогтоолын 3.1.1-д заасан "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор түүний бүрэлдэхүүний …бусад (шүүгч биш) таван гишүүнийг бусад институцээс тэнцвэртэй оролцооны үндсэн дээр нээлттэй нэр дэвшүүлэн, сонгон шалгаруулж томилох…" гэх чиглэлд нийцэж байна.

[49] OSCE/ODIHR, Final Opinion On Draft Amendments To The Act On The National Council Of The Judiciary And Certain Other Acts Of Poland, JUD-POL/305/2017, 20.
[50] *УИХ э. Н.Ариунболд*, Үндсэн хуулийн цэц, Дүгнэлт 8, 2007.06.20; *УИХ э. Н.Ариунболд*, Үндсэн хуулийн цэц, Тогтоол 3, 2007.12.12.

Энд санал болгож буй байдлаар ШЕЗ-ийн шүүгч бус таван гишүүнийг сонгон шалгаруулж томилохоор хуульчилбал аль нэг субъектээс зүй бусаар давамгайлж оролцох эрсдэлийг хааж, шүүгчийг шилж олох, томилоход гол институцийг бүгдгийг нь тэнцвэртэй оролцуулж, ШЕЗ бие даан, хараат бусаар хариуцлагатай ажиллах нөхцөл бүрдэнэ. ШЕЗ-ийн талыг шүүгчид сонгож буй тул шүүгчдийн оролцоог хангаж, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалж ШЕЗ-д орж ирэх зүй бус нөлөөллийг сааруулчихна. ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг сонгон шалгаруулж томилоход мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд төдийгүй УИХ дахь олонх, цөөнх, бодлогын яам, хүний эрхийн үндэсний байгууллагын оролцоог хангана. Ийм тал талын оролцоотой бүрдсэн ШЕЗ хуульчдаас шилж олж санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилох шийдвэрийг Ерөнхийлөгч гаргах учраас Ерөнхийлөгчийн оролцоог маш сайн хангана.

ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилох талаар энд авч үзсэн үндэслэлүүдийг тооцож, олон улсын сайн туршлагад тооцогдсон Болгарын шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг парламентаас томилох зохицуулалт[51] дээр тулгуурлан доорх саналын томьёоллыг боловсруулав.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 79-р зүйлийг дараах байдлаар өөрчлөх:*

79.1.Ерөнхий зөвлөлийн дарга Ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас далаас доошгүй хоногийн өмнө Байнгын хороонд энэ тухай мэдэгдэх бөгөөд уул хугацаа дуусахаас жараас доошгүй хоногийн өмнө Байнгын хорооноос Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах тухай олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлнэ.

79.2.Сонгон шалгаруулалтыг нийтэд мэдээлснээс хойш гуч хоногийн дотор энэ хуульд заасан шаардлагыг хангасан иргэн өөрөө нэр дэвших хүсэлтийг эсхүл түүний зөвшөөрснөөр нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага нэр дэвшүүлэх тухай хүсэлтийг мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлсэн талаарх намтар, хувийн ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн хамт Байнгын хороонд хүргүүлнэ. Эдгээр баримт бичгийг Монгол Улсын Их Хурлын цахим хуудаст даруй нийтэлнэ.

79.3.Энэ зүйлийн 79.1-д заасны дагуу мэдээлснээс хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшигчийн сонгон шалгаруулалтыг явуулах чиг үүрэгтэй ажлын хэсгийг байгуулна. Сонгон шалгаруулалтыг хараат бусаар, үнэнч шударгаар, төвийг сахиж явуулах нэр хүнд бүхий иргэдээс дараах этгээд тус бүр нэгийг санал болгож, тэдгээрийг Ажлын хэсгийн гишүүнээр томилох тухай тогтоолыг Байнгын хороо гаргана:

79.3.1.Монгол Улсын Их Хурал дахь олонхын бүлэг;

79.3.2.Монгол Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлэг, хэрэв цөөнхийн бүлэг байгуулах гишүүний тоо хүрэлцэхгүй бол цөөнхийн гишүүд;

79.3.3.хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн;

79.3.4.Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс;

79.3.5.Монголын Хуульчдын холбооны зөвлөл;

79.3.6.Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны зөвлөл;

[51] European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), *Project on Non Judicial Members in Judicial Governance 2015-2016*, 20-21.

79.3.7.Монголын Хуульчдын холбооноос магадлан итгэмжилсэн хууль зүйн сургуулиудын төлөөллийн нэгдсэн зөвлөгөөн;

79.3.8.Монгол Улсын Хүний эрхийн форум;

79.3.9.Монголын хэвлэл мэдээллийн зөвлөл;

79.4.Ажлын хэсэг энэ зүйлийн 79.1-д заасны дагуу мэдээлснээс хойш 30 хоногийн дараа 51 хоногийн дотор сонгон шалгаруулалт явуулах бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд тавих шаардлагыг хамгийн сайн хангасан нэр дэвшигчийг дийлэнх олонхын саналаар тодруулж, нэр дэвшигчийн талаарх үндэслэл бүхий тайланг Монгол Улсын Их Хурлын цахим хуудаст даруй нийтэлнэ.

79.5.Энэ зүйлийн 79.4-т заасны дагуу тайланг нийтэлснээс хойш 7 хоногийн дотор нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, иргэд нэр дэвшигчийн талаарх асуулт, саналаа Байнгын хороонд ирүүлж болох бөгөөд эдгээр асуулт, саналыг Монгол Улсын Их Хурлын цахим хуудаст даруй нийтэлнэ.

79.6.Байнгын хороо энэ зүйлийн 79.4-т заасны дагуу тайланг нийтэлснээс хойш 7 хоног өнгөрсний дараа 21 хоногийн дотор томилгооны сонсгол явуулна. Энэхүү сонсголын үр дүнг нээлттэй хэлэлцэж нууц санал хураалт явуулж Нэгдсэн хуралдааны (Байнгын хорооны) хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнийг томилно.

79.7.Байнгын хороо нэр дэвшигчийг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд томилохоос татгалзсан бол дахин сонгон шалгаруулалтыг нийтэд даруй мэдээлж, энэ зүйлд заасан журмын дагуу өөр хүний нэрийг дэвшүүлж томилно.

79.8.Байнгын хороо нэр дэвшигчийг татгалзсан тохиолдолд тухайн хүний нэрийг дахин дэвшүүлж болохгүй.

B. ШЕЗ-ийн гишүүнээр нөхөн сонгогдсон, томилогдсон хүний бүрэн эрхийн хугацаа

Нөхөн сонгогдсон буюу томилогдсон Ерөнхий зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь орон гарсан гишүүний бүрэн эрхийн үлдсэн хугацаатай адил байх заалт Засгийн газрын төсөл (ШТХ 79.10), Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 53.17)-ийн аль алинд оржээ. Ингэж хуульчилбал ШЕЗ-ийн бүх гишүүний бүрэн эрх дандаа нэгэн зэрэг дуусаж, 100 хувь шинээр бүрдэх болно. Ингэснээр ШЕЗ-ийн ажлын залгамж чанар алдагдах, сүүлийн дөрвөн жилд тогтсон сайн практик огцом өөрчлөгдөх эрсдэлийг дагуулж, шүүхийн захиргааны хөгжилд саад болно. Жишээлбэл, ШЕЗ-ийн хуралдааны ирц дийлэнх олонхоор бүрдэхээр төсөлд заасан тул гишүүдийн бүрэн эрх нэгэн зэрэг дуусаж шүүгчид нэр дэвшүүлэх, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалах зэрэг үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болж, ШЕЗ-ийн үйл ажиллагаа тасалдана. Мөн, нөхөн сонгогдсон буюу томилогдсон гишүүнийг дөрвөөс доош жилээр 1, 2, 3 жилээр ажиллуулах нь тухайн ажилтай танилцах, мэргэших боломжийг хязгаарлана. Польш улсад Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн бүрэн эрх нэгэн зэрэг дуусгавар болох, нөхөн томилогдсон гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь орон гарсан гишүүний бүрэн эрхийн үлдсэн хугацаатай адил байх зохицуулалт нь дээрх шиг хүндрэл үүсэх учраас хасах, оронд нь гишүүний бүрэн эрх дараагийн гишүүн томилогдсоноор дуусгавар болохоор зааж зөвлөлийн үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлыг хангахыг ЕЭЗХАХБ зөвлөж байжээ.[52] Тиймээс, Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 79.10-ыг

[52] OSCE/ODIHR, Final Opinion On Draft Amendments To The Act On The National Council Of The Judiciary And Certain Other Acts Of Poland, JUD-POL/305/2017, 22.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

хасах нь зүйтэй. Үүний оронд “Гишүүний бүрэн эрх сонгож, томилсноор эхэлж, дараагийн гишүүн сонгогдож, томилогдсоноор дуусгавар болно” гэж хуульчилбал орон гарсан гишүүний оронд томилогдсон гишүүн дөрвөн жилээр томилогдоно. Хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болбол үүний оронд томилогдсон буюу сонгогдсон гишүүн дөрвөн жилийн хугацаагаар ажиллаж, улмаар бүрэлдэхүүний тодорхой хувь сөөлжлөн томилогдох байдал үүснэ. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэлдэхүүнд ийм зохицуулалт үйлчилдэг учраас хугацаанаас өмнө чөлөөлөгдсөн, огцорсон болон бусад шалтгаанаар гишүүдийн томилгоо нэгэн зэрэг биш, харин ихэнхдээ өөр өөр цаг хугацаанд хийгддэг болсон. Ийм сөөлж томилгоо нь залгамж чанарыг хангахад тусалдаг.

ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний залгамж чанарыг хангах илүү тодорхой арга замыг хуульчлах бас боломжтой. “Сөөлжсөн бүрэн эрхийн хугацаа зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тогтмол шинэчлэхийн зэрэгцээ залгамж чанарыг хангахад тусалж магадгүй.”[53] Тухайлбал, ШЕЗ-ийн эхний бүрэлдэхүүн хоёр шүүгч гишүүнийг дөрвөн жилээр, нэг шүүгч гишүүнийг гурван жилээр, нэг шүүгч гишүүнийг хоёр жилээр, нэг шүүгч гишүүнийг нэг жилээр, шүүгч биш гишүүдээс хоёрыг нь дөрвөн жилээр, нэгийг нь гурван жилээр, нэгийг нь хоёр жилээр, нэгийг нь нэг жилээр тус тус томилоод, үүнээс хойш бүх томилгоог дөрвөн жилээр явуулах боломжтой. Ийм зохицуулалт хийвэл хоёр дахь бүрэлдэхүүнээс эхлээд ШЕЗ-ийн гишүүдийн дөрөвний нэг нь жил бүр шинэчлэгдэхийн зэрэгцээ үлдсэн гишүүд нь залгамж чанараа хадгална. Мөн, ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг томилох эрх бүхий субъект (УИХ) ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнд хэт их нөлөөлөл орохуйц томилгоо хийх эрсдэлийг саармагжуулна.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 79.10-д “Нөхөн сонгогдсон буюу томилогдсон Ерөнхий зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь орон гарсан гишүүний бүрэн эрхийн үлдсэн хугацаатай адил байна” гэж заасныг хасаж “Ерөнхий зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрх сонгож, томилсноор эхэлж, дараагийн гишүүн сонгогдож, томилогдсоноор дуусгавар болно” гэж өөрчлөх.*

Г. ШЕЗ-ийн дарга, гишүүний ёс зүй ба сахилга

ШЕЗ-ийн гишүүнээс өмнө нь гаргаж байсан зарим сахилгын зөрчил болон бусад орны туршлагад үндэслэн ШЕЗ-ийн гишүүний баримтлах зарчмыг Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 84.1-т, хориглох зүйлийг 84.2-т заасан нь уг асуудлыг илүү тодорхой болгох, ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийн агуулгын суурийг тавьжээ. Уг төслийн 78.9-д “Ерөнхий зөвлөлийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг тус зөвлөл баталж, мөрдөнө” гэсэн нь ШЕЗ-ийн гишүүнийг ажилдаа хариуцлагатай хандах, шударга, ёс зүйтэй байлгахад чухал. ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйн дүрмийг батлаж мөрдүүлэх нь нэг талаас ШЕЗ-ийн гишүүний ёс зүйгүй, дур зоргын үйлдэл, эс үйлдэхүйг хязгаарлах, хянан шийдвэрлэх, нөгөө талаас ШЕЗ-ийн гишүүдээс ийм зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч гишүүн төдийгүй шүүгч биш гишүүн нь шүүх эрх мэдэлд тавих ёс зүйн өндөр шаардлагад захирагдахыг шаардах хэрэгтэй.

Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн өөрөө шүүгчид эсхүл дээд шатны шүүгчид нэр дэвшихийг хуулиар зөвшөөрөх нь Монголын Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т буй шударга ёсны болон хууль дээдлэх зарчмын үүднээс зохимжгүй юм. Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн нь шүүгчийн шалгаруулалт, томилгооны бараг бүх зүйлийг мэддэг, өөрөө оролцог, Ерөнхий зөвлөлийн бусад гишүүд төдийгүй Мэргэшлийн хорооны гишүүдийг таньдаг, хамтран ажилладаг. Ийм хүн өөрөө шүүгчид нэр дэвших нь ашиг

[53] 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), 18, http://pdf.usaid.gov/pdfdocs/PBAAB591.pdf.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

сонирхлын зөрчилтэй харагдах төдийгүй бусад нэр дэвшигчээс давуу байдал зүй бусаар олж авч, гарааны тэгш байдлыг зөрчинө. Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн шүүгчид нэр дэвшиж байгаа тохиолдолд шүүгчийн шалгалт дээр үндэслэлгүй өндөр оноо авна, Ерөнхий зөвлөлийн бусад гишүүн нь бусад нэр дэвшигчээс илүүтэй өөрийн хамтран ажиллагчдаа тал засаж, Ерөнхийлөгчид санал болгоно гэж үндэслэлтэй хардах төдийгүй ийм зохисгүй зүйл гарах бодит боломжтой учраас энд шударга ёсны зарчим зөрчигдөнө.

Үндсэн хуульд зааснаар шүүгчийг шилж олох ажил тэгш байдал, шударга ёсонд нийцсэн байх, 2012 оны Шүүхийн захиргааны хуульд зааснаар Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн бүр шударга зан чанар, өндөр ёс зүйтэй байх ёстой гэсэн ерөнхий шаардлагууд нь Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн өөрийн бүрэн эрхийн хугацаанд эсхүл бүрэн эрх нь дуусгавар болсноос хойш тодорхой хугацаанд шүүгчид нэр дэвшихийг хориглодог. Гэвч, анхан шатны шүүхээс нэр дэвшиж ШЕЗ-ийн гишүүн болсон хүн нь ШЕЗ-ийн гишүүнээр ажиллаж байхдаа дээд шатны шүүхийн шүүгчид нэр дэвшиж томилогдож байсан. Жишээлбэл, дүүргийн шүүхэд шүүгч, Ерөнхий шүүгчээр ажиллаж байгаад ШЕЗ-д 2013 онд ШЕЗ-ийн гишүүнээр томилогдсон нэгэн гишүүн 2016 онд ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрхээ дуусаагүй байхад Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчид нэр дэвшин, томилогдсон.[54] Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн өөрөө нэр дэвшиж, Мэргэшлийн хороо түүнийг бүртгэж шалгалт авч, Ерөнхий зөвлөлийн бусад гишүүд нь шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид нэрийг явуулсан нь шүүхийн шинэчлэл, ялангуяа шүүгчийг шалгаруулах тогтолцоонд итгэх олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлсэн явдал болсон.

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн 84.2.1-т "энэ хуулийн 20.2.3-т заасны дагуу сонгогдсоноос бусад гишүүн Ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрхийн хугацаанд болон уул хугацаа дуусгавар болсноос хойш гурван жилийн дотор шүүгчид нэр дэвших"-ийг хориглоно гэж заасан байх бөгөөд яг ийм заалт Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 56.4.1)-д ч байна. Энэхүү хориглолт нь "энэ хуулийн 20.2.3-т заасны дагуу сонгогдсоноос бусад гишүүн" буюу шүүгч бус таван гишүүнд л үйлчлэх бөгөөд ШЕЗ-ийн шүүгч таван гишүүн дурдсан хугацаанд шүүгчид нэр дэвшиж болохоор байгаа нь эргэлзээтэй. Юуны өмнө, шүүгчид нэр дэвшихийг ШЕЗ-ийн гишүүнд хориглох нь зөв ч уг хориглолтыг зөвхөн шүүгч биш гишүүнд хамаарахаар заах нь ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнд зөвшөөрч болон шүүгч биш гишүүнийг ялгаварлан гадуурхана. Ийм сахилгын зөрчлийг ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүн гэхээс илүү шүүгч гишүүд ихэнхдээ гаргаж ШЕЗ болон шүүгчийн сонгон шалгаруулах тогтолцоонд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагаж ирсэн байхад үүнийг хориглохгүй байх нь утга муутай.

Санал: *ШТХ-ийн 84.2.1-т "энэ хуулийн 20.2.3-т заасны дагуу сонгогдсоноос бусад гишүүн Ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрхийн хугацаанд болон уул хугацаа дуусгавар болсноос хойш гурван жилийн дотор шүүгчид нэр дэвших;" гэж заасанаас "энэ хуулийн 20.2.3-т заасны дагуу сонгогдсоноос бусад гишүүн" гэдгийг хасах.*

ШЕЗ-ийн дарга, гишүүнийг огцруулах үндэслэл, журам, энэхүү сахилгын процессод эдлэх эрх болон баталгааны талаар Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төсөл (Засгийн газрын төсөл)-ийн 85.2-85.7-д тодорхой заасан нь ШЕЗ-ийн гишүүнд итгэх олон нийтийн итгэлийг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой болжээ.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь "шүүхийн хараат бус байдлын хамгийн чухал баталгаа болдог тул гишүүд нь ч мөн адил хараат бус байдлын баталгааг эдлэх ёстой бөгөөд тухайн албан тушаалд байх хугацаанд нь гүйцэтгэх эсвэл хууль тогтоох эрх

[54] О.Мөнхсайхан, "ШЕЗ-ийн гишүүн шүүгчид нэр дэвшсэн нь шалгаруулалтад итгэх итгэлийг хөсөрдүүлэв," TRENDS.MN Мэдээллийн цахим хуудас, 2016.04.14, https://www.trends.mn/n/5512

www.legalinfo.mn / xyyль зүйн үндэсний хүрээлэн

мэдлийн зохисгүй оролцоо нөлөөллөөс ангид байх ёстой.”[55] Ийм зохисгүй оролцоогүйгээр ШЕЗ-ийн гишүүнд хариуцлага тооцох боломжтой байх хэрэгтэй. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 84.4-т “Энэ хуулийн 85.2-т заасан үндэслэлээр Ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо дийлэнхи олонхын саналаар” шийдвэрлэхээр заасан нь олон улсын сайн туршлагад нийцэж байна. Шүүхийн зөвлөлийн гишүүн тодорхой хуульчилсан зөрчил үйлдсэн нь тогтоогдвол эгүүлэн татах эсэхийг парламентын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар шийдвэрлэхийг уг зөвлөлийн гишүүний хараат бус болон хариуцлагатай байдлын тэнцвэрийг хангасан сайн механизм гэж үздэг.[56] ШЕЗ-ийн гишүүнийг эгүүлэн татах, огцруулах шийдвэрийг ердийн олонхоор гаргавал таалагдаагүй төдийгөөр уг гишүүнийг зайлуулах эсхүл улс төржиж асуудалд хандах эрсдэл үүсэж, уг зөвлөлийн гишүүн УИХ эсхүл шүүгчдээс хараат бусаар ажиллах боломжгүй болно. Иймээс, тэдгээрийг эгүүлэн татах эсэхийг УИХ (эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо) төдийгүй Шүүгчдийн зөвлөл дийлэнх олонхын саналаар шийдвэрлэхээр тусгавал уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас сэргийлэхийн зэрэгцээ үнэхээр ноцтой зөрчил гаргасан Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнд хариуцлага тооцох боломжтой болно.

ШТХ-ийн төслийн 85.4-т “Энэ хуулийн 85.2-т заасан үндэслэлээр Ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо дийлэнхи олонхын саналаар, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн холбогдох дүгнэлтийг үндэслэн тус тус шийдвэрлэнэ” гэж заажээ. Ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш таван гишүүнийг Хууль зүйн байнгын хороо нийт бүрэлдэхүүнийхээ дийлэнх олонхын саналаар эгүүлэн татахаар хуульчлах нь илүү дээр юм. Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ШЕЗ-д томилсон гишүүнээ огцруулах эсэхийг шийдэхээр хуульчилбал уг бүрэн эрхээ дангаар хэрэгжүүлж урвуулан ашиглах эрсдэл илүү их тул ШЕЗ-ийн шүүгч бус бүх гишүүнийг огцруулах эсэхийг Байнгын хороо шийдвэрлэх санал гаргаж байна. Мөн, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг томилох бус, харин тэдгээрийг сонгон шалгаруулах ажлын хэсэгт орох шаардлага хангасан иргэдээс нэгийг санал болгох нь илүү зохистой талаар энэ өгүүллийн III бүлгийн Б-д бичсэн билээ.

Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 59.3)-д “ШЕЗ-ийн гишүүнийг санал болгосон байгууллага, албан тушаалтан энэ хуулийн 59.2-т заасан үндэслэлээр эгүүлэн татаж болно” гэж заажээ. Эндээс үзэхэд ШЕЗ-ийн гишүүдийн нэгийг Ерөнхийлөгч, нэгийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, гурвыг Хуульчдын холбоо санал болгохын зэрэгцээ ердийн журмаар эгүүлэн татахаар уг тогтооолд тусгажээ. ШЕЗ-ийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Ерөнхийлөгч болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь тус бүр бие даагаад үзэмжээрээ шийдвэрлэх, Хуульчдын холбоо (Зөвлөл эсхүл Ерөнхийлөгч эсэх тодорхойгүй) ч ердийн олонхиор амархан шийдвэрлэх босгоор шийдэх нь ШЕЗ-ийн гишүүдийг санал болгосон эдгээр этгээдээс нь эргээд хараат болгох, олон улсын сайн туршлагын эсрэг шийдэл болно.

Санал. *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 85.3-т “Шүүгчдийн зөвлөл энэ хуулийн 85.2-т заасан үндэслэлээр шүүгч гишүүнийг Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнээс олонхын саналаар эгүүлэн татна” гэж заасны “олонхын саналаар” гэдгийг “дийлэнх олонхын саналаар” гэж өөрчлөх.*

[55] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), 34; ЕШЗЗ-ийн Шүүхийн зөвлөлүүдийн тухай Санал дүгнэлт №10 (2007), §36.
[56] CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §§51-56

Мөн төслийн 85.4-ийг "Энэ хуулийн 85.2-т заасан үндэслэлээр Ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо дийлэнхи олонхын саналаар шийдвэрлэнэ" гэж өөрчлөх.

Д. ШЕЗ-ийн зарим эрх мэдлийг зохистой хуваарилах (танах)

Шүүхийн зөвлөлд шүүхийн захиргааны эрх мэдэл төвлөрөхийн хэрээр шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал муудах магадлал өсдөг.[57] Шүүхийн зөвлөлд эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх нь уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах бус түүнд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлийг нэмдэг. 1990-ээд онд Төв болон Зүүн Европын улсуудад өргөн эрх мэдэлтэй шүүхийн зөвлөл байгуулахыг зөвлөж, ийм хөдөлгөөн өрнөсөн. Гэвч, Словак, Унгар, Болгар, Румын зэрэг улсад шүүхийн захиргааны өргөн эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн шүүхийн зөвлөлийг байгуулснаар шүүхийн бие даасан байдал дээшлээгүй, харин ч шүүхийн зөвлөл шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд халддаг "мафи-шиг" бүтэц болж хувирсан, мөн шүүхийн хариуцлагагүй байдал газар авсан гэж хурцаар шүүмжлэгдэх болсон.

Шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг өөр өөр инстүүцэд хуваарилсан улсууд дахь шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдал нь шүүхийн захиргааны бүх эрх мэдлийг шүүхийн зөвлөлд өгсөн улсуудынхаас илүү амжилттай хэрэгжсэн дүн харагддаг. Жишээлбэл, Польш, Эстон зэрэг шүүхийн захиргааны холимог загварыг сонгосон улсууд шүүхийн өөрийн захиргааг хэрэгжүүлж байгаа улсуудаас бага шүүмжлэлд өртдөг.[58] Польшид шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг Хууль зүйн яам болон Шүүхийн үндэсний зөвлөлд хуваарилсан бөгөөд Шүүхийн үндэсний зөвлөл нь шүүх эрх мэдэл эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн алинд ч харьяалагддаггүй.[59] 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.[60]

Киевийн зөвлөмжөөр "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 байгууллагуудыг байгуулж, тэднийг нэг байгууллагын хяналтад оруулахгүй байх хувилбар" илүү дээр гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн.[61] Шүүхийн бие даасан байдал дээр хяналт, тэнцэл хэрэгтэй гэдгийг бусад судлаачид мөн анхааруулах болсон.[62] Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг салгаж шүүхийн зөвлөл, засгийн газар, омбудсменд тус тусад нь хэрэгжүүлэхийг зөвлөж эхэлсэн.[63]

---

[57] Энэ талаарх дэлгэрэнгүйг дараах эх сурвалжаас үзнэ үү: О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам* (Нээлттэй нийгэм форум 2015), 27-35; О.Мөнхсайхан, "Шүүх эрх мэдэл дэх шүүхийн захиргаа," *Монгол Улс дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт (1990-2019)* дотор, (Конрад-Аденауэр Сан, 2019), 71-107; О.Мөнхсайхан, "Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн талаарх хөндлөнгийн судалгаа, дүн шинжилгээ" илтгэл, *"Шүүхийн захиргааны хөгжлийн чиг хандлага: чиг үүрэг ба загвар" олон улсын бага хурлын эмхэтгэл* дотор (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018), 41-71.

[58] Seibert-Fohr, "Conclusion: Judicial Independence in Transition," 1301.

[59] 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.

[60] Ligi, "Judicial Independence in Estonia," 744–748.

[61] 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: Challanges, Reforms and Way Forward," 2005, 5, http://Мөн тэнд.osce.org/odihr/71178?download=true.

[62] 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.

[63] 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; Hriptievschi and Hanganu, "Judicial Independence in Moldava."

Монгол Улсын ШЕЗ ч бусад пост коммунист улсын шүүхийн зөвлөлийн ихэнхтэй нэгэн адилаар маш их эрх мэдлийг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлж ирсэн байдаг. ШЕЗ нь шүүгчийг шилж олох, бодлого, менежмент, аж ахуй, төсвийг хэрэгжүүлэхээс гадна шүүгчийг түдгэлзүүлэх, огцруулахад маш ихээр оролцдог. Үүнээс болоод ШЕЗ шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахаасаа илүүтэй хараат бус байдалд нь халдаж, энэ төвлөрсөн эрх мэдлээ урвуулан ашиглах өндөр эрсдэлтэй болсон. 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүгчийг түдгэлзүүлэх, шүүгчийн сахилгын зөрчил гаргасан шүүгчийг огцруулах, сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэгтэй Шүүхийн сахилгын хороог бие даалган байгуулахаар заасан нь ШЕЗ-д төвлөрсөн эрх мэдлийг багасгаж, Шүүхийн сахилгын хорооны ажилд зүй бусаар хутгалдан ордог байдлыг арилгахад чухал алхам болсон.

Монгол Улсад шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалж, хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд ШЕЗ-д хуулиар хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг хасах эсхүл аль болох хуваарилж өөр өөр институцэд хариуцуулах шаардлага хэвээр байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Шүүхийн захиргааны тухай 2012 оны хуулийн дагуу зөвхөн шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалахтай холбоотой төдийгүй аж ахуйн зохион байгуулалтаас эхлэн (материал, техник хангамж, шүүхийн тоног төхөөрөмж, 6.1.2), шүүхийн байрны эрүүл, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх (6.1.7), шүүхийн барилга байгууламж барих, засвар хийх хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг төлөвлөх (6.1.9), шүүхийн тамгын газрын даргын ажлын гүйцэтгэлийн чанар, үр дүнг үнэлэх (7.1), шүүхийн санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн албыг зохион байгуулж, хянан шалгаж удирдах (7.1.14), шүүхийн тээвэр, холбоо, мэдээлэл шинжилгээ, программ хангамж болон шүүхийн эд хөрөнгийн ашиглалт, хамгаалалт, засвар үйлчилгээг зохион байгуулах (7.1.16, 7.1.17), шүүхийг тоног төхөөрөмж, засвар, үйлчилгээгээр хангах (7.1.18) зэрэг олон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. ЕАБХАБ-ийн шинжээчид эдгээр бүх бүрэн эрхийг ШЕЗ-д төвлөрүүлж гүйцэтгүүлэх ёстой эсэхэд эргэлзэж үүнийгээ дараах байдлаар тайлбарласантай санал нэг байна:

> Орон нутгийн шүүхүүдийн захиргааны болон аж ахуйн зохион байгуулалтын чанартай бүх чиг үүргийг бүрэн хянах нь Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн зүгээс зохисгүй байдлаар оролцох эсвэл ялгавартай хандлагад хүргэж болзошгүй бөгөөд энэ нь шүүхийн бие даасан байдлыг алдагдуулж болзошгүй юм. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлд бус харин орон нутгийн шүүхийн Тамгын газрын даргад захирагдах шүүхийн менежерүүд эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлвэл илүү үр дүнтэй байж болзошгүй юм. Орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд захиргааны удирдлагын болон аж ахуйн зохион байгуулалтын асуудалд илүү үр дүнтэй хяналт тавих зорилгоор, нэн ялангуяа урьд өмнө энэ нь бэрхшээл үүсгэж байсан тохиолдолд, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл ба доод шатны шүүх хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг дахин хянах шаардлагатай эсэхийг хууль эрх зүйн баримт бичиг боловсруулагчид хэлэлцэх нь зүйтэй болно.[64]

Түүнчлэн, Шүүхийн захиргааны тухай 2012 оны хуулийн 7.1.21.в-д “хэргийн хөдөлгөөнийг судалж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бэлтгэл болон дараах үе шат тус бүрд зарцуулагдах хугацааны нэгдсэн стандартыг баталж мөрдүүлэх” бүрэн эрхийг ШЕЗ зөвлөл хэрэгжүүлэхээр заасан. Энэ заалтыг мөн дахин эргэж харж үзэхийг

[64] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §43.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ЕАБХАБ-ын шинжээчид зөвлөжээ:

> …7.1.21.в дахь заалтад зааснаар хэргийн хөдөлгөөнийг судалж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бэлтгэл болон дараах үе шат тус бүрд зарцуулагдах хугацааны нэгдсэн стандартыг баталж мөрдүүлэхээр заасан байна. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бэлтгэл үе шатуудын үргэлжлэх хугацаа тодорхой хэргийн нарийн төвөгтэй байдал, гол агуулга зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарах тул түүнийг төвлөрсөн байдлаар тогтооно гэдэг бараг боломжгүй юм. Дээрх хуулийн 7-р зүйлийн 7.1.21.в дахь заалтын үр дагвар нь шүүхийн хараат бус байдлыг ноцтой зөрчиж болзошгүй тул үүнийг бүхэлд нь дахин авч үзэх шаардлагатай юм. Ерөнхий зөвлөл нь бүх шатны шүүхүүдийн төсвийг ерөнхийлөн захирах эрхтэй (18-р зүйлийн 18.1.7 дахь заалт) бөгөөд энэ нь шүүхүүдийн үйл ажиллагаа, удирдлагад зохисгүй нөлөөлөл үзүүлэх, улмаар тэдний хараат бус байдлыг алдагдуулах эрсдэлтэй юм. Ийм эрх мэдлийн асуудлыг бүхэлд нь дахин авч үзэх шаардлагатай юм. Түүнчлэн, Ерөнхий зөвлөлийн зүгээс түүнд үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг бүх шатны шүүхийн тамгын газарт хяналт тавих нь (Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийг үзнэ үү) шүүхийн удирдлагад хөндлөнгөөс оролцох боломжийг бүрдүүлж өгөх магадлалтай ба энэ нь мөн л бэрхшээлийг дагуулж буй юм. Харин шүүхийн тамгын газрын дарга нар үйл ажиллагаагаа Ерөнхий шүүгчийн өмнө хариуцан тайлагнах, улмаар холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт, тэр дундаа 22-р зүйлд оруулахын зэрэгцээ шүүхүүдийн тамгын газрын үйл ажиллагаанд Ерөнхий зөвлөлийн зүгээс хяналт тавих тухай аливаа заалтыг хасах нь зохимжтой гэж үзнэ.[65]

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төсөл (Ерөнхийлөгчийн төсөлд бас ийм заалтууд бий)-өөр дараах бүрэн эрхийг ШЕЗ-д өгөхөөр зааснаас татгалзах буюу эргэж харж оновчтой зохицуулах:*

- *73.1.9.шүүхийн тамгын газрын ажлын үр дүн, түүний даргын ажил үүргийн хуваарийг тодорхойлох, ажлын гүйцэтгэлийн чанар, үр дүнг үнэлэх;*
- *73.1.13.шүүхийн тамгын газар хэргийн хөдөлгөөний удирдлагын чиг үүргээ хэрэгжүүлж байгаа байдалд дүн шинжилгээ хийж, нэгдсэн аргачлал, загвар батлах, мөрдүүлэх;*
- *73.1.18.шүүхийн тээвэр, холбоо, мэдээлэл шинжилгээ, программ хангамж, тэдгээрийн ашиглалт, хамгаалалт, засвар үйлчилгээг зохион байгуулах;*
- *73.1.19.техник хэрэгсэл, түүнийг ашиглах мэргэжилтнээр хангаж, засвар үйлчилгээг зохион байгуулах;*
- *73.1.20.шүүхийн нэгдсэн сүлжээнд шүүх болон шүүхийн захиргааны байгууллагыг холбож, түүнийг ашиглах техникийн нөхцөлөөр хангах;*
- *73.1.21.шүүхийн байрны эрүүл, аюулгүй орчныг бүрдүүлэх, холбогдох дүрэм, журам баталж мөрдүүлэх;*

[65] ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §45.

- *74.1.9.Ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн тамгын газрын даргыг томилох, чөлөөлөх;*
- *76.1.4.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 боловсруулах, гүйцэтгэлийг хангах;*
- *76.1.5.Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн санхүү, эдийн засаг, нягтлан бодох бүртгэлийн ажлыг зохион байгуулж, хянан шалгаж удирдах;*
- *82.2.Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь Ерөнхий зөвлөлийн ажлын алба, аймаг, нийслэл, сум буюу сум дундын, дүүргийн болон дагнасан шүүх, шүүхийн захиргааны бусад байгууллагын төсвийн ерөнхийлөн захирагч байна.*

Е. ШЕЗ-ийн тайлан ба ил тод байдал

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д “шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой ШЕЗ-ийн тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна” гэсэн заалт орсонтой холбоотойгоор ШЕЗ-ийг Улсын дээд шүүхийн дор өгч, ШЕЗ-ийн дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцохоор байна гэж шүүмжлэл гарч байв. Ийм болгоомжлолыг ойлгож хуваалцаж байгаа ч дээрх заалтад ийм утга огт байхгүй. Энэ заалтаар Улсын дээд шүүхээс ШЕЗ-ийг удирдана, чиглүүлнэ, дотоод ажилд нь орно гэсэн агуулга байхгүй гэж УИХ-ын нэгдсэн хуралдааны болон Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны протокол, албан дүгнэлтэд хангалттай тодорхой тусгагдсан. Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д “Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна” гэж заах санал анх дэмжигдэж орсон[66] ч зөвхөн “Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг” тодотгож өөрчилсөн нь учиртай байсан. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн зөвшилцлийн ажлын хэсгийн нарийн бичгийн дарга С.Бямбацогт 2019.09.11-нд дараах байдлаар үүнийг тайлбарласан:

> 2.Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна гэж шууд зааж томьёолсон нь найруулгын хувьд Улсын дээд шүүхээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг захиргааны хувьд удирдах, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцож болохоор ойлгогдож байгааг залруулж, төслийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн “Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг” гэж томьёоллоо. Ингэснээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүгчийн хараат бус байдлыг хэрхэн хангаж буй тайлангаа Улсын дээд шүүхэд явуулах, үүгээр дамжуулан нийт шүүгчид болон олон нийтэд хүргэх механизм болох юм.[67]

[66] Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 8 дугаар сарын 26-ны өдөр /Даваа гараг/-ийн хуралдааны товч тэмдэглэл, 2.

[67] Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 9 дүгээр сарын 11-ний өдрийн /Лхагва гараг/-ийн нэгдсэн хуралдааны товч тэмдэглэл, 9. С.Бямбацогт гишүүн ТББХ-ны хуралдаан дээр ийм агуулгыг хэлж байв: “...Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын Дээд шүүхэд танилцуулна гэж шууд зааж томьёолсныг найруулгын хувьд Улсын Дээд шүүхийн ерөнхий зөвлөл гээд захиргааны хувьд удирдах үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцож болохоор гэж ойлгож байна. Энэ бас буруу гэсэн байдлаар шүүмжлэлүүд их гарч байгаа. Тийм болохоор төслийнхөө үзэл баримтлалыг илүү тодотгож өгч байгаа шүү гэдгийг гишүүд ойлгоорой. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой л зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулдаг байя гэж орж байгаа. Ингэж ойлгоод санал хураалт явуулъя.” Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 9 дүгээр сарын 09-ний өдөр /Даваа гараг/-ийн хуралдааны товч тэмдэглэл, 38.

Эндээс үзэхэд уг заалтад Улсын Дээд шүүхээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг захиргааны хувьд удирдах, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох ямар ч агуулга байхгүй. Жишээлбэл, Улсын дээд шүүхийн шүүгчид санал, даалгавар өгч ШЕЗ түүнийх нь мөрөөр ажиллах гэсэн утга уг заалтад байхгүй.

Венецийн комисс шүүхийн зөвлөлийн тайлантай холбогдуулан дараах зөвлөмжийг гаргажээ: "Шүүхийн зөвлөл үйл ажиллагаагаа нийтэд мэдээлэх үүрэг нь шүүхийн үйлчилгээний нөхцөл байдлын талаарх тайланг парламентад хүргүүлэх үүргийг багтааж болно. Гэвч, энэхүү тайлагнах үүрэг нь Шүүхийн дээд зөвлөлийг хууль тогтоох эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн өмнө албан ёсоор хариуцлага хүлээдэг нөхцөл рүү шилжүүлж болохгүй."[68] Үүнтэй адилаар ШЕЗ-ийн зөвхөн "шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой үйл ажиллагааны тайланг" Улсын дээд шүүхэд танилцуулах бөгөөд энэ нь ШЕЗ-ийг Улсын дээд шүүхийн дор аваачиж түүний өмнө албан ёсоор хариуцлага хүлээдэг байдал рүү аваачиж болохгүй.

ШЕЗ-ийн бүх үйл ажиллагааны тайланг бус, харин зөвхөн шүүгчийн хараат бус байдлыг хэрхэн хангаж буй тухай тайланг л Улсын дээд шүүхэд танилцуулахаар Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д заасан. Улсын дээд шүүх болон ШЕЗ-ийн аль аль нь Үндсэн хуулийн байгууллага тул ШЕЗ-ийн дарга эсхүл гишүүн уг тайланг Улсын дээд шүүх дээр очоод танилцуулах нь зохисгүй тул уг тайланг бичгээр гаргаад хүргүүлэх, эсхүл ШЕЗ-ийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга танилцуулахаар хуулиар зохицуулах шаардлагатай. Тийм учраас Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д ШЕЗ-ийн тайланг Улсын дээд шүүхэд хэн танилцуулахыг заагаагүй. Гол санаа бол Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т заасан чиг үүрэг буюу шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой хийж байгаа ажлынхаа тайланг Дээд шүүхэд явуулах, түүгээр дамжуулж нийт шүүгчид, хуульчид болон олон нийтэд хүргэх эргэх хариуцлагын нэг хэлбэр юм. Ийм үзэл баримтлалаар орсон учраас үүгээр дагалдах хууль нь гарч хэрэгжих хэрэгтэй.

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д заасны дагуу Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 82.1.10-д "Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Ерөнхий зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд жил бүр танилцуулах"-аар тусгажээ. Гэвч, уг төслийн 82.1.11-т "Ерөнхий зөвлөлийн ажлын тайланг Шүүгчдийн зөвлөлд танилцуулах"-аар заасан нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д "Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайлан" гэснийг өргөжүүлсэн шинжтэй болжээ. Иймээс, Үндсэн хуулийн уг заалтын яг энд бичсэн хүрээгээр нь тусгавал зохино.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 82.1.11-ийг бүхэлд нь хасах эсхүл "шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Ерөнхий зөвлөлийн тайланг Шүүгчдийн зөвлөлд танилцуулах" гэж өөрчлөх.*

Ерөнхий зөвлөлийн ажил гэдэг бол зөвхөн шүүгчдэд хамаатай бус нийт иргэний хараат бус, шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн баталгааны тухай учраас Ерөнхий зөвлөл ажлын дэлгэрэнгүй тайлангаа цахим хуудасдаа жил бүр хэвлэн нийтэлдэг байх, үүнтэй нь шүүгчид төдийгүй хуульчид, судлаачид, иргэд танилцах боломж бүрдэнэ. "Зөвлөл нь өөрийн үйл ажиллагааны талаарх тайлан, мэдээллийг өргөн хүрээнд түгээх замаар олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байх хэрэгтэй."[69] Тус зөвлөл тайлангаа дээрх байдлаар шүүгчид болон олон нийтэд хүргэхээс гадна өдөр тутмын үйл ажиллагаа,

[68] CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §§71, 72; CDL-AD(2008)006, Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia, §§35, 36.
[69] CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §§71, 72; CDL-AD(2008)006, Opinion on the Draft Law on the High Judicial Council of the Republic of Serbia, §§35, 36.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ялангуяа шүүгчийн сонгон шалгаруулалттай холбоотой мэдээллээ өөрийн цахим хуудас болон бусад хэлбэрээр тогтмол нийтэд түгээж байх нь чухал. ШЕЗ-ийн үйл ажиллагаа аль болох ил тод байх хэрэгтэй.

Шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлэх зэрэг гол чиг үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоотой ШЕЗ-ийн хуралдаанд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл, иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийтийг оролцох боломжоор хангах нь зүйтэй. Шүүгчийг нэр дэвшүүлэхтэй холбоотой зэрэгтэй холбоотой зөвлөлийн хуралдаан нь олон нийтэд нээлттэй байх, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн байгууллага, олон нийт оролцох боломжоор хангахаар хуульчлахыг олон улсын сайн туршлага зөвлөж ирсэн.[70] Жишээлбэл, Гүрж, Молдавт иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүхийн зөвлөлийн хуралдааныг ажиглаж мониторинг хийх эрхтэй.[71] Эцэст нь, "Шүүхийн зөвлөлийн шийдвэрийг хэвлэн нийтэлдэг байх хэрэгтэй."[72]

***Санал:** Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төсөлд дараах заалтыг нэмж тусгах саналтай байна:*

"81.8.Ерөнхий зөвлөлийн хуралдааныг нээлттэй явуулах бөгөөд хуралдааныхаа товыг 3-аас доошгүй хоногийн өмнө зарлаж хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл, нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, сонирхсон иргэдийг танхимын багтаамжийн хүрээнд болон цахим хэлбэрээр оролцуулах боломжоор хангана.

81.9.Ерөнхий зөвлөл шийдвэрээ өөрийн цахим хуудсанд тогтмол нийтэлнэ.

81.10.Ерөнхий зөвлөл ажлын тайлангаа цахим хуудсанд жил бүр нийтэлнэ."

Ё. Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгаж шүүгчийг шилж олох ажлыг ШЕЗ-д хариуцуулах

Монгол Улсад Шүүхийн мэргэшлийн хороо шүүгчид нэр дэвшигчдээс шалгалт авч тэнцээгүйг нь хасаж, тэнцсэнг нь onooны дараалаар эрэмбэлэн ШЕЗ-д хүргүүлэх, эдгээрээс ШЕЗ эрэмбэ харгалзахгүйгээр сонгож Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг хууль үйлчилж ирсэн. Энэ хуучин агуулгаар Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ)-ийн 6.11-д "Мэргэшлийн хороо нэр дэвшигчээс шалгалт авч, хүн тус бүрээр гаргасан үнэлгээг онооны дараалаар эрэмбэлэн холбогдох баримт бичгийн хамт Ерөнхий зөвлөлд долоо хоногийн дотор хүргүүлнэ," 7.1-д "Ерөнхий зөвлөл нь Мэргэшлийн хорооны үнэлгээг үндэслэн шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд томилуулах нэр дэвшигчээс зохих журмын дагуу санал хураах, олонхын санал авсан хүнийг шүүгч, Ерөнхий шүүгчээр томилуулахаар ажлын таван өдрийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ" гэж тус тус заажээ. Мэргэшлийн хорооны үнэлгээгээр тогтоосон эрэмбийг ямар ч үндэслэл хэлэхгүйгээр ШЕЗ-ийн олонхын саналаар сонгох боломжтой нь мерит зарчим, түүний цаана буй хууль дээдлэх ёс болон ил тод байдлыг ноцтой зөрчдөг. Жишээлбэл, Мэргэшлийн хорооны үнэлгээгээр 1-ээс 10 хүртэл дугаараар эрэмбэлэгдсэн нэр дэвшигчдээс 10 дахь буюу хамгийн сүүлийнхийг нь ШЕЗ олонхоороо сонгох боломжтой. Урьд өмнө нь, ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны үнэлгээний эрэмбийг ийм байдлаар өөрчилж шүүгчид нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгож ирсэн нь олон жил шүүмжлэгдэж шүүгчийг шилж олох, томилох процессод олон нийтийн итгэлийг алдах шалтгаан

[70] OSCE/ODIHR, Final Opinion On Draft Amendments To The Act On The National Council Of The Judiciary And Certain Other Acts Of Poland, JUD-POL/305/2017, 20, 28; OSCE and Max Planck, "Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability," (Kyiv, 23-25 June 2010)

[71] OSCE/ODIHR, Final Opinion On Draft Amendments To The Act On The National Council Of The Judiciary And Certain Other Acts Of Poland, JUD-POL/305/2017, 28. https://www.trends.mn/n/5512

[72] OSCE and Max Planck, "Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability," (Kyiv, 23-25 June 2010) 4.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

болсон.[73] Үүнтэй төстэй зохицуулалтын талаар Венецийн комисс Украинд дараах зөвлөмжийг хүргүүлжээ: "Шүүхийн мэргэшлийн дээд комиссын зөвлөмж нь объектив шалгуурт үндэслэж байхад Шүүхийн дээд зөвлөл хуулиар тодорхойлоогүй үндэслэлээр уг зөвлөмжөөс татгалзаж болохоор байгаа нь хачирхалтай. Энэ нь дур зоргоор шийдвэр гаргах үүд хаалгыг нээнэ. Шүүхийн дээд зөвлөлийн оройл (role)-ыг илүү ил тод болгохыг хүчтэйгээр зөвлөж байна" гэжээ.[74]

ШЕЗ болон Шүүхийн мэргэшлийн хорооны хоорондын харилцааны зөрчилдөөнд байдлыг шийдвэрлэх гурван янзын хувилбар яригдэж буйг тус бүрт нь танилцуулъя.

Хувилбар 1: Шүүхийн мэргэшлийн хорооноос шалгалтын дүнгээр эрэмбэлэн ШЕЗ-д хүргүүлэх. ШЕЗ нь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээ процессын хувьд зөв явагдсан эсэхийг нягталсны үндсэн дээр уг үнэлгээний эрэмбээр хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх хувилбар байж болох ч энийг хуульчлах бодит боломж хязгаарлагдмал, Үндсэн хуулийн талаас эргэлзээтэй. ШЕЗ болон Мэргэшлийн хороо гэсэн давхардсан чиг үүрэгтэй байгууллага байвал тухайн шалгалтыг авч сонгон шалгаруулалт хийж буйгийнх нь шийдвэрийг баримтлах нь зүйтэй гэж олон улсын сайн туршлага гэж үздэг бөгөөд ийм хувилбар нь Киевийн зөвлөмжөөр бас дэмжигдсэн.[75] Өөрөөр хэлбэл, ШЕЗ нь Мэргэшлийн хорооны үнэлгээ процессын хувьд зөв явагдсан эсэхийг нягталсны үндсэн дээр уг үнэлгээний эрэмбээр хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх болно. Энэхүү хувилбар нь мерит зарчимд нийцэж ШЕЗ-ийн үзэмжээрээ сонголт хийх боломжийг хязгаарлаж буй ч хуульчдаас шүүгчийг шилж олохтой холбогдсон үүргийг ШЕЗ хэрэгжүүлнэ гэж Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т заасантай нийцэхгүй гэх шүүмжлэл тасрахгүй. Хэрэв ШЕЗ Мэргэшлийн хороог өөрөө байгуулж, ажиллах журмыг нь баталж, хяналт тавьж байвал уг үүргээ биелүүлсэн гэх үндэслэлтэй боловч үүнийг нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрөхгүй байх магадлалтай.

ШЕЗ зөвхөн хуульд тодорхой заасан болзол, шаардлагыг хангаагүй гэсэн үндэслэлээр Шүүхийн мэргэшлийн хорооны үнэлгээний эрэмбийг өөрчлөн өргөн мэдүүлж болох ч энэ тохиолдолд түүнийхээ үндэслэлийг шийдвэртээ бичихийг ШЕЗ-д үүрэгжүүлэх хувилбар байж болно. Мэргэшлийн хорооны үнэлгээний эрэмбээс өөрөөр өргөн мэдүүлж буй бол түүнийхээ үндэслэлийг шийдвэртээ бичихийг ШЕЗ-д үүрэгжүүлэх энэ хувилбарыг өмнөх судалгаанууд дэвшүүлж байсан.[76] ШЕЗ-өөс уг эрэмбийг өөрчлөх болсон үндэслэл нь шүүгчид нэр дэвшигчийн ёс зүй, мэдлэг, ур чадвар, туршлага гэсэн шалгуурт үндэслэвэл зохилтой. ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнийг томилж, холбогдох журмыг нь баталж өгдөг байвал энэхүү хувилбар нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д заасан "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" ШЕЗ-ийн үүрэгтэй зөрчилдөхгүй байх талтай. ШЕЗ-д Шүүхийн мэргэшлийн хороог харьялуулсан ийм зохицуулалтын хүрээнд ШЕЗ хуульд тодорхой заасан болзол, шаардлагыг хангаагүй гэх үндэслэлээр л уг хорооны шалгалтын эрэмбийг өөрчилж болох бөгөөд энэ тохиолдолд заавал үндэслэл бүхий шийдвэр гаргадаг байх ёстой. Үгүй бол ШЕЗ-ийн нэр дэвшүүлж буй шийдвэрт олон нийт эргэлзэж шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад итгэх олон нийтийн итгэл дээшлэхгүй.

---

73 О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (Содпресс 2015), 57-60; Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ, 2015), 68-74.

74 CDL-AD(2010)026, Joint opinion on the law on the judicial system and the status of judges of Ukraine by the Venice Commission and the Directorate of Co-operation within the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs of the Council of Europe, §50.

75 OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 2.

76 О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (Содпресс 2015), 50-57; Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ, 2015), 68-74.

Хувилбар 2: Шүүхийн мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдийг эрэмбэлэхгүйгээр ШЕЗ-д хүргүүлэх. Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 2020.01.31-ний хувилбарын 88.4-т "Мэргэшлийн хороо нэр дэвшигчээс шалгалт авч, хүн тус бүрээр гаргасан үнэлгээг онооны дараалаар эрэмбэлэн холбогдох баримт бичгийн хамт Ерөнхий зөвлөлд 7 хоногийн дотор хүргүүлнэ," 36.1-т "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Мэргэшлийн хорооны үнэлгээг үндэслэн Ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд томилуулах нэр дэвшигчээс илээр санал хурааж, олонхын санал авсан хүнийг шүүгч, Ерөнхий шүүгчээр томилуулахаар ажлын таван өдрийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ" гэж тус тус заасан байсан. ШЕЗ Мэргэшлийн хорооноос өгсөн онооны эрэмбийг үзэмжээрээ өөрчилдөг тухай шүүмжлэлийг ХЗДХЯ-ны ажлын хэсэг хүлээн авч, улмаар ШТХ-ийн төслийг эцэслэн боловсруулахдаа уг төслийн 89.4-т "Мэргэшлийн хороо нэр дэвшигчээс шалгалт авч, тэнцсэн нэр дэвшигчийн холбогдох баримт бичгийг Ерөнхий зөвлөлд долоо хоногийн дотор хүргүүлнэ" гэж өөрчилжээ (2002 оны ШТХ-ийн 30-р зүйлд үүнтэй төстэй зохицуулалт байжээ). Эндээс үзэхэд Мэргэшлийн хороо нэр дэвшигчээс шалгалт авч тэнцсэн эсхүл тэнцээгүй гэж дүгнэх, умлаар зөвхөн тэнцсэн нэр дэвшигчийг Ерөнхий зөвлөл хүргүүлэхээр байна. Засгийн газрын төслийн 36.1-д "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Мэргэшлийн хорооны үнэлгээг үндэслэн энэ хуулийн 34.1-д заасан болзол, шаардлага хангасан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулахаар илээр санал хураан, шийдвэрлэж ажлын таван өдрийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ" гэжээ.

Мэргэшлийн хорооны шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдээс Ерөнхий зөвлөл сонгож Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх зохицуулалт нь уг шалгалтад дээгүүр оноо авсан нэр дэвшигчийг бус, харин доогуур оноо авсан нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлсэн гэх шүүмжлэлийг хаах нэгэн хувилбар байж магадгүй. Гэвч, энэхүү хувилбарт ч хэд хэдэн сул тал байна. Юуны өмнө, Мэргэшлийн хороо шалгалтаараа оноо тавьж эрэмбэлэхгүй байсан ч гэсэн уг шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчдээс зарим нь маш сайн, зарим нь дунд зэрэг, зарим нь арай тааруу байна. Энэхүү ялгаатай байдал нь тэдгээр нэр дэвшигчдээс Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхэд үндэслэл болохгүй хэвээр байх тул мерит зарчим алдагдаж, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт дахь Мэргэшлийн хороо болон ШЕЗ-ийн хоорондын зөрчилт болон чиг үүргийн давхардсан байдал агуулгаараа арилахгүй. Мөн, шүүгчид нэр дэвшигчээс шалгалт авч тэнцээгүйг Мэргэшлийн хороо хасаж буй нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т зааснаар "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" ШЕЗ-ийн үүргийг хэрэгжүүлж буй хэрэг мөн. Ялангуяа, Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүний гуравны хоёрыг нь Шүүгчдийн зөвлөл гэх Үндсэн хуульд байхгүй институц сонгохоор Засгийн газрын төсөл (ШТХ, 87.4)-д заасан учраас Мэргэшлийн хороог ШЕЗ-ийн дор буюу удирдлагад ажилладаг гэж үзэх боломжгүй. Өөрөөр хэлбэл, ШЕЗ гэсэн үндсэн хуулийн байгууллагын "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" чиг үүргийг нь Шүүгчдийн зөвлөл гэх өөр институцээс байгуулсан Мэргэшлийн хороонд шилжүүлсэн явдал болно.

Хувилбар 3: Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгах. ШЕЗ нь нэгэнт 10 гишүүнтэй болсон учраас өөрөө сонгон шалгаруулалтаа хийгээд хамгийн өндөр үнэлгээ авсан хуульчийг шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэхээр хуульчлах, улмаар Мэргэшлийн хороог татан буулгах саналтай байна. Энэхүү хувилбар бол ШТХ-ийн төслүүд дэх хувилбаруудаас олон талаар давуу. Нэгд, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т заасан "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" хамгийн гол чиг үүргээ ШЕЗ бүрэн утгаар нь хэнтэй ч хуваалцахгүйгээр хэрэгжүүлж хариуцлагаа хүлээх боломжтой болно. Хоёрт, Мэргэшлийн хороо бус, харин ШЕЗ өөрөө сонгон шалгаруулалтаа хийж шүүгчид нэр дэвшүүлэх учраас ШЕЗ үзэмжээрээ сонголт хийсэн, шалгалтын онооны эрэмбийг баримталсангүй гэх мэт маргаан, хардлага арилах, улмаар шүүгчийн сонгон шалгаруулалт болон шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл дээшилнэ.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Гуравт, шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг хангасан эсэхийг зөвхөн нэг бүрэлдэхүүн (ШЕЗ) маш сайн шалгасны үндсэн дээр эдгээрийг хамгийн сайн хангаж өндөр үнэлгээ авсан хүнийг шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлэх учраас уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх өөр илүү бүтэц, бүрэлдэхүүнийг давхардуулан байгуулах шаардлагагүй, илүү үр нөлөөтэй тогтолцоо бүрдэнэ. Үндсэн хуулийн цэц, ШЕЗ, Шүүхийн сахилгын хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисст хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй иргэн ажиллахыг Үндсэн хууль болон хуулиар шаарддаг. Монгол Улс цөөн хүн амтайгаас ийм өндөр шаардлага хангасан иргэн хязгаарлагдмал тоотой учраас ШЕЗ-тэй давхардуулан Шүүхийн мэргэшлийн хороог байгуулбал хүн хүчний хүрэлцээ дутаж шаардлага хангахгүй хүмүүс томилогдох магадлалтай. Дөрөвт, Мэргэшлийн хороог татан буулгаад Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрөө сонгон шалгаруулалтаа хийх энэхүү хувилбарыг хуульчилбал ШЕЗ-ийн бүх гишүүнийг орон тооны болгон ажиллуулах боломжтой эсхүл Засгийн газрын төсөлд байгаа шиг зөвхөн зарим нь орон тооны байх зохицуулалт хийсэн ч гэсэн орон тооны болон орон тооны бус 10 гишүүний хамтын хүчин чармайлтаар сонгон шалгаруулалтыг сайн хийх бүрэн боломжтой (одоогийн хууль болон ШТХ-ийн төслөөр Мэргэшлийн хорооны гишүүн нь бүгдээрээ орон тооны бус). Шүүхийн зөвлөлийн бүх гишүүний орон тооны албан тушаал дээр ажиллуулахыг Венецийн комисс зөвлөсөн.[77] Тавд, Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгаж, шүүгчийн шилж олох ажлыг ШЕЗ-д дангаар хариуцуулах нь олон улсын сайн туршлагад бүрэн нийцнэ. Шүүхийн зөвлөл болон Шүүхийн мэргэшлийн хороо гэсэн тусдаа байгууллагууд байх шаардлагагүй гэсэн байр суурийг Венецийн комисс илэрхийлжээ.[78] Киевийн зөвлөмжид ч үүнийг байж болох хувилбар хэмээн хүлээн зөвшөөрчээ.[79]

ШЕЗ сонгон шалгаруулалтыг өөрөө хийдэг болсон тохиолдолд хэд хэдэн зүйлийг тодруулан нарийвчлан хуульчлах хэрэгтэй. Нэгд, ШЕЗ-ийн бүх гишүүдийг шүүгчийн сонгон шалгаруулалт хийх хэмжээний мэдлэг, чадвар, ёс зүйтэй байх, ийм хүмүүсийг ШЕЗ-ийн гишүүнд нээлттэй нэр дэвшиж сонгон шалгаруулж томилуулахад анхаарах. Хоёрт, шүүгчийн шалгалтыг авахад тухайн чиглэлийн мэргэжлийн хуульчийг татан оролцуулах эсхүл ажлын хэсэг байгуулах боломжийг ШЕЗ-д хуулиар олгох. Гуравт, ШЕЗ зөвхөн шалгалт аваад зогсохгүй шалгалтад тэнцсэн нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд судалж мэдлэг, чадвар, хандлага, ёс зүйн өндөр шаардлага хангасан эсэхийг нь тогтоож Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид санал болгох эсэхээ шийдвэрлэдэг байхаар зохицуулах.[80]

> ***Санал:*** *Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгаж, ШЕЗ-ийн гишүүд өөрсдөө шүүгчид нэр дэвшигчдээс шалгалт авах, хүнийх нь хувьд судлах замаар сонгон шалгаруулж, улмаар хамгийн өндөр үнэлгээ авсан эсхүл хамгийн олон саналаар дэмжигдсэн нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгохоор хуульчлах.*

Ж. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийн дагуу шүүгчийг чөлөөлөх заалтыг хасах

Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 61.6)-д “Мэргэшлийн хороо шүүгч, Ерөнхий шүүгчид нэр дэвшигчээс ...шалгалт авч, үнэлгээ өгөх, Шүүхийн сахилгын хорооны тогтоолыг үндэслэн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт, зөвлөмж гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэж заажээ. Үүнтэй нэгэн адилаар

---

77 CDL-AD(2013)034, Opinion on proposals amending the draft law on the amendments to the constitution to strengthen the independence of judges of Ukraine, §43

78 CDL-AD(2013)014, Opinion on the Draft Law on the amendments to the Constitution, Strengthening the Independence of Judges and on the Changes to the Constitution proposed by the Constitutional Assembly of Ukraine, §40.

79 OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 2.

80 Шүүгчид нэр дэвшигчийг хүнийх нь хувьд хэрхэн судлах тухай дараах номоос үзнэ үү: О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (Содпресс 2015).

Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 87.8-д заасны дагуу Шүүхийн мэргэшлийн хороо (1) шүүгчид нэр дэвшигчээс шалгалт авч, үнэлгээ өгөх, (2) давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн тогтоолыг үндэслэн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт гаргах гэсэн хоёр төрлийн бүрэн эрх хэрэгжүүлнэ гэжээ. Мөн төслийн 87.9-т зааснаар “Мэргэшлийн хороо шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй гэж үзэн дүгнэлт гаргасан бол Ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ,” 41.2.9-д ШЕЗ “ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингээр шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй тухай Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт гарсан” гэсэн үндэслэлээр шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгохоор бичжээ.

Энэхүү өгүүллийн III бүлгийн Ё хэсэгт шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг ШЕЗ өөрөө бүрэн хариуцаж Мэргэшлийн хороог татан буулгах нь хамгийн сайн хувилбар гэсэн дүгнэлт хийсэн билээ. Үүнээс гадна ШТХ-ийн төслөөс Мэргэшлийн хороонд “шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт” гаргах, үүний мөрөөр шүүгчийг чөлөөлөх бүрэн эрхийг ШЕЗ-д өгөх шаардлагагүй юм. Шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшин ноцтой алдагдсан тохиолдлууд олноор гардаг ч үүнийг зохистойгоор шийдвэрлэхгүй байгаа нь тулгамдсан асуудал болсон тул энэ асуудлыг шийдвэрлэх зохицуулалтыг хуульчлах хэрэгтэй гэдэг дээр бүрэн санал нэг. Гэхдээ, Мэргэшлийн хороо энэ тухай дүгнэлт гаргаж чөлөөлөх байдлаар шийдвэрлэхээс татгалзах, харин олон улсад хэрэглэгддэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн шийдлээс хуульчлах зургаан үндэслэл байна.

Нэгд, Мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийн дагуу шүүгчийг чөлөөлөх зохицуулалт нь доод шатны шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдлыг ноцтой эрсдэлд оруулахаар байна. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 58.1-т зааснаар “Шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам болон хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, хуулийг илтэд буруу хэрэглэсэн бол тухайн шүүгчийн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн талаар дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ.” Шүүхийн мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүний 2/3-ыг давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдээс Шүүгчдийн зөвлөл сонгож бүрдүүлэхээр төсөлд тусгажээ. Давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн зүгээс доод шатны шүүхийн шийдсэн хэргийн зохих журмаар хянахаас гадна төсөлд буй энэхүү шинэ бүрэн эрхээ ашиглан тэдгээр шүүхийн шүүгчдэд нөлөөлөх эсхүл тийнхүү ойлгогдох байдал үүсэх эрсдэлтэй.

Хоёрт, Засгийн газрын төслийн дагуу Улсын дээд шүүхийн эсхүл давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн мэргэжлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар ноцтой алдагдсан асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй хэвээр байна. ШТХ-ийн төслийн 58.1-т “…тухайн шүүгчийн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн талаар дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ” гэж заасанаас үзэхэд уг зохицуулалт зөвхөн анхан эсхүл давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчид хамаарахаар байна. Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшин ноцтой алдагдсан асуудлыг хаана харьяалан шийдвэрлэх зохицуулалт байхгүй.

Гуравт, Шүүхийн сахилгын хорооны зэрэгцээ Шүүхийн мэргэшлийн хороо гэж тусдаа байгууллага байгуулж, “шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт” гаргах, үүний мөрөөр шүүгчийг чөлөөлөх зохицуулалттай өөр улсын сайн туршлага судалгааны явцад олдохгүй байна. Үүний оронд шүүхийн тухай хуульд “шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшил”-тэй холбоотой тодорхой зөрчлийг хуульчилж заагаад эдгээр зөрчлийг Сахилгын хороо (комисс, зөвлөл гэх мэт өөр өөр нэрлэгддэг)-нд харьяалуулж, бусад сахилгын зөрчилтэй нэгэн адил процессоор

www.nli.gov.mn

шийдвэрлүүлдэг. Жишээлбэл, хэрэг хуваарилах журмыг зөрчих; шүүгчийн албан үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу зохисгүйгээр биелүүлэх; хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр албан ажлаа удаа дараа эсхүл олон хоногоор таслах; шүүн таслах үүргийнхээ дагуу шийдвэр гаргах эсхүл бусад ажиллагаатай холбоотой хуулиар тогтоосон хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа эсхүл ноцтой зөрчих; харьяаллын дагуу явуулах үүрэгтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулах; шүүх хуралдаан, урьдчилсан хэлэлцүүлэг зэрэг нийтэд зарласан ажиллагааны товыг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа зөрчих, эсхүл товлосон цагтаа ирэхгүй байх; хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай эсхүл бусад хуулийн заавал биелүүлэх шинжтэй, илэрхий, тодорхой заалтыг шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр зөрчих, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй байхад шүүхийн шийдвэрт шаардагдах үндэслэлийг огт бичээгүй нь шүүхийн эцсийн шийдвэрээр тогтоогдсон; шүүгчийн үүргээ гүйцэтгэх явцад мэргэжлийн наад захын мэдлэг, ур чадваргүйг нотолсон үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан; Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалсан хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөний маргаангүй, тодорхой утгыг шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр зөрчсөн гэх мэтийг Эх газрын төдийгүй Англи Америкийн тогтолцоотой улсуудад шүүгчийн сахилгын зөрчилд тооцож тогтоогдвол сахилгын шийтгэл хүлээлгэдэг байна. Энэ туршлагыг Монголд нэвтрүүлэх талаар энэхүү өгүүллийн дараагийн хэсэг буюу IV бүлгийн А хэсэгт авч үзэх болно.

Дөрөвт, Шүүхийн сахилгын хороонд Үндсэн хуулиар харьяалуулсан чиг үүргийг Шүүхийн мэргэшлийн хороонд хуваалцуулах нь Үндсэн хуулийн зөрчил болно. Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д “Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах”-аар заасан. Энд заасны дагуу сахилгын зөрчил үйлдсэн шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулах чиг үүргийг Шүүхийн сахилгын хороо хэрэгжүүлнэ. Өмнө өгүүлсэнчлэн сахилгын зөрчилд “ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингээр шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй”-тэй холбоотой зөрчил ч багтдаг тул эдгээрийг Шүүхийн мэргэшлийн хороонд харьяалуулж шийдвэрлүүлснээр Шүүхийн сахилгын хороо гэх үндсэн хуулийн байгууллагын чиг үүргийг шилжүүлж буй хэрэг болно.

Тавд, Мэргэшлийн хороо нь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт хийх зориулалтаар байгуулагдсан тул түүнд “шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт” гаргахад зайлшгүй шаардлагатай шударга процесс хэрэгждэггүй бөгөөд энэ талаарх хуулийн зохицуулалт төслүүдэд алга. Өөрөөр хэлбэл, буруутгагдаж буй шүүгч тайлбар, нотлох баримт гаргаж өгөх, үг хэлэх, өмгөөлөгч авах, өөрийнх нь асуудлыг шийдвэрлэх хуралдаанд биеэр оролцох гэх мэт шударгаар шүүлгэх эрхийг эдэлдэггүй. Шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшилтэй холбоотой зөрчлийг хуульд тодорхой заагаад Шүүхийн сахилгын хороонд харьяалуулбал буруутгагдаж буй шүүгч нь сахилгын бусад зөрчилд буруутгагдаж буй шүүгчидтэй адил процессын эрхүүдээ бүрэн эдлэх боломжтой. Сахилгын хэрэг шийдвэрлэсэн Сахилгын хорооны шийдвэрт гаргасан гомдлыг Улсын дээд шүүхээр хянан шийдвэрлүүлэхээр төсөлд тусгасан учраас сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулахаас сэргийлнэ.

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 41.2.9-т “ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингээр шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй тухай Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт гарсан” гэсэн үндэслэлээр Ерөнхий зөвлөл шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгосон бол тухайн шүүгч чөлөөлөгдсөнийхөө дараа уг шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргах боломжтой. Шүүгчийг чөлөөлсөн үндэслэл хууль бус байсан нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон бол шүүгчийн бүрэн эрхийг сэргээж цалин хөлсийг нөхөн олгох (ШТХ-ийн төсөл, 41.3)-оор заасан нь шүүгчийн хараат бус байдлыг

хамгаалах нэгэн баталгаа мөн. Шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингээр тэнцэхгүй гэсэн шийдвэр гарсны дараа л шүүхэд гомдол гаргах агуулгатай төстэй зохицуулалтыг шударгаар шүүлгэх эрхэд нийцэхгүй гэж Венецийн комисс үзэж байжээ.[81] Иймээс, ШТХ-ийн төслийн 41.2.9-т заасан үндэслэлээр уг шийдвэр гарахын өмнө холбогдох шүүгч өөрийн тайлбар, үндэслэл, нотлох баримтыг гаргаж өгөх, өөрийнхөө эсрэг үндэслэл, баримтыг няцаах, уг асуудлыг шийдвэрлэх хуралдаанд оролцох зэрэг шударга процессын эрхүүдийг эдэлдэг байх хэрэгтэй бөгөөд уг асуудлыг сахилгын зөрчил болгон хуульчилж Сахилгын хороонд харьяалуулснаар эдгээр эрхийг шүүгчид эдлүүлэх боломж бүрдэж, урвуулан ашиглагдахаас урьдчилан сэргийлнэ.

Зургаад, 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу шүүгчийн сахилгын хэргийг харьяалан хянан шийдвэрлэж буй Шүүхийн ёс зүйн хороо нь ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн хувьд шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүйтэй холбоотой сахилгын хэргийн хянан шийдвэрлэж ирсэн туршлагыг 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр шинээр байгуулагдах Шүүхийн сахилгын хороонд улам бэхжүүлж хөгжүүлэх боломжтой. Тодруулбал, 2002 оны ШТХ-ийн 30.7.2-т зааснаар Шүүхийн мэргэшлийн хороо “шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн төвшингийн хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй үндэслэлээр албан тушаал бууруулах, чөлөөлөх тохиолдолд дүгнэлт гаргах” бүрэн эрхтэй байсан. 2012 онд Шүүхийн тухай багц хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хорооны энэ чиг үүргийг хасаж, голлон шүүгчийн шалгаруулалтыг хариуцуулдаг болсон. Гэвч, үүнээс хойш шүүгчийн мэдлэг, ур чадварын хувьд хангалтгүй шүүгчийн асуудлыг шийдвэрлэх газаргүй болсон эсхүл Шүүхийн мэргэшлийн хороонд энэ төрлийн асуудлыг шийдвэрлэдэг чиг үүргийг эргүүлж өгөх хэрэгтэй гэж ярих болсон нь бодитой биш.

Шүүхийн тухай багц хуулиар Шүүхийн мэргэшлийн хороонд шүүгчийн чадвар, мэргэшлийн асуудлыг хариуцуулахаас татгалзсан нь олон улсын жишигт нийцсэн төдийгүй үндэслэлтэй алхам болсон талаар товч авч үзье. Шүүгчийн мэдлэг, ур чадвартай холбоотой асуудал нь шүүгчийн сахилгын зөрчил болох боломжтой бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхийн тулд хоёр янзын зарчмыг тайлбарлах шаардлагатай. Нэг талаас, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, Дөчин есдүгээр зүйлийн 2-т заасан шүүгчийн хараат бус байдал нь шүүгчийн хууль буруу хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх зарчмыг багтаадаг. Энэ зарчим нь шүүгч аливаа хэрэг, маргааныг буруу шийдвэрлээд хариуцлага 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. Нөгөө талаас, хуульд захирагдах зарчмыг ягштал баримтлахыг шүүгчид үүрэг болгодог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр 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 Дөчин есдүгээр зүйлийн 1-д “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана” гэж хараат бус байхаас гадна хууль захирагдах үүргийг тодорхой заасан. Мөн, хууль дээдлэх зарчим нь процессын хуулиуд болон шүүхийн тухай хууль тогтоомжид тусгалаа олж ирсэн. 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

[81] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion On Act CLXII Of 2011 On The Legal Status And Remuneration Of Judges And Act CLXI Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary*, CDL-AD(2012)001, 22.

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, Шүүхийн ёс зүйн хорооноос шүүгчийн ёс зүйн онолд байдаг утгаар энэ хоёр зарчмын уялдааг хангаж хэрэглэх жишиг тогтоосон. Тодруулбал, зөвхөн дараах хоёр нөхцөлийн аль нэг 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) гэж Шүүхийн ёс зүйн хороо удаа дараа шийдсэн: (1) Үндсэн хуулиар илэрхий хамгаалагдсан үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн; эсхүл (2) хэн ч маргахгүй хуулийн тодорхой заалтыг зөрчсөн, ялангуяа удаа дараа зөрчсөн. Тус хороо энэ хоёр шалгуурын дагуу хууль хэрэглээний зарим алдааг шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд тооцсоныг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх (ЗХДЗШШ) болон Улсын дээд шүүхийн захиргаан хэргийн танхим хэд хэдэн удаа хүлээн зөвшөөрсөн. Үүнд:

- Зөрчилд холбогдогчийн шүүх ажиллагаанд биечлэн оролцох үндсэн эрхийг эдлүүлээгүй, нотлох баримттай танилцах, зөрчлийн талаар тайлбар өгөх, нотлох баримт, хүсэлт гаргах боломж олгоогүйг шүүгчийн сахилгын (ёс зүйн) зөрчилд тооцож сануулах шийтгэл ногдуулсан Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлал гаргасан боловч ЗХДЗШШ уг асуудлыг хууль хэрэглээний алдаа гэж үзэж тус магадлалыг хүчингүй болгосон. Гэвч, УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанаар уг хэргийг хянаад “эдгээр процессын ажиллагаанууд нь шүүгчээс өдөр тутамд хэрэг маргаан болгоны хувьд хийдэг, хэнд ч ойлгомжтой, тодорхой, мэргэжлийн ур чадвар, туршлага шаардахааргүй бөгөөд тэдгээрийг хэрэгжүүлээгүй хууль хэрэглээний алдаа биш” хэмээн үзэж, ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хүчингүй болгож, Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалыг хэвээр үлдээсэн.[82]
- “Яллагдагч Ч.Э-д батлан даалтад авах таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа яллагдагчид эрх, үүргийг нь тайлбарлаж өгсөн эсэхэд хяналт тавиагүй, ...цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа захирамжид гомдол гаргах эрхийг заагаагүй, яллагдагчийн эрүүл мэндийн байдал, сэтгэл санааны хүндрэлтэй байдлыг харгалзан үзээгүй”-ээрээ шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан хэмээн шүүгч Л.Ц-д сануулах сахилгын шийтгэлийг Шүүхийн ёс зүйн хороо ногдуулсан магадлал гаргасныг ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан тус тус хэвээр үлдээсэн.[83]
- ЗХДЗШШ шүүх хуралдааны тэмдэглэл хуульд заасан хугацаанд бүрэн гүйцэд бичигдсэн эсэхэд шүүх хуралдаан даргалагчийн хувиар хяналт тавиагүйгээс хуулийн хугацаанд бүрэн гараагүй, мөн, шүүхийн шийдвэрийг хууль заасан хугацаанд бичиж гаргаагүй зөрчил гаргасныг хүлээн зөвшөөрсөн боловч уг зөрчил гарснаас хойш ШЁЗД-ийн 5.1.3-д заасан 6 сарын хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн үндэслэлээр тухайн шүүгчид сануулах шийтгэл ногдуулсан Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалыг хүчингүй болгосон.[84]

Эндээс үзэхэд, хүний үндсэн эрхийг зөрчсөн эсхүл хуулийн илэрхий заалтыг ноцтой, удаа дараа зөрчсөн асуудал нь хууль хэрэглээний алдаа бус сахилгын зөрчил болно гэдгийг шүүх хүлээн зөвшөөсөн байна. Гэвч, зарим сахилгын хэрэг дээр энэ хоёр

[82] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 55, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/ЁА2017/0005, 2017.03.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 180, 2017.05.17.
[83] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 74, 2014.11.27; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/11, 2015.04.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 145, 2015.06.08.
[84] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 63, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/МА2017/0141, 2017.02.15.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

шалгуурыг хэрхэн ойлгож хэрэглэх вэ гэдэг талаар ШЁЗХ болон шүүхийн хооронд зөрөөтэй тайлбарууд бий. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа болон түүний явцад гарсан шийдвэртэй холбоотой асуудлыг Шүүхийн ёс зүйн хороо ёс зүйн зөрчил гэж үзэж сахилгын шийтгэл ногдуулсан байхад уг асуудлыг ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан ёс зүйн зөрчил биш харин хууль хэрэглээний алдаа хэмээн үзэж, ШЁЗХ-ны магадлалуудыг тус тус хүчингүй болгож байсан.[85] Шүүхийн ёс зүйн хороо болон түүний шийдвэрийг хянах чиг үүрэгтэй шүүхийн хувьд хууль хэрэглээний алдаа шүүгчийн сахилгын зөрчил болох шалгуур юу вэ, уг шалгуурыг хэрхэн хэрэглэх вэ гэдэг нь сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх явцад шийдвэрлэгдэж, улам тодорхой болох бөгөөд шүүгчийн хараат бус байдалд халдахаас сэргийлэх үүднээс уг асуудлаарх маргааныг шүүх тасалж буй нь зөв юм.

Шинээр байгуулагдах Шүүхийн сахилгын хороо хууль хэрэглээний алдаа ямар тохиолдолд шүүгчийн ёс зүйн зөрчил болох вэ гэдгийг шийдвэрлэхдээ шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагатай байдлын балансыг хангаж ажиллах хэрэгтэй. Жишээлбэл, хүний үндсэн эрхийн илэрхий утгыг зөрчсөн, хуулийн илэрхий, тодорхой заалтыг удаа дараа, ноцтой зөрчсөн хариуцлагагүй үйлдлийг шүүгчийн хараат бус байдлаар хаацайлан өнгөрөөж болохгүй гэх зэрэг шалгуурыг баримтлах нь зүйтэй бөгөөд энэ балансыг барилгүй шүүгчийн хараат бус байдал руу халдах эрсдэл нь уг хорооны шийдвэр шүүхийн хяналтад байгаагаар хязгаарлагддаг. Өөрөөр хэлбэл, тус хорооны шийдвэрт гомдол гаргаж шүүхээр хянуулах боломжтой байгаа учраас шүүгчид хууль хэрэглээний алдаа гаргавал сахилгын шийтгэл хүлээнэ гэж айлгүйгээр ажиллах нөхцөл бүрдсэн.

Үндсэн хуулиар илэрхий хамгаалагдсан үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн, эсхүл хэн ч маргахгүй хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, удаа дараа зөрчсөнөөс бусад тохиолдолд мэргэжлийн алдааг ёс зүйн зөрчилд тооцохгүй байгаа одоогийн сахилгын тогтолцооны жишиг нь олон улсын сайн туршлагад нийцдэг. Шүүхийн шийдвэрийн агуулгыг зүй бусаар авч үзэж эсхүл давж заалдах шатанд хүчингүй болсон шийдвэртэй нь холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэвэл шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан хэрэг болно. Жишээлбэл, Киргизстан, Казахстан улсуудад шүүгчээр хүсээгүй шийдвэрээ гаргуулахгүй байхад шүүгчийн сахилгын процессыг ашиглаж, хараат бус байдалд нь халдсан талаар бичжээ.[86] Гэвч, шүүгчийн шийдвэр гаргалт эсхүл хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбогдуулан шүүгчид зохих ёсоор сахилгын арга хэмжээг авдаг практик бий бөгөөд үүнийг шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан гэж үздэггүй гэж энэ сэдвээр мэргэшсэн судлаач Ди Федерико бичжээ.[87] Жишээлбэл, хуульд зөвхөн торгох ял байхад шүүгдэгчид урт хугацааны хорих ял оногдуулсан эсхүл Бурхны хуулийн эсрэг гэдэг үндэслэлээр хуулийг хэрэглэхээс татгалзсан тохиолдолд тухайн шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах боломжтой талаар тэрээр дурджээ. Энэ хэсэгт АНУ болон ХБНГУ-д ийм асуудлыг ямар шалгуураар шийдвэрлэдэг талаар товч авч үзье.

АНУ-д хэдийгээр шүүхийн сахилгын хороо шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах үүднээс нотлох баримтын үнэлгээ болон хууль хэрэглээтэй холбоотой шүүгчийн

---

[85] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 49, 2014.09.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар Ш/16, 2014.11.19; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 11, 2015.02.13; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 261, 2015.06.17; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 42, 2015.07.03; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 450, 2015.09.23; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 63, 2015.10.22; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221, 2015.12.17; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 30, 2014.07.03; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар Ш/09, 2014.10.09; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 39, 2015.07.03; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар Ш/490, 2015.10.28; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 23, 2016.04.15; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/ЁМ2016/0014, 2016.06.15; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 24, 2015.03.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 239, 2015.06.05; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 53, 2015.09.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 02, 2016.01.15; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 50, 2016.10.27; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/ЁМ2017/0001, 2017.01.05; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 79, 2015.12.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 09, 2016.03.16.

[86] M. Kachkeev, “Judicial Independence in Kyrgyzstan and Kazakhstan,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012).

[87] Di Federico, “Judicial Accountability and Conduct: An Overview,” 113.

шийдвэрийг хянадаггүй зарчим барьдаг. Гэвч, энэхүү зарчим үйлчлэхгүй тохиолдол байдаг. Шүүхийн сахилгын хороо (1) хууль хэрэглээний алдаа хэв шинж болж тогтсон бол, (2) тал засах, ялгаварлан гадуурхах, уурлах, өс хонзон авах зэрэг зохисгүй сэдлээр шийдвэр гаргасан бол, (3) илэрхий, тодорхойлогдсон хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн, (4) процессын чухал шаардлагыг үл тоосон, (5) үндсэн эрхийг зөрчсөн гэх нөхцөлүүдийн аль нэгийг хангагдсан бол шүүгчийн үйл ажиллагааг хянаж шийдвэрлэж болдог.[88]

Шүүгчээр ажиллахад шаардлагатай мэдлэг, ур чадвартай байх, түүнийгээ тасралтгүй хөгжүүлэх, хичээл зүтгэл гаргахыг шүүгчийн ёс зүйн нэг үүрэг хэмээн шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, үндсэн зарчмуудад зааж өгдөг.[89] Тухайлбал, Шүүгчийн ёс зүйн талаарх Банглорын 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.[90] АНУ, Канад зэрэг улсын шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, үндсэн зарчмуудад мэргэжлийн шаардлага хангасан байх болон хичээл зүтгэл гаргах үүргүүд тусгагддаг.[91]

ХБНГУ-д мөн адил шүүгчийн мэргэжлийн алдааны асуудлыг шийдвэрлэхдээ шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагын тэнцвэрийг олохыг зорьдог байна. Холбооны үйлчилгээний шүүх (the Federal Service Court) шударга ёсыг үр нөлөөтэйгээр хангахын зэрэгцээ шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахын тулд сахилгын хяналтад хамаарах гадаад хүрээ болон сахилгын хяналтад орж болохгүй шүүгчийн үйл ажиллагааны дотоод хүрээ хоёрыг ялгаж үздэг байна.[92] Шүүгчийн гаргасан шийдвэр гаргалтын агуулга (нотлох баримтаар авах, боломжит эвлэрлийг үнэлэх, сонсголын үеэр дэг болон хууль сахиулах, тэмдэглэл үйлдэх зэрэг)-ыг хянаж болохгүй боловч шүүгчийн чиг үүргээ гүйцэтгэж буй арга хэлбэр (шүүх хуралдааны товыг цагтаа эхлүүлж буй байдал, цаг барьж буй байдал, хэргийн талуудтай харьцаж буй байдал, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэгтэй байдал зэрэг) хянагдаж болно.[93] Цөөн тохиолдолд хуулийг илэрхий зөрчсөн шүүгчийн алдаатай шийдвэрийг үйлчилгээний шүүх хянаж байсан бөгөөд энэ нь хууль дээдлэх ёсыг сахиулахад зайлшгүй гэж үздэг байна.[94] Жишээлбэл, Шүүхийн тухай хуулийг зөрчиж шүүхийн танхимаас өмгөөлөгчийг албадан гаргахыг тушаасан шүүгч дээр ийм хяналт хэрэгжүүлсэн гэж бичжээ.

Санал. *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 41.2.9-т "ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн хувьд шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй тухай Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт гарсан," 87.8-т "Мэргэшлийн хороо шүүгчид нэр дэвшигчээс энэ хуульд заасан шалгалт авч, үнэлгээ өгөх, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн тогтоолыг үндэслэн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ," 87.9-т "Мэргэшлийн хороо шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй гэж үзэн дүгнэлт гаргасан бол Ерөнхий зөвлөлд хүргүүлнэ," 58.1-т "Шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам*

[88] Cynthia Gray, "The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability," *Hofstra Law Review* 32, no. 4 (2004).
[89] 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 мөн мэргэжлийн шаардлага хангасан байх болон хичээл зүтгэл гаргах хоёр үүрэг нь шүүгчид хамаатай хэмээн үзэж энэ талаар шийдвэрлэх боломжтой.
[90] The Judicial Integrity Group, "The Bangalore Principles of Judicial Conduct," Value 6.
[91] ABA, "Model Code of Judicial Conduct"; Candian Judicial Council, "Ethical Principles for Judges."
[92] Seibert-Fohr, "Judicial Independence in Germany," 487.
[93] Seibert-Fohr, 487–88.
[94] Seibert-Fohr, 487–88.

болон хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, хуулийг илтэд буруу хэрэглэсэн бол тухайн шүүгчийн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн талаар дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ" гэж заасныг тус тус хасах, үүний оронд ШТХ-д шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг ноцтой алдагдсан тодорхой тохиолдлуудыг сахилгын зөрчлийн жагсаалтад оруулж Шүүхийн сахилгын хороонд харьяалуулж хянан шийдвэрлүүлэх.

IV. Шүүгчийн сахилга ба Шүүхийн сахилгын хороо

А. Сахилгын тодорхой зөрчлийн жагсаалтыг дэлгэрэнгүй хуульчлах

Шүүхийн шийдвэрийн агуулгыг зүй бусаар авч үзэж эсхүл давж заалдах шатанд хүчингүй болсон шийдвэртэй нь холбогдуулан хариуцлага хүлээлгэвэл шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан хэрэг болно. Жишээлбэл, Киргизстан, Казахстан улсуудад шүүгчээр хүсээгүй шийдвэрээ гаргуулахгүй байхад шүүгчийн сахилгын процессыг ашиглаж, хараат бус байдалд нь халдсан талаар бичжээ.[95] Гэвч, шүүгчийн шийдвэр гаргалт эсхүл хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбогдуулан шүүгчид зохих ёсоор сахилгын арга хэмжээг авдаг практик бий бөгөөд үүнийг шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан гэж үздэггүй гэж энэ сэдвээр мэргэшсэн судлаач Ди Федерико бичжээ.[96] Жишээлбэл, хуульд зөвхөн торгох ял байхад шүүгдэгчид урт хугацааны хорих ял оногдуулсан эсхүл Бурхны хуулийн эсрэг гэдэг үндэслэлээр хуулийг хэрэглэхээс татгалзсан тохиолдолд тухайн шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах боломжтой талаар тэрээр дурджээ. Испани, Итали, Бельги, ХБНГУ, АНУ, Молдав, Гүрж, Румын, Болгар, Литв, Унгарт шүүгчийн шийдвэр гаргалт эсхүл хянан шийдвэрлэх ажиллагаатай холбоотой ямар үйдэл, эс үйлдэхүйг сахилгын зөрчилд тооцдог талаар энэ хэсгийн сүүлт бичсэн жагсаалтад танилцуулсан. Энэ хэсэгт АНУ болон ХБНГУ-д ийм асуудлыг ямар шалгуураар шийдвэрлэдэг талаар товч авч үзье.

АНУ-д хэдийгээр шүүхийн сахилгын хороо шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах үүднээс нотлох баримтын үнэлгээ болон хууль хэрэглээтэй холбоотой шүүгчийн шийдвэрийг хянадаггүй зарчим барьдаг. Гэвч, энэхүү зарчим үйлчлэхгүй тохиолдол байдаг. Шүүхийн сахилгын хороо (1) хууль хэрэглээний алдаа хэв шинж болж тогтсон бол, (2) тал засах, ялгаварлан гадуурхах, уурлах, өс хонзон авах зэрэг зохисгүй сэдлээр шийдвэр гаргасан бол, (3) илэрхий, тодорхойлогдсон хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн, (4) процессын чухал шаардлагыг үл тоосон, (5) үндсэн эрхийг зөрчсөн гэх нөхцөлүүдийн аль нэгийг хангагдсан бол шүүгчийн үйл ажиллагааг хянаж шийдвэрлэж болдог.[97]

ХБНГУ-д мөн адил шүүгчийн мэргэжлийн алдааны асуудлыг шийдвэрлэхдээ шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагын тэнцвэрийг олохыг зорьдог байна. Холбооны үйлчилгээний шүүх (the Federal Service Court) шударга ёсыг үр нөлөөтэйгээр хангахын зэрэгцээ шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахын тулд сахилгын хяналтад хамаарах гадаад хүрээ болон сахилгын хяналтад орж болохгүй шүүгчийн үйл ажиллагааны дотоод хүрээ хоёрыг ялгаж үздэг байна.[98] Шүүгчийн гаргасан шийдвэр гаргалтын агуулга (нотлох баримтаар авах, боломжит эвлэрлийг үнэлэх, сонсголын үеэр дэг болон хууль сахиулах, тэмдэглэл үйлдэх зэрэг)-ыг хянаж болохгүй боловч шүүгчийн чиг үүргээ гүйцэтгэж буй арга хэлбэр (шүүх хуралдааны товыг цагтаа эхлүүлж буй байдал, цаг барьж буй байдал, хэргийн талуудтай харьцаж буй байдал, хянан шийдвэрлэх

[95] M. Kachkeev, "Judicial Independence in Kyrgyzstan and Kazakhstan," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012).
[96] Di Federico, "Judicial Accountability and Conduct: An Overview," 113.
[97] Cynthia Gray, "The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability," *Hofstra Law Review* 32, no. 4 (2004).
[98] Seibert-Fohr, "Judicial Independence in Germany," 487.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

ажиллагааны дэгтэй байдал зэрэг) хянагдаж болно. [99] Цөөн тохиолдолд хуулийг илэрхий зөрчсөн шүүгчийн алдаатай шийдвэрийг үйлчилгээний шүүх хянаж байсан бөгөөд энэ нь хууль дээдлэх ёсыг сахиулахад зайлшгүй гэж үздэг байна.[100] Жишээлбэл, Шүүхийн тухай хуулийг зөрчиж шүүхийн танхимаас өмгөөлөгчийг албадан гаргахыг тушаасан шүүгч дээр ийм хяналт хэрэгжүүлсэн гэж бичжээ.

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, Шүүхийн ёс зүйн хорооноос шүүгчийн ёс зүйн онолд байдаг утгаар энэ хоёр зарчмын уялдааг хангахыг зорьсон шийдвэрүүдийг гаргагасан. Тодруулбал, зөвхөн дараах хоёр нөхцөлийн аль нэг хангагдсанаас бусад тохиолдолд шүүгчийн хууль хэрэглэсэн алдаанд хариуцлага хүлээлгэхгүй гэж Шүүхийн ёс зүйн хороо 2014-2018 онд үзсэн: (1) Үндсэн хуулиар илэрхий хамгаалагдсан үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн; эсхүл (2) хэн ч маргахгүй хуулийн тодорхой заалтыг зөрчсөн, ялангуяа удаа дараа зөрчсөн. Тус хороо энэ хоёр шалгуурын дагуу хууль хэрэглээний зарим алдааг шүүгчийн сахилгын зөрчилд тооцсоныг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх (ЗХДЗШШ) болон Улсын дээд шүүхийн захиргаан хэргийн танхим хэд хэдэн удаа хүлээн зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, хүний үндсэн эрхийн маргаангүй утгыг ноцтой зөрчсөн эсхүл хуулийн илэрхий, тодорхой, маргаангүй заалтыг ноцтой, удаа дараа зөрчсөн асуудал нь хууль хэрэглээний алдаа бус сахилгын зөрчил болно гэдгийг шүүх хүлээн зөвшөөсөн байна. Гэвч, зарим сахилгын хэрэг дээр энэ хоёр шалгуурыг хэрхэн ойлгож хэрэглэх вэ гэдэг талаар ШЁЗХ-ны шийдвэрийг шүүх хянаж засаж залруулаад шийдэж ирсэн. Шүүхийн тухай хуульд шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны явцад гардаг сахилгын зөрчлийн ямар тодорхой жишээг хуульчлах вэ гэдэг дээр өмнө нь гарч байсан сахилгын зөрчлүүд болон Шүүгчийн ёс зүйн дүрэмд удаа дараа тусгагдаж ирсэн илэрхий хориглолт, хязгаарлалтыг харгалзвал дараах заалтыг хуульчлах боломжтой.

Нэгд, хуулийн илт, тодорхой, маргаангүй заалтыг ноцтой, эсхүл удаа дараа зөрчиж мэргэжлийн ур чадваргүйг нотолсон үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргахыг хориглох.

- Зөрчилд холбогдогчийн шүүх ажиллагаанд биечлэн оролцох үндсэн эрхийг эдлүүлээгүй, нотлох баримттай танилцах, зөрчлийн талаар тайлбар өгөх, нотлох баримт, хүсэлт гаргах боломж олгоогүйг шүүгчийн сахилгын (ёс зүйн) зөрчилд тооцож сануулах шийтгэл ногдуулсан Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлал гаргасан боловч ЗХДЗШШ уг асуудлыг хууль хэрэглээний алдаа гэж үзэж тус магадлалыг хүчингүй болгосон. Гэвч, УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаанаар уг хэргийг хянаад “эдгээр процессын ажиллагаанууд нь шүүгчээс өдөр тутамд хэрэг маргаан болгоны хувьд хийдэг, хэнд ч ойлгомжтой, тодорхой, мэргэжлийн ур чадвар, туршлага шаардахааргүй бөгөөд тэдгээрийг хэрэгжүүлээгүй хууль хэрэглээний алдаа биш” хэмээн үзэж, ЗХДЗШШ-ийн магадлалыг хүчингүй болгож, Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалыг хэвээр үлдээсэн.[101]
- “1465 дугаар шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагаа 2011 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдөр эхэлснээс хойш 8 сар орчмын дараа буюу 2012 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдөр шүүгч Д.У уг шийдвэрийг тайлбарлах тухай 1352 дугаар албан тоотыг

[99] Seibert-Fohr, 487–88.
[100] Seibert-Fohr, 487–88.
[101] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 55, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/ЁА2017/0005, 2017.03.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 180, 2017.05.17.

гаргасан... нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 121.1-д заасан "*гагцхүү уг шийдвэрийг биелүүлж эхлэхээс* өмнө түүнийг хууль зүйн үндэслэлийг... тайлбарлаж болно" гэснийг илт зөрчсөн шүүгчид сануулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлалыг Шүүхийн ёс зүйн хороо гарсан. Хэдийгээр ЗХДЗШШ нь "шүүгч Д.У сахилгын зөрчил гаргасан тухай Шүүхийн ёс зүйн хорооны 82 дугаар магадлалын дүгнэлт зөв байна" гэсэн боловч Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрэмд заасан хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн хэмээн тус хорооны магадлалын холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосон.[102]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: "шүүгч Ш.О "нь хүчингүй болсонд тооцсон /сахилгын хэргийн 12-13 дугаар хуудас/ 2005 оны улсын бүртгэлийн гэрчилгээг үндэслэн хэргийг шийдвэрлэж шийдвэр гаргасан байх бөгөөд шүүгч нэхэмжлэгчийн шаардах эрхийг тодорхойлох, хэрэгт эсрэг сонирхол бүхий маргалдагч тал байгаа эсэх талаар уйл баримтыг тодруулах гол баримт болох улсын бүртгэлийн газрын хөрөнгийн талаар лавлагааг хүсэлт гаргах үеийн байдлаар нэхэмжлэгчээс шүүхэд ирүүлээгүй байхад хэргийг онцгой ажиллагааны журмаар хянан шийдвэрлэсэн байна. Уг хэргийг шүүх ердийн журмаар хянан шийдвэрлэж маргалдагч тал хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож, хуульд заасан эрхийг нь эдлүүлэх, мэтгэлцэх боломжоор хангаагүй нь буруу болжээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйл...3/ хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө ...өмчлөх, ...эрхтэй гэсэн заалтыг, хөрөнгийн өмчлөгч, гомдол гаргагч иргэн Д.А- гийн өмчлөх эрхийг зөрчсөн байна." ЗХДЗШШ: "Энэ утгаараа шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа болдог ч нөгөө талаас шүүгч аливаа хэрэг маргааныг дур зоргоороо бус харин хуульд захирагдаж, хуулийн үндэслэлтэй шийдвэрлэх үүрэгтэй гэж ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл, шүүгч хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад гаргасан алдаа болгон ёс зүйн зөрчилд тооцогдохгүй гэж давж заалдах гомдолд дурдсанаар ойлгох боломжгүй, харин хуульд захирагдалгүй, хэнд ч тодорхой хуулийн заалтыг илэрхий зөрчсөн, бусдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тохиолдолд ёс зүйн зөрчил гэж үзнэ… Түүнчлэн, үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгч өөрөө мэдээгүй байхад тухайн хөрөнгийн хууль ёсны өвлөгчөөр тогтоосон шийдвэр гаргасныг шүүгчийн хууль хэрэглэх мэргэжлийн ур чадвартай холбоотой алдаа гэж үзэхгүй, Шүүхийн Ёс зүйн дүрмийн 3.3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан "Шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэснийг зөрчсөн ёс зүйн зөрчилд хамаарна. Иймд Шүүхийн Ёс зүйн хорооны магадлалыг хэвээр үлдээж, шүүгч Ш.О-ийн гаргасан давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхиж шийдвэрлэлээ." ШЁЗХ болон ЗХДЗШШ-ийн эдгээр магадлалыг мөн адил үндэслэлээр УДШ хэвээр үлдээсэн.[103]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: "Шүүгч Б.М нь 2017 оны 04 дүгээр сарын 10-ны өдрийн 1031 дүгээр захирамжаар Ш аймгийн П сумын хүүхдийн ССС цэцэрлэгийн нэхэмжлэлтэй иргэний хэрэгт хариуцагчаар оролцож байсан Х.М-ийн гаргасан сум дундын иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 11 дүгээр сарын 02-ны өдрийн 638 дугаар шийдвэрт давж заалдах гомдол гаргах хугацаа сэргээлгэх хүсэлтийг "хариуцагч Х.М нь хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас ТТТ Улс явах гэж байгаагаа шүүхэд мэдэгдээгүй, хүндэтгэн үзэх шалтгаан гарсан гэдгийг нотлох баримтаа шүүхэд ирүүлээгүй" гэсэн үндэслэлээр хангахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн байна. Х.М-ийн давж заалдах

[102] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 82, 2015.12.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 06, 2016.02.25.

[103] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 64, 2017.11.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 4, 2018.02.13; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 188, 2018.04.23.

гомдол гаргах хугацаа сэргээлгэх хүсэлт, түүнд хавсаргасан баримтуудаас үзэхэд тэрээр 2016 оны 10 дугаар сарын 21-ний өдөр ТТТ Улс руу явж, 2017 оны 03 дугаар сарын 24-ний өдөр ирсэн, түүний төрсөн ээж С.А нь 2017 оны 02 дугаар сарын 23-ны өдөр нас барсан болох нь тогтоогдсон байна. Гэтэл шүүгч Б.М нь захирамждаа Х.М-ийн хүсэлтэд дурдсан нөхцөл байдал нотлох баримтаар тогтоогдож байгаа талаар дүгнэж үгүйсгээгүй атлаа түүний эцэг, эхийнхээ өмнө хүлээх хүн ёсны бөгөөд ёс суртахууны үүргээ биелүүлснийг хүндэтгэн үзэлгүй, давж заалдах гомдол гаргах эрхийг хязгаарлаж Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 1.3 дугаар зүйлийн 1-д заасан шүүгчийн хүний эрх, эрх чөлөө, эрхэм чанарыг хүндэтгэх зарчмыг зөрчин, мөн дүрмийн 3.3 дугаар зүйлийн 1-д заасан хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх үүргээ биелүүлээгүй, энэ талаар Шүүхийн Ёс зүйн хороо үндэслэлтэй дүгнэлт хийжээ. ...Х.М нь хүндээр өвчилсөн ээжийгээ асарч, нас барсны дараа ажил явдлыг нь зохион байгуулалцаж оролцсоны улмаас энэ талаар шүүхэд мэдэгдэх боломжгүй байсан, энэхүү нөхцөл байдлыг шүүгчээс хүндэтгэж үзээгүй байна."[104]

- Шүүхийн ёс зүйн хорооны 2014 оны 11 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 74 дүгээр магадлалаар «яллагдагчид батлан даалтад өгөх таслах сэргийлэх арга хэмжээнд хяналт тавиагүй, цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах захирамжид гомдол гаргах эрхийг заагаагүй, хүний эрхэм чанарыг хүндэтгээгүй.» гэсэн үндэслэлээр шүүгч Л.Ц-д сануулах сахилгын шийтгэл оногдуулжээ. Шүүгч Л.Ц нь 2014 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдөр «цагдан хорих таслан сэргийлэх арга хэмжээ авах» тухай 30 дугаар захирамж гаргаж, шүүгдэгч Ч.Э-г «шүүхээс дуудсан цагт ирээгүй, батлан даалтад өгөх таслан сэргийлэх арга хэмжээг зөрчсөн.» гэж цагдан хорьж, уг захирамжид гомдол гаргах эрхгүй болохыг зааж шийдвэрлэжээ. Шүүгч Л.Ц-ийн «хэт нэг талыг барьж, гомдол гаргагчийн хэлсэн бүхнийг нотлох баримтгүйгээр үнэлж, миний гаргаж өгсөн нотлох баримтыг үнэлээгүй.» гэх гомдлын тухайд: «шүүгдэгч Ч.Э-д бусдын батлан даалтад өгөх таслан сэргийлэх арга хэмжээ авахдаа өдөр бүр шүүхэд ирж бүртгүүлж байхыг мэдэгдсэн.» гэж шүүгч Л.Ц-ээс маргаж байгаа боловч үүнийг нотолсон баримт байхгүй байна. Харин зөвхөн 2014 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр шүүхэд ирэхийг 2014 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр мэдэгдсэн баримт байна. Өөрөөр хэлбэл 2013 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр батлан даалтад өгснөөс хойш яллагдагч Ч.Э хэрхэн батлан даалтад өгөх таслан сэргийлэх арга хэмжээг биелүүлж байсан, гадагш явсан эсэх, шүүхэд өдөр бүр ирж, бүртгүүлж байсан эсэхийг хянаагүй байна. ...Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 114 дүгээр зүйлийн 114.1-т зааснаар цагдан хорих захирамжид гомдол гаргах эрх Ч.Э-д нээлттэй байхад гомдол гаргах эрхгүй гэж давж заалдах гомдол гаргах эрхийг хязгаарласан нь Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.2, Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 1.3 дугаар зүйл, 3.3 дугаар зүйлд заасан албаны чиг үүрэгтээ хариуцлагатай хандах, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан шийдвэр гаргахдаа хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх, бодитой хандах үүргээ биелүүлээгүй гэж үзэхээр байна. Хэдийгээр шүүгч цагдан хорих арга хэмжээ авах эрхтэй хэдий ч холбогдох баримтыг бүрдүүлж, хуульд заасан үндэслэл бий болсон тохиолдолд шийдвэр гаргах, улмаар гомдол гаргах эрхээр хангах, мөн шүүгдэгчийн хувийн байдал, үйлдсэн хэргийн

[104] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 52, 2017.07.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 21, 2017.11.02; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 14, 2018.01.10.

нөхцөл байдал, гэм буруу зэргийг харгалзаж, хүний эрхийг хязгаарлах учиртай."[105]

- "Шүүгч Х.Э нь 2017 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдөр ТТТ улсын иргэн Ш-г Монгол Улсын хилээр гаргахыг түр түдгэлзүүлэх санал гаргасан агуулга бүхий 102/Ш32017/07373 дугаартай захирамж гаргаж, уг захирамжийн дагуу ТТТ улсын иргэн Ш-ийг 2017 оны 6 дугаар сарын 07-ны өдрөөс эхлэн Монгол Улсаас гарахыг түр түдгэлзүүлэх тушаалыг Гадаадын иргэн, харьяатын газрын даргын тушаал гаргасан… 102/Ш32017/07373 дугаар захирамжаараа ТТТ улсын иргэн Ш-ийн "гадаадад явах," "аливаа улсыг орхин явах" хүний эрхийг нь хүндэтгээгүй… Гадаадад явах эрх болон аливаа улсыг орхин явах эрхийг эрдүүлэх болон хязгаарлахтай холбоотой Монгол Улсын Үндсэн хуулийн болон олон улсын гэрээний тодорхой заалтууд, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар шүүгч олгосон эрх хэмжээний талаарх илэрхий зохицуулалтыг баримтлаагүй…" ЗХДЗШШ болон УДШ: "Шүүгч Х.Э 07373 дугаар захирамжаараа ТТТ улсын иргэн Ш-ийг хилээр гарахыг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хүлээн авч, холбогдох газарт хүргүүлсэн нь Монгол Улсын шүүхийн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 1.3 дугаар зүйлийн 1-д "шүүгч нь хүний эрх, эрх чөлөө, эрхэм чанарыг хүндэтгэх, хууль " дээдлэх, үнэнч шударга байх, аливаа асуудалд бодитой, төвийг сахисан байр сууринаас хандах, хараат бус байх, үүрэгт ажилдаа хариуцлагатай хандах...", мөн дүрмийн 3.2 дугаар зүйлийн 1-д "Шүүгч нь хэргийн оролцогчдод эрх тэгш, төвийг сахисан, хүнлэг ёсоор хандаж, хэргийг шударгаар шийдвэрлэж чадна гэсэн итгэл үнэмшлийг төрүүлэхүйц харилцааны соёлыг эзэмшсэн байна", 3.3 дугаар зүйлийн 1-д "Шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэж заасан хэм хэмжээг зөрчсөн талаарх Шүүхийн Ёс зүйн хорооны дүгнэлт үндэслэлтэй."[106]

Хоёрт, шүүх хуралдаан, урьдчилсан хэлэлцүүлгийн товыг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа зөрчих, товлосон цагтаа ирэхгүй байхыг хориглох.

- ШЁЗХ-ны дараах магадлалыг ЗХДЗШШ хэвээр үлдээсэн: "Шүүгч Б.С. хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ажилдаа ирээгүй, товлон зарласан шүүх хуралдаанаа удаа дараа ороогүйгээрээ Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн дүрмийн хэд хэдэн заалтыг зөрчсөн байна. ...Шүүгч хүн олон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулахгүй, шүүх хуралдаанаа үндэслэлгүйгээр хойшлуулах, ажилдаа ирэхгүй байх нь шүүх хуралдаанд биечлэн оролцох эрхийг, мөн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн нэг хэсэг болох боломжит хугацааны дотор хэргээ шуурхай шийдвэрлүүлэх эрхийг ноцтой зөрчдөг... Шүүгч Б.С Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн дүрмийн 1.3 дугаар зүйлийн 1-д заасан "хууль дээдлэх" зарчмыг болон 3.3 дугаар зүйлийн 1-д "Шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэснийг тус тус зөрчсөн байна. 2016 оны Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 71.1-д заасны дагуу "Шүүгч захиргааны хэргийг шүүх хуралдаанаар хянан хэлэлцэхэд хангалттай нотлох баримт цугларсан гэж үзсэн, эсхүл энэ хуулийн 63 дугаар зүйлд заасан хугацаа дууссан, түүнчлэн шаардлагатай бусад тохиолдолд шүүх хуралдааныг хэзээ, хаана болохыг урьдчилсан хэлэлцүүлгийн журмаар товлож, долоо, түүнээс

[105] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 74, 2014.11.27; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/11, 2015.04.15; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 145, 2015.06.08.

[106] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 64, 2017.11.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 4, 2018.02.13; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 188, 2018.04.23.

доошгүй хоногийн өмнө зарлаж, хэргийн оролцогч, бусад оролцогчид хурлын товыг мэдэгдэнэ.” Энэ хууль нэгэнт товлогдсон шүүх хуралдааныг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хойшлуулахыг шүүгчид зөвшөөрөөгүй. Тухайлбал, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 80.2-т “Нотлох баримт цуглуулах зайлшгүй шаардлагатай, эсхүл хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгч хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар шүүх хуралдаанд оролцох боломжгүй нь шүүх хуралдаанаас өмнө тогтоогдсон тохиолдолд уг нөхцөлийг шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхгүйгээр товлосон хуралдааныг 14 хүртэл хоногоор хойшлуулж болно” гэж заасан байна. Мөн, уг хуулийн 20.1.3, 21.1.2-т зааснаар нэхэмжлэгч эсхүл хариуцагч шүүх хуралдааныг зөвхөн “хуульд заасан үндэслэлээр хойшлуулах тухай хүсэлт гаргах” эрхтэй байна. Гэтэл, шүүгч Б.С хуульд заасан эдгээр үндэслэл байхгүй байхад буюу хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр нэгэнт товлосон шүүх хуралдааныг удаа дараа цуцалж, хойшлуулж байснаараа хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн явуулах үүргээ ноцтой зөрчжээ.”[107]

Гуравт, шүүхийн шийдвэр гаргахтай холбоотой хуульд тодорхой заасан хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа удаа дараа, эсхүл ноцтой зөрчихийг хориглох.

- ЗХДЗШШ шүүх хуралдааны тэмдэглэл хуульд заасан хугацаанд бүрэн гүйцэд бичигдсэн эсэхэд шүүх хуралдаан даргалагчийн хувиар хяналт тавиагүйгээс хуулийн хугацаанд бүрэн гараагүй, мөн, шүүхийн шийдвэрийг хууль заасан хугацаанд бичиж гаргаагүй зөрчил гаргасныг хүлээн зөвшөөрсөн боловч уг зөрчил гарснаас хойш ШЁЗД-ийн 5.1.3-д заасан 6 сарын хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн үндэслэлээр тухайн шүүгчид сануулах шийтгэл ногдуулсан Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалыг хүчингүй болгосон.[108]

- Улсын дээд шүүх: “Монгол Улсын Шүүхийн Ёс хороо нь Ф дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч Ч.М-д холбогдуулан иргэн Х.Т-ийн гаргасан “шүүгч Ч.М нь хэрэг хянан шийдвэрлэхэд зайлшгүй шаардлагатай шинжээч томилуулах тухай миний хүсэлтийг шийдвэрлэх гэж 6 сар, шийдвэрлээд шинжээч томилсон тогтоолоо шинжээчид хүргүүлэлгүй 4 сар гаруй болж байна..., шүүгчийн энэ байдал нь Шүүгчийн Ёс зүйн дүрмийн 1.3.1-д "шүүгч нь ...хууль дээдлэх,... үүрэгт ажилдаа хариуцлагатай хандах...”, 3.3.1-д "шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэснийг зөрчсөнийг тогтоож, сахилгын хариуцлага тооцуулах" тухай гомдлыг шалгаж шүүгч Ч.М-д сахилгын хэрэг үүсгэж, “сануулах" шийтгэл ногдуулсан нь хууль зүйн үндэслэлтэй болжээ.”[109]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: “Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 119 дүгээр зүйлийн 119.3-т заасан 7 хоногийн дотор шүүгч шийдвэрээ бичгээр үйлдэх үүрэгтэй боловч 7 хоногийг урт хугацаагаар хожимдуулсан эсхүл энэ үүргээ давтан (эсхүл, удаа дараа) зөрчсөн тохиолдолд шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд тооцно… Гомдол гаргагч гомдолдоо “Шийдвэрээ 29 хоногийн дараа бэлэн болгож хууль зөрчсөн" гэжээ. Харин, шүүгч Б.У 2016 оны 8 дугаар сарын 02-ны өдрийн хуралдаанаар Д.Б-ийн нэхэмжлэлтэй, хариуцагч Т.Г-д холбогдох иргэний хэргийг хэлэлцэж гарсан шийдвэрийг 2016 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр бэлэн болгосон гэдгээ Шүүхийн Ёс зүйн хороонд бичгээр ирүүлсэн хоёр

[107] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар…, 2018.04.13.
[108] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 63, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/МА2017/0141, 2017.02.15.
[109] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 79, 2018.10.19; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 27, 2018.12.05; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 33, 2019.02.13.

удаагийн тайлбартаа хүлээсэн байна… Шүүгч Б.У-гийн хувьд шийдвэрээ 7 хоногт бичгээр үйлдэх үүргээ давтан зөрчсөн учраас шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан гэж бүрэлдэхүүн үзэв. Учир нь, "Шүүгч Б.У уг шийдвэрийг долоо хоногийн дотор бус харин найман долоо хоногийн дараа (шүүгч Б.У-гийн бичсэнээр дөрвөн долоо хоногийн дараа) гардаж авах боломжтой болгосон нь шийдвэр гаргах хуулийн хугацааг урт хугацаагаар хожимдуулсан" зөрчил гаргаж байснийг ШЁЗХ тогтоосон ч уг хэрэг хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болсон… Мөн, шүүгч Б.У Д.Б-ийн нэхэмжлэлтэй энэхүү хэргийг шийдвэрлэх үед хэргийн ачаалал хэт их байсан талаар эсхүл ээдрээ төвөгтэй хэрэг хянан шийдвэрлэхэд дунджаас илүү их зарцуулах шаардлагатай байсан талаар нэг ч нотлох баримтыг Шүүхийн Ёс зүйн хороонд гаргаж өгөөгүй… Тус хорооны нэмэлт шалгалтаар У дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 8 шүүгчийн 2016 оны ажлын гүйцэтгэлийг дүгнэсэн баримтын хуулбар(сахилгын хэрэгт хавсаргасан)-ыг хүлээн авав. Энэхүү баримтаас харахад 2016 онд шүүгч Б.У тухайн шүүхийн бусад шүүгчдээсээ илүү ачаалалтай байсан гэдэг нь нотлогдохгүй байна." Энэхүү магадлалыг ЗХДШШ хэвээр үлдээсэн.[110]

- Гомдол гаргагч шүүхийн тогтоолыг хүсэлт шийдвэрлэсний дараа удаашруулсан, хүсэлтийг шийдвэрлэснээс хойш 45 хоног гаргаж өгөөгүй гэж гомдолд бичсэн байх бөгөөд шүүгч тогтоолоо бичиж бэлэн болгож, бүрэлдэхүүний шүүгч нараар баталгаажуулаагүй 75 хоног болсон гэдгээ нийт гишүүдийн хуралдаанд хүлээн зөвшөөрсөн. Шүүхийн тогтоолыг гаргахгүй удаасан шалтгааныг шүүгч Б.М тайлбарлахдаа …харуулсан нотлох баримт нь 75 хоногоор удаашруулах хүндэтгэн үзэх шалтгаан биш… "Шүүгч нь хүний эрх, эрх чөлөө, эрхэм чанарыг хүндэтгэх.хууль дээдлэх, үүргэт ажилдаа хариуцлагатай хандах.мэргэжлийн нэр хүндээ эрхэмлэх зэрэг зарчмуудыг хувийн зан чанар болгож төлөвшүүлнэ" гэсэн Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 3.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалт, "Шүүгч нь хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэсэн мөн дүрмийн 3.3 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтыг тус тус зөрчсөн гэж үзэж шүүгч Б.М-д сахилгын шийтгэл ногдуулах нь зүйтэй гэж нийт гишүүдийн хуралдааны бүрэлдэхүүн үзэв." ЗХДЗШШ нь энэхүү сахилгын зөрчил гарсныг хүлээн зөвшөөрсөн.[111]

Дөрөвт, шүүх шийдвэр гаргахаар зөвлөлдөх явцад бусадтай аливаа хэлбэрээр харилцах, зөвлөлдөх тасалгааны нууцыг задруулахыг хориглох.[112]

- Улсын дээд шүүх: "Ф аймаг дахь Сум дундын Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгч А.Ж нь 2017 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдрийн шүүх хуралдааны явцад нэхэмжлэгчээс гаргасан "хариуцагчийг шүүх хуралдаанд оролцуулах" хүсэлтийг шийдвэрлэхээр завсарлаж, зөвлөлдөх тасалгаанд орсон үедээ хүсэлтийг шийдвэрлэлгүй, харин өөрийн гар утсаар хариуцагч К.Б руу ярьсан/яриулсан нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 94 дүгээр зүйлийн 94.1-д "Бүх шатны шүүх шийдвэрээ зөвлөлдөх тасалгаанд гаргана", 94.2-т "Зөвлөлдөх тасалгаанд хэргийг хянан шийдвэрлэх талаар шүүх бүрэлдэхүүний гаргасан санал нууц байна" гэснийг зөрчсөн байх бөгөөд энэ нь Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 2.3 дугаар зүйлд "Шүүгч зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд бусдад ийнхүү ойлгогдохоос зайлсхийх" үүргийг зөрчсөн ёс

[110] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 54, 2018.09.21; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 7, 2019.02.07.
[111] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 19, 2018.03.16; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 12, 2018.05.02.
[112] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2014)-ийн 3.3 дугаар зүйлийн 4, Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2010)-ийн 9.4.

зүйн зөрчил, энэ талаарх ёс зүйн хорооны болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэлтэй. Харин "утсаар ярьсан/яриулсан" нь Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.1.17-д заасан “хэргийн нөгөө талыг байлцуулахгүйгээр нэг талтай уулзах”-ыг хориглосныг зөрчсөн үйлдэл гэж үзэхээргүй байна. Хэдийгээр хэргийн оролцогчтой утсаар ярих нь "уулзалт"- ын нэг хэлбэр мөн боловч энэхүү зохицуулалтын зорилго нь шүүгч хэргийг хараат бус, хөндлөнгийн байр сууринаас шударгаар шийдвэрлэхийн тулд аль нэг талтай нь уулзаж, хэргийн талаар ярилцах, зүй бус нөлөөнд автахгүй байхад чиглэгдэнэ. Харин А.Ж-ийн хувьд хэргийн оролцогчийг шүүх хуралд оролцуулах үүднээс хурлын товыг тогтоохоор ярьсан/туслахаараа яриулсан нь дээрх хуулийн зорилгод хамааралгүй, гагцхүү шүүх хурлын зөвлөлдөх тасалгаанд хүсэлтийг шийдвэрлэх байтал хэргийн оролцогч руу утсаар ярьсан/яриулсан нь буруу, энэ утгаараа зөрчил болно.”[113]

Тавд, хууль заасны дагуу татгалзан гарах үүрэгтэйгээ мэдсээр байж татгалзан гараагүй эсхүл хэргийн оролцогчдын зүгээс шүүгчийг татгалзахад хүргэх нөхцөл байдлыг өөрийн үг яриа, үйлдлээр бий болгохыг хориглох.

- Улсын дээд шүүх: “Харин шүүгч Б.Г нь “сонгуульд өрсөлдсөн Ч.Ч, С.А нартай холбоотой Сонгуулийн тухай хууль зөрчсөн маргааныг шийдвэрлэхдээ Монгол Улсын Шүүхийн Шүүгчийн Ёс зүйн дүрмийн 1.3 дугаар зүйлийн 1-д "... Шүүгч нь хүний эрх, эрх чөлөө, эрхэм чанарыг хүндэтгэх, хууль дээдлэх, аливаа асуудалд бодитой, төвийг сахисан байр сууринаас хандах, хараат бус байх, үүрэгт ажилдаа хариуцлагатай хандах...” гэж заасан хэм хэмжээг зөрчсөн талаар Монгол Улсын Шүүхийн Ёс зүйн хороо зөв дүгнэжээ. Тодруулбал, шүүгч Б.Г нь шүүгчээр томилогдон ажиллахаасаа өмнө иргэн С.А-д хууль эрх зүйн туслалцаа үзүүлж, түүний өмгөөлөгчөөр ажиллаж байсан атлаа, түүнтэй сонгуульд өрсөлдсөн Ч.Ч-д холбогдох тухайн сонгуультай холбоотой маргааныг хүлээн авч шийдвэрлэсэн нь Монгол Улсын Шүүхийн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 3.2 дугаар зүйлийн 1-д "...шүүгч нь хэргийн оролцогчдод эрх тэгш, төвийг сахисан, хүнлэг ёсоор хандаж, хэргийг шударгаар шийдвэрлэж чадна гэсэн итгэл үнэмшлийг төрүүлэхүйц харилцааны соёлыг эзэмшсэн байна“ гэж заасныг зөрчсөн, энэ нь түүнд сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэл болохыг давж заалдах шатны шүүх анхаараагүй байна. Иймээс Ч.Ч-ийн "...шүүгч Б.Г нь С.А-ийн өмгөөлөгчөөр ажиллаж байсан гэх үндэслэлээр С.А-д холбогдох асуудлыг шийдвэрлэхээс татгалзсан атлаа, надад холбогдох гомдлыг өөрөө шийдвэрлэсэн, тэгш боломж олгох гэж байгаа бол миний хэргийг хүлээн авахаас бас татгалзах ёстой байсан ..." гэх гомдол үндэслэлтэй байна.”[114]
- Шүүгчээс татгалзахад хүргэх үг яриа, үйлдэл гаргасан. Шүүгч П.Д нь Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 3.3 дугаар зүйлийн 2-т “Хэргийн оролцогчдын зүгээс шүүгчийг татгалзахад хүргэх нөхцөл байдлыг өөрийн үг яриа, үйлдлээр бий болгохоос урьдчилан сэргийлж, зайлсхийнэ” гэж заасныг мөн зөрчсөн байна. Учир нь, шүүгч П.Д нь давж заалдах журмаар хянахад оролцсон хэргийн хариуцагч П.О-той удаа дараа утсаар ярьж, гурван удаа уулзсан, гал тогооны хэрэгсэл авч бусдын хувийн ашиг сонирхол (дүү нарынхаа ДДД баяр үзэж амрах хэрэгцээ)-ын төлөө хэрэглүүлсэн нь хожим уг хэргийг давж заалдах журмаар дахин хянан хэлэлцэх үед шүүгч П.Д төвийг сахиж, шударгаар шийдвэрлэх эсэхэд үндэслэл

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlig.gov.mn

---

[113] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 49, 2017.07.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 18, 2017.10.04; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 503, 2017.12.04.
[114] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 28, 2017.03.30; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221, 2017.05.18; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 305, 2017.09.20.

бүхий эргэлзээ үүсгэсэн. Тиймээс, татгалзан гарах үр дагавар бий болгох үйлдэл гаргажээ."[115]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: "Татгалзан гаргаагүй тухай: Дээрх байдлаар П.О-той харилцсан, тусламж авсан боловч шүүгч П.Д 2015 оны 5 сарын 11-ний өдөр ФХС аймгийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх /хуучин нэрээр/ хуралдааныг даргалахын зэрэгцээ өөрөө илтгэж хэргийг шийдвэрлэсэн байна. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 91 дүгээр зүйлийн 91.1.3-т шүүгч "хэргийн оролцогчтой хувийн харилцаатай түүнчлэн уг хэргийг шударгаар шийдвэрлэж чадах эсэх талаар үндэслэл бүхий эргэлзээ байвал" шүүгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож болохгүй гэж хуульд зааж зохицуулсан. Шүүгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож болохгүй талаар үндэслэлээ өөрөө танилцуулах үүрэгтэй. Гэвч, шүүгч П.Д нь хэргийн оролцогч П.О-той хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад танилын хувиар удаа дараа утсаар ярьж, гурван удаа уулзсан, гал тогооны хэрэгслийг авч хэрэглэсэн учраас тухайн хэргийг шударгаар шийдвэрлэж чадах эсэх талаар үндэслэл бүхий эргэлзээ үүсгэжээ. Ийм хувийн шинж чанартай харилцаа нэгэнт үүссэн учраас тухайн хэргийг шүүгч П.Д төвийг сахисан байр сууринаас шударгаар шийдвэрлэхэд эргэлзэх үндэслэлтэй бөгөөд жирийн иргэний хувьд тийнхүү ойлгогдохоор байсан учраас уг хэргийг давж заалдах журмаар хянах хоёр дахь хуралдаанд 2016 оны 5 сарын 11-ний өдөр оролцох, илтгэх, даргалахаас татгалзах ёстой байжээ. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 91 дүгээр зүйлийн 91.1.3-д заасан үндэслэлээр шүүгч татгалзан гараагүй нь ШЁЗД-ийн 3.3 дугаар зүйлийн 1-д "Шүүгч хэрэг хянан шийдвэрлэх бүх ажиллагааг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлж, биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй" гэж заасныг давхар зөрчсөн байна."[116]

Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 3.1.3, 3.1.4)-өөр "сахилгын зөрчил"-д "мэргэжлийн илэрхий алдаа"-г багтааж, "шүүгчийн мэргэжлийн илэрхий алдаа" гэж хуулийг санаатай зөрчсөн эсхүл албан үүрэгтээ илт хайнга хандсан үйлдлийг хэлнэ гэж тодорхойлсон. Улмаар уг төсөл (ШЭЗБСХТХ 25.1.21-28)-д шүүгчийн мэргэжлийн илэрхий алдааны агуулгатай сахилгын зөрчлийн жагсаалтыг гаргасан. Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 25.1.21-28)-д дараах байдлаар ийм сахилгын зөрчлийн жагсаасан:

- 25.1.21.Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний маргаангүй утгыг зөрчих;
- 25.1.22.шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг алдагдуулсан үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргах;
- 25.1.23.хуулийг зориудаар, эсхүл илтэд хайхрамжгүйгээр буруу тайлбарлан хэрэглэх;
- 25.1.24.хэрэглэвэл зохих хуулийг зориудаар, эсхүл илтэд хайхрамжгүйгээр хэрэглэхгүй байх;
- 25.1.25.хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиар тогтоосон хугацааг үндэслэлгүйгээр удаа дараа хэтрүүлэх;
- 25.1.26.шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхүйц байдлаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг зөрчих;

[115] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 61, 2017.10.27.
[116] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 46, 2017.06.09.

- 25.1.27.шүүхийн шийдвэрт санаатайгаар худал мэдээ баримт, утга агуулга бичих, эсхүл мэдээ баримт, тайлбар, үндэслэлийг зориудаар болон илтэд хайхрамжгүйгээр орхих;
- 25.1.28.шүүх хуралдааны болон хэрэг хянан шийдвэрлэх бусад ажиллагааны тэмдэглэлийг зориудаар өөрчлөх, засварлах, үг үсэг, утга агуулга нэмэх буюу хасах."

Эдгээр сахилгын зөрчлөөс Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний маргаангүй утгыг зөрчих; шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг алдагдуулсан үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргах; хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиар тогтоосон хугацааг үндэслэлгүйгээр удаа дараа хэтрүүлэх; шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхүйц байдлаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг зөрчих зэрэг нь олон улсад шүүгчийн сахилгын зөрчилд тооцогддог. Шүүгчийн ажил хэргийн мэдлэг, чадварын наад захын түвшин илт хангалтгүйг харуулсан сахилгын зөрчлийг илүү олон тооны тодорхой, нарийвчилсан хориглолтоор баяжуулан хуульчилбал маргаантай гэсэн шалтгаанаар хариуцлагаас зайлсхийхээс сэргийлэхийн зэрэгцээ шүүгчид урьдчилан харж үйл ажиллагаа зохицуулах боломж олгож шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах, улмаар шүүхэд итгэх итгэлийг хамгаална. Шүүхийн сахилгын хороо энэ төрлийн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхдээ шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагатай байдлын балансыг хангаж ажиллах хэрэгтэй. Эдгээр зөрчлийг хянан шийдвэрлэж шийтгэл хүлээлгэхдээ Шүүхийн сахилгын хорооны энэ балансыг барилгүй шүүгчийн хараат бус байдал руу халдсан гэвэл шүүгч Улсын дээд шүүхэд гомдол гарган хянуулах боломжтой учраас шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг хаана. Иймээс, шүүгч хууль хэрэглээний алдаа гаргаар сахилгын шийтгэл хүлээнэ гэж айлгүйгээр ажиллах нөхцөл бүрдсэн.

Шүүхийн тухай хуульд шүүгчид хориглох үйлдэл, үйлдэхүйг дэлгэрэнгүй, тодорхой жагсаагаад эдгээрээс зөрчвөл сахилгын шийтгэл хүлээлгэх нь олон улсын сайн туршлага. Үүнийг Венецийн комисс болон Европын аюулгүй байдал хамтын ажиллагааны байгууллага зөвлөж ирсэн.[117] Шүүгчийн сахилгын зөрчлийг олон улсын жишигт нийцүүлэн дээрх шиг тодорхой, дэлгэрэнгүй хуульчлаагүй нь Монгол Улсад шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх тогтоцооны үр нөлөөгүй байдлын хамгийн том шалтгааны нэг мөн. Ийнхүү тодорхой, дэлгэрэнгүй хуульчлах нь нэг талаар Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүн үзэмжээрээ, субъектив хандах байдлыг хязгаарлах, нөгөө талаар юу хориглогдож, ямар үүрэг хүлээж буйг шүүгчид урьдчилан мэдэх, сахин биелүүлэх, сахилгын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Хуульд шүүгчийн сахилгын зөрчлийн ямар тодорхой жишээг хуульчлах вэ гэдэг дээр өмнө нь гарч байсан сахилгын зөрчлүүд болон Шүүгчийн ёс зүйн дүрэмд удаа дараа тусгагдаж ирсэн илрэрхий хориглолтуудыг харгалзах хэрэгтэй. Өмнө дурдсанаас гадна ийм хэд хэдэн жишээ танилцуулья.

Нэгд, хэргийн оролцогч болон бусад этгээдтэй албан үүргийн хувьд харилцахдаа зүй бус авирлах эсхүл дэг сахиулах хүрээнд бусдын зүй бус авирыг таслан зогсоох арга хэмжээ авахгүй байхыг хориглох.

- Шүүгч "...эрүүгийн хэргийг давж заалдах журмаар хянан хэлэлцэхдээ хохирогч гэх хүмүүсээс үүнээс өмнө "гичий" гэж хэлүүлж байсан эсэх, өөрийн байгууллагын үйлчлэгч ажилтанд ингэж хэлүүлснээр та бүгдийн нэр хүнд хир

[117] CDL-AD(2014)018, Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic, § 24; CDL-AD(2014)008, Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, §90; CDL-AD(2014)006, Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, §15.

унасныг болон учирсан хор уршиг, үр дагаврыг нотолсон баримт бичиг хэрэгт байхгүй байна, хүнийг эрүүгийн ялаар шийтгэнэ гэдэг хариуцлагатай зүйл шүү, ноцтой аюултай биш асуудлыг эрүүгийн гэм буруүд тооцоод байвал зөв биш байх шүү гэж прокурор, хэргийн оролцогчоос асуусан"-ыг шүүгчийн сахилгын зөрчил гэж Шүүхийн ёс зүйн хороо үзээд цалин бууруулах шийтгэл ногдуулсан магадлал гаргасан. ЗХДЗШШ ийм зөрчил гарсныг хүлээн зөвшөөрсөн ч уг магадлалыг дараах үндэслэлээр хүчингүй болгосон: "...шүүгчийн ёс зүйгүй авирласан гэж гомдол гаргасныг 2013 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдөр Шүүхийн сахилгын хороо /хуучин нэрээр/ хүлээн авсан байх ба... Иймд сахилгын зөрчил илэрсэн 2013 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 5 дугаар зүйлийн 5.17-д заасан шийтгэл ногдуулах хугацааг хэтрүүлэн 6 сар 25 хоногийн дараа буюу 2014 оны 04 дүгээр сарын 25-ны өдөр шүүгч Д.М-д сахилгын шийтгэл ногдуулсан нь ...Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн... 5.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалтыг зөрчсөн байна."[118]

Хоёрт, шүүгч олон нийтийн цахим мэдээ, мэдээллийн сүлжээ ашиглахдаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндэд харшилсан, эсхүл шүүхийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх санал, сэтгэгдэл, зураг, дуу, дүрс бичлэг болон бусад хэлбэрийн мэдээ, мэдээлэл байршуулахыг хориглох.[119]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: "Аймгийн 2017 оны төсвийн тодотгол дээр Аймгийн Засаг дарга Г.Б өөртөө албан тушаалын байр авахаар улайран зүтгэсээр батлуулсан," "Засаг дарга маань ...Ийм их орлоготой мөртөө ядруу төсвийн 52,0 сая төгрөгөөр байр авахыг эсэргүүцэж байгаа бол SHARE хийцгээнэ үү" зэрэг улс төрийн бодлогын маргаан үүсгэхүйц, Засаг даргыг буруутгасан шинжтэй мэдээг олон нийтийн цахим сүлжээгээр олон нийтэд хуваалцаж дэмжсэн пост бичсэн нь шүүгч Н.Б Засаг дарга, түүний тамгын газартай холбоотой хэрэг дээр төвийг сахиж чадна гэсэн олон нийтийн итгэлийг сэвтээсэн учраас энэ нь шүүхийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлнө. Үүгээрээ шүүгч Н.Б нь төвийг сахих зарчмыг баримталдаг гэсэн шүүгчийн нэр хүндийг сэвтээсэн байна. Мөн, шүүгч Н.Б-ийн фейсбүүк хуудсаараа хуваалцсан мэдээнд "Өмнөх жилүүдэд "PPP" ХХК-ийн орлогын 50 хувийг аймгийн төсөвт төвлөрүүлж бүтээн байгуулалтын ажлаа хийдэг байсан. Гэтэл шат шатны шүүхээр явсаар байгаад тус хувийг бууруулж аймагт орох орлогыг 3-хан хүн хувааж авдаг болсон" гэж бичжээ. Ийм мэдээ нь аймгийн төсөвт төвлөрүүлдэг байсан орлогыг бууруулж гурван хүн хувааж авдаг болоход гурван шатны шүүхийг ашигласан бөгөөд шүүх ийм буруу зүйлд ашиглагддаг мэт сэтгэгдлийг төрүүлжээ. Шүүгч хүн бусад шүүх, шүүгчийн шийдвэрийг үл хүндэтгэсэн мэдээг бусадтай олон нийтийн цахим сүлжээгээр хуваалцсан нь өөрөө шүүх, шүүхийн шийдвэрийг үл хүндэтгэдэг гэсэн ойлголтыг олон нийтэд төрүүлж, үүрэгт ажилдаа хүндэтгэлтэй ханддаг эсэхэд олон нийт эргэлзэх байдлыг бий болгожээ. …Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 2.4.1-ийн "шүүгч олон нийтийн цахим мэдээ, мэдээллийн сүлжээ ашиглахдаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндэд харшилсан, эсхүл шүүхийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх санал, сэтгэгдэл... мэдээ, мэдээлэл байршуулахыг хориглоно" гэсэн заалт юм. Шүүгч Н.Б шүүхийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх, шүүх, шүүгчийн нэр хүнд харшилсан мэдээг бусадтай хуваалцаж, дэмжсэнээрээ хууль болон дүрмийн эдгээр заалтуудыг зөрчжээ."[120]

[118] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 01, 2014.01.25; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/4, 2014.06.25.
[119] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2014)-ийн 2.4 дүгээр зүйлийн 1.
[120] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 46, 2017.06.09.

Гуравт, ажлын байранд болон албан үүргээ гүйцэтгэхдээ согтуурах, мансуурах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис хэрэглэх, эсхүл ийм байдалтай ажилдаа ирэхийг хориглох.

- Шүүхийн ёс зүйн хорооноос шүүгч Г.Г-д сануулах шийтгэл оногдуулсан магадлалыг ЗХДЗШШ хэвээр үлдээсэн. ЗХДШШ хэлэхдээ: “Тахарын ерөнхий газраас Шүүхийн ёс зүйн хороонд гаргасан гомдол болон Сум дундын ... дугаар шүүхийн ерөнхий шүүгч Б.М, шүүгч Г.Г, П.Б нарын тайлбар зэргээр шүүгч Г нь согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн үедээ шүүхийн байранд ирсэн, тухайн үед албан үүргээ гүйцэтгэж байсан туслах тахартай маргалдаж, Монгол Улсын Шүүхийн шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 3.3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт «Шүүгч ажлын байранд болон албан үүргээ гүйцэтгэхдээ согтуурах, мансуурах, сэтгэцэд нөлөөлөх бодис хэрэглэх, ийм байдалтай ажилдаа ирэхийг хориглоно», мөн дүрмийн 2.3 дугаар зүйлд «Шүүгч зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд ийнхүү ойлгогдохоос зайлсхийнэ» гэж заасныг тус тус зөрчсөн болох нь Шүүхийн ёс зүйн хорооны хуралдаанаар тогтоогджээ.”[121] Шүүгч Г.Г нь ЗХДЗШШ-ийн энэ магалалын талаар УДШ-д гомдол гаргаагүй.

Дөрөвт, шүүгч өөртөө болон бусад этгээдийн хувьд давуу байдал бий болгохын тулд шүүхийн байгууллагын нэр хүндийг ашиглах эсхүл ашиглахыг зөвшөөрөхийг хориглох.[122]

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: “Шүүгч П.Д нь Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 3.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Шүүгч хэргийн оролцогч болон тэдгээрийн хамаарал бүхий этгээдтэй хувийн харилцаа тогтоох, шууд болон шууд бусаар тусламж авах, хувьдаа ашиг олох, төлбөргүй буюу хөнгөлөлттэйгөөр үйлчлүүлэх зэрэг хууль бус хангамж эдлэх зэргээр албан тушаалын нэр хүндийг ашиглан ямар нэгэн давуу байдал бий болгохыг хориглоно." гэж заасныг мөн зөрчжээ. Юуны өмнө, шүүгч П.Д нь хэргийн оролцогч П.О-той удаа дараа утсаар ярьсан, гурван удаа уулзсан, тусламж гуйсан учраас түүнтэй хувийн харилцаа тогтоосон талаар дээр дүгнэсэн. Шүүгч П.Д хэргийн оролцогч П.О-оос ДДД-ийн баярыг дүү нартаа үзүүлэхэд зориулан гал тогооны хэрэгсэл авч хэрэглүүлсэн нь тусламж авч давуу байдал бий болгосонд тооцогдоно. П.О үнэ төлбөргүйгээр гал тогооны хэрэгслийг шүүгч П.Д-д өгч хэрэглүүлсэн нь тухайн хэргийг анхан шатны шүүх дахин шийдвэрлэсний дараа давж заалдах шатанд хянагдвал уг хуралдааныг даргалах Ерөнхий шүүгч П.Д-д нөлөөлөх зорилготой байсан гэж харагдах эрсдэлийг үүсгэжээ. Өөрөөр хэлбэл, шүүгч П.Д энэ үйлдлээрээ П.О өөрийнх нь шийдвэрт нөлөө үзүүлэхүйц байр суурьтай гэсэн ойлголтыг бий болгожээ. Шүүгч П.Д нь шүүгчийн албан тушаалын нэр хүндийг ашиглаж хэргийн оролцогч П.О-оос гал тогооны хэрэгсэл гуйсан бөгөөд тусламж авч, төлбөргүйгээр дүү нартаа хэрэглүүлжээ. Өөрөөр хэлбэл, дүү нарынхаа ДДД-ийн баяр үзэх, амрах хувийн ашиг сонирхлыг хангахад шүүгчийн нэр хүндийг ашиглаж П.О-той харилцаж, тусламж авсан үйл баримт тогтоогдож байна.”[123]

Шүүгчийн сахилгын зөрчлийн тухай хэтэрхий бүрхэг агуулгатай ерөнхий тодорхойлолт өгөхөөс илүү сахилгын тодорхой зөрчлийн дэлгэрэнгүй жагсаалт гаргах нь олон улсын стандартад нийцсэн сайн туршлага. Нөгөө талаар, шүүгчийн сахилгын зөрчлийг бүгдийг нь зөвхөн хуульд нарийвчлан, тодорхой заах гэж оролдох нь бодитой биш төдийгүй зарим сөрөг үр дагавартай. Жишээлбэл, Италид нарийвчлан тодорхой хуульчилснаас бусад шүүгчийн үйлдэл, эс үйлдэхүйд сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй байх хуулийг 2006 онд баталсан бөгөөд уг хуульд нийт 37 зөрчлийг

[121] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 22, 2015.03.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 238, 2015.06.04.
[122] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2010)-ийн 5.4, Хуульчийн мэргэжлийн үйла жиллагаанд баримтлах дүрэм.
[123] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 61, 2017.10.27.

тодорхойлжээ.[124] Италид шүүгчийн сахилгын зөрчлийн "бүрэн" жагсаалтыг хуульчилсан нь уг зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд үзэмжээр хандах явдлыг бууруулах, шүүгчид урьдчилан таамаглах боломж олгож буй ч хэд хэдэн асуудал үүсгэж байна. Юуны өмнө, сахилгын шийтгэл хүлээлгэх бүх үндэслэлийг нарийвчлан тодорхойлж жагсаах гэж оролдох нь сахилгын зөрчлийн хүрээг хэт явцууруулж, урьдчилан харж чадаагүй ч сахилгын шийтгэл заавал хүлээлгэх нөхцөлийг хамруулах боломжгүй болгоно.[125] Өөрөөр хэлбэл, Италид нийгмийн болон шүүх эрх мэдлийн хүрээнд төлөвшсөн ёс зүйн мэдрэмжтэй илт зөрчилдсөн ч тухайн зөрчил нь хуульд тодорхой, илэрхий тусгагдаагүй төдийгөөр ямар ч шийтгэл хүлээхгүй өнгөрөх "хийдэл" үүсгэжээ.[126] Шүүгчийн ёс зүйг ноцтой зөрчсөн сахилгын зөрчилд хариуцлага хүлээлгэхгүй байх нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлд ноцтой хохирол учруулдаг. Мөн, Италид сахилгын зөрчлийг бүгдийг нь жагсааж буй нь шүүгчийн үйл ажиллагаанд тавигдах стандартыг өсгөх биш, харин ч хэт доош буулгасан гэж шүүмжлэгддэг.[127]

Шүүхийн тухай хуульд шүүгчийн сахилгын зөрчлийн тодорхой жагсаалтыг дэлгэрэнгүй заахын зэрэгцээ шүүн таслах үүргээ гүйцэтгэх явцад эсхүл бусад үед шүүхийн нэр хүнд болон шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагасан үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан бол сахилгын шийтгэл хүлээлгэхээр маш олон улсад заадаг (Нидерланд, Бельги, Франц, Польш, АНУ-ын мужууд, Гүрж, Молдав, Болгар, Литв, Унгар зэрэг). Тодорхой зөрчлийн жагсаалтад багтахгүй зөрчлийг шийдвэрлэх боломж олгох хоёр янзын арга байна. Нэг дэх арга нь шүүхийн тухай хуульд тодорхой зөрчлийг жагсаахын зэрэгцээ түүнд дурдагдаагүй зөрчлийг багтаахуйц ерөнхий хэллэгтэй зөрчлийг заах зохицуулалт. Жишээлбэл, Нидерландын Шүүхийн албан хаагчийн тухай хуулийн аль нэг заалтыг зөрчсөн эсхүл сайн шүүгчид зохихгүй үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан бол сахилгын шийтгэл ногдуулахаар хуульчилсан.[128] Хоёр дахь арга нь хуульд сахилгын тодорхой зөрчлийг боломжит хэмжээнд жагсаахын зэрэгцээ шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг ноцтой зөрчсөнийг сахилгын зөрчилд тооцож шийтгэхээр хуульчлах зохицуулалт. Жишээлбэл, Гүрж, Хорват, Болгар, Латви, Литви, Монгол.[129] Эдгээр хоёр аргын аль нэгийг эсхүл аль алийг нь зэрэг хэрэглэсэн улсууд ч бий. Иймээс, Монгол Улсын шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэж ирсэн практикаас дараах гурван янзын томёоллын аль алинаар эсхүл аль нэгээр ерөнхий боловч тодорхой шалгууртай хориглолтыг хуульчлах, зөрчвөл хариуцлага тооцдог болох хэрэгтэй.

Нэгд, иргэнийхээ хувьд хуулийг биелүүлэх үүргээ санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр зөрчиж шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг унагасан, ашигласан, харш үйлдэл, эс үйлдэхүй хийхийг хориглох:[130]

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nlis.gov.mn

[124] Giuseppe Di Federico, "Judicial Independence in Italy," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 380.
[125] OSCE ODIHR and Max Planck, Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Expert Meeting in Kyiv, 23-25 June 2010), 13.
[126] Luigi D'Alessandro, Matteo Marini, Roberta Mariscotti, "The Transition From Case Law To The Codification Of Disciplinary Violations In The Italian Reform Of The Judicial System: Effects On Freedom Of Expression And Association," THEMIS 2011 (BORDEAUX 25TH – 27TH MAY 2011), 4.
[127] Мөн тэнд.
[128] Нидерландын Шүүгчийн албан хаагчийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 1.
[129] Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 2.2.i; Хорват Улсын Шүүхийн зөвлөлийн тухай хуулийн 62 дугаар зүйлийн (2)1; Болгарын Шүүхийн тогтолцооны тухай хуулийн 307(4)3.
Латвийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын хуулийн 1(1)3; Литвийн шүүхийн тухай хуулийн 83.1.1).
[130] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2010)-ийн 3.1: "Холбогдох хууль болон энэ дүрмээр тогтоосон хэм хэмжээг зөрчсөн түүнчлэн тэдгээр хэм хэмжээг дагаж мөрдөөгүй үйлдэл, эс үйлдэхүйг ёс зүйн зөрчил гэж үзнэ. Тайлбар: Энэ зүйлд заасан "Холбогдох хууль зөрчсөн" гэдэгт шүүгчийн хууль зөрчсөн үйлдэл нь эрүүгийн гэмт хэргийн шинжгүй боловч албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа хуульд заасан үүрэгт ажлаа зориуд эсхүл хайнга хандаж гүйцэтгэхгүй байх (эс үйлдэхүй), эрх мэдлээ урвуулах буюу хэтрүүлэн хууль бус шийдвэр гаргах (үйлдэл), нөгөө талаас шүүгч иргэнийхээ хувьд бүх хуулийг биелүүлэх үүрэгтэй ба хуулийг санаатай болон болгоомжгүйгээр зөрчихдөө шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг унагасан, ашигласан, харш үйлдэл хийсэн байхыг ойлгоно." Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2014)-ийн 1.3 дугаар зүйлийн 1: "Шүүгч нь "хууль дээдлэх… хувийн зан чанар болгож төлөвшүүлнэ."

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: Шүүгч Н.Б согтууруулах ундаа уусан үедээ тээврийн хэрэгсэл жолоодсон дээрх зөрчил гаргаж, тээврийн хэрэгсэл жолоодох эрхээ хасуулах шийтгэл хүлээсэн… шүүгч Н.Б хуулийг дээдлэн хамгаалах үүргээ умартаж согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл жолоодсон хууль бус үйлдэл гарган, улмаар Шүүгчийн Ёс зүйн дүрмийн 1.3 дугаар зүйлийн 1-д заасан "хууль дээдлэх, мэргэжлийн нэр хүндээ эрхэмлэх" зарчмуудыг, мөн уг дүрмийн 2.3-т "Шүүгч нь зохисгүй байдал гаргаж болохгүй" гэж заасныг тус тус зөрчиж байжээ.[131] Энэхүү магадлалд гомдол гаргаагүй.

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: "…шүүгчийн туслах Ц.У шүүгч Н.Б-ийн эрх чөлөөнд удаа дараа буюу наад зах нь гурван удаа халдсан гэх бөгөөд энэ үед шүүгч Н.Б шүүгчийн туслах Ц.У-г хариу цохиж байжээ. Шүүгч Н.Б шүүгчийн туслах Ц.У-тай удаа дараа маргалдаж, өөрийнх нь эрх чөлөөнд халдахад энэ талаар цагдаад мэдэгдэх, Ц.У-т сахилгын арга хэмжээ авхуулахаар Шүүхийн тамгын газрын даргад албан ёсоор хандах зэргээр хууль ёсны арга хэмжээ авах бүрэн боломжтой байсан ч ийм арга хэмжээ аваагүй байна. Үүний оронд шүүгч Н.Б Ц.У-г хариу цохиж байсан нь шүүгчийн хувьд зохисгүй үйлдэл юм. Учир нь, шүүгчийн туслах Ц.У-ийн шүүгч Н.Б-ийн эрх чөлөөнд халдсан үйлдлүүд нь хууль бус боловч шүүгч Н.Б уг хууль бус үйлдлийн хариуд Ц.У-г цохих замаар адилхан хууль бус арга удаа дараа хэрэглэсэн байна. Аливаа хүчирхийллийг хүчирхийллийн аргаар шийдвэрлэхийг хууль дээдэлсэн нийгэмд хүлээн зөвшөөрөх ёсгүй учраас ийм аргыг шүүгч сонгох нь зохисгүй бөгөөд зүй бус авир юм. …шүүгч Н.Б-ийн шүүгчийн туслах Ц.У-г удаа дараа хариу цохиж байсан үйлдэл нь Монгол Улсын Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 2.3 дугаар зүйлийн 1-д "Шүүгч нь зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд бусдад ийнхүү ойлгогдохоос зайлсхийнэ" гэсэн заалт, мөн Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 27.1.19-д "шүүгч хэргийн оролцогч болон бусад этгээдтэй албан үүргийн хувьд харилцахдаа зүй бус авирлах"-ыг шүүгчид хориглосныг зөрчжээ."[132]

- Монгол бодит жишээ: нэг шүүгч хулгай хийсэн (камерын бичлэгтэй) ч чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өгөөд чөлөөлөгдчихсөн. Жижиг хулгай байсан тул гэмт хэрэг биш, гэхдээ Зөрчлийн хуулиар шийтгэгдсэн эсэх нь тодорхойгүй үлдсэн.

- Танхайрах, хүний биед халдах, хулгайлах, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулах, гэмт хэрэг үл мэдээлэх, шүүхийн шийдвэрийг үл биелүүлэх, хууль бусаар зэвсэг хэрэглэх, мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах гэх мэт Зөрчлийн тухай хуульд заасан зөрчил үйлдэж шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг ноцтойгоор унагасан, ашигласан, харш үйлдэл, эс үйлдэхүй хийх нь сахилгын зөрчилд тооцогдох хэрэгтэй.

Хоёрт, шүүн таслах үүргээ гүйцэтгэх явцад эсхүл бусад үед шүүхийн нэр хүнд болон шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагасан үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргахыг хориглох. Монгол улсад зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд бусдад ийнхүү ойлгогдох үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргаж шүүгчийн нэр хүндийг ноцтойгоор унагасан бол сахилгын зөрчилд тооцож ирсэн нь энэ төрлийн зөрчилд шийтгэл оногдуулж ирсэн уламжлалтайг харуулдаг:[133]

[131] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 46, 2017.06.09.
[132] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 46, 2017.06.09.
[133] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2010)-ийн 7.1: "Шүүгч хуулийг чанд мөрдөж, албан үүргээ гүйцэтгэх болон биеэ авч явах байдлаараа шүүхийн төвийг сахисан, шударга байдал, нэр хүндийг өндөр байлгахыг ямагт эрмэлзэж, зохисгүй байдал гаргахгүй байх үүрэгтэй бөгөөд энэ нь түүний ажил мэргэжлийн болон хувийн зан үйлийн аль алинд хамааралтай. Тайлбар: Энэ зүйлд заасан "Зохисгүй байдал гаргахгүй байх" гэдэгт *шүүгч ажлын байранд болон албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа түүнчлэн ажлын бус цаг, амралт, баяр ёслолын үед ч шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг хамгаалж, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахуун, зан*

- Шүүхийн ёс зүйн хороо: “2016 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн шөнө “ЗЗЗ” зоогийн газар Архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хууль, Ф аймгийн Засаг даргын захирамжаар тогтоосон цагийн хуваарийг зөрчин шөнийн 01.00 цагаас хойш ажиллаж байх үед шүүгч Н.Б, Ф аймгийн орлогч прокурор н.Б, шүүгчийн туслах н.Б, н.С, н.Э, Ц.У зэрэг хүмүүс уг зоогийн газарт согтууруулах ундааны зүйл хэрэглэсэн байх бөгөөд хоорондоо маргалдсан … Иймд, шүүгч Н.Б зохисгүй байдал гаргаж, тийнхүү ойлгогдож, Шүүгчийн Ёс зүйн дүрмийн 2.3 дугаар зүйлийн 1 [“Шүүгч нь зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд бусдад ийнхүү ойлгогдохоос зайлсхийнэ”]-ийг зөрчжээ. Мөн, шүүгч Н.Б-ийн дээрх үйлдлүүд нь шүүгч зохисгүй байдлаас ангид байдаг гэсэн олон нийтийн итгэл, эерэг үнэлэмжийг алдагдуулсан тул Шүүгчийн Ёс зүйн дүрмийн 1.3.1-т “Шүүгч нь мэргэжлийн нэр хүндээ эрхэмлэх” зарчмыг хувийн зан чанар болгож төлөвшүүлнэ гэснийг зөрчсөн байна.”[134]
- “...2009 оны 3 сарын 25-ны ...өдөр иргэн Ц.Т шүүгч Р.А-гийн ажлын өрөөнд цүнх барьж ороод шүүгч Р.А-тай уулзан уг цүнхийг түүнд өгсөн нь камерын бичлэг (CD) болон түүнийг буулгасан зургаар нотлогдож байна" гээд “...дүүргийн шүүхэд шийдвэрлэгдэхээр хэрэг нь хянагдаж байсан "ВВВ" ХХК-ий захирал С.Э-ийн нөхөр Ц.Т шүүгч Р.А-тай уулзан цүнхтэй зүйл өгснийг шүүгч Р.А хүлээн авсан” нь шүүгчийн сахилгын зөрчил хэмээн Шүүхийн ёс зүйн хороо үзэж шүүгч Р.А-д цалин бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлал гаргасан. ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан тус магадлалыг хянахдаа шүүгч Р.А-гийн үйлдлийг шүүгчийн сахилгын зөрчил байсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч “уг үйлдлээс хойш 4 жил гаруй хугацаа өнгөрсөн, өөрөөр хэлбэл сахилгын шийтгэл ногдуулж болох хугацаа өнгөрсөн” гэх үндэслэлээр хорооны уг магадлалыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.[135]

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д “Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах” гэсэн учир уг хорооноос түдгэлзүүлэх, огцруулах, бусад шийтгэл хүлээлгэх үндэслэлийг хуульд тодорхой заах ёстой. Ингэж тодорхой заахгүйгээр Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм зөрчлөө гэж хуучин шиг ерөнхий заалт хуульд (Засгийн газрын болон Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн Шүүхийн тухай хуулийн төсөлд байгаа шиг) тусвал тэр нь хуульд бус, харин заасан үндэслэл тул Үндсэн хуулийн зөрчил рүү орох магадлалтай. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 52 дугаар зүйлд жагсаасан хориглох зүйлд Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 25.1.21-28)-ийн заалтаас заримыг нь сайжруулан авч, бусад улсын сайн туршлагаас баяжуулж томьёолж тусгах хэрэгтэй.

2019.11.14-ны өдөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэх” гэсэн үзэл баримтлал, үүнийг УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2-т “Шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх журмыг хариуцлага зайлшгүй байх” гэж илэрхийлсэн нь дээрх шиг байдлаар шүүгчийн сахилгын тодорхой зөрчлийг жагсаан хуульчилж, хүлээх хариуцлагыг зайлшгүй болгохыг дэмжинэ. Шүүгчийн сахилгын тодорхой зөрчлийн дэлгэрэнгүй

үйлийн болон аж төрөх ёсны хэм хэмжээг зөрчихгүй байхыг хамааруулж үзнэ.” Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (2014)-ийн 3.3 дугаар зүйлийн 1: “Шүүгч нь зохисгүй байдал гаргаж болохгүй бөгөөд бусдад ийнхүү ойлгогдохоос зайлсхийнэ.” “Зохисгүй байдал" гэж хууль, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хэм хэмжээ, энэ дүрмийг зөрчсөн, эсхүл *шүүгчийн хараат бус, зарчимч, төвийг сахих байдлыг алдагдуулсан аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйг* ойлгох тухай Хуульчийн мэргэжлийн дүрмийн тодорхойлолтыг ишилсэн.

[134] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 46, 2017.06.09.

[135] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 32, 2014.07.03; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/07, 2014.10.08; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 279, 2014.12.01.

www.nli.gov.mn

жагсаалтыг ШТХ-ийн төслийн 52 дугаар зүйлд тусгасан тохиолдолд Мэргэшлийн хороо нь давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн тогтоолыг үндэслэн шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшинг тогтоож дүгнэлт гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх шаардлагагүй.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 52 дугаар зүйлд жагсаасан хориглох зүйл дээр дараахыг нэмж хуульчлах саналтай байна:*

1. *шүүгч, прокурор, хуульч, өмгөөлөгч, цагдаагийн албан хаагчтай эсхүл шүүн таслах ажлын явцад хуулийн этгээд, иргэнтэй доромжилсон эсхүл үл хүндэтгэсэн байдлаар харьцах;*[136]
2. *хэрэг хуваарилах журмыг зөрчих;*[137]
3. *шүүгчийн албан үүргээ хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй буюу зохисгүйгээр биелүүлэх;*[138]
4. *хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр албан ажлаа удаа дараа эсхүл олон хоногоор таслах;*[139]
5. *шүүн таслах үүргийнхээ дагуу шийдвэр гаргах эсхүл бусад ажиллагаатай холбоотой хуулиар тогтоосон хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа эсхүл ноцтой зөрчих;*[140]
6. *харьяаллын дагуу явуулах үүрэгтэй хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг удаашруулах;*[141]
7. *шүүх хуралдаан, урьдчилсан хэлэлцүүлэг зэрэг нийтэд зарласан ажиллагааны товыг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр удаа дараа зөрчих, эсхүл товлосон цагтаа ирэхгүй байх;*[142]
8. *хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай эсхүл бусад хуулийн заавал биелүүлэх шинжтэй, илэрхий, тодорхой заалтыг шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр зөрчих,*[143]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

---

[136] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 419.2; Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)k, Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)k; "The Italian Judicial system," 42. Мөн, ХБНГУ-д шүүгчийн чиг үүргээ гүйцэтгэж буй арга хэлбэр, жишээлбэл хэргийн талуудтай харьцаж буй байдал, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэгтэй байдал сахилгын процедураар хянаж болдог байна. Seibert-Fohr, "Judicial Independence in Germany," 487.

[137] Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)n;

[138] Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 2.2.f, Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)g, Болгарын Шүүхийн тогтолцооны тухай хуулийн 307(4)5, Латвийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын хуулийн 1(1)2; Литвийн шүүхийн тухай хуулийн 83.3); Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)j, Zoltan Fleck, "Judicial Independence in Hungary," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 814.

[139] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 419.4, 418.9, 417.19, Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)j;

[140] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 419.3; Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)e; Мөн, Бельгид шүүхийн шийдвэрээ гаргахгүй бол сахилгын шийтгэл хүлээлгэдэг байна; Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)g, Benoit Allemeersch, Andre Alen and Benjamin Dalle, "Judicial Independence in Begium," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 332; Мөн, ХБНГУ-д шүүгчийн чиг үүргээ гүйцэтгэж буй арга хэлбэр, жишээлбэл шүүх хуралдааны товыг цагтаа эхлүүлж буй байдал, цаг барьж буй байдал сахилгын процедураар хянаж болдог байна. Seibert-Fohr, "Judicial Independence in Germany," 487.

[141] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 418.11, 417.9, Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)i; Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 2.2.e, Болгарын Шүүхийн тогтолцооны тухай хуулийн 307(4)2.

[142] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 418.10, Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(1)h;

[143] Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)i. Ийм үйлдэл, эс үйлдэхүйг АНУ-д мөн шүүгчийн сахилгын зөрчилд тооцон шийтгэдэг байна. Cynthia Gray, "The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability," *Hofstra Law Review* 32, no. 4 (2004). ХБНГУ-д мөн хуулийг илэрхий зөрчсөн шүүгчийн

9. *хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй байхад шүүхийн шийдвэрт шаардагдах үндэслэлийг огт бичээгүй нь шүүхийн эцсийн шийдвэрээр тогтоогдсон;*[144]

10. *шүүгчийн үүргээ гүйцэтгэх явцад мэргэжлийн наад захын мэдлэг, ур чадваргүйг нотолсон үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан;*[145]

11. *Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалсан хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөний маргаангүй, тодорхой утгыг шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр зөрчсөн,*[146]

12. *Ерөнхий зөвлөл эсхүл шүүхээс хууль ёсны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад хүргүүлсэн мэдэгдлийг зөрчих, үл тоох;*[147]

13. *сахилгын зөрчлийн талаарх гомдол шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулах;*[148]

14. *шүүгчийн албан тушаал хашдаг гэж дурдагдсан арга хэмжээ дээр төрийн болон орон нутгийн байгууллага, алба тушаалтныг сайшаах, эсхүл зэмлэх;*[149]

15. *өөрийн гаргасан шүүхийн шийдвэрт зохисгүй, үл хүндэтгэсэн, доромжилсон хэллэг хэрэглэх (энэ тохиолдолд тухайн шийдвэрийг хуульд заасны дагуу хянасан шүүхийн шийдвэрт үндэслэн шийдвэрлэнэ);*[150]

16. *шүүн таслах үүргээ гүйцэтгэх явцад шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүй үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасны улмаар иргэн, хуулийн этгээдэд гэм хор учруулсан;*[151]

17. *хууль заасны дагуу татгалзан гарах үүрэгтэйгээ мэдсээр байж татгалзан гараагүй;*[152]

18. *өөрийн, гэр бүлийн гишүүний, эсхүл албан байгууллагын эрх ашиг хөндөгдсөнөөс*

алдаатай шийдвэрийг үйлчилгээний шүүх хянаж байсан бөгөөд энэ нь хууль дээдлэх ёсыг сахиулахад зайлшгүй гэж үздэг байна. Жишээлбэл, Шүүхийн тухай хуулийг зөрчиж шүүхийн танхимаас өмгөөлөгчийг албадан гаргахыг тушаасан шүүгч дээр ийм хяналт хэрэгжүүлсэн гэж бичжээ. Seibert-Fohr, "Judicial Independence in Germany," 487-488. Түүнчлэн, АНУ-д мужийн шүүхийн сахилгын хороо илэрхий, тодорхойлогдсон хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн, эсхүл процессын чухал шаардлагыг үл тоосон бол шүүгчийн үйл ажиллагааг хянаж шийдвэрлэж болдог. Cynthia Gray, "The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability," *Hofstra Law Review* 32, no. 4 (2004).

[144] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.15; Benoit Allemeersch, Andre Alen and Benjamin Dalle, "Judicial Independence in Begium," in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 354;

[145] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.14, Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)c; "The Italian Judicial system," 42.

[146] Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)b. Түүнчлэн, АНУ-д мужийн шүүхийн сахилгын хороо үндсэн эрхийг зөрчсөн бол тухайн шүүгчид сахилгын хэрэг үүсгэн хянаж шийдвэрлэж болдог. Cynthia Gray, "The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability," *Hofstra Law Review* 32, no. 4 (2004).

[147] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 419.5, 418.12,

[148] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 419.5, 418.17; Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)n, Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 2.2.g,

[149] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 418.3

[150] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 418.6

[151] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.5. Мөн, тус хуулийн 296 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт шүүгчийн хэт болгоомжгүй эсхүл санаатайгаар гаргасан алдаа, зөрчлийн улмаас хувь хүн, хуулийн этгээдэд учруулсан гэм хорыг төр хариуцан арилгах боловч буруутай шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэсэн эсэхээс үл хамааран төрд учирсан төрд үүссэн хохирлыг буруутай шүүгчээр нөхөн төлүүлэхээр заажээ. Монгол Улсын Иргэний хуульд "шууд санаатай буюу хэт болгоомжгүй" гэх нэр томьёог хэрэглэсэн байдаг: Иргэний хуулийн 384.4-т "Тээвэрлэгчийн шууд санаатай буюу хэт болгоомжгүй үйл ажиллагаанаас шалтгаалаагүй болон гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол тээвэрлэгч нь хугацаа хожимдсоноос учирсан хохирлыг хариуцахгүй" гэж заажээ. Румын Улсын Шүүгч болон прокурорын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 99(7)-д заасны дагуу шүүгчийн шууд санаатай эсхүл хэт болгоомжгүйгээр учруулсан хохирлыг төр тухайн шүүгчээр нөхөн төлүүлэх боломжтой ажээ.

[152] Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.8, Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)a; "The Italian Judicial system," 42.

бусад тохиолдолд гуравдагч этгээдийн хууль ёсны төлөөлөгч байх, хууль зүйн зөвлөгөө өгөх; [153]

19. *хуульд заасны дагуу зөвшөөрөл авах, татгалзан гарах, нэмэгдэл, урамшуулал, тэтгэлэг авах зорилгоор худал мэдээлэх эсхүл төөрөгдүүлэх;*[154]

20. *өөрийн эсхүл бусдын хувийн ашиг сонирхлыг хангах, давуу байдал олж авахын тулд шүүгчийн албан тушаалын нэр хүндийг урвуулан ашиглах, бусад этгээдэд тийнхүү ашиглахыг зөвшөөрөх;*[155]

21. *шүүн таслах үүргээ гүйцэтгэх явцад эсхүл бусад үед шүүхийн нэр хүнд болон шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагасан үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргасан.*[156]

Шүүгчийг огцруулах заалтын томьёолол бусад улсад ямар байдаг талаар авч үзье. Шведэд шүүгчийн үүргээ ноцтой буюу удаа дараа зөрчсөн нь шүүгчийн албан тушаалыг эрхлэхэд тохирохгүйг харуулсан бол огцруулахаар зохицуулдаг бусад улсын жишгээс хэрэглэх боломжтой.[157] Нидерландад “хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон,” дампуурах, зээлээ төлж чадахгүй болох зэргээр санхүүгийн чадамжгүй болсон, “шүүн таслах ажлын зохистой хэрэгжилт эсхүл түүнд итгэх итгэлд ноцтой хохирол учруулсан үйлдэл, үйлдэхүй” гаргасан эсхүл хуульд заасан тодорхой үүргийг удаа дараа биелүүлээгүй бол шүүгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тохирохгүй гэж үзэн огцруулдаг.[158] ХБНГУ-д шүүгч санаатай гэмт хэрэг үйлдэж нэгээс доошгүй жилийн хорих ялаар шийтгүүлсэн, эх орноосоо урвах гэмт хэрэг үйлдсэн, Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийг урвуулан ашигласныг Үндсэн хуулийн шүүх тогтоосон эсхүл нийтийн албыг хаших мэргэжлийн чадваргүйг харуулсан шийдвэр гаргасан бол шүүгчийг огцруулах үндэслэл болдог байна.[159]

ШТХ-ийн төслийн 57.1-д энэ хуулийн 52, 53, 54, 55 дугаар зүйлд заасан хориглосон, хязгаарласан зохицуулалтыг зөрчсөн эсхүл Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн бол түүнийг сахилгын зөрчилд тооцож Шүүхийн сахилгын хороо сахилгын шийтгэл оногдуулахаар заажээ. Уг төслийн 59.1-д “Шүүгч сахилгын зөрчил гаргасан бол” Сахилгын хороо огцруулах шийтгэл оногдуулж болохоор заасан. Үүний зэрэгцээ 59.6-д “огцруулахаас бусад сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн” эсхүл “гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон” тохиолдолд шүүгчийг огцорсонд тооцож Сахилгын хороо шийдвэр гаргана гэжээ.

“Шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн,” “огцруулахаас бусад сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын

---

153 Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.6.

154 Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.11.

155 “The Italian Judicial system,” 42; Испани Улсын Шүүхийн тухай органик хуулийн 417.13; Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)e.

156 Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 2.2.d; Молдавын Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын тухай хуулийн 4(1)p, Болгарын Шүүхийн тогтолцооны тухай хуулийн 307(4)4; Литвийн шүүхийн тухай хуулийн 83.1.1); Antoine Garapon, “Judicial Independence in France,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 290; Benoit Allemeersch, Andre Alen and Benjamin Dalle, “Judicial Independence in Begium,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 332; Adam Bodnar and Lukasz Bojarski, “Judicial Independence in Poland,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 714; Zoltan Fleck, “Judicial Independence in Hungary,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 814.

157 Chapter 11 Article 7, Sweden -- Instrument of Government (1957)

158 Roel de Lange, “Judicial Independence in Netherlands,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 258; “Securing Justice: The Disiplinary System For Judges in the Russian Federation” (ICJ, December 2012), 28.

159 Anja Seibert-Fohr, “Judicial Independence in Germany,” in *Judicial Independence in Transition*, ed. Harold Epineuse and Anja Seibert-Fohr (Springer Science & Business Media, 2012), 490.

шийтгэл дахин хүлээсэн” зэрэг сахилгын зөрчил гаргасан бол ШЕЗ огцруулдаг байсныг халж, эдгээрийг Сахилгын хороонд харьяалуулсан нь 2019 онд Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд бүрнээ нийцэж байна. Гэхдээ, Шүүгчийг огцруулах үндэслэлийг тодорхой хуульчлахгүй бол энэ нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5, Тавин нэгдүгээр зүйлийн 4-т заасан "хуульд заасан үндэслэл"-ээр шүүгчийг огцруулах гэсэн шаардлагыг зөрчинө. ШТХ-ийн 52.1.20-38-д шүүгчийн сахилгын зөрчлийн жагсаалтыг дэлгэрэнгүй, тодорхой заах саналтай байгааг өмнө танилцуулсан билээ. ШТХ-ийн төслийн 52-55 дугаар зүйлд заасныг ноцтой буюу удаа дараа зөрчиж шүүгчийн албан тушаал эрхлэхэд тохирохгүй нь илэрхий болсон бол Сахилгын хороо шүүгчид огцруулах шийтгэл оногдуулдаг болохоор тодорхой хуульчлах боломжтой.

Шүүхийн тухай хуульд заасан сахилгын зөрчлийг удаа дараа гаргаж эсхүл ийм ноцтой зөрчил гаргаж шүүгчийн албан тушаал эрхлэхэд тохирохгүй нь илэрхий болсон жишээ бий.

- Шүүхийн ёс зүйн хорооноос шүүгч Ц.Ц-ийг огцруулах магадлал гаргасан бөгөөд үүнийг ЗХДЗШШ болон УДШ хэвээр үлдээсэн. УДШ: “Шүүхийн ёс зүйн хорооны магадлалаар шүүгч Ц.Ц-г «шүүх хуралдааныг 2 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй явуулсан, гэм буруутай нь эцэслэн тогтоогдоогүй байхад гэм буруугийн асуудлыг урьдчилан шийдвэрлэсэн, зохисгүй байдал гаргасан, төвийг сахисан байр сууриас хэргийг шийдвэрлээгүй» гэсэн үндэслэлээр албан тушаалаас нь огцруулах шийтгэл оногдуулжээ... Шүүгч Ц.Ц нь гомдол гаргагч Ц.А-г «балмад этгээд, хүмүүсийг өдөж зодуулсны дараа их хэмжээний мөнгө нэхэж, уг мөнгөөрөө амь залгуулдаг, хэрүүл зарга хийгээд явахаар ...” гэх зэргээр Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 1.3, 2.3, 3.2 дугаар зүйлийн 1, 3.3 дугаар зүйлийн 1-д заасныг зөрчсөн болох нь хэрэгт авагдсан баримтаар тогтоогдсон байна... Шүүгчийн ёс зүй нь шүүгчийн албаны үйл ажиллагаагаар үл хязгаарлагдаж, хувийн амьдралдаа, нийгмийн харилцаанд оролцох бүрдээ даган баримтлах зарчим бөгөөд шүүгчийн гаргасан тайлбарыг үндэслэн түүний зан байдал, ёс зүйг тодорхойлсон Шүүгчийн ёс зүйн хорооны дүгнэлтийг буруу гэж үзэх хууль зүйн үндэслэл тогтоогдохгүй байна.”[160]

- Шүүгч Б.С нь дараах гурван төрлийн ноцтой зөрчлийг гаргасан тул ШЁЗХ огцруулах шийдвэр оногдуулж, ЗХДЗШШ хэвээр үлдээсэн: (1) хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр товлон зарласан шүүх хуралдаанаа удаа дараа ороогүй, ажилдаа ирээгүй: ...сумын иргэн Р.С-ийн нэхэмжлэлтэй, ЛЛЛ сумын Засаг даргад холбогдох хэргийн шүүх хуралдааныг 2017 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдөр, Р.Д-ын нэхэмжлэлтэй, ...даргад холбогдох хэргийн шүүх хуралдааныг 2017 оны 03 дугаар сарын 31-ий өдөр, С.Н-ийн нэхэмжлэлтэй, ЖЖЖ багийн ИНХ-ын даргад холбогдох хэргийн шүүх хуралдааныг 2017 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдөр, Л.Э-ийн нэхэмжлэлтэй, ААА сумын Засаг даргад холбогдох хэргийн шүүх хурал 2017 оны 04 дүгээр сарын 04-ний өдөр, С.Б-ын нэхэмжлэлтэй, аймгийн ДДД газрын даргад холбогдох хэргийн шүүх хуралдааныг 2017 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр тус тус товлон зарласан боловч эдгээр таван шүүх хуралдааныг тухайн товлосон цагтаа хийгээгүй буюу шүүх хуралдаанд оролцоогүй, ажилдаа ирээгүй байна. Мөн, шүүгч Б.С. 2016 оны 12 сарын 5-9, 26-27-ны өдөр, 2017 оны 01 сарын 2-6, 9-10-ны өдрүүдэд ажилдаа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулаагүй; (2) 2016 оны 12 дугаар сарын 13, 2017 оны 02 дугаар сарын 17, 2017 оны 02 дугаар

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

[160] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 34, 2016.05.20; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 17, 2016.07.01; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 297, 2016.10.12.

сарын 20-ны өдрүүдэд шүүхийн байранд болон албан үүргээ гүйцэтгэх явцдаа согтууруулах ундаа хэрэглэсэн байдалтай байсан бөгөөд тийнхүү ойлгогдохоор биеэ авч явсан; (3) 2016 оны 01 сарын 01-ний өдөр согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ ...тээврийн хэрэгслийг жолоодож, айлын хашаа дайрсан. Шүүгч Б.С. нь согтууруулах ундаа хэрэглэсэнтэй холбоотой ёс зүйн болон захиргааны зөрчил удаа дараа гаргаж байсан, тодруулбал 2016 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийн 12 цагийн үед согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл жолоодсон, 2016 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр, 2017 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдөр болон 2017 оны 02 дугаар сарын 20-ны өдөр шүүхийн байранд буюу шүүн таслах үүргээ гүйцэтгэх явцдаа согтууруулах ундаа хэрэглэсэн байдалтай байсан бөгөөд тийнхүү ойлгогдохоор биеэ авч явсан, 2017 оны 03 дугаар сарын 31, 2017 оны 04 дүгээр сарын 03, 2017 оны 04 дүгээр сарын 04, 2017 оны 04 дүгээр сарын 05 зэрэг өдрүүдэд зарласан шүүх хуралдаандаа хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй, "хурлаа хийхгүй гадуур архи дарс гэж" явдаг тухай тэмдэглэгдэж байсан. ...Б.С. шүүхийн байранд согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, архи үнэртүүлсэн байдалтай байсан бөгөөд ийм ойлголтыг олон нийтэд төрүүлсэн, согтууруулах ундаа хэрэглэсэн үедээ тээврийн хэрэгсэл жолоодсон, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр товлогдсон шүүх хуралдааныг тасалсан, ажилдаа ирээгүй удаа дараагийн үйл ажиллагаагаараа хүний эрх, эрх чөлөө, хуулийг дээдлэн хамгаалах, хэрэг, маргааныг хуульд нийцүүлэн шийдвэрлэх, шүүгчийн ёс зүйг чанд сахиж явах үүргээ умартаж ноцтой зөрчсөн байна. Тиймээс, шүүгч Б.С. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1-г зөрчжээ... Шүүгчийн ёс зүйг ноцтой зөрчсөн удаа дараагийн эдгээр зөрчил нь шүүгч Б.С-ийн төдийгүй Монгол Улсын нийт шүүгчийн нэр хүндийг унагасан, шүүхийн хараат бус, төвийг сахисан, хуульд захирагдсан, шударга байдалд итгэх олон нийтийн итгэлийг ноцтой эвдсэн, зөвтгөх боломжгүй үйлдлүүд учраас ар гэрийн болон бусад байдлаас нь үл хамааран шүүгч Б.С-ийг огцруулах нь зүйтэй хэмээн бүрэлдэхүүн дүгнэв."[161]

Санал: ШТХ-ийн төслийн 59.6-ыг "Энэ хуулийн 52-55 дугаар зүйлд заасныг ноцтой буюу удаа дараа зөрчиж шүүгчийн албан тушаал эрхлэхэд тохирохгүй нь илэрхий болсон бол Сахилгын хороо шүүгчид огцруулах шийтгэл оногдуулна. Шүүгчийг гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон бол шүүгчийг огцорсонд тооцож Сахилгын хороо шийдвэр гаргана" өөрчлөх. ШТХ-ийн төслийн 52.1.20-39-д сахилгын зөрчлийг дэлгэрүүлж заахгүй тохиолдолд "Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг ноцтой буюу удаа дараа зөрчиж шүүгчийн албан тушаал эрхлэхэд тохирохгүй нь илэрхий болсон бол Сахилгын хороо шүүгчид огцруулах шийтгэл оногдуулна" гэж 59.6-д заахгүй бол хэр явцуу болчихно.

2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 27.2-д "Баяр ёслолын арга хэмжээ, албан томилолтын болон албан ёсны бусад арга хэмжээтэй холбогдуулан бусдаас шүүгчид өгсөн бэлэг, дурсгалын зүйлийг төрийн өмчид тооцох бөгөөд хуулиар тогтоосон журмаар өөрөө худалдан авах саналаа гаргаагүй бол шүүгч тэдгээрийг өөрийн ажиллаж байгаа шүүхэд акт, баримттайгаар хүлээлгэн өгнө" гэж заасан. ХЗДХЯ-ны ажлын хэсэг ШТХ-ийн төслийн 2020.01.31-ний хувилбартаа ийм заалт оруулж агуулгыг нь хөндөөгүй боловч Засгийн газраас 2020.04.10-нд өргөн мэдүүлсэн төсөл (ШТХ)-ийн 54.2-т "Албан томилолт, баяр ёслол болон албан ёсны бусад арга хэмжээтэй холбогдуулан бусдаас шүүгчид өгсөн *нэг сарын цалингаас дээш үнэтэй* бэлэг, дурсгалын зүйлийг төрийн өмчид тооцох бөгөөд хуулиар тогтоосон журмаар өөрөө худалдан авах саналаа гаргаагүй бол

[161] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар…, 2018.04.13.

шүүгч тэдгээрийг өөрийн ажиллаж байгаа шүүхэд баримттайгаар хүлээлгэн өгнө" гэж өөрчлөн заажээ. Ийнхүү өөрчлөх шалтгаан тодорхойгүй байна. Төслийн энэ заалтаас үзэхэд албан томилолт, баяр ёслол болон албан ёсны бусад арга хэмжээтэй холбогдуулан бусдаас шүүгчид өгсөн нэг сарын цалингаас дээшгүй үнэтэй бэлэг, дурсгалын зүйлийг шүүгч хувьдаа авч болох нь. Шүүгчийн цалин ихэнх төрийн албан хаагчийнхаас харьцангуй өндөр (цаашид ч харьцангуй өндөр тогтоож, энэ хэмжээгээрээ инфляцтай уялдан тогтмол нэмэгдэж байх шаардлагатай[162]) тул албан ёсны арга хэмжээнээс төдий хэмжээгээр өндөр бэлэг, дурсгалыг авч төрийн өмчид өгөхгүйгээр өөртөө авахыг зөвшөөрч буйгаар төсөл уншигдаж байна. Жишээлбэл, шүүгчийн цалин хамгийн багадаа 2,700,000 төгрөг тул энэ хүртэл үнэтэй бэлэг, дурсгалын зүйлийг өөртөө авахыг зөвшөөрнө гэсэн үг. Ийм үнэтэй бэлэг авсан талтай ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх, эсхүл тийнхүү ойлгогдох, улмаар шүүгчийн төвийг сахисан байдлыг сэвтүүлж шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагах магадлалтай. Ялангуяа Монгол шиг авилга хэт автсанд тооцогддог орны хувьд ултай судалгаа, үндэслэл ярилгүйгээр ийм асуудалтай зохицуулалт хуульчлах нь зохисгүй.

Шүүгч нэг сарын цалингаас дээшгүй үнэтэй бэлэг, дурсгалын зүйл шууд авахыг зөвшөөрөх нь бусад бүх төрийн албан хаагчаас давуу эрх эдлүүлж буй хэрэг болно.[163] Зарчмын хувьд шүүгч хуулийг хэрэглэж хэргийг үнэн зөв шийдвэрлэх боломж олгох үүднээс тэдний хараат бус байдлыг хамгаалж бусад төрийн албан хаагчаас илүү өндөр баталгаагаар хангаж өгдөг. Үүнтэй адилхан шүүгчийн сахилга, хариуцлага бусад төрийн албан хаагчийнхаас доогуур биш, харин ч илүү дээгүүр байж үлгэр дууриал болж байх хэрэгтэй. Энд хөндөж буй сэдвээс гадна ШТХ-ийн төслүүдийн бусад заалтаар шүүгчийн сахилгын шийтгэлийг төрийн албан хаагчдад оногдуулдгаас илүү хөнгөрүүлж, шүүгчийн сахилгын зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг хэт богиноор тогтоожээ.

Санал: Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 54.2-т "Албан томилолт, баяр ёслол болон албан ёсны бусад арга хэмжээтэй холбогдуулан бусдаас шүүгчид өгсөн нэг сарын цалингаас дээш үнэтэй бэлэг, дурсгалын зүйлийг төрийн өмчид тооцох бөгөөд хуулиар тогтоосон журмаар өөрөө худалдан авах саналаа гаргаагүй бол шүүгч тэдгээрийг өөрийн ажиллаж байгаа шүүхэд баримттайгаар хүлээлгэн өгнө" гэсний "нэг сарын цалингаас дээш үнэтэй" гэдгийг хасах.

ШТХ-ийн төслийн 52.1.14-т "оюутанд үнэлгээ тавих эрхгүйгээр хууль зүйн чиглэлээр багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсрах"-ыг шүүгчид хориглоно гэж заажээ. Энэ заалтын дагуу шүүгч багшлах ажил гүйцэтгэх бараг боломжгүй болох нь. Учир нь, Монгол Улсын хууль зүйн их, дээд сургуулиудад "үнэлгээ тавих эрхгүйгээр" багшлах боломж тун хязгаарлагдмал бөгөөд ийм практик ховор. Хууль зүйн сургуульд хууль зүйн магистрын зэргээ дөнгөж хамгаалсан шинэ залуу багш "үнэлгээ тавих эрхгүйгээр" багшлах тохиолдол гарч болох ч энэ түвшинд хичээл заах нь шүүгч шиг өндөр мэдлэг, чадвар, туршлагатай мэргэжилтэнд үл тохирно. Нөгөө талаар, хууль зүйн их, дээд сургуульд хичээл заах цагийн үнэлэмж маш бага байдгаас шүүгч цагаар хичээл зааж тийм их орлого олоод байх боломжгүй. Эцэст нь, шүүн таслах албан үүргээ цалгардуулахгүйгээр багшлах, эрдэм шинжилгээний ажил хийх нь олон улсад шүүгчид зөвшөөрдөг цөөн ажлын нэг билээ.

---

[162] О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, *Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага* (УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013).

[163] Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 16.5-т "Албан тушаалтны авсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлс тухайн албан тушаалтны зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс хэтэрсэн тохиолдолд түүнийг төрийн өмчид шилжүүлнэ," 16.6-т "Албан тушаалтан зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс илүү гарсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлсний зөрүүг өөрөө төлж тухайн бэлэг, үйлчилгээг хүлээн авч болно" гэж заажээ.

Санал: *Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн 52.1.14-т "оюутанд үнэлгээ тавих эрхгүйгээр хууль зүйн чиглэлээр багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсрах" гэсний "оюутанд үнэлгээ тавих эрхгүйгээр хууль зүйн чиглэлээр" гэдгийг хасах.*

Шүүгчийн сахилгын тогтолцоо болон шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн аль нь хувь шүүгчийн үйл ажиллагааг мэргэжлийн, зарчимч байлгах замаар шүүх эрх мэдлийн хараат бус, шударга, төвийг сахисан байдалд итгэх олон нийтийн итгэлийг хамгаалах зорилготой. Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нь шүүгчийн баримтлах ёстой зарчим, үзэл санааг багтааж хараат бус, төвийг сахисан байх этгээдийн хувьд биеэ яаж авч явах хамгийн өндөр стандартыг тогтоодог учраас уг дүрмийн зөрчил бүр сахилгын зөрчил биш тул түүнд заавал сахилгын шийтгэл хүлээлгэх нь тохиромжгүй.

2012 оны Шүүхийн багц хуулийг судлаад Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ) -аас Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжид ингэж бичжээ:

> Ихэнх тохиолдолд эдгээр ёс зүйн хэм хэмжээг ерөнхий, тодорхой бус байдлаар томъёолж, боловсруулдаг бөгөөд сахилгын шийтгэл оногдуулах үндэслэл, шаардлагыг хангадаггүй. Ёс зүйн дүрмийн зорилго бол шүүгчийн үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, зөв зан байдлын талаар ерөнхий дүрэм, зөвлөмж, стандартуудыг бий болгох, өдөр тутмын ажилд эсвэл ажлын бус үед гарч буй тодорхой асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар үнэлгээ өгөх боломжийг шүүгчид олгох явдал юм. Ихэнх улс оронд ёс зүйн дүрэм нь албан бус статустай байдаг бөгөөд ёс зүйн зарчмыг зөрчсөн нь сахилгын арга хэмжээ авах шууд үндэслэл болдоггүй. Энэ нь тодорхой ноцтой түвшинд хүрсэн, сахилгын хариуцлага ногдуулахыг шаардагдсан ёс зүйгүй, зохисгүй үйлдлүүдийг цагдахад зориулагдсан сахилгын хариуцлагын дүрэм журмын зорилгоос огт өөр юм. ЕШЗЗ-ийн үзэж байгаагаар "ёс зүйн зарчмууд нь шүүгчид хамаарах сахилгын дүрмээс хараат бус байх ёстой, улмаар эдгээр зарчмын аль нэгийг дагаж мөрдөхгүй байх тохиолдолд энэ нь өөрөө сахилгын зөрчилд эсвэл иргэний болон эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдох ёсгүй" юм гэжээ. Ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчих нь эцсийн дүнд сахилгын гэхээсээ илүү ёс суртахууны хариуцлагад хүргэх ёстой юм.[164]

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн 31.1-р зүйлд шүүгч "зөвхөн хуульд захирагдах, шударга ёсны зарчим болон шүүгчийн ёс зүйг санаатай буюу болгоомжгүйгээр зөрчсөн бол" холбогдох сахилгын болон хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээнэ гэж заасныг мөн ЕАБХБ зохисгүй гэж дүгнэжээ.

> Нэгд, энэхүү заалт нь ойлгомжгүй бөгөөд хэт өргөн хүрээг хамарсан байна, иймд сахилгын хариуцлага хүлээлгэхэд хүргэх зөрчлийг нь тодорхой болгож, зөрчил гаргагч этгээд нь өөрийн гаргасан үйлдлийн үр дагаврыг урьдчилан харж, зөрчил гаргахад хүргэх үйлдэлээ засаж залруулах боломжтой байх нь зохимжтой. Сахилгын хариуцлага хүлээлгэхэд хүргэх зөрчил, нөхцөлийг

[164] 2012.11.21-ны Монгол Улс ЕАБХАБ-ны гишүүн орон болсон. ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §81.

> тодорхой тайлбарлан оруулснаар өөрийн үзэмжээр, субьектив шийдвэр гаргах үйлдлээс сэргийлэх талтай. Үүний сацуу ийнхүү 31.1-р зүйлд хэрэглэсэн өргөн хүрээг хамарсан хэллэг нь хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэглэх, эд мөрийн баримтыг үнэлэх, нотлох баримтыг үнэлж, дүгнэх зэрэг шүүгчийн ажилд сөрөг нөлөө үзүүлж, шүүгчдийг όроох нөхцөл дагуулах талтай байна. …Үнэхээр сахилгын хариуцлага ногдуулах ажиллагаа нь шүүх засаглалыг үл хүндэтгэсэн онц ноцтой зөрчлийг л шийдвэрлэх бөгөөд шүүхийн шийдвэрийн болон шүүхийн үйл ажиллагааг шүүмжилсэн шүүмжийн агуулга үүнд хамаарахгүй болно.[165]

Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг сахилгын шийтгэл хүлээлгэх хэрэгсэл болгон ашиглавал шүүгчийн хараат бус байдал эрсдэлд орох боловч ёс зүйн хэм хэмжээний ноцтой зөрчил нь хуулийн дагуу сахилгын шийтгэл хүлээх үндэслэл болно.[166] Шүүгчийн үйл ажиллагаа нь гагцхүү шүүхийн хараат бус, шударга, төвийг сахисан байдалд итгэх итгэлийг эвдэж шүүхийн нэр хүндийг унагасан бол сахилгын зөрчил болдог. “Шүүх эрх мэдлийг үл хүндэтгэхэд хүргэх буруутай үйл ажиллагааны ноцтой, уучилж үл болох хэргүүдийг сахилгын процессоор шийдвэрлэх хэрэгтэй.”[167]

Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм болон сахилгын процедур нь зорилгоороо ялгаатай гэж үзэх хандлага бий. Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нь шүүгчийн үйл ажиллагааг чиглүүлж, буруутай үйл ажиллагаа гаргахаас сэргийлэхийг зорьдог бол сахилгын хэм хэмжээ нь аль хэдийнээ болоод өнгөрсөн буруутай үйл ажиллагаанд шийтгэл хүлээлгэх зорилготой.[168] Шүүгчийн ёс зүйн дүрэмд шүүгч өдөр тутмын ажлаа эрхлэх явцад гарч ирж болох тодорхой асуудлыг хэрхэн авч үзэх вэ гэдгийг үнэлж шийдвэрлэхэд туслах зарчмуудыг багтаадаг бол сахилгын процедур нь сахилгын шийтгэл зайлшгүй хүлээхүйц буруу эсхүл зохисгүй үйл ажиллагааг журамлахад зориулан бүтээгдсэн.[169] Гэвч, шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нь сахилгын шийтгэл хүлээхүйц ёс зүйгүй, мэргэжлийн биш үйл ажиллагааг тодорхойлоход хэрэглэх албан ёсны эх сурвалжийн үүрэг гүйцэтгэж болно.[170]

Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг сахилгын шийтгэл шууд хүлээлгэх үндэслэл шууд болохоор хэрэглэхэд тохиромжгүй. Учир нь, уг дүрмийн зарим заалт тодорхой, нарийвчилсан байж болох ч ихэнх заалт нь ерөнхий, бүрхэг хэллэгээр бичигддэг тул юуг зөвшөөрч, юуг хориглож буйг урьдчилан таамаглаж болохуйц байх гэсэн шаардлагыг бүрэн хангадаггүй. Шүүгчийн ёс дүрэм дэх ерөнхий, бүрхэг заалтуудад үндэслэн тодорхой шүүгчийн хараат бус байдалд халдахаас сэргийлэхийн тулд сахилгын шийтгэл нь аль болох хуулийн тодорхой заалтад үндэслэсэн, зөрчлийн шинж чанар, хэр хэмжээнд тохирсон байх бөгөөд удаа дараа гарсан эсхүл ноцтой ёс зүйгүй практикт хариу үзүүлэх эцсийн найдвар болж байх хэрэгтэй.[171]

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр байгуулсан хороо нь “Шүүхийн ёс зүйн хороо,” биш харин “Шүүхийн сахилгын хороо” гэж нэрлэгдсэн нь тохиолдлын зүйл биш бөгөөд агуулгын шинжтэй чухал өөрчлөлт. Шүүгчид сахилгын

[165] 2012.11.21-нд Монгол Улс ЕАБХАБ-ны гишүүн орон болсон. ЕАБХАБ, “Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт,” JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §147.
[166] CDL-AD(2013)035, Opinion on the draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan, §§8, 12-13, 15 and 16, 30-31.
[167] CDL-AD(2014)018, Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic, §32
[168] OSCE, ODIHR, “Note On International Standards And Good Practices Of Disciplinary Proceedings Against Judges” (Warsav, 27 December 2018), 9.
[169] CDL-AD(2013)035, Opinion on the draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan, §§8, 12-13, 15 and 16, 30-31.
[170] Acquaviva Naпs, Castagnet Florence and Evanghelou Morgane: *A Comparative Analysis of Disciplinary Systems for European Judges and Prosecutors*, prepared for the 7th edition of the European Judicial Training Network’s THEMIS Competition, 2012, pp. 2-3.
[171] CDL-AD(2013)035, Opinion on the draft Code on Judicial Ethics of the Republic of Tajikistan, §§8, 12-13, 15 and 16, 30-31.

шийтгэл хүлээлгэх чиг үүрэгтэй хороог Монгол Улсад эхлээд Шүүгчийн сахилгын хороо, дараа нь Шүүхийн сахилгын хороо гэж зөв нэрлэж байсан ч 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын хуулиар Шүүхийн ёс зүйн хороо болгон өөрчилсөн нь агуулгаасаа зөрсөн шинжтэй болсон. Бусад дийлэнх улсад Шүүхийн сахилгын хороо гэсэн нэр хэрэглэдэг. Шүүхийн ёс зүйн хороо гэх бүтэц нь шүүгчид сахилгын шийтгэл хүлээлгэх чиг үүрэггүй байдаг, харин шүүгчийн хувьд ёс зүйн хувьд хөгжих, зөв шийдвэр гаргахад нь туслах чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг.

Шүүгчийн ёс зүйн зөрчил нь шүүгчийн сахилгын зөрчлөөс өргөн хүрээтэй. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн ёс зүйн зөрчил бүхэн сахилгын зөрчил биш харин сахилгын зөрчил бүхэн шүүгчийн ёс зүйн зөрчил болдог. Иймд, ШТХ-ийн төсөлд "ёс зүйн зөрчил" биш, харин "сахилгын зөрчил" гэх нэр томьёог хэрэглэсэн нь онолын хувьд төдийгүй бусад улсын сайн туршлагад бүрнээ нийцсэн сонголт мөн.

ШТХ-ийн төслийн 52-р зүйлд сахилгын тодорхой зөрчлүүдийг илүү дэлгэрэнгүй жагсаан (мэдээж 53, 54, 55-р зүйлийн хориглолтыг зөрчвөл бас сахилгын зөрчил мөн) хуульчилбал Шүүхийн сахилгын хорооны дур зоргыг хязгаарлана, юу хориглож зөвшөөрч буйг шүүгчид урьдчилан таамаглах боломжтой болно. Энэ тохиолдолд Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм зөрчсөн нь сахилгын зөрчил болно гэдэг 57.1.2-ыг хасах хэрэгтэй. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д "Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах" гэсэн учир уг хорооноос түдгэлзүүлэх, огцруулах, бусад шийтгэл хүлээлгэх үндэслэлийг хуульд тодорхой заах ёстой. Ингэж тодорхой заахгүйгээр Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм зөрчлөө гэдэг хуучин шиг ерөнхий заалт хуульд (төсөлд байгаа шиг) тусвал тэр нь хуульд бус, харин заасан үндэслэл тул Үндсэн хуулийн зөрчил рүү орох магадлалтай.

Санал: ШТХ-ийн төслийн 56.1-т "Шүүгч зөвхөн хуульд захирагдах бөгөөд шүүгчийн ёс зүй, хуулийг зөрчсөн бол холбогдох сахилгын шийтгэл оногдуулах, эсхүл хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ" гэж зааснаас "шүүгчийн ёс зүй," гэдгийг хасах.
ШТХ-ийн төслийн 57.1-ийг "Энэ хуулийн 52, 53, 54, 55 дугаар зүйлд заасан хориглосон, хязгаарласан зохицуулалтыг зөрчсөн (цаашид "сахилгын зөрчил" гэх) шүүгчид Шүүхийн сахилгын хороо сахилгын шийтгэл оногдуулна." гэж өөрчлөх

Б. Сахилгын шийтгэлийн төрлийг олшруулах

Олон төрлийн сахилгын шийтгэлээс сонгох боломжтой байх нь тухайн зөрчлийн шинж чанар, хэр хэмжээнд тохирсон буюу шударга шийтгэл ногдуулах боломж олгодог. Ийм үндэслэлээр Венецийн комисс дараах сахилгын шийтгэлийн төрлийг хуульчлахыг зөвлөжээ: хаалттай сануулах, нээлттэй сануулах, цалин бууруулах, түдгэлзүүлэх, огцруулах.[172] Тодруулбал, зарим улсын хуулиудыг уншиж үзэхэд шүүгчийн сахилгын зөрчилд дараах төрлийн сахилгын шийтгэл ногдуулдаг:

1. Хаалттай сануулах: Итали, Гүрж, Молдав, Болгар;
2. Нээлттэй сануулах: Итали, Гүрж, Румын, Нидерланд, Хорват, Болгар;
3. Зэрэг дэвийг бууруулах: Итали (2 сараас 2 жилийн хугацаанд);
4. Торгох: Нидерланд, Хорват;

[172] CDL-AD(2014)006, Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, §§37-38; CDL-AD(2011)004, Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey, §63

5. Цалин бууруулах: ХБНГУ, Румын, Молдав, Болгар;
6. Түдгэлзүүлэх: Нидерланд (1 жил хүртэл хугацаагаар), Итали;
7. Өөр шүүх рүү шилжүүлэн томилох: Румын (1-3 сарын хугацаагаар);
8. Огцруулах: Нидерланд, Итали, Гүрж, Румын, Молдав, Хорват, Болгар.

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 59.1-д "Шүүгч ёс зүйн зөрчил гаргасан бол Сахилгын хороо доор дурдсан сахилгын арга хэмжээний аль нэгийг оногдуулна" гэж заажээ: сануулах /хаалттай, нээлттэй/; тодорхой хугацаагаар шүүгчийн ёс зүйн сургалтад суухыг даалгах; зэрэг дэвийг зургаан сараас нэг жилийн хугацаагаар бууруулах; огцруулах. Ерөнхийлөгчийн (ШЭЗБСХТХ 29.1)-д ч мөн адил цөөн төрлийн шийтгэлээс сахилгын зөрчил гаргасан шүүгчид оногдуулах боломжтойгоор заажээ. Сануулах, сургалтад суухыг даалгах, зэрэг дэвийг бууруулах шийтгэл бол харьцангуй хөнгөн шийтгэлд тооцогдох бол огцруулах нь хамгийн хүнд шийтгэл юм. Хөнгөн болон хамгийн хүнд шийтгэлүүдийн дундын хувилбар буюу хүнд шийтгэлийг хуульчлахгүй бол хүнд зөрчилд нэг бол хэт хөнгөн эсхүл хэт хүнд шийтгэл ногдуулж, Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т буй шударга ёсны нэгэн чухал шаардлага зөрчигдөхөд хүрнэ.

Тодорхой хугацаагаар цалин бууруулах шийтгэл нь Монголын хуулиудад тусаж олон жил хэрэглэгдэж ирсэн. Шүүхийн тухай 1993 оны хуулийн 45.1.3-т "шүүгчийн албан тушаалын цалинг 3-6 сарын хугацаагаар 20 хүртэл хувиар хасах," Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн 37.1.2-т "зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалинг бууруулах" шийтгэлийг шүүгчид ногдуулж болохоор тус тус заасан. Энэхүү шийтгэлийг зэрэг дэв бууруулах гэсэн хамаагүй хөнгөн шийтгэлээс солих болсон үндэслэл тодорхойгүй. Мөн л төрийн бусад албан хаагчдад үйлчилждэг "цалин бууруулах" шийтгэлийг шүүгчдэд "хүнддээд байна" гэж үзээд хамаагүй зөөлрүүлж буй нь шүүгч өндөр хариуцлага хүлээх зарчимд харшилна. Тухайлбал, Төрийн албаны тухай 2017 оны хуулийн 48.1.2-т "албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах" шийтгэлийг төрийн жинхэнэ албан хаагчид ногдуулж болохоор заажээ. Түүнчлэн, торгох эсхүл цалин бууруулах шийтгэл нь олон улсад хамгийн түгээмэл (Нидерланд, Хорват зэрэгт торгох, Румын, Молдав, Болгар зэрэгт цалин бууруулах шийтгэл хэрэглэдэг), үр нөлөөтэй шийтгэлүүдийн нэгд тооцогддог. Уг шийтгэлийг ШТХ-ийн төслөөс хасах үндэслэл харагдахгүй байна. Зэрэг дэвийг бууруулах шийтгэл байж болох ч энэ нь цалин бууруулах шийтгэлээс хөнгөн учраас үр нөлөө муутай. Учир нь, зэрэг дэвийг бууруулах шийтгэл хүлээсэн шүүгч нь тухайн зэрэг дэвийн нэмэгдлээ л авахгүй байх бөгөөд албан тушаалын цалингаа бүхэлд нь авна.

2019 онд Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр "түдгэлзүүлэх"-ийг сахилгын шийтгэлийн төрөл байхаар заасан бөгөөд энэ нь мөн л олон улсад хэрэглэгддэг шийтгэл (жишээлбэл, Итали, Нидерланд, АНУ-ийн зарим муж). Тийм ч учраас, 2019.11.14-ний өдөр Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, түүнийг товч илэрхийлэл болсон УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2-т шүүгчийн хариуцлагын талаарх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан хуулийн төсөл боловсруулахдаа "шүүгчийг сахилгын шийтгэлийн журмаар албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх" чиглэл баримтлахыг тодорхой заасан.

Цалин бууруулах болон түдгэлзүүлэх гэсэн хоёр төрлийн шийтгэлийг нэмж хуульчлахаар хэт олон төрлийн шийтгэл болчихно гэж үзвэл харьцангуй ховор хэрэглэгддэг "ёс зүйн сургалтад суухыг даалгах" "зэрэг дэв бууруулах" шийтгэлийг ШТХ-ийн төслөөс хасах боломжтой юм.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 59.1-ийг дараах байдлаар*

өөрчлөх: “59.1.Шүүгч сахилгын зөрчил гаргасан бол Сахилгын хороо доор дурдсан сахилгын шийтгэлийн аль нэгийг оногдуулна:

59.1.1.хаалттай сануулах;

59.1.2.нээлттэй сануулах;

59.1.3.зэрэг дэвийг зургаан сараас хоёр жил хүртэл хугацаагаар бууруулах;

59.1.4.зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалинг бууруулах;

59.1.5.нэг жил хүртэл хугацаагаар шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх;

59.1.6.огцруулах.”

В. Шүүгчийн сахилгын зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг 5-аас дээш жилээр тогтоох

Сайн туршлага

Бусад улсын туршлагаас үзэхэд шүүгчийн сахилгын зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацааг үйлчилдэг болон үйлчилдэггүй гэсэн хоёр хэлбэр бий. Хүний амьдралын, бизнесийн, улс орны хамгийн чухал маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй шүүгч нар олон нийтийн итгэлийг хүлээхүйц өндөр ёс зүйтэй байх үүрэгтэй. Шүүгчийн энэ үүргээ ноцтой эсхүл удаа дараа зөрчсөн сахилгын 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, зарим улсад шүүгчийн сахилгын зөрчилд шийтгэл оногдуулахад 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 заасан.[173] АНУ-ын муж улсуудын шүүгчийн сахилгын тогтолцоонд мөн хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэггүй. Мөн, Канадад шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулахад хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэггүй. Канадын Нова Скота мужийн Дээд шүүхийн шүүгч Роберт Врайт “Канад улсад хөөн хэлэлцэх хугацааг энэ тохиолдолд тооцохгүй. Миний үзэж буйгаар Монголд байдгийн адил богино хугацаатай байх нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлд сөргөөр нөлөөлнө хэмээн үзэж байна” гэжээ.[174]

Хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэг улсууд “гомдол мэдээлэл гаргах эрх бүхий субъектууд тухайн цаг үед нь мэдээлэл гаргаснаар фактыг үнэн зөв шийдвэрлэх боломжтойн дээр зарим сахилгын зөрчил тодорхой хугацааны дараа өөрөө арилах боломжтой”[175] гэж тайлбарладаг. Гэхдээ, хөөн хэлэлцэх хугацааг олон жилээр уртаар тогтоож өгдөг. Жишээлбэл, Италид сахилгын зөрчлийг мөрдөн шалгах ажиллагаа 2 жилээс урт хугацаанд үргэлжилсэн, Шүүхийн дээд зөвлөл 2 жилийн дотор шийдвэрээ гараагүй, эсхүл сахилгын зөрчил гарснаас хойш 10 жилийн дараа мэдсэн бол сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дуусгавар болгодог.[176] Бельгид сахилгын асуудал хариуцсан этгээд зөрчлийн үйл баримтын талаар мэдсэнээс хойш 6 сарын дотор уг зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэх ёстой ажээ.[177] Францад гомдол гаргагч

[173] “Model Rules for Judicial Disciplinary Enforcement.”

[174] Роберт Врайт, “Шүүгчийн ёс зүй, сахилга: Канадын туршлага,” *Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга: олон улсын бага хурал: илтгэл, зөвлөмж, судалгаа* дотор (Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хороо, 2017), 26.

[175] Д.Баттулга, “Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд үйлчлэх хөөн хэлэлцэх хугацаа,” 40.

[176] Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” 381.

[177] “Securing Justice: The Disiplinary System For Judges in the Russian Federation” (ICJ, December 2012), 31.

тухайн хэрэгт холбогдох эцсийн шийдвэр гарснаас хойш 1 жилийн дотор гомдол гаргаж болох боловч Хууль зүйн сайд, Давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүн зэрэг эрх бүхий этгээдээс Шүүхийн зөвлөлд хүсэлт гаргахад ийм хугацаа үйлчилдэггүй.[178] Хууль зүйн сайд нь иргэний гомдол, мэдээллийг шалгасны үндсэн дээр хүсэлт гаргах боломжтой учраас Хууль зүйн сайдад шүүгчийн сахилгын зөрчлийн талаар гомдол, мэдээлэл гаргахад хугацаа байхгүй ажээ.

ХБНГУ-ын Бавари мужид төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сахилгын зөрчлийг мөрдөн шалгахад хөөн хэлэлцэх хугацаа тогтоодоггүй бөгөөд шийтгэл оногдуулахад тухайн зөрчлийн шинж байдлаас хамааруулан ялгамжтай хугацаа тогтоодог гэж Улсын дээд шүүхийн шүүгч П.Соёл-Эрдэнэ бичжээ:

> [ХБНГУ-ын] сахилгын зөрчлийн хуульд “хөөн хэлэлцэх хугацаа” гэсэн ойлголт байдаггүй. Энэ ойлголтыг зөвхөн эрүүгийн эрх зүйн ойлголт гэж үздэг... Иймээс сахилгын зөрчил үйлдэгдсэнээс хойш урт удаан хугацаа өнгөрсний дараа ч мөрдөн шалгаж болно. ...Сахилгын зөрчил үйлдэгдсэнээс хойш 2-оос дээш жил өнгөрсөн бол сануулга өгөх, мөнгөн торгууль оногдуулах арга хэмжээ авч болохгүй, ...3-аас дээш жил өнгөрсөн бол цалин хасах арга хэмжээ авч болохгүй, ...7-оос дээш жил өнгөрсөн бол албан тушаал бууруулах арга хэмжээ авч болохгүй. Харин төрийн албанаас халах хэмжээний зөрчил үйлдсэн бол сахилгын шийтгэлд ямар нэг хугацааны хязгаарлалт тавиагүй. Өөрөөр хэлбэл ажлаас халагдах шийтгэл хүлээх хэмжээний хүнд, ноцтой сахилгын зөрчилд үйлдсэн төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйлдсэн хэрэг 10 жилийн хойш илэрсэн байсан ч ажлаас халах сахилгын шийтгэл оногдуулж болно.[179]

Эндээс үзэхэд Бавари мужид төрийн жинхэнэ албан хаагчид шүүгч хамаарах бөгөөд эдгээрийн сахилгын зөрчлийг мөрдөн шалгахад хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэггүй. Мөн, зөрчлийн шинж чанараас хамааруулан хөөн хэлэлцэх хугацааг 2, 3, 7 жил гэсэн урт хугацаагаар тогтоодог ч ажлаас халах хэмжээний ноцтой зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацаа тавьдаггүй ажээ.

Шилжилтийн улсуудын хувьд ч харьцангуй урт хөөн хэлэлцэх хугацаа тавьж өгч байна. Польшийн хувьд сахилгын зөрчил гаргаснаас хойш 3 жилийн дотор сахилгын хэрэг үүсгэх бөгөөд зөрчил гарснаас хойш 5 жил өнгөрсөн бол хариуцлага хүлээлгэдэггүй, Босни-Герцеговин, Гүржид сахилгын зөрчил гарснаас хойш 5 болон түүнээс дээш жил өнгөрсөн бол шүүгч, прокурорын эсрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахгүй ажээ.[180] ОХУ-д шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчилдэггүй бөгөөд ОХУ-ын Дээд шүүх Хөдөлмөрийн тухай хуульд буй хөөн хэлэлцэх хугацаа шүүгчийн сахилгын зөрчлийн талаар гомдол гаргахад үйлчлэхгүй гэж шийдсэн.[181]

Монгол Улс

1993-2012 онд шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэх маш богино хугацаа зааж байсан. Тухайлбал, 1993 оны ШТХ-ийн 45.2, 2002 оны ШТХ-ийн 54.2-т “Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гаргаснаас хойш нэг жилээс

[178] “Securing Justice: The Disiplinary System For Judges in the Russian Federation,” 31.
[179] П.Соёл-Эрдэнэ, “Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйлдсэн сахилгын зөрчил ба хөөн хэлэлцэх хугацаа.”
[180] Д.Баттулга, “Шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд үйлчлэх хөөн хэлэлцэх хугацаа,” 40. Гүржийн Шүүгчийн сахилгын хариуцлагын болон сахилгын процессын тухай хуулийг 3.
[181] “Securing Justice: The Disiplinary System For Judges in the Russian Federation,” 29.

илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл оногдуулахгүй" гэж тус тус заасан байсан. Гэвч, 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд энэхүү хөөн хэлэлцэх хугацаанаас татгалзаж, өмнөх хуулийн энэ талаарх зохицуулалтыг хассан.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах хөөн хэлэлцэх хугацааны талаар тодорхой тусгаагүй байхад Хуульчдын холбооны Шүүгчдийн хороо Шүүгчийн ёс зүйн дүрмээр ийм хугацааг 2014 онд тогтоосон. Ийнхүү тогтоохдоо 1993, 2002 оны ШТХ-иудад байсан шиг маш богинохон хугацаа тавьсан. Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч баталсан бөгөөд тус хороо нь Монголын хуульчдын холбооны Шүүгчдийн хорооны Удирдах зөвлөлийн хурлаар батлагдсан Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм (ШЁЗД)-ийг зөрчсөн эсэх асуудлыг хянан шийдвэрлэдэг. Энэ хоёр дүрмийн аль алинд нь шүүгчийн сахилгын зөрчил хянан шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацааг зааж өгчээ. Гэтэл, хоёр дүрмийн хөөн хэлэлцэх хугацаа нь өөр өөр байх бөгөөд сонголттой хувилбар үүсэж, тодорхойгүй байдал үүсгэжээ. Шүүхийн ёс зүйн хорооны 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 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," Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрмийн 3.3.2 дахь хэсэгт "Ёс зүйн хорооны дарга шаардлагатай тохиолдолд гомдол шалгах хугацааг 30 хоногоор нэг удаа сунгаж болно" зэргээс үзэхэд сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд дор хаяж 1-3 сарын хугацаа зарцуулахаар байна. Гэтэл, шүүгчийн сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш 1 сар өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулж болохгүй гэсэн заалт хэрэгжих боломжгүй шахуу байна. Үүнээс гадна хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг тасалдах (зогсоох) зохицуулалт байхгүй тул зөрчил гарснаас хойш тухайн шүүгчид хөөн хэлэлцэх хугацаанд багтааж сахилгын шийтгэл хүлээлгэж чадах эсэх нь хууль зүйн хувьд тодорхойгүй. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх (цаашид "ЗХДЗШШ" гэх) хэд хэдэн сахилгын хэрэг дээр хөөн хэлэлцэх хугацааг тасалдуулахгүйгээр үргэлжлүүлэн тоолж байсан бол УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол "шүүгчийн ёс зүйн зөрчилд оногдуулсан сахилгын шийтгэлийн хууль зүйн үндэслэлийг хянан шалгасан хугацаа нь Иргэний хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 79.1 дэх хэсэгт зааснаар хөөн хэлэлцэх хугацаа тасалдсан" байна гэж дүгнэсэн.[182]

Хууль дээдлэх ёс хэрэгждэг бусад улсад шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэхэд хөөн хэлэлцэх хугацааг тогтоодоггүй эсхүл 5-аас дээш жилээр урт тогтоодог. Гэтэл, Монгол Улсын хувьд шүүгчийн сахилгын зөрчилд хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэх тухай хуульд биш, харин дүрэмд заасан боловч 6 сар, 1 жил гэсэн хэт богино хугацаа тогтоосон нь шүүгчид хариуцлага тооцох механизмыг сулруулж, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагах нэг шалтгаан болж ирсэн. Жишээлбэл, ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан дараах шүүгчийн сахилгын зөрчил гарсныг хүлээн зөвшөөрсөн боловч хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн үндэслэлээр тухайн сахилгын хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байв:[183]

[182] УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 297, 2016.10.12.

[183] ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан нь ШЁЗХ-ны бусад магадлалыг хүчингүй болгоход баримталсан үндэслэлүүдэд хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссаныг мөн дурдсан байдаг. Жишээлбэл, ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 45, 2014.09.05; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/14, 2014.11.12; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 11, 2015.01.12; ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 62, 2015.10.22; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 579,

- "...2009 оны 3 сарын 25-ны ...өдөр иргэн Ц.Т шүүгч Р.А-гийн ажлын өрөөнд цүнх барьж ороод шүүгч Р.А-тай уулзан уг цүнхийг түүнд өгсөн нь камерын бичлэг (CD) болон түүнийг буулгасан зургаар нотлогдож байна" гээд "...дүүргийн шүүхэд шийдвэрлэгдэхээр хэрэг нь хянагдаж байсан "ВВВ" ХХК-ийн захирал С.Э-ийн нөхөр Ц.Т шүүгч Р.А-тай уулзан цүнхтэй зүйл өгснийг шүүгч Р.А хүлээн авсан" нь шүүгчийн сахилгын зөрчил хэмээн Шүүхийн ёс зүйн хороо үзэж шүүгч Р.А-д цалин бууруулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлал гаргасан. ЗХДЗШШ болон УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан тус магадлалыг хянахдаа шүүгч Р.А-гийн үйлдлийг шүүгчийн сахилгын зөрчил байсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч "уг үйлдлээс хойш 4 жил гаруй хугацаа өнгөрсөн, өөрөөр хэлбэл сахилгын шийтгэл ногдуулж болох хугацаа өнгөрсөн" гэх үндэслэлээр хорооны уг магадлалыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.[184]

- Шүүх хуралдааны тэмдэглэл хуульд заасан хугацаанд бүрэн гүйцэд бичигдсэн эсэхэд шүүх хуралдаан даргалагчийн хувиар хяналт тавиагүйгээс хуулийн хугацаанд бүрэн гараагүй, мөн, шүүхийн шийдвэрийг хууль заасан хугацаанд бичиж гаргаагүй зөрчил гаргасан гэж Шүүхийн ёс зүйн хороо үзсэнийг хүлээн зөвшөөрсөн боловч уг зөрчил гарснаас хойш ШЁЗД-ийн 5.1.3-д заасан 6 сарын хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн гэсэн үндэслэлээр тухайн шүүгчид сануулах шийтгэл ногдуулсан хорооны магадлалыг хүчингүй болгосон.[185]

- Шүүгч "...эрүүгийн хэргийг давж заалдах журмаар хянан хэлэлцэхдээ хохирогч гэх хүмүүсээс үүнээс өмнө "гичий" гэж хэлүүлж байсан эсэх, өөрийн байгууллагын үйлчлэгч ажилтанд ингэж хэлүүлснээр та бүгдийн нэр хүнд хир унасныг болон учирсан хор уршиг, үр дагаврыг нотолсон баримт бичиг хэрэгт байхгүй байна, хүнийг эрүүгийн ялаар шийтгэнэ гэдэг хариуцлагатай зүйл шүү, ноцтой аюултай биш асуудлыг эрүүгийн гэм бурууд тооцоод байвал зөв биш байх шүү гэж прокурор, хэргийн оролцогчоос асуусан"-ыг шүүгчийн сахилгын зөрчил гэж Шүүхийн ёс зүйн хороо үзээд цалин бууруулах шийтгэл ногдуулсан магадлал гаргасан. Гэвч, ЗХДЗШШ-ээс уг магадлалыг дараах үндэслэлээр хүчингүй болгосон: "...шүүгчийн ёс зүйгүй авирласан гэж гомдол гаргасныг 2013 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдөр Шүүхийн сахилгын хороо /хуучин нэрээр/ хүлээн авсан байх ба... Иймд сахилгын зөрчил илэрсэн 2013 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хойш Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн 5 дугаар зүйлийн 5.17-д заасан шийтгэл ногдуулах хугацааг хэтрүүлэн 6 сар 25 хоногийн дараа буюу 2014 оны 04 дүгээр сарын 25-ны өдөр шүүгч Д.М-д сахилгын шийтгэл ногдуулсан нь ...Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн... 5.1 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалтыг зөрчсөн байна."[186]

- "1465 дугаар шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагаа 2011 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдөр эхэлснээс хойш 8 сар орчмын дараа буюу 2012 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдөр шүүгч Д.У уг шийдвэрийг тайлбарлах тухай 1352 дугаар албан тоотыг гаргасан... нь Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 121.1-д заасан "*гагцхүү уг шийдвэрийг биелүүлж эхлэхээс* өмнө түүнийг хууль зүйн үндэслэлийг... тайлбарлаж болно" гэснийг илт зөрчсөн шүүгчид сануулах сахилгын шийтгэл ногдуулсан магадлалыг Шүүхийн ёс зүйн хороо гарсан. Хэдийгээр ЗХДЗШШ нь "шүүгч Д.У сахилгын зөрчил гаргасан тухай Шүүхийн

2015.12.16; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 51, 2016.02.22.

[184] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 32, 2014.07.03; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/07, 2014.10.08; УДШ-ийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны тогтоол, Дугаар 279, 2014.12.01.

[185] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 63, 2016.12.08; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 221/МА2017/0141, 2017.02.15.

[186] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 01, 2014.01.25; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар ш/4, 2014.06.25.

ёс зүйн хорооны 82 дугаар магадлалын дүгнэлт зөв байна" гэсэн болович Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрэмд заасан хөөн хэлэлцэх хугацаа өнгөрсөн хэмээн тус хорооны магадлалын холбогдох хэсгийг хүчингүй болгосон.[187]

2012 оны Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан Хуульчдын холбооны Мэргэжлийн хариуцлагын хорооны маргаан шийдвэрлэх журмын 1.7-р зүйлд "Хөөн хэлэлцэх хугацаа зөрчил гарсан өдрөөс хойш гурван жил байна. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа эхэлснээр хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсооно" гэж заасан. Энэ журамд шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэх хөөн хэлэлцэх хугацаанаас гурав дахин урт хугацаа тогтоож өгсний дээр хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсоох зохицуулалтыг оруулж, зөрчил гаргасан хуульчдад хариуцлага тооцох, хуульчдын нэр хүндийг хамгаалах боломжийг нэмэгдүүлсэн. Мөн, 2019 онд батлагдсан Өмгөөллийн тухай хуулийн 31.8-т "Өмгөөлөгч ёс зүйн зөрчил гаргаснаас хойш гурван жилийн хугацаа өнгөрсөн бол хариуцлага хүлээлгэхгүй" гэж харьцангуй уртаар заажээ.

Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 29.2)-д "Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш 24 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 36 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулж болохгүй" гэж шүүгчийн сахилгын зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг харьцангуй уртаар заасан нь олон улсын сайн туршлага, шүүгчийн хариуцлагын зарчимд илүү нийцсэн байна. Харин, Засгийн газрын төсөл (ШТХ 59.2)-д "Сахилгын зөрчлийг илрүүлснээс хойш зургаан сар, зөрчил гаргаснаас хойш 12 сараас илүү хугацаа өнгөрсөн бол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулж болохгүй" гэж заасан нь 2019.11.14-ний өдөр Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн "шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэх" гэсэн үзэл баримтлал, үүнийг УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2-т "Шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх журмыг хариуцлага зайлшгүй байх" гэж илэрхийлсэнтэй ноцтой зөрчилдөнө. Учир нь, шүүгчийн сахилгын зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг илрүүлснээс хойш 6 сар, зөрчил гаргаснаас хойш 12 сараар тогтооно гэдэг бол Монгол Улсад хуульчийн болон өмгөөлөгчийн сахилгын зөрчилд хэрэгжиж байгаа хөөн хэлэлцэх хугацаанаас даруй гурав дахин богино төдийгүй олон улсын жишгээс хэт богино байна. Ийм хэт богино хөөн хэлэлцэх хугацаа заасанаар шүүгчийн сахилгын олон ноцтой зөрчилд сахилгын зөрчилд шийтгэл хүлээлгэх боломжгүй болно. Ийм учраас, Монголд гарч байсан сахилгын шийтгэлийн байдал, шүүгч бусад хуульчаас илүү өндөр хариуцлага хүлээдэг, Англи-Америкийн болон Эх газрын эрх зүйн бүл үл хамаарсан олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэн шүүгчийн сахилгын зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг 5 жилээр уртасгах, хугацаа тоолохыг зогсоох, огцруулах хэмжээний ноцтой зөрчил гаргасан бол хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэхгүй байх зохицуулалтыг хуульчлах нь зүйтэй.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 59.2-ийг "Шүүгчийн сахилгын зөрчил гарснаас хойш 5 жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулахгүй бөгөөд гомдол, мэдээллийг Хороонд гаргаснаар хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсооно. Энэ хуулийн 59.1.4-т заасан огцруулах шийтгэл ногдуулахаар зөрчил гаргасан бол хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэхгүй.*

Г. Шүүхийн сахилгын хорооны дарга, гишүүнийг сонгох, томилох

2019 онд Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д "Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах бөгөөд түүний бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих

[187] ШЁЗХ-ны магадлал, Дугаар 82, 2015.12.17; ЗХДЗШШ-ийн магадлал, Дугаар 06, 2016.02.25.

шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно” гэсэн заалтыг нэмсэн. Ийм учраас Шүүхийн сахилгын хороо (цаашид “ШСХ” гэх)-ны талаарх хуулийн төслийг тусгайлан боловсруулж батлах шаардлага үүссэн.

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсөл (ШТХ)-д Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнтэй холбоотой олон чухал зохицуулалт орсны заримыг товч тэмдэглэе. Уг төслийн 100.2, 100.8-т зааснаар “Сахилгын хороо есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй” байж, түүний гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байх бөгөөд зөвхөн нэг удаа сонгогдож, томилогдох бөгөөд гишүүний бүрэн эрх сонгож, томилсноор эхэлж, дараагийн гишүүн сонгогдож, томилогдсоноор дуусгавар болно. Уг төслийн 100.3-т “Сахилгын хорооны гишүүн нь хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хууль зүйн болон шүүн таслах ажиллагааны туршлагатай, эрх зүйч мэргэжлээрээ 10-аас доошгүй жил ажилласан шүүгч, хуульч, эрдэмтэн байна” гэж заасан нь урт хугацааны мэргэжлийн туршлага, өндөр мэргэшилтэй байхыг шаардаад зогсохгүй шүүгч, хуульч, эрдэмтэн гэсэн тал талын төлөөллийг багтаахаар заасанаараа ач холбогдолтой. Мөн, уг төслийн 100.7-т “Сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнд Ерөнхий зөвлөлийн болон Мэргэшлийн хорооны гишүүн, шүүхийн захиргааны байгууллагын ажилтан, өмгөөлөгч, прокурор, төрийн алба хаах насны дээд хязгаарт хүрсэн болон сүүлийн таван жилд улс төрийн албан тушаал болон улс төрийн намын удирдах албан тушаал эрхэлж байсан хүн орохыг хориглоно” гэж заасан нь тус хорооны төдийгүй шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангахад ач холбогдолтой болжээ. Түүнчлэн, Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ийн 100.10-т “Сахилгын хорооны даргыг орон тооны гишүүд дотроос нууц санал хураалтаар нийт гишүүдийн олонхын саналаар сонгох бөгөөд даргын бүрэн эрхийн хугацаа гишүүний бүрэн эрхийн хугацаатай адил байна” гэж заасан нь тус хорооны бие даасан байдлыг хангахад чухал. Уг төслийн 100.2-т “Шүүгчдийн зөвлөл, Байнгын хороо, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс сонгогдсон болон томилогдсон тус бүр нэг гишүүн орон тооны, бусад гишүүн нь орон тооны бус байна” гэжээ. Эндээс үзэхэд есөн гишүүний гурав нь орон тооны, зургаа нь орон тооны бус байхаар заажээ.

Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ын 100.4-т “Сахилгын хорооны гишүүнд Шүүгчдийн зөвлөлөөс дөрөв, Байнгын хорооноос гурав, Ерөнхийлөгч болон хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс тус бүр нэг хүнийг тус тус сонгож, томилно” гэж заасан. Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ)-ийн 31.4-т “Ерөнхийлөгч, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, Хуульчдын холбоо болон Шүүгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөнөөс тус бүр гурван хүнийг” санал болгож, улмаар УИХ сонсгол хийж томилно гэж заажээ.

ШСХ-ны гишүүнийг сонгох, сонгон шалгаруулах, томилох ажиллагааны талаарх ШТХ-ийн төслийн зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдлын зарчим, олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэн сайжруулах шаардлага байна. Юуны өмнө, Шүүхийн сахилгын хороог бүрдүүхэд оролцох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй учраас уг хорооны дарга, гишүүнийг санал болгох, томилох бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид өгвөл Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг зөрчигдөнө.

ШСХ-ны 9 гишүүний дөрөв нь шүүгчдээс сонгогдсон шүүгч гишүүн байхаар Засгийн газрын төсөлд тусгажээ. Уг төслийн 100.5-т “Шүүгчдийн зөвлөлөөс дөрвөн шүүгчийг нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд, тэгш сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, олонхын саналаар сонгоно” гэж заажс, Шүүгчдийн зөвлөлөөс ШСХ-нд орох дөрвөн шүүгчийг сонгох зарчмыг тусгасан нь уг сахилгын хороонд улс төрийн болон бусад зүй бус нөлөөлөл орохоос сэргийлэх, хязгаарлах ач холбогдолтой. Өмнө нь ШЕЗ-ийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэхэд илээр санал хурааж хувь шүүгчийн саналд нөлөөлж байсан шиг бурангуй явдал Сахилгын хорооны гишүүнийг сонгоход гарах эрсдэл нь

хязгаарлагдана. Гэвч, ШСХ-ны шүүгч дөрвөн гишүүнийг сонгохтой холбоотой анхаарах хоёр асуудал байна. Нэгд, Шүүгчдийн зөвлөл нь Монгол Улсын шүүхийн бүх шүүгчийг багтаахгүй, зөвхөн шүүгчдийн олонхын төлөөллийн институц. Хоёрт, Шүүгчдийн зөвлөлөөс "дөрвөн шүүгчийг" сонгоно гэж бичсэн байх тул эдгээр шүүгч нь бүгдээрээ хяналтын эсхүл давж заалдах шатных байх боломжтой тул ШСХ дахь шат шатны шүүхийн шүүгчдийн тэнцвэртэй төлөөлөл хангагдахгүй. ШСХ-ны сахилгын хэрэг шийдсэн магадлалд гаргасан гомдлыг Улсын дээд шүүх хянан шийдвэрлэх учраас уг хорооны бүрэлдэхүүнд Улсын дээд шүүхийн шүүгч орох нь уг шүүхийн нөлөөллийг хэт ихэсгэх эрсдэлтэй. Иймд Шүүхийн зөвлөлийг бүх шүүгчид оролцож болохоор өргөтгөх, шүүгч дөрвөн гишүүний 2 нь анхан шатны шүүхээс, 2 нь давж заалдах шатны шүүхээс байхаар заах саналтай байна.

Засгийн газрын төсөл (ШТХ)-ын 100.5-т зааснаар "Байнгын хороо, Ерөнхийлөгч, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Сахилгын хорооны бусад гишүүдийг энэ хуулийн 79.1, 79.2, 79.3, 79.4, 79.6-д заасан журмыг удирдлага болгон сонгон шалгаруулж, томилно." Уг төслийн 100.6-т "Сахилгын хорооны гишүүнийг Байнгын хороо сонгон шалгаруулах нарийвчилсан журмыг Байнгын хороо, Ерөнхийлөгч сонгон шалгаруулах нарийвчилсан журмыг Ерөнхийлөгч, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн сонгон шалгаруулах нарийвчилсан журмыг хууль зүйн асуудал асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хуульд нийцүүлэн тус тус батална" гэж заасныг татгалзаж эдгээр гишүүнийг сонгон шалгаруулж томилох журмыг нарийвчлан хуульчлах хэрэгтэй. Учир нь, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 6-д Шүүхийн сахилгын хорооны "бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно" гэж тодорхой заасан тул эдгээр журмыг Байнгын хороо, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын гишүүнд даатгаж өөрсдөөр нь батлуулж болохгүй. Мөн, сонгон шалгаруулалт явуулах субъект, ялангуяа Ерөнхийлөгч болон Засгийн газрын гишүүн өөрөө сонгон шалгаруулах нарийвчилсан журмаа батлах нь өөрт амар хялбарыг харж эсхүл явцуу сонирхлоор зохицуулах, улмаар үзэмжээрээ сонголт хийдэг болох өндөр эрсдэлтэй.

Шүүхийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэх бүрэлдэхүүнийг шүүгчдийн өөрийн удирдлагын байгууллага болон парламент хамтран бүрдүүлэх зохицуулалт Франц, Гүрж, Литви, Болгар, Хорват зэрэг улсад түгээмэл бөгөөд энэ нь олон улсын сайн туршлагад тооцогддог.[188] Эдгээр улсад ихэнхдээ парламент дийлэнх олонхын саналаар уг бүрэлдэхүүний шүүгч биш гишүүнийг томилохоор зохицуулдаг нь парламент дахь олонх дангаар хүч түрэн томилохоос сэргийлэх, уг томилгоонд цөөнхийг бодитойгоор оролцуулах, улмаар улс төрийн бус мерит томилгоо хийхэд хувь нэмэр оруулах шалтгаантай. Олон улсын жишгийн дагуу Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнийг томилох, сонгоход гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийг хэт давамгайлж оролцуулахаас татгалзахыг зөвлөдөг.[189] Ийм давамгайлал болон улс төржилт үүсгэхгүйн тулд сонгон шалгаруулалт хийх Ажлын хэсгийг төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцдог болон иргэний нийгмийн төлөөллөөс тэнцвэртэй бүрдүүлэх, томилгооны сонсгол заавал хийх, дийлэнх олонхын саналаар томилох зэрэг механизмыг хуульчилах хэрэгтэй. Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнийг сонгох, томилох ажиллагаа нь ил тод, шударга, иргэний нийгмийн оролцоог хангасан байх шаардлагатай.[190]

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, үүнийг УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2.3-т "Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүдийг шүүн таслах ажлын туршлагатай хуульчид, нэр

[188] Мөн тэнд, 10.

[189] OSCE, ODIHR, "Note On International Standards And Good Practices Of Disciplinary Proceedings Against Judges" (Warsav, 27 December 2018), 4.

[190] Мөн тэнд.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хүндтэй иргэд, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй эрдэмтдээс нээлттэй нэр дэвшүүлэх замаар холбогдох институцээс тэнцвэртэйгээр бүрдүүлэх зарчмыг хуульчлах" гэж заасан шаардлагыг хангасан хууль гарах хэрэгтэй. Үүний тулд ШСХ-ны есөн гишүүний дөрвийг нийт шүүгчид дотроосоо хувь тэнцүүлэн шууд сонгох, бусад таван гишүүнийг ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнийг сонгон шалгаруулж томилохтой адил зарчим, журмаар зохицуулах саналтай байна. Тодруулбал, Монгол Улсын нийт шүүгчдийг багтаасан бүрэлдэхүүн нь ШСХ-ны шүүгч дөрвөн гишүүний хоёрыг анхан шатны шүүхийн шүүгчээс, хоёрыг давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдээс тус тус шууд сонгохоор заана гэсэн үг. ШСХ-ны сахилгын хэргийн агуулга шийдсэн магадлалыг Улсын дээд шүүхэд гомдлоор хянан шийдвэрлэх учраас уг хорооны бүрэлдэхүүнд Улсын дээд шүүхийн шүүгч багтвал ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн мэт ойлголт төрөх талтай тул тэдгээрийг ШСХ-ны бүрэлдэхүүнд оруулах хэрэггүй юм. ШСХ-ны шүүгч биш таван гишүүнийг тал талын төлөөллөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг сонгон шалгаруулж УИХ-д санал болгох, УИХ эдгээрийн талаар нэг бүрчлэн томилгооны сонсгол хийсний үндсэн дээр дийлэнх олонхоор томилох, энэ процессын үе шат бүрт иргэний нийгмийн оролцоог хангаж, ил тод байхаар нарийвчлан хуульчлах хэрэгтэй. Энэ зохицуулалтын үндэслэл, томьёоллыг энэ өгүүллийн II бүлгийн А, Б хэсгээс үндэслэлийг уншина уу.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 100 дугаар зүйл дэх Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч болон шүүгч биш гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж сонгох буюу сонгон шалгаруулж томилох журмыг уг төслийн 78, 79 дүгээр зүйлийг өөрчлөх саналын томьёололтой адил найруулан бичих саналтай байна. ШТХ-ийн төслийн 78, 79 дүгээр зүйлийг томьёоллыг энэ өгүүллийн II бүлгийн А, Б хэсгээс үндэслэлийг уншина уу.*

Д. Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийг Улсын дээд шүүхэд давж заалдах

Сайн туршлага

Шүүхийн хараат бус байдлын тухай НҮБ-ийн суурь зарчмуудын 20-д "Шүүгчийн эсрэг сахилгын арга хэмжээ авах, түдгэлзүүлэх, огцруулах шийдвэрийг хараат бус хяналтаар хянуулах боломжтой байх хэрэгтэй. Энэ зарчим нь импичмент эсхүл түүнтэй төстэй хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хууль тогтоогч болон хамгийн дээд шатны шүүхийн шийдвэрт үйлчлэхгүй" гэж заасан.[191] Шүүгч биш хүмүүсээс олонх нь бүрдсэн бүрэлдэхүүнээр шүүгчийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлүүлэх нь шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Гэвч уг бүрэлдэхүүний шийдвэрийн талаарх гомдлыг Дээд шүүхэд гаргах боломжтой байхаар хуульчилбал уг эрсдэлээс сэргийлнэ. Олонх улсад шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийн талаарх гомдлыг хамгийн дээд шатны шүүхэд гаргаж хянуулснаар давж заалдах эрх нь хангагдсанд тооцдог бөгөөд шүүхийн хоёр эсхүл гурван шатыг заавал дамжихыг шаарддаггүй. Жишээлбэл, АНУ-ын хувьд мужийн дээд шүүхэд гомдол гаргаагүй бол шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэр эцэслэгддэг эсхүл шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэр зөвлөмж хэлбэртэй гарч Дээд шүүхээр хянагддаг.[192] Шүүхийн сахилгын хороо Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой гомдлыг шийдвэрлэж түүнд гомдол гаргасан бол уг шүүгчтэй хамт ажилладаг шүүгчид нь уг асуудлыг хянаж шийдвэрлэх болдог. Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хараат бус, төвийг сахисан байлгах төдийгүй ийм ойлголтыг олон нийтэд өгөхийн тулд АНУ-ын зарим мужид Дээд шүүхийнхээс өөр шүүгчдээр уг гомдлыг хянуулдаг байна. Хэд хэдэн мужид Дээд

[191] "Basic Principles on the Independence of the Judiciary," (UN Crime Congress 1985), https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/
[192] Cynthia Gray, *A Study of State Judicial Disiplinary Sanctions*, vol. 28 (AJS and SJI, 2002).

шүүхийн шүүгч сахилгын зөрчил гаргасныг шүүхийн сахилгын хороо тогтоосон бол түүнтэй холбоотой гомдлыг дээд шүүхийг орлох бүрэлдэхүүнээс хянуулдаг бөгөөд ийм бүрэлдэхүүнд ихэвчлэн давж заалдах шатны шүүгчдээс шодож эсхүл албан тушаалын эрэмбээр томилдог.[193] Жишээлбэл, Пенселваниа мужийн Дээд шүүхийн шүүгчийн сахилгатай холбоотой эцсийн шийдвэрийг сугалаагаар сонгосон долоон шүүгчээс бүрдсэн тусгай бүрэлдэхүүн гаргадаг.[194]

Европын улсуудын хувьд ч шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэсэн байгууллагын шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргаж хянуулах боломжтой бөгөөд дийлэнхдээ Дээд шүүхэд ханддаг. Жишээлбэл, Францын Шүүхийн дээд зөвлөл (Сахилгын зөвлөл)-ийн шүүгчийн сахилгатай холбоотой шийдвэр Төрийн зөвлөл (Захиргааны дээд шүүх)-ээр хянагдах боломжтой. Шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэсэн шийдвэрийн талаарх гомдлыг хэлэлцэхдээ Төрийн зөвлөл нь хяналтын шатны шүүхийн үүрэг гүйцэтгэж, тухайн шийдвэр хэлбэрийн (харьяалал, процессын) болон агуулгын хувьд хуульд нийцсэн эсэхийг л хянадаг бөгөөд тухай сахилгын хэргийн фактын асуудлыг хянадаггүй.[195] Мөн, Италийн Шүүхийн дээд зөвлөлийн Сахилгын комиссын шийдвэр дахь хуулийн асуудлаар Дээд шүүхийн иргэний танхимд гомдол гаргах боломжтой.[196]

Монгол Улс

2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй байсан нь шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулж байв. 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар Шүүхийн ёс зүйн хорооны шийдвэрийн талаар Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхэд (2013.04.15-аас) болон Улсын дээд шүүхэд (2014.04.10-аас) гомдол гаргах боломжтой болсон. Гэтэл, эдгээр шүүхээс 2014-2018 онд Шүүхийн ёс зүйн хорооны сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийн 30 буюу 61.2%-ийг хүчингүй болгож, 6 буюу 8.1%-ийг дахин шалгуулахаар буцааж, 2 буюу 0.4%-ийг сахилгын шийтгэлийн төрлийг өөрчилж, 11 буюу 4.4%-ийг сахилгын шийтгэл ногдуулсан шийдвэрийг хэвээр баталж шийдвэрлэжээ.[197] Шүүхийн ёс зүйн хорооноос сахилгын шийтгэл ногдуулсан дийлэнх магадлалыг шүүхээс хүчингүй болгож ирсэн нь тус хорооны шийдвэрийг шүүхийн хяналтаас гаргах саналыг гаргахад хүргэсэн. Жишээлбэл:

> Одоогийн байдлаар бол Шүүхийн ёс зүйн хороонд хариуцлага тооцдог ихэнх нь шүүх дээр очоод хэрэгсэхгүй болдог чиг хандлагатай байна. Шүүхийнхээ хяналтад зориуд аваачаад шүүгч нар нь шүүгч нараа өмгөөлж хамгаалаад хариуцлага тооцож чадахаа байчихлаа гэдэг олон нийтийн хардлага хүчтэй байна. Тийм учраас ёс зүйн хорооны доторх хяналт механизмыг илүү нарийн болгож, эрх зүйн орчныг нь сайн болгоод ШЁЗХ-ны шийдвэр эцсийн байдаг чиг хандлагатай болоход болохгүй зүйл байхгүй.[198]

Улмаар, 2020 оны Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 61.8)-д энэхүү санал тусгагдаж “Хяналтын гомдлоор сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэсэн Шүүхийн сахилгын хорооны тогтоол гармагц хүчин төгөлдөр болох бөгөөд эцсийнх байна,” үүний тулд уг

[193] Gray, “How Judicial Conduct Commissions Work,” 417.
[194] Combs, “Judicial Disciple Commissions,” 10.
[195] Garapon, “Judicial Independence in France,” 292.
[196] Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” 382.
[197] ШЁЗХ-ны статистик тоон мэдээлэл. ШЁЗХ-ны Ажлын албаны дарга Н.Ганбаатар. 2019 оны 01 дүгээр сар
[198] “Шүүгчийн ёс зүй ба хариуцлага” сэдэвт хэлэлцүүлгийн үеэр Н.Лүндэндорж, хэлэлцүүлгийн тэмдэглэл, www.judinstitute.mn, 2016 оны 4 сарын 26-нд үзсэн.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хороо шүүгчийн сахилгын зөрчлийг өөрөө бие даан анхан, давж заалдах, хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэнэ гэж заажээ.

Шүүхийн сахилгын хорооны маргаан шийдсэн шийдвэр шүүхээр огт хянагдахгүй байх төслийн зохицуулалтыг дэмжих боломжгүй. Нэгд, 2019.06.06-нд өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийн талаар Улсын дээд шүүхэд гомдол гаргах эрх нээлттэй байх юм” гэж бичсэн учраас энэхүү давж заалдах гомдол гаргах эрхийг үгүйсгэсэн хууль гаргаж болохгүй. Хоёрт, Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 31.4)-д зааснаар “Ерөнхийлөгч, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, Хуульчдын холбоо болон Шүүгчдийн нэгдсэн зөвлөгөөнөөс тус бүр гурван хүнийг” санал болгож, УИХ сонсгол хийж томилохоор тусгасан нь уг хорооны 12 гишүүний гурав буюу нийт гишүүний дөрөвний нэг л шүүгчдээс санал болгосон (уг төслөөр бол шүүгчид өөрсдөө сонгож эцэслэж чадахгүй) шүүгчид байна. Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүний үнэмлэхүй олонхи (3/4) шүүгч биш гишүүдээс бүрдээд эцсийн шийдвэр гаргаж, Улсын дээд шүүхээр хянагдахгүй байх нь уг хорооны алдааг засах боломжгүй болж шүүгчийн хараат бус байдлыг зөрчихөд хүрнэ. Уг хорооны бүрэлдэхүүнд шүүгчдийг цөөнх болгож хариуцлага дээшлүүлж болох ч түүний шийдвэрийг шүүхийн хяналтад оруулах замаар шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах учиртай. Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийг шүүхийн хяналтаас гаргана гэвэл тус хорооны бүрэлдэхүүний ядаж талыг шүүгчдийн төлөөллөөс бүрдүүлж байж шүүгчийн хараат бус байдалд зүй бусаар халдах эрсдэл буурна. Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүний олонх шүүгч биш байгаа тохиолдолд тус хорооны шийдвэрийг шүүхээс хянахыг бүхэлд нь үгүйсгэх бус, харин оновчтой зохицуулах замаар шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагатай байдлын балансыг олох боломжтой. Гуравт, Сахилгын хороо шүүгчийн сахилгын зөрчлийг өөрөө бие даан анхан, давж заалдах, хяналтын журмаар шийдвэрлэх нь хэт олон шат бүхий төвөгтэй процесс бий болгох төдийгүй иргэний давж заалдах гомдол гаргах эрхийг хангахгүй. Учир нь, давж заалдах эрх гэдэг бол тухайн шийдвэрийг өөр хөндлөнгийн бүрэлдэхүүнд гомдол гаргаж хянуулахыг ойлгодог. Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 48.4)-д зааснаар анхан болон давж заалдах журмаар шийдвэрлэсэн гишүүн нь тухайн хэргийг хяналтын журмаар шийдвэрлэхэд орохгүй байх нь төвийг сахисан байдлыг хангах сайн талтай ч нэг байгууллагад мөр зэрэгцэн ажилладаг бусад гишүүд нь хангалттай хараат бус, хөндий байж чадахгүй тул давж заалдах эрхийг бүрэн хангахгүй.

Засгийн газрын төсөл (108.1, 109.1, 109.2, 112.1)-д байгаа шиг Шүүхийн сахилгын хорооны нэг гишүүн (илтгэгч гишүүн) гомдол, мэдээллийг хаалттай шалгаж сахилгын хэрэг үүсгэх эсэх захирамж гаргах; шүүгчид үүсгэсэн сахилгын хэрэг болон сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзсан захирамжийн талаарх гомдол Шүүхийн сахилгын хорооны нээлттэй хуралдаанаар хянан шийдвэрлэх, энэхүү хуралдаанд илтгэгч гишүүн нь сахилгын зөрчлийн дүнг танилцуулах ч тухайн хэргийг эцэслэн шийдвэрлэхэд оролцохгүй байх; улмаар Сахилгын хорооны зөвхөн маргааны агуулга шийдсэн магадлалын талаар УДШ-д давж заалдах гомдол гаргах эрхээр хангахаар хуульчлах нь энгийн, ойлгомжтой төдийгүй олон улсын сайн туршлагад нийцсэн юм. Ингэснээр шүүгчид цөөнх бүрэлдэхүүн шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж шүүгчийн хариуцлагатай байдлыг илүү хангах ч түүний шийдвэр Улсын дээд шүүхийн хяналтад байж шүүгчийн хараат бус байдал зөрчигдөх эрсдэл буурна. Шүүхийн хяналт бол шүүгчийн хараат бус байдалд зүй бусаар халдахаас хамгаалсан баталгаа болдог.

Олон улсын жишигт нийцүүлэн Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэр дэх хуулийн асуудлын талаарх гомдлыг зөвхөн Улсын дээд шүүхэд гаргах боломжтойгоор зохицуулж, уг шүүхийн шийдвэр эцсийн болдог болох нь зүйтэй. Үндсэн хуулийн

цэцийн шийдвэрийн үр дагаварт, Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх төдийгүй Улсын дээд шүүхэд гомдол гаргах боломжтой болсноороо сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хэт сунжруулж байна. Мөн, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчидтэй холбоотой гарсан шийдвэрийг хамт ажилладаг шүүгчид нь хянаж буй нь төдийлөн зохисгүй биш бөгөөд шүүхийн хоёр шатыг дамжиж буй тохиолдолд үүнийг шийдвэрлэхэд төвөгтэй болно. Түүнчлэн, олон улсын сайн туршлагын дагуу Дээд шүүхийн шүүгчийн талаар гарсан Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрт эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүгчдээс таван шүүгчийг шодож гаргаад хянуулах зохицуулалт хийх боломжийг судлах нь зүйтэй.

Шүүхээс Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийг хянах хүрээг оновчтой тодорхойлох хэрэгтэй. “Шүүх бол хууль хэрэглээний байгууллага гэдэгт итгэлтэй байна. Шүүгч бол хууль хэрэглэж байж шийдвэрээ гаргадаг. Ёс зүйн асуудал дээр бол шүүх шийдвэрээ гаргахдаа ёс зүйн дүрэм баримтлаад шийдвэр гаргаад байгаа зөв, буруу эсэх дээр эргэлзээтэй байна” гэх шүүмжлэл гардаг.[199] Шүүхээс тус хорооны шийдвэрт хэт их оролцож хянаж буйг шийдвэрлэх нэг гарц бол хяналтын шатны шүүхээс хорооны шийдвэр хэлбэрийн (харьяалал, процессын) болон агуулгын хувьд хуульд нийцсэн эсэхийг л хянадаг байхаар хуульчлах явдал. Энэ тохиолдолд шүүх тухайн сахилгын хэргийн фактын асуудлыг хянахгүй. Тийм ч учраас, 2019.11.14-ний өдөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэх” гэсэн үзэл баримтлал, үүнийг УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2-т “Хорооны шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийг гомдлын дагуу Улсын дээд шүүх эцэслэн хянах журмыг тогтоох” утгаар хууль боловсруулахыг заасан.

Шүүхийн сахилгын хороонд шүүгчдийг цөөнх байлгахын зэрэгцээ түүний шийдвэрийг зохих хэмжээгээр Улсын дээд шүүхэд гомдол гарган хянуулах боломжтой байхаар зохицуулах нь шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагын балансыг олсон, олон улсын сайн туршлагад ойртох тул ШТХ-ын төслийн уг зохицуулалтыг ерөнхийд нь дэмжиж байна. Гэхдээ, Шүүхийн сахилгын хорооны магадлалыг хянан шийдвэрлэх субъект болон хүрээ ямар байх вэ гэдгийг судалж тодруулахгүй бол Дээд шүүх нь шүүгчээ хэт хаацайлж хариуцлага алдуулах эсхүл Дээд шүүхийн шүүгчийн сахилгын зөрчлийг шударгаар шийдвэрлэхгүй байх нөхцөл үүсэх эрсдэлтэй. Энэ эрсдэлийг бууруулах дараах дөрвөн хувилбараас нь сонгож хуульчлах боломжтой.

Хувилбар 1. Улсын дээд шүүхээс тус хорооны шийдвэрт хэт их оролцохоос сэргийлэх нэг гарц бол хяналтын шатны шүүхээс хорооны шийдвэр хэлбэрийн (харьяалал, процессын) болон агуулгын хувьд хуульд нийцсэн эсэхийг л хянахаар хуульчлах бөгөөд энэ тохиолдолд шүүх тухайн сахилгын хэргийн фактын асуудлыг хянахгүй (Франц,[200] Итали[201] зэрэг Европын улсад ийм зохицуулалт бий). Энэ хувилбар нь 2019.11.14-ний өдөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэх” гэсэн үзэл баримтлал, үүнийг УИХ-ын 2020.01.09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоолын 3.2-т “Хорооны шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэлийг гомдлын дагуу Улсын дээд шүүх эцэслэн хянах журмыг тогтоох” утгаар хууль боловсруулахаар заасанд нийцнэ.

Хувилбар 2. Шүүхийн сахилгын хороо Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой гомдлыг шийдвэрлэсэн тохиолдолд энэ талаарх гомдлыг Дээд шүүхэд гаргавал уг

[199] Мөн тэнд.

[200] Шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэсэн шийдвэрийн талаарх гомдлыг хэлэлцэхдээ Францын Төрийн зөвлөл нь хяналтын шатны шүүхийн үүрэг гүйцэтгэж, тухайн шийдвэр хэлбэрийн (харьяалал, процессын) болон агуулгын хувьд хуульд нийцсэн эсэхийг л хянадаг бөгөөд тухай сахилгын хэргийн фактын асуудлыг хянадаггүй. Garapon, “Judicial Independence in France,” 292.

[201] Италийн Шүүхийн дээд зөвлөлийн Сахилгын комиссын шийдвэр дахь хуулийн асуудлаар Дээд шүүхийн иргэний танхимд гомдол гаргах боломжтой. Di Federico, “Judicial Independence in Italy,” 382.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

шүүгчтэй хамт ажилладаг шүүгчид нь уг гомдлыг шийдвэрлэж, Дээд шүүхийн шүүгчид өөрсдийн асуудлаа шийдэх нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх магадлалтай. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хараат бус, төвийг сахисан байлгах төдийгүй ийм ойлголтыг олон нийтэд өгөхийн тулд УДШ-ээс бусад шүүхийн шүүгчийн талаарх Сахилгын хорооны шийдвэрийн талаар УДШ-д гомдол гаргах эрхийг хангах ч Дээд шүүхийн шүүгчийн талаарх Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэрийн талаарх гомдлыг Нийслэл дэх давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдээс шодож гаргасан таван шүүгчээр хянуулдаг байхаар хуульчлах боломжтой. Сүүлийн жилүүдэд зөрчлийн хэрэг, арбитрын маргаан дээрх гомдлыг давахын шүүх эцэслэж буй нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдсэн тул энэ хувилбар нь Үндсэн хуулийн зөрчил үүсгэхгүй. Мөн, АНУ-д олон мужид Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой сахилгын зөрчлийн гомдлын талаар Сахилгын хороо шийдсэн бол уг шийдвэрийг Дээд шүүхээр хянуулдаггүй, харин Давж заалдах шатны шүүгчдээс шодож гаргаж ирсэн шүүгчдээр шийдвэрлүүлдэг.[202]

Хувилбар 3. Зөвхөн шүүгчийг огцруулах шийдвэрийн талаарх гомдлыг УДШ-д гаргах боломжтой байж болох юм гэсэн санал яригдсан. Энэ тохиолдолд огцруулахаас бусад шийтгэл (сануулах, цалин бууруулах зэрэг)-ийн талаар УДШ-д гомдол гаргахгүй бөгөөд энэ талаарх Шүүхийн сахилгын хорооны шийдвэр эцэслэгдэнэ. Шүүгчийг огцруулахаас бусад шийтгэлийг Шүүхийн сахилгын хороо эцэслэн гарахаар зохицуулах тохиолдолд түүний бүрэлдэхүүний тоог тэгш (8 эсхүл 10) болгоод, шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийг тэнцүүлэхгүй бол шүүгчийн хараат бус байдал эрсдэлд орох магадлалтай (гэхдээ шүүгчид олонх болбол шүүгчид сахилгын шийтгэл оногдуулахаас татгалзах, хариуцлагыг хэт сулруулах, олон нийтийн итгэлийг алдах эрсдэлтэй). Чехэд шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийн тэнцүү төлөөлөлтэй бүрэлдэхүүн шүүгчийн сахилгын хэргийг эцэслэн шийдвэрлэдэг.

V. Улсын дээд шүүх

А. Улсын дээд шүүхийг бүрдүүлэхэд олон талт байдлыг хангах

Орчин үед шүүхийг бүрдүүлэхэд олон талт байдлыг хангахыг чухалчилж байна. Учир нь, шүүгчээр томилоход "мерит зарчмыг гол шалгуур болгохын зэрэгцээ шүүх дэх бүрэлдэхүүний олон талт байдал (diversity within the judiciary) нь олон нийтээс шүүх эрх мэдлийг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрөх, итгэх боломж олгодог. Шүүх эрх мэдэл нь төлөөллийн байгууллага биш боловч нээлттэй байж, нийгмийн бүх сектор дахь шаардлага хангасан хүмүүс орох боломжтой байх хэрэгтэй."[203] Шүүхийн тогтолцооны гаднаас шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвших боломжийг нээж байгааг Венецийн комисс дэмжсэн. Жишээлбэл, шүүх эрх мэдлийн гадна ажилласан туршлагатай хуульчид (төрийн албанд ажилласан хуульч, шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцдоггүй ч хуулийн зөвлөгөө өгдөг хуульч зэрэг)-ийг шүүгчийн сонгон шалгаруулалт орж өрсөлдөх боломж олгохыг эерэг өөрчлөлтөд тооцдог.[204] Иймээс, шүүн таслах ажлын туршлагатай хуульчаас гадна өмгөөлөгч, прокурор, төрийн болон бусад байгууллагад хуулийн зөвлөхөөр ажилласан туршлагатай хуульч, хууль зүйн сургуулийн багш зэрэг хүмүүс нэр дэвшиж шүүгчээр ажиллах болзол, шаардлага хангасан бол томилогдох боломж нээлттэй байх хэрэгтэй. Ингэснээр өөр өөр ажлын туршлага бүхий хүмүүс шүүх бүрэлдэхүүнд орж хэрэг, маргааныг тал талаас нь харж илүү зөв шийдвэрлэх боломж нээгдэнэ.

---

[202] Gray, "How Judicial Conduct Commissions Work," 417.

[203] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges, CDL-AD(2010)004, 6.

[204] CDL-AD(2002)026, Opinion on the Draft Law on Judicial Power and Corresponding Constitutional Amendments of Latvia, §49.

Хуулийн ундэсний хүрээлэн www.nlegov.mn

Улсын дээд шүүх буюу хяналтын шатны шүүх зөвхөн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй тул уг шүүхийн бүрэлдэхүүний дийлэнхийг шүүгчийн ажлын туршлагатай хуульчид бүрдүүлэхийн зэрэгцээ өмгөөлөгч, прокурор, хууль зүйн сургуулийн багш зэрэг хууль зүйн ажлын тал талын туршлагатай хуульчдыг оруулах боломжтой байх нь хуулийг олон талаас харж илүү үндэслэлтэй тайлбарлах, эрх зүйг хөгжүүлэхэд чухал. Зөвхөн шүүгчийн ажлын туршлагатай хүмүүсийг шүүгчээр толилох хязгаарлалт нь шууд зөвтгөгдөж чадахгүй бөгөөд давж заалдах, хяналтын шатны шүүхэд шүүхийн шүүгчид шүүхийн гаднаас нэр дэвшихийг дэмжих зөвлөмжийг Венецийн комисс гаргаж байсан.[205] Бусад улсад Дээд шүүхэд ажиллах болзол, шаардлага хангасан бол олон талын ажлын туршлагатай хуульчид нэр дэвшиж томилогдох боломжтой байдаг. Жишээлбэл, Японы Дээд шүүх Ерөнхий шүүгч болон 12 шүүгчээс бүрдэх бөгөөд эдний 5 нь шүүгчийн, 4 нь өмгөөлөгчийн, 2 нь прокурорын, 1 нь их сургуулийн профессорын, 1 нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ажлыг Дээд шүүхэд томилогдохоосоо өмнө хийж байжээ. Францын Дээд шүүхийн шүүгчдийн дийлэнх олонхийг шүүгчдээс бүрдүүлдэг ч зарим нь хуулийн профессор, хуульчид байдаг.[206] Мөн, ХБНГУ-ийн Дээд шүүхүүдэд доктор, профессор шүүгч нар олон байгааг цахим хуудаснаас нь харж болно. Жишээлбэл, Дээд шүүхийн иргэний танхимд нийт 109 Ерөнхий шүүгч, шүүгчийн нэрс байх бөгөөд үүний 13 нь доктор, профессор, 57 нь доктор байна.[207]

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 34.3-д “Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч энэ хуулийн 34.1-д зааснаас гадна анхан шатны шүүхэд шүүгчээр зургаагаас доошгүй жил ажилласан” байна гэсэн учраас давж заалдах шатны шүүхэд зөвхөн анхан шатны шүүхэд шүүгчээр ажилласан хуульч томилогдохоор байна. Анхан шатны шүүх нотлох баримтыг буруу үнэлсэн эсэх, эсхүл хууль буруу хэрэглэсэн эсэхийг давж заалдах шатны шүүх хянан шийдвэрлэдэг учраас давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч анхан шатанд ажилласан туршлагатай байхыг шаардахаар заасан гэж ойлгож байна.

Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 34.4-т зааснаар Улсын дээд шүүхийн шүүгч Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3-т заасан болзол болон уг хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 1-д заасан шаардлагыг хангасан байхаас гадна (1) “шүүгчээр 10-аас доошгүй жил ажилласан,” эсхүл (2) “прокурор, эсхүл өмгөөлөгчөөр дагнан 10-аас доошгүй жил ажилласан” байхыг шаардаж байна. Эндээс харахад, “прокурор, эсхүл өмгөөлөгчөөр дагнан 10-аас доошгүй жил ажилласан” гэсэн нь зөвхөн аль нэгээр нь ядаж арваас доошгүй жил ажилласан байх утгыг илэрхийлж прокурор, өмгөөлөгч Улсын дээд шүүхэд томилогдох боломжийг ч хумижээ. Жишээлбэл, өмгөөлөгчөөр 5 жил, прокуророор 5 жил ажилласан хуульчийг “дагнан” ажилласан эсэхэд маргаан үүсэх магадлалтай. Мөн, энд дурдсан тодорхой хугацаагаар шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчөөр ажилласан хуульчийг л Улсын дээд шүүхэд томилох боломжтой ч хууль зүйн сургуульд 10-аас доошгүй жил багшилсан хуульчийг томилох боломжгүй болгожээ.

Хууль зүйн сургуульд багшилсан байх төдийгүй салбар эрх зүйгээр дагнан судалгаа хийж хүлээн зөвшөөрөгдсөн хуульч Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн хууль тайлбарлах, хуулийн хэрэглээг хөгжүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд илүү хувь нэмэр оруулна. Тиймээс, тодорхой хугацаанд хууль зүйн сургуульд багшаар ажилласан, дэд профессор, профессорын албан тушаалд ажилласан эсхүл ийм цол авсан, хууль зүйн

---

[205] CDL-AD(2014)038, Opinion on the draft laws on courts and on rights and duties of judges and on the Judicial Council of Montenegro, §53.
[206] “Cour de Cassation,” https://www.courdecassation.fr/aboutthecourt9256.html
[207] “Bundesgerichtshof,” https://www.bundesgerichtshof.de/DE/DasGericht/Geschaeftsverteilung/BesetzungSenate/Zivilsenate/zivilsenatenode.html

докторын зэрэг хамгаалсан хуульч Монгол Улсын дээд шүүхэд нэр дэвших боломжийг хэвээр үлдээх нь чухал юм. 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан болзол, шаардлага хангасан бол Хуульчдын холбооноос магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуульд арваас доошгүй жил багшилсан хуульч Улсын дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвших боломжтой (уг хуулийн 6.1.3). Үүнтэй адилаар Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШЭЗБСХТХ 4.5)-д заасанаар Улсын дээд шүүхийн шүүгч нь шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг хангасан төдийгүй дор дурдсан шаардлагын аль нэгийг хангасан байна: (1) давж заалдах шатны шүүхэд таваас доошгүй жил ажилласан; (2) өмгөөлөгч, шүүгч, прокуророор арваас доошгүй жил ажилласан; (3) Монголын Хуульчдын холбооноос магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуульд арваас доошгүй жил багшилсан. Энэхүү заалтыг Засгийн газрын төсөлд тусгах хэрэгтэй.

Санал. *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 34.4.3-т "хууль зүйн их, дээд сургуульд 10-аас доошгүй жил багшилсан, хууль зүйн докторын зэрэгтэй, дэд профессор эсхүл профессор цолтой" гэж нэмэх, ШТХ-ийн төслийн 34.4.2-оос "прокурор, эсхүл өмгөөлөгчөөр дагнан 10-аас доошгүй жил ажилласан" гэснийг "дагнан" гэснийг хасах.*

Б. Улсын дээд шүүхийн бүрэлдэхүүний тоог тодорхой хуульчлах

Шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж хамгаалах зорилгоор Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог Үндсэн хуульд эсхүл ядаж ердийн хуульдаа тодорхой зааж өгөх нь олон улсын сайн туршлагад тооцогддог. Жишээлбэл, Норвегийн Үндсэн хуулийн 88(2)-д "Дээд шүүх нь Ерөнхийлөгч болон дөрвөөс доошгүй тооны гишүүдээс бүрдэнэ" гэжээ. Мөн Финландын Үндсэн хуулийн 100 дугаар зүйлд "Дээд шүүх нь Ерөнхийлөгч, шаардлагатай тооны шүүгчдээс бүрдэнэ" гэж заасан бөгөөд "хуульд өөрөөр заагаагүй бол таваас доошгүй тооны шүүгчтэйгээр ирц бүрдэж хуралдана" гэж бичжээ. Түүнчлэн, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах үүднээс Дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог өсгөх, эсхүл бууруулахыг практикт *дэ факто* хориглодог. Жишээлбэл: АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгчдийн тоо 9 байна гэж Үндсэн хуулиар бус хуулиар тогтоосон боловч уг тоог өөрчилж болохгүй гэх ёс тогтсон.[208] Тиймээс, 1937 онд Ерөнхийлөгч Рузвелт Дээд шүүхээс өөрийнх нь бодлогын шинжтэй хуулиудыг хүчингүй болгоод байсанд дургүйцэж, уг шүүхийн шүүгчдийн тоог нэмж нөлөөлөх гэж төлөвлөсөн ч хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулан төлөвлөгөөгөө биелүүлж чадаагүй.

Монгол Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог БНМАУ-ын Улсын бага хурлын 1990.09.27-ны 5-р тогтоолоор Дээд шүүхийн дарга 1, коллегийн дарга 4, 21 гишүүн, 60 ардын төлөөлөгчтэй байхаар тогтоож байжээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 1-д "Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ" гэж заасан бөгөөд хэдэн шүүгчидтэй байхыг нь заагаагүй. Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоо хэрхэн өөрчлөгдөж байсныг дараахь хүснэгтээс харна уу.

Хүснэгт 1. Монгол Улсын Дээд шүүхийн бүрэлдэхүүний тоог өөрчилсөн байдал

	Шүүхийн тухай хууль (1993.02.04), 24.2	Шүүхийн тухай хууль (2002.07.04), 15.2	Шүүхийн тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт (2002.12.26), 15.2	Шүүхийн тухай хууль (2012.03.07), 16.1
Ерөнхий шүүгч	1	1	1	1
Шүүгч	16	10	16	24
Нийт бүрэлдэхүүн	17	11	17	25

[208] Mark Tushnet, *The Constituiton of the United States of America: A Contextual Analysis* (2009), 144.

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд 27 жилийн хугацаанд Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог дөрвөн удаа шинэчлэн тогтоосон нь тус шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах байдлаар урвуулан ашиглах эрсдэлийг үүсгэж байжээ. Тодруулбал, Улсын дээд шүүх нь Ерөнхий шүүгч, 16 шүүгчтэй байхаар 1993.02.04-ний Шүүхийн тухай хуульд заасан байсан ч 2002.07.04-ний Шүүхийн тухай хуулиар Ерөнхий шүүгч, 10 шүүгчээс бүрдэхээр гэнэт зааж шүүгчдийн тоог нь 6-аар бууруулж байжээ. 2002 онд Шүүхийн тухай хуулийг УИХ-аар хэлэлцэн батлах үед 1993 оны хуулийн дагуу ерөнхий шүүгч, 16 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй ажиллаж байсан Улсын дээд шүүхийн шүүгчид УИХ-ын Чуулганы нэгдсэн хуралдаанд оролцож УИХ-аас УДШ-ийн шүүгчдийн тоог цөөрүүлэн батлах үйл явцын гэрч болсон байдаг.[209] Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог гэнэт бараг гуравны нэгээр цөөлснөөр шүүхийн бие даасан байдлыг ноцтой зөрчсөн тухай Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн Зөвлөмж гарч,[210] үүний дагуу 2002.12.26-ны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий шүүгчээс гадна шүүгчдийн тоог нь буцааж 16 болгожээ. 2012.03.07-ны өдрийн Шүүхийн тухай хуулийн 16.1-д "Улсын дээд шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөөс доошгүй шүүгчээс бүрдэнэ" хэмээн зааж, шүүгчдийн тоог нь 8-аар нэмэгдүүлжээ.

Засгийн газрын төсөл (ШТХ 25.3) болон Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 19.3)-т "Улсын дээд шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөөс доошгүй шүүгчээс бүрдэнэ" гэж 2012 оны Шүүхийн тухай хуулийн 16.1-тэй адил бичжээ. ЕАБХАБ-ийн шинжээчид Монгол Улсыг энэ зохицуулалтаасаа татгалзахыг зөвлөж, үндэслэлээ хэлэхдээ: "Хуульд дээд хязгаарыг нь заагаагүй явдал нь нэгэн зэрэг олон тооны шүүгчийг томилох магадлалыг үгүйсгэхгүй байгаа бөгөөд үүнийг Дээд шүүхийн "эрх мэдлийг булаан авах" арга хэрэгсэл нээлттэй гэж ойлгож болохоор байна. Энэ нь тус институцийн бие даасан байдалд ноцтой үр дагавар дагуулж болзошгүй юм. Иймд хууль эрх зүйн баримт бичиг боловсруулагчид гишүүдийн тооны дээд хязгаарыг нэвтрүүлэх боломжийг судалж үзэх нь зүйтэй болно."[211]

Улс төрийн, эсхүл бусад шалтгаанаар тодорхой шүүгчийг чөлөөлөх зорилгоор шүүгчдийн тоог өгсөх буюу бууруулах (жишээлбэл, 30 шүүгчтэй болгоод, буцаагад 24 шүүгчтэй болгох зэргээр), эсхүл тус шүүхийн бүрэлдэхүүнд нөлөөлөх зорилгоор шүүгчдийн тоог нь огцом өсгөж "өөрийн хүмүүс"-ээ томилох байдал гарахаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог хуульд тодорхой заах нь зүйтэй. Үүнтэй зэрэгцүүлэн органик хуулиар УДШ-ийг ердийн давж заалдах шатны шүүхийн чиг үүргээс чөлөөлж, эцсийн шатны шүүх буюу гагцхүү доод шатны шүүхүүдийн хооронд зөрүүтэй байгаа хууль хэрэглээнд эцсийн шийдэл өгөх, жишиг тогтоох, судалгааны шийдвэр (scholarly judgment) гаргах чиг үүрэгтэй шүүх болгоход чиглэсэн өөрчлөлтийг хийх болно. [212]

---

[209] "УИХ-ын гишүүн Ц.Нямдорж Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч Ч.Ганбатаас Улсын дээд шүүхийн бүрэн бүрэлдэхүүн Чуулганы хуралдааны танхимд ирсэн байх нь ямар учиртай талаар асууж лавласанд Ч.Ганбат хариулж, УИХ-ын дарга С.Төмөр-Очир мөн тайлбар өгөв." Монгол Улсын Их Хурлын хаврын ээлжит чуулганы 2002 оны 7 дугаар сарын 04-ний өдөр /Пүрэв гариг/-ийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл. http://parliament.mn/files/4503-ээс үзэх. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, хууль зүйн доктор Ц.Цогтын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбогдуулан өгсөн санал (2019.06.16).

[210] Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, хууль зүйн доктор Ц.Цогтын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбогдуулан өгсөн санал (2019.06.16).

[211] ЕАБХАБ, "Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал дүгнэлт," JUD-MNG/352/2020 [AlC], (Варшав хот, 2020.3.03), §27. Энэ дүгнэлтийг дэмжиж дараах эх сурвалжийг ишлэжээ: АИХЭГ-ын Молдав улсын Дээд шүүх болон Прокурорын байгууллагыг шинэчлэх тухай хуулийн төслийн талаарх санал дүгнэлт (2019 оны 9-р сарын байдлаар), 2019 оны 10-р сарын 16-ны өдөр, 40-р зүйлийг үзнэ үү. Мөн Венецийн Комиссын Шүүхийн үндэсний зөвлөлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл; Польшийн Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан Дээд шүүхийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон Шүүхийн зохион байгуулалтын тухай хулийн төсөл, CDL-AD (2017) 031, 80-р зүйл.

[212] Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч, хууль зүйн доктор Ц.Цогтын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбогдуулан өгсөн санал (2019.06.16).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу шүүхийг "эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр" дагнан байгуулж болно. Үүний дагуу 2002 оноос Захиргааны хэргийн шүүхийг бий болгож дагнасан шүүхийг анх байгуулсан. 2012 оны Шүүхийн тухай хуулиар дийлэнхи шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны хэргээр дагнан байгуулж ажиллуулж байна. Шүүхийг дагнан байгуулах нь тухайн чиглэлийн маргааныг мэргэжлийн өндөр түвшинд, зөв, шуурхай шийдвэрлэхэд эерэгээр нөлөөлөх нөхцөлүүдийн нэг учраас ийнхүү дагнан байгуулснаас ухрах шаардлагагүй юм.

Нэгэнт шүүхийг иргэн, эрүү, захиргааны хэргээр дагнан байгуулсан учраас Улсын дээд шүүх нь "шүүн таслах ажлын төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх иргэн, эрүү, захиргааны хэргийн дагнасан танхимтай" байхаар хуульчилсан. Одоогийн байдлаар Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгчээс гадна гурван танхим тус бүр танхимын тэргүүн, 8 шүүгчдээс бүрдэж байна. Шүүхийг дагнан байгуулах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг харгалзан Улсын дээд шүүх танхимаар зохион байгуулагдсан хэвээр байх нь зүйтэй учраас Ерөнхий шүүгчээс гадна танхим тус бүр 8 шүүгчтэй байх тодорхой тоог Шүүхийн тухай хуульд тусгах саналтай байна.[213] Ингэснээр одоогийн Ерөнхий шүүгч, 24 шүүгчээс ямар нэг байдлаар чөлөөлөхгүй, шүүгчийн хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулахгүй.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 25.3-ыг "Улсын дээд шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөн шүүгчээс бүрдэнэ" гэж өөрчлөх.*

В. Улсын дээд шүүхээс шүүгчийн дотоод хараат бус байдлыг хамгаалах нь

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1-д "Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана" Дөчин есдүгээр 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," Дөчин есдүгээр зүйлийн 3-т "Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана" гэж тус тус заасан нь нэг талаас шүүх эрх мэдлийн бие даасан, нөгөө талаас шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалдаг.

Шүүгчийн хараат бус байдал нь гадаад болон дотоод талтай. Хараат бус байдлын гадаад тал нь бусад эрх мэдлийн салаанаас шүүх болон шүүгчид зүй бусаар нөлөөлөхийг хориглодог бол түүний дотоод тал нь шүүгч зөвхөн Үндсэн хууль болон хуульд захирагдах, бусад хүчин зүйл, ялангуяа дээд шатны шүүхийн шүүгч, ерөнхий шүүгчийн удирдлага, нөлөөллөөс ангид байх баталгааг шаарддаг. "Шүүхийн хараат бус байдал гэдэг бол шүүх эрх мэдэл бүхэлдээ бусад эрх мэдлүүдээс хараат бус байх утгаас гадна энэ нь 'дотоод' талтай юм. Шүүхийн тогтолцоонд байгаа шүүгч бүр бусад шүүгчтэй адил эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг. Шүүн таслах ажлаа хийх явцад тэрээр бусад шүүгчид төдийгүй шүүхийнхээ ерөнхий шүүгч, бусад шүүх (давж заалдах, хяналтын шатны зэрэг)-ийн шүүгчдээс хараат бус байх хэрэгтэй."[214] Шүүгчийн шийдвэр гаргах ажиллагааг ерөнхий шүүгч эсхүл дээд шатны шүүхэд захируулах байдлаар шүүхийг шатлан зохион байгуулах нь шүүгчийн дотоод хараат бус байдлыг илэрхий зөрчдөг гэж Венецийн комисс үзсэн.[215]

[213] 2019.06.06-ны Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн 51.1-д "Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, хорин нэгэн шүүгчээс бүрдэнэ" гэсэн заалт байсан ч зөвшилцлийн явцад хасагдсан юм.
[214] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion On The Draft Law On The Judiciary And The Draft Law On The Status Of Judges Of Ukraine, CDL-AD(2007)003, 61.
[215] The Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: the Independence of Judges, CDL-AD(2010)004, 18.

Улсын дээд шүүх нь хуулиар харьяалуулсан хэрэг, маргааныг анхан, давж заалдах, хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх болон Үндсэн хуулиар олгосон тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй (Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1, Жаран тавдугаар зүйлийн 1). Үүний дагуу Улсын дээд шүүх дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр ШТХ-ийн төсөл (Засгийн газрын төсөл)-д заасныг заалтын дугаартай нь танилцуулья:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.1-д заасны дагуу хуулиар тусгайлан харьяалуулсан тохиолдолд хэрэг, маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх (25.6.1);
2. хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу давж заалдах болон хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах (25.6.2);
3. Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах бөгөөд тогтмол хэвлэн нийтлэх (25.6.4);
4. хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокуророос шилжүүлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх (25.6.5);
5. хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй, эсхүл харшилсан тухай шүүхийн саналыг хэлэлцэж үндэслэлтэй гэж үзвэл Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргах (25.6.7);
6. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, гишүүнээс чөлөөлөх, эгүүлэн татах тухай санал гаргах (25.6.8);

Үндсэн хуульд тодорхой заасан эдгээр бүрэн эрхээс гадна дараах асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхэд өгч ирснийг ШТХ-ийн төсөлд уламжлан тусгажээ:

7. Хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн хэргийн тогтоолд Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч дүгнэлт гаргасан, эсхүл Улсын ерөнхий прокурор эсэргүүцэл бичсэн бол хэргийг хянан шийдвэрлэх (25.6.9);[216]
8. бүх насаар нь хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийдвэртэй хэргийг гомдол, эсэргүүцэл гарсан эсэхээс үл хамааран хянан шийдвэрлэх (25.6.10);
9. Шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлагчид уламжлах (25.6.3);

Үндсэн хуулиар Улсын дээд шүүхэд хүлээлгэсэн чиг үүрэгт нь төдийлөн хамааралгүй, эрх хэмжээнээс нь хальсан шинжтэй дараах бүрэн эрхийг өгөхөөр төсөлд тусгажээ:

1. Шүүхийн шийдвэрийг бичих аргачлал, журмыг тогтоох (22.2);
2. Шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн зөвлөмж гаргах (25.6.3);
3. Шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн ШЕЗ-тэй хамтран сургалт (шүүгчийг давтан сургах, шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтныг дадлагажуулах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх) зохион байгуулах (25.6.3, 50.3, 74.1.6);
4. Шүүхийн судалгаа, шинжилгээ, тоон болон бусад мэдээлэл, сургалтын асуудлыг хариуцсан Судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн Улсын дээд шүүхийн дэргэд ажиллана (24.1);
5. Шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам болон хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, хуулийг илтэд буруу хэрэглэсэн бол тухайн шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварт дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ (58.1);
6. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны зургаан гишүүн нь Улсын дээд шүүх буюу давж

[216] Энэ заалт нь УЕП-т давуу байдал олгож байгаа тул Үндсэн хуулийн 14.1-д заасан "хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш" байх зарчмыг ноцтой зөрчих тул уг заалтыг төслөөс хасах эсхүл шүүгдэгч талын хүсэлт болон УЕП-ын эсэргүүцлийн аль алинаар хянан шийдвэрлэх боломжтойгоор зохицуулах нь зүйтэй.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

заалдах шатны шүүхийн шүүгч байх бөгөөд тэдгээрийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгоно (87.4);

7. Хуульд зааснаар танхим байгуулах (25.6.6). Аймаг, нийслэлийн шүүх шүүн таслах ажиллагааны төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх эрүү, иргэний хэргийн танхимтай байж болно. Танхимыг тухайн шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг харгалзан Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээр байгуулж, бүрэлдэхүүнийг тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална (29.3). Мөн, анхан шатны шүүхэд тодорхой хэрэг, маргааны төрлөөр танхимыг тухайн шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг харгалзан Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээр байгуулж, бүрэлдэхүүнийг тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална (32.3, 32.4).

Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.5-д заасны дагуу бусад асуудал шийдвэрлэх бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхэд олгож болох боловч энэ нь Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцсэн байх хэрэгтэй. Гэтэл, ШТХ-ийн төслөөр Үндсэн хуулийн бүрэн эрхээс нь гадуур олон бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхэд өгсөн байна. Эдгээр бүрэн эрх нь хамтдаа доод шатны шүүх болон түүний шүүгчдийг шатлан захирах, хянах үр дагавар үүсгэх магадлалтай. Тодруулбал, доод шатны шүүхийн шийдсэн хэрэг, маргааныг давж заалдах эсхүл хяналтын журмаар шийдвэрлэхээс гадна Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах, зөвлөмж гаргах, шүүхийн шийдвэр бичих аргачлал, журмыг тогтоох, сургалт явуулах, шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварт дүгнэлт гаргуулах (чөлөөлөх хүртэл үр дагавартай)-аар Мэргэшлийн хороонд хүргүүлэх, Мэргэшлийн хорооны 9 гишүүний 6 буюу гуравны хоёр нь Дээд шүүх буюу давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчээс бүрдүүлэх, шүүгчдийн зөвлөлд бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ орох (анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчид уг зөвлөлд зөвхөн төлөөллөө оролцуулах бол Улсын дээд шүүхийн бүх шүүгчид орох бөгөөд Шүүгчдийн зөвлөл нь Мэргэшлийн хорооны 9 гишүүний зургааг, ШЕЗ-ийн 10 гишүүний тавыг, Сахилгын хорооны 9 гишүүний 3-ыг тус тус сонгоно) зэрэг өргөн эрх мэдэлтэй байна. Дээд шүүхийн эдгээр эрх мэдэл нь хувь шүүгч хуулийг хэрхэн хэрэглэж хэрэг, маргааныг яаж шийдвэрлэх, шийдвэрээ яаж бичих гээд бараг бүх зүйл рүү нь хутгалдан орох, удирдан чиглүүлэх эрсдэл үүсгэнэ. Ийм өргөн бүрэн эрх бүхий Улсын дээд шүүхийн гаргасан тайлбар, зөвлөмж, сургалтын агуулга, шийдвэр бичих аргачлалд ягштал захирагдахгүй бол анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчид чөлөөлөгдөх эсхүл ийм айдастайгаар ажиллаж, шүүгчийн дотоод хараат бус байдлын зөрчиж магадгүй.

Англи-Америкийн тогтолцоо дахь stare decisis номлол болон Эх газрын тогтолцоо дахь давж заалдах буюу хяналтын журмаар гомдол гаргах зохицуулалт нь шүүх эрх мэдэл дэх хууль хэрэглээний нэгдмэл, зарчимч байдлыг хангах чиг үүргийг бүрэн гүйцэтгэдэг. Үүнээс илүү эрх мэдлийг ШТХ-ийн төсөлд байгаа шигээр Дээд шүүхэд төвлөрүүлэх нь анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдлыг аюулд оруулна. Бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх замаар тэдгээрийн улс орны хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангах, дээд шатны шүүхэд гомдол гаргах үндэслэл бүхий журамтай байх нь шүүгчийн хараат бус байдлыг эрстүүлэхгүйгээр хуулийн тайлбар, хэрэгжилтийг тууштай, нэгдэл болгоход хангалттай.[217]

Улсын дээд шүүх эсхүл давж заалдах шатны шүүхээс доод шатны шүүхэд заавал биелүүлэх шинжтэй тайлбар гаргах, зөвлөмж өгөх практикийг шүүгчийн дотоод хараат

[217] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion On Act CLXII Of 2011 On The Legal Status And Remuneration Of Judges And Act CLXI Of 2011 On The Organisation And Administration Of Courts Of Hungary*, CDL-AD(2012)001, 21.

бус байдалд төдийлөн нийцдэггүй. Доод шатны шүүхдээ зориулан хууль хэрэглээний асуудлаарх тайлбар, зөвлөмж гаргах бүрэн эрхийг Дээд шүүхэд өгөх агуулгатай хуулийн төсөл шүүгчийн дотоод хараат бус байдалд халдах тул түүнээсээ татгалзах саналыг Венецийн комисс Украинд ийнхүү өгч байжээ:

> Хараат бус шүүх тогтолцоонд дээд шатны шүүх нь хувь хэргүүдийг шийдвэрлэсэн шийдвэрүүдээрээ улсынхаа нутаг дэвсгэрт хэргийн эрх зүйн туйлбартай байдал (the consistency of case law)-ыг хангадаг. Шүүхийн жишигт албан ёсоор захирагддаг нийтлэг эрх зүйн уламжлалаас ялгаагүйгээр Иргэнлэг эрх зүйн доод шатны шүүхүүд нь давж заалдах журмаар шийдвэрээ хүчингүй болгуулахгүйн тулд дээд шатны шүүхийн шийдвэрүүдийн хөгжүүлсэн зарчмуудыг баримтлах хандлагатай байдаг. Мөн, шүүхийн өөр өөр салбар хоорондын тууштай байдлыг ч хангах баталгааг процессын хэм хэмжээгээр хангадаг. Одоогийн төсөл нь энэхүү зарчмаас хэт их зөрж байна. Хууль хэрэглээний асуудлаарх зөвлөмж/тайлбарыг доод шатны шүүхэд өгөх боломжийг Дээд шүүхэд… өгч байна. Энэ тогтолцоо нь Украинд үнэнхүү хараат бус шүүх эрх мэдлийн төлөвшүүлэхийг дэмжихгүй, харин ч шүүгчийг дээд албан тушаалтнаас өгсөн тушаал зааварт захирагдах төрийн захиргааны албан хаагч шиг ажиллуулдаг болгох эрсдэлтэй.[218]

Дээд шүүх нь шүүхийн хэргийн эрх зүйн нэгдмэл байдлыг хангахдаа хууль хэрэглээний асуудлаар ерөнхий зөвлөмж, тайлбарыг доод шатны шүүхэд хүргүүлэх замыг бус, харин хяналтын журмаар хэрэг, маргаан шийдвэрлэх замыг хэрэглэхээр хуульчлах тухай адил зөвлөмжийг Гүржид өгч байжээ.[219] Хуулийн тайлбарын нэгдмэл байдал нь заавал биелэгдэх шинжгүй шүүхийн практикийг судлах замаар хангагдах боломжтой.[220] Киевийн зөвлөмж хэлэхдээ: “Дээд шатны шүүхээс тайлбар, зөвлөмж, тогтоол гаргах явдлаас зайлсхийвэл зохих бөгөөд эдгээрийг хэрэгжүүлж буй нөхцөлд доод шатны шүүхэд заавал биелүүлэх шинжгүй байх ёстой. Үгүй бол энэ нь хувь шүүгчийн хараат бус байдалд халдана.”[221]

“Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхэд Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.4-өөр олгосон. Энэ заалтыг хоёр утгаар ойлгож ирсэн. Нэгд, Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.4-ийн утгыг Шүүхийн тухай 2012 оны хуулийн 17.3.1-д “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гаргах”-аар заасан байсан боловч Үндсэн хуулийн цэцийн 2015.03.11-ний өдрийн тогтоолоор хуулийн уг заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн хүчингүй болгосон. Хоёрт, Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.4-ийн утгыг шүүхүүд дэх хууль хэрэглээний практикыг судалсны үндсэн дээр үндэслэл бүхий тайлбар гаргах байдлаар ойлгох уламжлалт хандлага бий. Академич С.Нарангэрэл “Гол төлөв хуулийн тодорхой зүйл, заалтыг хэрэглэж байгаа шүүхийн практикыг судлан шинжилсний үндсэн дээр шүүхийн албан ёсны тайлбар гардаг уламжлал манай улсад хэдийнэ тогтсон байжээ” гэж бичжээ.[222] Судлаачийн хувьд эхний утга (Шүүхийн тухай 2012 оны хуульд байсан) нь

[218] European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion On The Draft Law Of Ukraine On The Judicial System, CDL-INF(2000)5, 4.
[219] CDL-AD(2014)030, Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe, on the draft Laws amending the Administrative, Civil and Criminal Codes of Georgia, §§ 33, 34
[220] OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 8.
[221] Мөн тэнд.
[222] С.Нарангэрэл, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангах асуудалд,” *Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль:*

Улсын дээд шүүхийн үзэмжийг зохих ёсоор хязгаарласан, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хүндэтгэсэн, олон улсын сайн туршлагад нийцсэн хувилбар тул хуульчлахыг дэмжинэ. Гэхдээ, энэ хувилбарыг хүлээн зөвшөөрөхгүй бол ядаж хоёр дахь буюу уламжлалт утгаар тодруулан хуульчлах хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.4-т "хуулийн тайлбар гаргах" гэж бичээгүй, харин "хуулийг зөв хэрэглэх талаар" тайлбар гаргах гэж бичсэн нь уг тайлбар "шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэсэн" хуулийг зөв хэрэглэх тухай гарах агуулга илэрхийлдэг. Иймд, Улсын дээд шүүх нь шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэхгүйгээр хуулийн заалтын талаарх хийсвэр тайлбар гаргахгүй. Улсын дээд шүүх "хуулийг зөв хэрэглэх талаар" тайлбар гаргахдаа шүүхийн шийдвэрүүдийг судалж үндэслэлээ бичээгүй байвал Үндсэн хуулийн уг заалтыг зөрчих магадлалтай.

ШТХ-ийн төслийн 25.6.4-ийг энд яригдсан хоёр утгын аль нэгээр тодруулж баталбал Улсын дээд шүүхэд "зөвлөмж гаргах" бүрэн эрх нэмж өгөх шаардлагагүй. Учир нь, хуулийг зөв хэрэглэх талаарх Улсын дээд шүүхийн тайлбар бол өөрөө зөвлөмжийн шинжтэй юм. Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 2-т "Улсын дээд шүүхийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байх бөгөөд түүнийг бүх шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлнэ," "Хэрэв Улсын дээд шүүхийн шийдвэр хуульд харшилбал түүнийг Улсын дээд шүүх өөрөө хүчингүй болгоно," "Улсын дээд шүүхийн тайлбар хуульд харшилбал хуулийг дагаж биелүүлнэ" гэж заасан. Эндээс үзэхэд Улсын дээд шүүхийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байж, бүх шүүх, бусад этгээд заавал дагаж биелүүлэх нь. Харин, "Улсын дээд шүүхийн тайлбар хуульд харшилбал хуулийг дагаж биелүүлнэ" гэсэн учраас уг тайлбар хуультай харшилсан гэх үндэслэлтэй бол тухайн тайлбарыг биелүүлэхгүй байх нь шүүгчид ч, бусад этгээдэд ч нээлттэй юм. Жишээлбэл, анхан, давж заалдах эсхүл хяналтын шатны шүүхийн шүүгч нь Улсын дээд шүүхийн тайлбар хуулийн тодорхой заалттай харшилж байна гэж үзвэл уг үндэслэлээ шийдвэртээ бичээд уг заалтын талаарх илүү дээр үндэслэлтэй тайлбараа хийж хэрэглэхийг Үндсэн хууль зөвшөөрчээ.

"Шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам болон хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, хуулийг илтэд буруу хэрэглэсэн бол тухайн шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварт дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ" гэсэн гэж Засгийн газрын төсөл (ШТХ, 58.1)-д буй заалтыг хасах шаардлагатай. Энэ болон үүнд холбогдох бусад заалтыг төслөөс хасах үндэслэлийг энэ өгүүллийн III бүлгийн Ж хэсэгт үзсэнтэй танилцана уу. Шүүхийн сургалт, судалгаатай холбоотой асуудлыг энэ хэсгийн төгсгөлд хөндөнө.

Санал: *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслөөс дараах заалтыг хасах буюу эргэн харах саналтай байна:*

1. *ШТХ-ийн төслийн 22.2-д "Шүүхийн шийдвэрийг бичих аргачлал, журмыг Улсын дээд шүүх тогтооно." гэснийг хасах;*
2. *ШТХ-ийн төслийн 25.6.3-аас "шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй хамтран сургалт зохион байгуулах, зөвлөмж гаргах," ШТХ-ийн төслийн 29.4.3-ээс "зөвлөмж гаргах," 50.3-аас "Улсын дээд шүүхтэй хамтран," 74.1.6-аас "Улсын дээд шүүх болон" гэснийг тус тус хасах;*
3. *ШТХ-ийн төслийн* 29.5.3-ийн "шүүн таслах ажиллагааны практикийг судалж мэдээлэл, зөвлөмж гаргуулах, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа Улсын дээд шүүхэд уламжлах;" гэснийг хасах;

эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл (ШУА-ийн Философийн хүрээлэн, 2020), 15-16.

4. *ШТХ-ийн төслийн 58.1-т "Шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам болон хуулийн тодорхой заалтыг ноцтой зөрчсөн, хуулийг илтэд буруу хэрэглэсэн бол тухайн шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварт дүгнэлт гаргуулахаар давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн тогтоол гаргаж, Мэргэшлийн хороонд хүргүүлнэ." гэснийг хасах;*

5. *ШТХ-ийн төслийн 87.4-д "Мэргэшлийн хорооны зургаан гишүүн нь Улсын дээд шүүх буюу давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч байх бөгөөд тэдгээрийг Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгож, Ерөнхий зөвлөлд санал болгоно." гэснийг хасах;*

6. *ШТХ-ийн төслийн 25.6.6-аас "Хуульд зааснаар танхим байгуулах" гэснийг хасах. Үүнтэй холбогдуулан ШТХ-ийн төслийн 29.3-ийг "Аймаг, нийслэлийн шүүхэд шүүн таслах ажиллагааны төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх эрүү, иргэний хэргийн танхимыг Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээр байгуулж, бүрэлдэхүүнийг тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална," мөн төслийн 32.4-ийг "Энэ хуулийн 32.3-т заасан танхимыг Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээр байгуулж, бүрэлдэхүүнийг тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална" гэж тус тус өөрчлөх.*

Улсын дээд шүүхийн шүүгч бүр судлаач туслах ажиллуулахаар хуульчлах

Улсын дээд шүүх нь хууль хэрэглээний асуудлыг хянан шийдвэрлэх, хуулийн тайлбар гаргах чиг үүрэгтэй учраас шүүгчдэд энэ талын судалгаа хийж чадварлаг, мэргэшсэн судлаачид Улсын дээд шүүхэд ажиллах шаардлага байгааг үгүйсгэхгүй. Жишээлбэл, УДШ-ийн шүүгч тус бүр нь туслахаас гадна судлаач туслахтай байх, судлаач туслахын албан тушаалын зэрэглэл, цалин хангамжийг өндөр тогтоож сайн судлаачид ажиллах нөхцөл хангавал хувь шүүгч бүрийн шийдвэр, санал маш сайн үндэслэлтэй гарахад хувь нэмэр болно. Ийм заалтыг Шүүхийн хуулийн төсөлд дараах байдлаар тусгах боломжтой:

Санал: *28 дугаар зүйл. Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн туслах, судлаач туслах*

28.1.Улсын дээд шүүхийн шүүгч нь нэг туслах, нэгээс гурав хүртлэх судлаач туслахтай байна.

28.2.Улсын дээд шүүхийн шүүгч туслах болон судлаач туслахаа өөрөө сонгон шалгаруулж авна.

28.3.Судлаач туслах нь Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн удирдлага дор Улсын дээд шүүхийн хянан шийдвэрлэх маргаантай холбоотой шалгалт, судалгаа хийх үүрэгтэй.

28.4.Судлаач туслах нь хууль зүйн магистр эсхүл докторын зэрэг хамгаалсан, харьцуулсан эрх зүйн судалгаа хийх чадвартай байх бөгөөд дараах шаардлагын аль нэгийг хангасан байна:

28.4.1. магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургуульд гурваас доошгүй жил ажилласан багш;

28.4.2. Улсын Их Хурал, эсхүл Засгийн газрын хууль зүйн асуудал эрхэлсэн нэгжид гурваас доошгүй жил ажилласан иргэн;

28.4.3.хуульч, эсхүл хуульчийн туслахаар гурваас доошгүй жил ажилласан иргэн;

28.4.4.магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн сургууль эсхүл судалгааны байгууллагад гурваас доошгүй жил хууль зүйн чиглэлээр ажилласан судлаач.

Шүүгчийн сургалт, судалгааны хүрээлэнг Дээд шүүхийн дэргэд бус, харин ШЕЗ-ийн дэргэд хэвээр байлгах үндэслэлүүд

Шүүгчийн болон шүүхийн захиргааны ажилтны мэргэшлийг дээшлүүлэх, давтан сургах сургалтыг голлон хариуцах нь зөв эсэхэд эргэлзэнэ. Эдгээр сургалтыг ШЕЗ зохион байгуулахад Улсын дээд шүүхтэй хамтрах байдлаар төсөл бичигдсэн боловч бодит байдалд шүүгчийн сургалтад Улсын дээд шүүх ноёлохоор байна. Шүүхийн сургалтын асуудал хариуцсан хүрээлэн ШЕЗ-ийн дэргэд биш Улсын дээд шүүхийн дэргэд байх учраас Улсын дээд шүүх сургалтын хөтөлбөр, багшлах бүрэлдэхүүн гэх мэтийг шийдвэрлэхэд давамгайлна. Шүүхийн тухай хуулийн (ШТХ)-ийн төслийн 24.1-т зааснаар Шүүхийн судалгаа, шинжилгээ, тоон болон бусад мэдээлэл, сургалтын асуудлыг хариуцсан Судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн Улсын дээд шүүхийн дэргэд ажиллах бөгөөд адил чиг үүрэгтэй бүтэц ШЕЗ дотор байхгүй байхаар байна. Судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгийн чиг үүрэг, ажиллах журмыг Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй зөвшилцөн батлах боловч уг хүрээлэнгийн хүрээлэнгийн бүтэц, орон тоог Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална (24.2, 24.3).

Шүүгчийн болон шүүхийн захиргааны ажилтны мэргэшлийг дээшлүүлэх, давтан сургах сургалтыг зохион байгуулахад Улсын дээд шүүх давамгайлах, гол асуудлыг мэддэг болох шаардлагагүй. Учир нь:

- Улсын дээд шүүх хяналтын шатны шүүхийн чиг үүргээсээ гадна хуулийн тайлбар, шүүхийн шийдвэр бичих аргачлал, журам гаргах эрх мэдлээ хэрэгжүүлж эдгээр нь шүүгчийн сургалтын агуулгыг тодорхойлох, улмаар Улсын дээд шүүх сургалтаар дамжуулан доод шатны шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй. Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн сургалтаар заасны дагуу шийдэхгүй эсхүл ажиллахгүй бол болохгүй гэсэн айдас үүсэхээс сэргийлэх үүднээс ШЕЗ уг сургалтыг зохион байгуулах нь зүйтэй.

- Улсын дээд шүүх шүүн таслах чиг үүрэгтэй, харин шүүхийн захиргааны чиг үүргийг Үндсэн хуулиар түүнд хариуцуулаагүй тул Улсын дээд шүүхэд сургалтын чиг үүрэг хуулиар өгвөл Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд харш болно. Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 3, Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т заасны дагуу Монгол Улсад шүүхийн захиргааны гол чиг үүргийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хариуцдаг бөгөөд шүүхийн захиргаанд шүүхийн сургалт, судалгаа багтдаг. Жишээлбэл, Войлайн Атеман, Сандра Елена нар Шүүхийн зөвлөлийн шилдэг туршлага судалгаандаа шүүхийн зөвлөлд дараах чиг үүрэг байж болно гэсэн:[223] (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.[224]

- Шүүхийн сургалт, судалгааны чиг үүргийг Ерөнхий зөвлөлөөс салгаж Улсын дээд шүүхэд өгснөөр Ерөнхий зөвлөлийн Үндсэн хуулийн чиг үүргээс салаалж хуваахын зэрэгцээ илүү давхар бүтэц бий болгоход хүргэнэ. Шүүхийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг орон тооны 10 гишүүнтэй байгуулчхаад түүний зарим чиг үүргийг салган өөр бүтцэд харьяалуулах нь үр нөлөөгүй шийдэл.

- Мэдээж ШЕЗ нь шүүгчийн сургалтад Дээд шүүхийн шийдвэрийг ашиглах, шаардлагатай тохиолдолд Дээд шүүхийн шүүгчийг сургагч багшаар ажиллуулах боломжтой.

---

[223] 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.

[224] Энэ талаарх дэлгэрэнгүйг дараах эх сурвалжаас үзнэ үү: О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам* (Нээлттэй нийгэм форум 2015).

- Улсын дээд шүүх нь хяналтын журмаар хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх замаар хуулийн нэгдмэл хэрэглээг хангах, шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэсэн, хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах зэрэг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь сайн судалгаа чухал. Ийм судалгааг нэг хүрээлэн бус, харин Улсын дээд шүүхийн шүүгч бүр 2-3 судлаач туслахтай байх, өндөр цалин, хангамжийг шийдвэрлэх хэрэгтэй бөгөөд энэ талаар хуульд тусгах саналыг дээр танилцуулсан.

- Улсын дээд шүүхээр хяналтын журмаар хэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэх замаар хуулийн нэгдмэл хэрэглээг хангадаг нь олон улсын жишиг. Дээд шүүх өөрөө сургалтаа хариуцаж, шүүгчдээрээ шүүгч нарт хичээл заалгах замаар нэгдмэл хэрэглээг хангах нь ховор бөгөөд энэ нь анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлтэй гэж үздэг.

2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 24.1-д “Ерөнхий зөвлөл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх үүрэг бүхий шүүхийн судалгаа, мэдээллийн байгууллагатай байхаар зааж, мөн хуулийн 10.1.4-т “шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтны дадлагажуулах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх сургалтыг Хуульчдын холбоо, Төрийн албаны зөвлөл болон сургалтын байгууллагатай хамтран зохион байгуулах” нь Ерөнхий зөвлөлийн хүний нөөцийн удирдлагад хамаарна гэж заасан. Энэ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш сайн хэрэгжиж буй чиг үүргийн нэг бол Шүүхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн, түүний үйл ажиллагаа учраас уг хүрээлэнг татан буулгах эсхүл Улсын дээд шүүхэд шилжүүлэх бодит үндэслэл алга.

- Шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр, практикийг урьд байгаагүйгээр судалдаг, судалгааны үр дүнгээ хэвлэдэг, хэрэглэдэг болсон. Энэ талаар хэвлэсэн олон судалгааны тайлангуудыг харна уу. Жишээ нь, улс төрчдөөр өөлүүлж, шүүмжлүүлээд байсан шүүгчийн цалинг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл дур зоргоороо өсгөөгүй, харин судалгаанд тулгуурласан юм. МУИС-ийн социологи, хууль, эдийн засгийн багш нарын судалгааны баг шүүгчийн цалинг хэр хэмжээтэй өсгөж байж шүүгчийн хараат бус байдал хангагдах талаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн захиалгаар судалсан.[225] Мөн, Ерөнхий зөвлөлөөс санаачлан ЕАБХАБ-д хүсэлт тавих замаар 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуульд хөндлөнгийн дүн шинжилгээ хийлгэж гадны нэртэй экспертүүдээс 2020 оны 3 сард зөвлөмж хүлээн авсан нь одоо Шүүхийн тухай хуулийн төслийг боловсронгуй болгоход ашиглагдаж байна.

- Шүүх эрх мэдэл сэтгүүлийг тогтмол гаргаж, шүүгч нарт хэрэгтэй судалгаа, анализ, мэдээлэл хүргэдэг болсон. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл шиг өргөн агуулгатай, цаг тухайдаа гардаг, олон хүнд хүрдэг хуулийн сэтгүүл Монголд одоогоор байхгүй гэхэд хилсдэхгүй.[226]

- Сүүлийн жилүүдэд шүүгчийн сургалт шинэ түвшинд гарсан. Улсын дээд шүүхийн болон бусад шүүхийн шүүгчид, их сургуулийн багш нарыг оролцуулан олон янзын хөтөлбөр боловсруулж, хичээл зааж эхэлсэн. Жишээ нь, Хүний эрх хичээлийн хөтөлбөрийг харна уу.[227] Шүүгчийн ёс зүйн хөтөлбөр, Хууль тайлбарлах аргын тухай зэрэг маш олон сайн хөтөлбөр боловсруулж баталсан. Энэ хөтөлбөрөөрөө сургалт явагдаж эхэлсэн.

- ШЕЗ нь Шүүхийн мэргэшсэн сэтгүүлчийн сургалтыг сүүлийн 5-6 жил явуулж олон арван сэтгүүлч нарт шүүх, хуулийн тухай суурь ойлголт, тулгамдсан асуудлын талаар мэдээлэл өгч ажиллаж байна.

---

[225] http://resource3.sodonvision.com/shuuh/file/2014/5/4k8aij0h0hdkbwrq2kn090tee/judge.pdf
[226] Жишээлбэл, эндээс нэгэн дугаарыг татан авч үзнэ үү: https://drive.google.com/file/d/0Bxws75r83FkJSTNjeW5aQWRzWWM/view
[227] http://www.judcouncil.mn/main/3388--.html

Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн Шүүхийн тухай хуулийн төслийн 51.1.5-д “шүүгч болон шүүхийн захиргааны ажилтныг дадлагажуулах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх сургалтыг Хуульчдын холбоо, Төрийн албаны зөвлөл болон сургалтын байгууллагатай хамтран зохион байгуулах” нь Ерөнхий зөвлөлийн шүүхийн хүний нөөцийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийн хүрээнд хамаарахаар зааж 2012 оны Шүүхийн тухай багц хуулийн ололттой талыг хадгалсан байна.

Шүүхийн зөвлөлтэй улсын хувьд тус зөвлөлд сургалтыг хариуцуулах нь элбэг. Киевийн зөвлөмжөөр “Шүүхийн зөвлөлтэй улсад тус зөвлөл шүүгчийн хууль зүйн боловсролд зориулсан зөвлөмж гаргаж болно. Энэ нь шүүгчийн үргэлжилсэн сургалтын талаарх зөвлөгөө, холбогдох ур чадварын талаар агуулна. Шүүгчийн тусгай сургалтад хуулийн мэргэжилтнүүдийн төлөөллийг татан оролцуулах хэрэгтэй”[228] гэжээ.

Шүүхийн сургалт явуулдаг бүтцийг Европын холбооны гишүүн 26 улс,[229] Молдав, Япон, Өмнөд Солонгосыг хамруулан харьцуулсан лавлагааг бэлтгэв (уг лавлагааг энэ өгүүллийн төгсгөлд буй “Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьцуулалт” гэсэн Хавсралтаас үзнэ үү). Судалгаанд хамрагдсан 29 улсыг дараах байдлаар дөрөв ангилан авч үзлээ:

(1) Шүүх ерөнхий зөвлөлд шүүгчийн сургалтыг хариуцуулсан улс 12 байна: (Бельги, Дань, Нидерланд, Испани, Итали, Ирланд, Свовак, Молдав, Румын, Унгар, Литв, Болгар зэрэг),

(2) Шүүх ерөнхий зөвлөлтэй боловч өөр байгууллага (ихэнхдээ Хууль зүйн яам)-д шүүгчийн сургалтыг хариуцуулсан улс 7 байна: (Португаль, Франц, Хорват, Мальт, Польш, Грек, Словен),

(3) Хууль зүйн яам шүүхийн захиргааг хэрэгжүүлдэг тохиолдолд шүүгчийн сургалтыг хууль зүйн яам эрхэлдэг (Чех, Герман, Австр, Люксенбург, Финланд, Швед),

(4) Дээд шүүх шүүхийн захиргааг хэрэгжүүлдэг тохиолдолд шүүгчийн сургалтыг дээд шүүх (Япон, Өмнөд Солонгос, Кипр) эрхэлдэг.

Шүүхийн захиргааны голлох чиг үүргийг хэн хэрэгжүүлж буйгаас хамааран шүүгчийн сургалтын бүтэц тодорхойлогдож байна. Жишээлбэл, шүүхийн захиргааг шүүхийн зөвлөл хэрэгжүүлдэг бол шүүхийн зөвлөл, хууль зүйн яам хэрэгжүүлдэг бол хууль зүйн яам, дээд шүүх хэрэгжүүлдэг бол дээд шүүх сургалтыг голлон хариуцах нь түгээмэл байна.

Судалсан 29 улсаас 20 нь шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийнх нь чиг үүрэг, бүрэн эрх харилцан адилгүй байх боловч шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй улсууд нь шүүхийн сургалтыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд эсхүл Хууль зүйн яаманд харьяалуулж байна. Эдгээр 20 улсын 12-т нь шүүгчийн сургалтыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 7 улсад нь Хууль зүйн яам (Португаль, Франц, Хорват, Мальт, Польш, Грек, Словен) хариуцаж байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй ч шүүгчийн сургалтыг хууль зүйн яаманд харьяалуулж буй нийт долоон улсын дөрөвт нь Хууль зүйн яам шүүхийн ерөнхий зөвлөл, шүүх, их сургууль зэрэг бусад байгууллагын төлөөллийг

[228] OSCE and Max Planck, “Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability,” (Kyiv, 23-25 June 2010), 5.

[229] Европын холбоо нийт 27 гишүүн улс байдаг боловч Латвын талаар бүрэн мэдээлэл олдоогүй учраас 26 улсыг нь судалсан.Латвийн Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийг шилжүүлэх, үнэлгээ хийх эрх хэмжээтэй. Шүүгчийн сургалтын төв (The Latvian Judicial Training Centre) нь шүүгч болон шүүхийн ажилтны сургалтыг хариуцдаг боловч хаана харьяалагддаг тухай мэдээлэл Англи дээр олдоогүй. Европын холбооны 17 гишүүн улсад тусдаа бие даасан шүүгчийн сургууль ажилладаг байна. Бусад гишүүн улсын хувьд шүүгчийн сургалтыг хууль зүйн яам, шүүхийн ерөнхий зөвлөл, эсхүл шүүхийн үйлчилгээний байгууллага хариуцдаг ажээ

оролцуулсан, бие даасан бүрэлдэхүүнд шүүгчийн сургалтыг хариуцуулжээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй 20 улсаас ганцхан Эстони шүүгчийн сургалтын байгууллагыг Дээд шүүхийн харьяалалд байлгах боловч анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн төлөөлөл тэдийгүй Хууль зүйн яам, Улсын Ерөнхий прокурор, Тартугийн их сургуулийн төлөөллийг заавал оролцуулдаг.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, хууль зүйн яам, дээд шүүхийн аль нь сургалтыг голлон хариуцсан эсэхээс үл хамааруулан сургалтын байгууллагын удирдлага болон сургалтын хөтөлбөрийг тодорхойлох бүрэлдэхүүнийг гурван шатны шүүх, хууль зүйн яам, их сургууль гэсэн тал талын оролцоотой бүрэлдэхүүнээр хангах хандлагатай байна. Хууль зүйн яам, Дээд шүүхийн дэргэд байдаг шүүгчийн сургалтын институт нь шүүгчдийн төлөөлөл тэдийгүй Хууль зүйн яам, их сургуулийн төлөөллийг хангаж байна. Мөн, шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь өөрөө сургалтын байгууллагыг харьялж байгаа тохиолдолд ч тухайн зөвлөл нь өөрөө тал талын төлөөллөөс бүрддэг билээ.

Санал: *ШТХ-ийн төслийн 25.6.3-аас Улсын дээд шүүх "шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй хамтран сургалт зохион байгуулах," 50.3-аас "Улсын дээд шүүхтэй хамтран," 74.1.6-аас "Улсын дээд шүүх болон" гэснийг тус тус хасах.*

Санал:

24.1.Шүүгчийн сургалт, судалгааны хүрээлэн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дэргэд ажиллана.

24.2.Шүүгчийн сургалт, судалгааны хүрээлэн нь удирдах зөвлөлтэй байна.

24.3.Удирдах зөвлөл нь уг хүрээлэнг удирдлагаар хангах, сургалтын хөтөлбөрийг тодорхойлно. 24.4.Удирдах зөвлөл нь 11 гишүүнтэй байх бөгөөд түүний 6 нь Нийт шүүгчдийн хуралдаанаас сонгосон анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгч, 4 нь Шүүхийн ерөнхий зөлөлөөс нээлттэй сонгон шалгаруулж томилсон хууль зүйн их, дээд сургуулийн багш, 1 нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын төлөөлөл байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Г. Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн тусгай саналыг хэвлэн нийтлэх[230]

Олон ардчилсан улсад шүүх, ялангуяа үндсэн хуулийн шүүх болон дээд шүүхийн шүүгчид тусгай санал нийтлүүлэх эрх эдэлдэг бөгөөд шүүгч нар заримдаа үндсэн хуулийн эсхүл хуулийн заалтыг хэрхэн тайлбарлах вэ гэдэг дээр санал зөрж, олонхоороо шийдвэрээ гаргадаг ч цөөнх болсон шүүгч тусгай саналаа нийтлүүлж болдог. Нийтлэг эрх зүйн бүл эсхүл Иргэнлэг эрх зүйн бүлтэй эсэхээс үл хамааран улсууд үндсэн хуулийн болон дээд шүүхийн шүүгчид тусгай санал нийтлэх эрхийг өгч байна. АНУ, Канад, Австрали, Шинэ Зеланд, Энэтхэг, Пакистан, Израилийн шүүхэд тусгай санал хэвлүүлж болдог. Түүнчлэн, Японы Дээд шүүх, Өмнөд Солонгосын Үндсэн хуулийн шүүх болон Дээд шүүхийн шүүгчид тусгай санал хэвлүүлдэг. Мөн, Европын холбооны 27 улсаас Португали, Финланд, ХБНГУ, Эстони, зэрэг 20 улсад тусгай саналыг хэвлүүлэхийг бүх маргаан дээр эсхүл зөвхөн үндсэн хуулийн маргаан дээр зөвшөөрдөг. Монголтой адилхан социализмаас ардчилал руу харьцангуй амжилттай шилжсэн Төв болон Зүүн Европын бараг бүх улс үүнийг зөвшөөрсөн байна.

Үндсэн хууль дахь хууль дээдлэх ёс, түүний нэг хэлбэр болох Үндсэн хууль эсхүл хуульд захирагдах зарчим нь шүүгчээс хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад

[230] Энэхүү саналын үндэслэлийг дараах өгүүллээс дэлгэрүүлэн уншина уу: О.Мөнхсайхан, "Цэцийн гишүүн болон дээд шүүхийн шүүгчийн тусгай саналыг нийтлэх нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй," *Эрх зүй* 35, Дугаар 3 (2016), 1-30.

хуулийг ягштал баримтлах гадна маргаан шийдвэрлэхдээ хуулийг хэрэглэхийг шаарддаг. Тусгай саналыг хэвлэх боломжгүй үед цөөнх болсон Дээд шүүхийн шүүгч хуулийг хэрхэн хэрэглэж байгаагаа илэрхийлэх, Үндсэн хууль эсхүл хуульд үнэнч гэдгээ харуулж чаддаггүй. Тусгай санал бичиж буй шүүгч энэ удаа биш гэхэд хожим олонхын алдааг засаж залруулахад хувь нэмрээ оруулдаг. Түүнчлэн, тусгай санал нь хувь шүүгч хуулийг хэрэглэхдээ хэр зарчимч ханддаг вэ гэдгийг олон нийтэд үзүүлдэг. Дээд шүүхээс заримдаа өөрийн өмнөх шийдвэрээ үгүйсгэсэн шийдвэр гаргадаг бөгөөд адил асуудлаарх хоёр янзын шийдвэрийн аль алиныг гаргасан бүрэлдэхүүнүүдэд зарим шүүгчид давхардаж орсон байдаг. Тусгай санал хэвлүүлэх эрхгүй тохиолдолд олон нийт эдгээр шүүгч өөрийн өмнөх шийдвэрийн тулгуурласан зарчмаа дэмжсэн үү, эсхүл эсрэг санал өгсөн үү, тийм бол өөрөөр шийдвэрлэх хангалттай үндэслэл гаргасан уу гэдгийг мэдэх ямар ч боломжгүй учраас зарчимгүй шүүгчид далдлагдаад өнгөрдөг.

Ардчилсан ёс шүүх дээр наанадаж дөрвөн утгаар хэрэгждэг. Юуны өмнө, шүүх бүрэлдэхүүн маргааны талаарх шийдвэрээ олонхын саналаар гаргадаг. Хоёрт, шүүгч олонхоос өөр байр суурь, үндэслэлтэй байгаагаа илэрхийлэхийг хориглох нь түүний итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ноцтой хязгаарладаг. Ардчилсан нийгмийн мөн чанарт олонхын эсрэг шүүгчийн саналаа хэвлүүлэх эрх чөлөө зайлшгүй агуулагдах ёстой. Гуравт, ардчилсан ёс шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтэлдэг байх төдийгүй шүүх өөрөө шийдвэрийнхээ үндэслэлийг ил тод бичихийг шаарддаг. Шүүгч хуулийн дагуу хуулийг хэрэглэж маргааныг шийдвэрлэх, ийнхүү хэрэглэж байгаагаа шийдвэртээ бичиж харуулах ёстой. Үндэслэлтэй шийдвэр бичих нь заавал мөрдөх зарчим болсон цагт дур зорго хумигддаг. Дөрөвт, тусгай санал хэвлэгдсэнээр тухайн маргааны ээдрээ төвөгтэй байдлыг ойлгоод зогсохгүй олонх болон цөөнхийн хүлээн зөвшөөрсөн хуулийн тайлбаруудыг харьцуулах, тэдгээрийн үндэслэлийг хэлэлцэх боломжийг хуульчид, судлаачид, олон нийтэд өгдөг. Энэ хэлэлцүүлэг нь хууль тогтоомжийн шинэчлэл эсхүл адил төстэй дараагийн маргааныг шүүх өөрөөр шийдвэрлэхэд хүргэж болно. Түүнчлэн, хуулийн оюутнууд шүүхийн шийдвэр болон тусгай саналыг харьцуулан судалж анализ хийх, хууль тайлбарлах ур чадвараа хөгжүүлдэг, хуулийн мөн чанарыг илүү сайн ойлгож авдаг. Цөөнх болсон шүүгч нь бусад шүүгчдийн үндэслэлийг шүүмжлэхийн хажуугаар өөрийн үндэслэлийг ил хэлдэг учраас шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл сайжирдаг, чанарждаг.

Тусгай саналаа нийтлэх нь хуулийг хамгийн үндэслэлтэйгээр ойлгож хэрэглэх, бичиж илэрхийлэх боломжийг шүүгчид өгдөг. Тусгай саналаа нийтлэх эрхгүй бол шүүгч хуулийн тухай энэ ойлголтоо илэрхийлэх боломжгүй болдог. Тиймээс, шүүгч тусгай саналаа хэвлэх эрхтэй байх нь тухайн шүүгч хуулийг хэрэглэх, шийдвэр гаргах тал дээр бүрэлдэхүүний бусад шүүгчээс хараат бус байгааг харуулдаг. Тусгай санал хэвлүүлэх нь шүүгчид бие биенээсээ харилцан хараат бус байгаа, тухайн шүүгч бие даан боддог, ухамсраа сонсдог гэдгийг илтгэдэг.

Монгол Улсад Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн болон ердийн шүүхийн шүүгчид тусгай саналаа бичгээр гаргаж хэрэгт хавсаргах боломжтой байсан ч шүүхийн шийдвэрийн хамт нийтлүүлэх эрхгүй явж ирсэн. Тусгай саналаа нийтлүүлэх эрхийг 2012 онд Улсын дээд шүүхийн шүүгчид өгөхөөр хуульчилсан. 2012 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 31.6-д “Хяналтын шатны шүүх шийдвэрээ энэ хуулийн 31.5-д заасан тусгай саналын хамт, бусад шүүх шийдвэрээ өөрийн цахим хуудсанд байрлуулж, хэвлэн нийтэлнэ” гэж заасан байсан. Гэвч, уг заалтад “энэ хуулийн 31.5-д заасан тусгай саналын хамт...” хэмээн Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн тусгай саналыг заавал хэвлэн нийтлэхээр хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1-ийн “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана,” Тавин хоёрдугаар зүйлийн 1-ийн “Бүх шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар хянан хэлэлцэж шийдвэрлэнэ” гэсэн

заалтыг тус тус зөрчсөн гэж Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны 5 дугаар дугаар тогтоолоор дүгнэж, уг заалтыг хүчингүй болгосон. Цэцийн энэхүү шийдвэр Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн тусгай саналыг заавал хэвлэн нийтлэх[231] нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн гэсэн утгатай. Тиймээс, Улсын дээд шүүхийн шүүгч тусгай саналаа хэвлэн нийтлэх эрх эдлэх байдлаар хууль батлах нь Үндсэн хууль зөрчихгүй юм.

Дээр дурдсан үндэслэлээр Улсын дээд шүүхийн шүүгчид тусгай саналаа хэвлэн нийтлэх эрх олгосон байдлаар хуульчлах саналтай байна. Засгийн газрын төсөл (ШТХ 17.1.6)-д Шүүгч "шүүх бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэж байгаа хэргийн талаар шүүгч саналаа бие даан гаргах, тусгай саналтай бол бичгээр гаргаж хэрэгт хавсаргах" бүрэн эрхтэй гэж заасан ч уг саналыг хэвлэн нийтлэхийг зөвшөөрөөгүй байгаа ерөнхий зохицуулалтыг эргэж харах хэрэгтэй. Ерөнхийлөгчийн төсөл (ШТХ 17.7)-д "Хяналтын шатны шүүх нь шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангах зорилгоор энэ хуулийн 17.5-д заасан тусгай саналыг зөвлөлдөх тасалгааны нууцыг задруулахгүйгээр өөрийн цахим хуудсанд байрлуулж, хэвлэн нийтэлж болно" гэж заасан нь тусгай саналыг хэвлэх боломжийг илүү олгосон боловч түүнийг хэвлэх эсэхийг УДШ-ийн шүүгч бус, харин УДШ шийдвэрлэх мэт ойлгогдох боломжтой тул тодруулан заан хэрэгтэй.

Санал. *Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн ШТХ-ийн төслийн 22.5-т "Шүүх хамтын зарчмаар хэрэг, маргааныг хянан хэлэлцэхдээ олонхын саналаар шийдвэр гаргана." гэсний дараа "Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч нь тусгай саналаа уг шүүхийн цахим хуудсанд байрлуулж, хэвлэн нийтлэх эрхтэй" гэж нэмэх.*

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын Засгийн газраас Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн төслийг боловсруулж УИХ-д 2020.04.10-нд өргөн мэдүүлсэн бол Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Шүүхийн тухай болон Шүүгчийн эрх зүйн байдал, сахилга, хариуцлагын тухай хуулийн төслүүдийг 2020.04.23-ны өдөр мөн өргөн мэдүүлсэн. Засгийн газрын төслийн эхний буюу 2020.01.31-ний хувилбарт өгсөн саналаас[232] тухайн төсөлд тусгагдсан саналын дийлэнхийг энэхүү өгүүлэлд оруулаагүй, харин Засгийн газрын төсөлд хүлээн авсан ч Ерөнхийлөгчийн төслөөр үгүйсгэгдсэн саналуудыг дахин тодруулж оруулсан. Мөн, өмнө нь санал өгөөгүй чухал асуудлууд болон эдгээр төслийн хувьд зарчмын ялгаатай байгаа асуудлууд дээр саналаа бичив. Эдгээр санал нь олон улсын сайн туршлага болон 2019.11.14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалд нийцэж буй эсэх дээр хийсэн судлаачийн дүгнэлт юм. Өгүүллийг нэгтгэн дүгнэж Шүүхийн тухай хуулийн төсөлд тусгах саналыг дөрвөн хүрээнд ангилан танилцуулъя.

"Шударга бусын хонгил"-ыг нурааж шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах нь

- 2019.11.14-ний өдөр Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-ийг "Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно" гэж өөрчилсөн. Иймээс, шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий

[231] ШТХ-ийн 31.6 нь тусгай саналыг заавал хэвлэн нийтлэхийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчид үүрэгжүүлээгүй, харин тухайн шүүгчид эрх байдлаар хэрэгждэг гэсэн тайлбар хийх боломжтой байсан ч Цэц үүнийг хүлээн зөвшөөрөөгүй. Жишээлбэл, Дээд шүүхийн шүүгч Д.Мөнхтуяа ингэж хэлж байсан: "Тусгай санал бичсэн бол веб сайтад нийтлэх нь шүүгчийн биш тамгын газрын үүрэг байдаг. Тусгай санал бичих эсэх нь тухайн шүүгчийн сонголтын л асуудал юм. Заавал бичих үүрэг хүлээлгээгүй. Харин шүүгч тусгай санал бичсэн бол Дээд шүүх цахим хуудсан дээрээ тавих, хэвлэн нийтлэхийг үүрэгжүүлсэн заалт байгаа. Тамгын газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үүрэг юм даа. Энд шүүгч нарыг үүрэгжүүлсэн юм байхгүй." Улсын дээд шүүхийн шүүгч Д.Мөнхтуяа: Цэцийн шийдвэрийн тухай би өөр бодолтой байна, itoim, 2016.10.05, http://itoim.mn/index.php/site/news/6651

[232] О.Мөнхсайхан, *Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал* (УБ: Нээлттэй нийгэм форум 2020), https://www.forum.mn/res_mat/2020/Shuuhiin_huuliinTusuldSanal.pdf

шүүгчийг томилох, түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, ШЕЗ болон Шүүхийн сахилгын хорооны гишүүнийг санал болгох, томилох зэрэг Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээр хуульчлахаас татгалзах;

- Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчид нь дотроосоо шууд сонгодог байхаар заах;

- Ерөнхийлөгч Улсын дээд шүүхийн санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоос татгалзсан бол үндэслэлээ мэдэгдэхийг үүрэгжүүлэх, үндэслэл тогтоогдоогүй бол Улсын дээд шүүхийг хуралдаанд оролцсон гишүүний дийлэнх олонхын саналаар тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, харин үндэслэл тогтоогдсон бол хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгохоор зохицуулах;

- Ерөнхий шүүгч “Шүүх хуралдааныг даргалах, хуульд өөрөөр заагаагүй бол шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах” гэж заасныг тодорхой болгох. Өөрөөр хэлбэл, шүүх хуралдааныг даргалах, шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилох журмыг тодорхой, объектив шалгууртай байхаар хуульчлах;

- “Давж заалдах журмаар шийдвэрлэх шүүх бүрэлдэхүүнийг Зөвлөгөөнөөр хэлэлцүүлж, томилсон шийдвэрийг албажуулах,” “тухайн шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд танхим харгалзахгүй оролцох” бүрэн эрхийг Давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчид өгөхөөс татгалзах, үүний оронд шүүх бүрэлдэхүүнийг хуваарилах тодорхой, объектив журмыг хуульчлах;

- Хяналтын шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч тухайн шүүхийн “шүүн таслах ажиллагаанд танхим харгалзахгүй оролцох” заалтыг, мөн Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч нь “хэргийн харьяаллын талаар шүүх болон танхим хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэх,” Давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч “шүүн таслах ажлын чиглэлээр тодорхой хэргийн харьяаллын талаар анхан шатны шүүхийн хооронд гарсан маргааныг хянаж зохих харьяаллыг тогтоох” бүрэн эрхийг, түүнчлэн Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч “танхимын тэргүүний ажлыг удирдах,” Шүүхийн судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн захирлыг томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхийг тус тус хасах;

- “Тухайн шүүхийн нийт шүүгчээс бүрдсэн шүүгчдийн зөвлөгөөн хэрэг, нэхэмжлэл, гомдол, хүсэлт хуваарилах журмыг батлах” гэж хуульчлахаас татгалзах, харин хэргийг бүрэн автоматаар (хүний оролцоогүйгээр) хуваарилах эсхүл бүх шүүхүүд мөрдөх тодорхой, объектив шалгуураар хуваарилахаар хуульчлах.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ба шүүгчийг шилж олохуй

- 2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно” гэж гэж заасан. Энэхүү заалтын дагуу Монгол Улсын нийт шүүгчдийг багтаасан бүрэлдэхүүнээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч гишүүнийг анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүх тус бүрийн төлөөллийг хувь тэнцүүлэн хангаж шууд сонгохоор хуульчлах;

- ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүнд нэр дэвшигчийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар тодруулж УИХ эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо томилгооны сонсгол хийсний үндсэн дээр дийлэнх олонхын саналаар томилох, нээлттэйгээр сонгон шалгаруулах журмыг нарийвчлан хуульчлах. Сонгон шалгаруулалтыг хийх 2 хувилбар байгаагаас нэгийг нь хуульчлах боломжтой: Нэгд, УИХ энэхүү сонгон шалгуурлалтыг эрхлэн явуулах Ажлын хэсгийг олон талын төлөөлөлтэй (УИХ дахь олонх болон цөөнх, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн их, дээд сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдаан, Хүний эрхийн форум, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл)-гээр байгуулж, уг ажлын хэсэг нь дийлэнх олонхын саналаар нэр дэвшигчийг тодруулахаар хуульчлах. Хоёрт, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн их, дээд сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдаан, Хүний эрхийн форум, Хүний эрхийн үндэсний комисс гэсэн таван тусдаа субъект ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүний сонгон шалгаруулалтыг тус тусдаа эрхлэн явуулаад тус бүр нэг хүнийг санал болгохоор хуульчлах;
- ШЕЗ-ийн гишүүний бүрэн эрх сонгож, томилсноор эхэлж, дараагийн гишүүн сонгогдож, томилогдсоноор дуусгавар болохоор заах;
- ШЕЗ-ийн гишүүнээр ажиллаж байхдаа болон бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш гурван жилийн дотор шүүгчийн эсхүл ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшихийг хориглох;
- ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Шүүгчдийн зөвлөл дийлэнх олонхын саналаар, шүүгч биш гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг УИХ (эсхүл Хууль зүйн байнгын хороо) нээлттэйгээр хэлэлцэж дийлэнх олонхын саналаар шийдвэрлэх;
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд төвлөрүүлэх шаардлагагүй бүрэн эрхийг хасах (ямар бүрэн эрхийг ШЕЗ-өөс хасах, зохистой хуваарилах вэ гэдгийг энэ өгүүллийн III бүлгийн Д хэсгээс үзнэ үү);
- ШЕЗ-ийн хуралдааныг нээлттэй явуулах, хуралдааныхаа товыг гурваас доошгүй хоногийн өмнө зарлаж хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл, нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, сонирхсон иргэдийг танхимын багтаамжийн хүрээнд болон цахим хэлбэрээр оролцуулах боломжоор хангахаар заах;
- ШЕЗ-ийн шийдвэрээ өөрийн цахим хуудсанд тогтмол нийтлэх, ажлын тайлангаа цахим хуудсанд жил бүр нийтлэхээр хуульчлах;
- Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгаж, ШЕЗ өөрөө шүүгчийн сонгон шалгаруулалт хийсний үндсэн дээр шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид санал болгох;
- Давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүнээс хүргүүлсэн тогтоолын дагуу Мэргэшлийн хороо шүүгчийг ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн хувьд албан тушаалдаа тэнцэхгүй гэж үзэн дүгнэлт гаргасан бол шүүгчийг чөлөөлөх зохицуулалтыг хасах.

Шүүгчийн сахилга ба Шүүхийн сахилгын хороо:

- Шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, урьдчилан харж үйл ажиллагаа зохицуулах боломжийг шүүгчид олгох, шүүхэд итгэх итгэлийг хамгаалахын тулд шүүгчид

хориглох зүйлсийг тодорхой, дэлгэрэнгүй жагсаах, эдгээрийг зөрчвөл сахилгын шийтгэл ногдуулахаар хуульчлах (ямар сахилгын зөрчлийг жагсаах вэ гэдгийг энэ өгүүллийн IV бүлгийн А хэсгээс үзнэ үү);

- Шүүгчийн сахилгын зөрчилд ногдуулах шийтгэлийн төрлийг олшруулах (хаалттай сануулах, нээлттэй сануулах, зэрэг дэвийг зургаан сараас хоёр жил хүртэл хугацаагаар бууруулах, зургаан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалинг бууруулах, нэг жил хүртэл хугацаагаар шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, огцруулах шийтгэлийг хуульчлах);
- Шүүгчийн сахилгын зөрчил гарснаас хойш 5 жилээс илүү хугацаа өнгөрсөн бол сахилгын шийтгэл ногдуулахгүй байх, гомдол, мэдээллийг Сахилгын хороонд гаргаснаар хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсоох, шүүгчид огцруулах шийтгэл ногдуулахаар зөрчил гаргасан бол энэхүү хөөн хэлэлцэх хугацаа үйлчлэхгүй байхаар заах;
- Сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнийг 9 гишүүнтэй байх, даргаа дотроосоо шууд сонгохоор хуульчлах;
- Шүүхийн сахилгын хорооны 9 гишүүний дөрөв нь шүүгч байх, эдгээр шүүгч гишүүний 2-ыг анхан шатны шүүгчдээс, 2-ыг давж заалдах шатны шүүгчдээс нийт шүүгчдийг багтаасан бүрэлдэхүүн шууд сонгох;
- Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч биш таван гишүүнд нэр дэвшигчийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар тодруулж УИХ эсхүл түүний Хууль зүйн байнгын хороо томилгооны сонсгол хийсний үндсэн дээр дийлэнх олонхын саналаар томилох, нээлттэйгээр сонгон шалгаруулах журмыг нарийвчлан хуульчлах. Сонгон шалгаруулалтыг хийх 2 хувилбар байгаагаас нэгийг нь хуульчлах боломжтой: Нэгд, УИХ энэхүү сонгон шалгуурлалтыг эрхлэн явуулах Ажлын хэсгийг олон талын төлөөлөлтэй (УИХ дахь олонх болон цөөнх, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн их, дээд сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдаан, Хүний эрхийн форум, Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл)-гээр байгуулж, уг ажлын хэсэг нь дийлэнх олонхын саналаар нэр дэвшигчийг тодруулахаар хуульчлах. Хоёрт, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, магадлан итгэмжлэгдсэн хууль зүйн их, дээд сургуулиудын төлөөлөгчдийн нэгдсэн хуралдаан, Хүний эрхийн форум, Хүний эрхийн үндэсний комисс гэсэн таван тусдаа субъект ШЕЗ-ийн шүүгч биш таван гишүүний сонгон шалгаруулалтыг тус тусдаа эрхлэн явуулаад тус бүр нэг хүнийг санал болгохоор хуульчлах;
- Шүүхийн сахилгын хороо нь шүүгчийн сахилгын анхан шатны журмаар нэг удаа л шийдвэрлэх;
- Зөвхөн сахилгын хэргийг шийдвэрлэсэн Сахилгын хорооны магадлалын талаарх гомдлыг Улсын дээд шүүх хянан шийдвэрлэх, Улсын дээд шүүхийн эрх хэмжээг тус магадлал дахь зөвхөн хууль зүйн асуудлаар хязгаарлах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Улсын дээд шүүх:

- Шүүгч, өмгөөлөгч, прокуророо төдийгүй хууль зүйн их, дээд сургуулийн багшаар ажилласан туршлагатай хуульч болзол, шаардлага хангасан бол Улсын дээд шүүхэд нэр дэвшихийг зөвшөөрөх;
- Улсын дээд шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөн шүүгчээс бүрдэхээр шууд заан хуульчлах;
- Шүүхийн шийдвэрийг бичих аргачлал, журмыг тогтоох, зөвлөмж гаргах, ШЕЗ-тэй хамтран шүүгчийн сургалт зохион байгуулах (Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх судалгааны хүрээлэнд сургалтын чиг үүрэг өгөхөөс татгалзах), шүүгчийн мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварт дүгнэлт гаргуулахаар Мэргэшлийн хороонд хүргүүлэх бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхэд өгөхөөс татгалзах (мөн, Улсын дээд шүүх хуульд заасны дагуу тахим байгуулахдаа Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэдэг байх);
- Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч нь тусгай саналаа уг шүүхийн цахим хуудсанд байрлуулж, хэвлэн нийтлэх эрхтэй байхаар заах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Хавсралт: Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьцуулалт

(1) Шүүх ерөнхий зөвлөлд шүүгчийн сургалтыг хариуцуулсан улсууд

Шүүгчийн сургалтын бүтцийн ерөнхий нэр	Шүүхийн захиргаа голлон хэрэгжүүлдэг субъект	Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьяалал
1. Belgium: the Institute of Judicial Training	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, сургалт, хуулийн төслийн санал, шүүхтэй холбоотой гомдлыг шалгах эрх хэмжээтэй.	**Шүүхийн дээд зөвлөл:** Шүүхийн сургалтын хүрээлэн шүүгч, прокурор, шүүхийн ажилтны сургалтыг хариуцдаг. Шүүхийн дээд зөвлөлийн баталсан хөтөлбөрөөр сургалт явуулдаг. Шүүхийн дээд зөвлөл болон Хууль зүйн яам нь Шүүхийн хүрээлэнгийн удирдах зөвлөлд байдаг. Шүүгчийн сургалтыг шүүгчийн хараат бус байдлын нэг чухал баталгаа гэж үздэг.[233]
2. Bulgaria: the National Institute of Justice	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилга, хуулийн төслийн саналын эрх хэмжээтэй	**Шүүхийн дээд зөвлөл:** Шүүхийн тогтолцооны тухай хууль болон Шүүхийн дээд зөвлөлийн баталсан журмаар зохицуулагддаг. Харьцангуй бие даасан институт бөгөөд түүний Удирдах зөвлөлийн таван гишүүнийг Шүүхийн дээд зөвлөл, хоёр гишүүнийг Хууль зүйн яам таван жилээр томилдог.[234]
3. Denmark: the Court Administration	Шүүхийн захиргааны байгууллага, Шүүгчийн томилгооны зөвлөл, шүүгчийн сахилгыг тусдаа байгууллага хариуцдаг	**Шүүхийн захиргааны байгууллага** нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[235]
4. Spain: the School for the Judiciary	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл	**Шүүхийн ерөнхий зөвлөл** нь Шүүхийн сургуулийг хариуцаж шүүгчийн сургалтыг явуулдаг.[236] Шүүхийн сургууль нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд харьяалагддаг. ШЕЗ нь Шүүхийн сургуулийн бүтэц, үйл ажиллагааны журмыг баталж, түүний захирал болон багш нарыг томилдог. Шүүх эрх мэдлийн тухай хуулийн 560 дугаар зүйлийн 11.a.
4. Italy: the School for the Judiciary	Шүүхийн дээд зөвлөл нь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сургалт, сахилга хариуцдаг.	**Шүүх эрх мэдлийн дээд зөвлөл.** Шүүх эрх мэдлийн дээд зөвлөлийн харьяанд Шүүх эрх мэдлийн сургууль ажилладаг. Шүүх эрх мэдлийн сургуулийн удирдах зөвлөл нь 12 гишүүнтэй бөгөөд түүний 7 нь шүүгч болон прокурор, 3 нь их сургуулийн профессороос, 2 нь 10-аас доошгүй жилийн туршлагатай өмгөөлөгчдөөс сонгогддог байна. Энд орж ажиллах шүүгч, прокурор, профессор нь одоо ажиллаж байгаа болон тэтгэвэрт гарсан байж болно.[237]
5. Lithuania: the National Court Administration's Training Centre	Шүүхийн зөвлөл: сонгон шалгаруулалт	**Шүүхийн зөвлөл** нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[238] Хууль зүйн яам мөн оролцдог.
6. Hungary: The National Council of Justice	Шүүхийн үндэсний зөвлөл	**Шүүхийн үндэсний зөвлөл** нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[239]
7. Netherlands: the Justice Studies Centre	Шүүхийн зөвлөл: шүүгчийн сургалт, сонгон шалгаруулалт хариуцдаг. Шүүгчийн сахилга руу	**Шүүхийн зөвлөлийн** харьяа Шүүхийн судалгаан төв нь шүүгчийн сургалт хариуцдаг. Энэ төв нь Хууль зүйн яамнаас хараат бусаар ажилладаг.[240]

[233] http://www.questionegiustizia.it/rivista/2016/1/vandebroeck.pdf
[234] http://www.nij.bg/Articles/Articles.aspx?lang=en-US&pageid=498
[235] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/domstolsstyrelsendenmark.pdf
http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx
[236] http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/Spain/
[237] http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/Italy/
[238] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/ttlithuania.pdf
[239] https://e-justice.europa.eu/contentnationaltrainingstructuresforthejudiciary-406-en.do
[240] http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/Nehterlands/

	ордоггүй.	
8. Romania: the National Institute of Magistracy	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, сахилга	**Шүүхийн дээд зөвлөл** нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[241]
9. Slovakia: The Judicial Academy	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, сахилга	**Шүүхийн дээд зөвлөл** нь Хууль зүйн сайдтай зөвшилцөн шүүгчийн сургалтын агуулгыг тодорхойлж, Шүүхийн академийн удирдах зөвлөлийн таван гишүүнийг сонгодог.[242] Шүүхийн академи нь шүүгч, прокурор, шүүхийн ажилтны сургалтыг хариуцдаг.
10. Ireland: The Judicial Studies Institute linked to the Courts Service of Ireland	Шүүхийн үйлчилгээний зөвлөл: шүүхийн менежмент, мэдээлэл, барилга, тоног төхөөрөмж гэх мэт шүүхэл үйлчлэх эрх хэмжээтэй. Сахилгын болон сонгон шалгаруулалтын эрх мэдэлгүй.	**Шүүхийн үйлчилгээний зөвлөл** (18 гишүүнтэй)-д харьяалагддаг Шүүхийн сургалтын хүрээлэн.[243] Энэ хүрээлэн нь шүүгчийн сургалт явуулдаг.
11. Moldavia: the National Institute of Justice	Шүүхийн дээд зөвлөл	Шүүхийн хүрээлэн нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг. Шүүхийн хүрээлэн нь Удирдах зөвлөл болон Захиралтай. Удирдах зөвлөл нь 13 гишүүнтэй бөгөөд үүний долоог Шүүхийн дээд зөвлөл, 4-ийг Прокурорын дээд зөвлөл, нэгийг Хууль зүйн сайд, нэгийг их сургуулиудын ректоруудын зөвлөлөөс тус тус томилдог. Modvaliva Law on National Institute of Justice, 2006.

(2) Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй өөр байгууллага (хууль зүйн яам)-д шүүгчийн сургалтыг хариуцуулсан улсууд

Шүүгчийн сургалтын бүтцийн ерөнхий нэр	Шүүхийн захиргааг голлон хэрэгжүүлдэг субъект	Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьяалал
1. Portugal : the Centre for Judicial Studies	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилга	**Хууль зүйн яам болон холимог бүрэлдэхүүн.** Хууль зүйн яам нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг. Гэхдээ, Шүүгчийн сургалтын хөтөлбөрийн зөвлөлд Шүүхийн дээд зөвлөлийн төлөөлөл байдаг бөгөөд Шүүхийн дээд зөвлөл шүүгчийн сургалт зохион байгуулж болдог.[244]
2. France: the National School for the Judiciary the National School of Clerks	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилга	**Хууль зүйн яам болон холимог бүрэлдэхүүн.** Шүүх эрх мэдлийн үндэсний сургууль нь шүүгч болон прокурорын сургуулийг эрхэлдэг. Энэ сургууль Хууль зүйн яаманд харьяалагддаг ч удирдлага болон санхүүгийн хувьд бие дааж ажилладаг. Сургуулийн удирдах зөвлөлд шүүх, хууль зүйн яам, хууль зүйн бусад мэргэжлийн төлөөлөл багтдаг.[245]
3. Croatia: the Judicial Academy of Croatia	Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилга хариуцдаг.	**Хууль зүйн яам болон холимог бүрэлдэхүүн.** Шүүхийн академи нь шүүгч болон прокурор болох хүмүүс, мөн шүүгч болон прокурорын үргэлжилсэн сургалт, шүүхийн захиргааны ажилчдыг зохион байгуулдаг байна. Шүүхийн академи нь 2004 онд Хууль зүйн яамны харьяанд байгуулагдсан 2010 оноос түүнээс бие даасан байдлаар зохион байгуулагдсан. Шүүгч, прокурор, хуулийн профессор, уг академийн тамгын газрын төлөөлсөн 9 гишүүн бүхий хороо Шүүхийн академийн

[241] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/csmromania.pdf
[242] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/sudnaradaslovakiamarch2015.pdf
[243] http://www.courts.ie/Courts.ie/Library3.nsf/PageCurrent/F29F0FE5562A80A480257FB000577C73?opendocument&l=en
[244] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/csmportugal.pdf
[245] https://www.enm.justice.fr/sites/default/files/publications/plaquette2017EN.pdf
http://www.ejtn.eu/About-us/Members/France/

www.nli.gov.mn Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

		удирдлагыг хэрэгжүүлж стратегийн шийдвэр гаргадаг. Хөтөлбөрийн хороо нь шүүгч, прокурор, хуулийн профессороос бүрддэг.[246]
4. Malta: the Judicial Studies Committee	Шүүхийн захиргааны комисс: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, сахилга хариуцдаг.	**Хууль зүйн яам боловч холимог бүрэлдэхүүн.** Шүүхийн судалгааны төв нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг. Хууль зүйн сайдаас томилсон 2, Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээс томилсон 2 гишүүн, нийт 4 гишүүн бүхий бүрэлдэхүүн уг төвийг удирддаг.[247]
5. Poland: the National School of Judiciary and Public Prosecution	Шүүхийн үндэсний зөвлөл	**Хууль зүйн яам боловч холимог бүрэлдэхүүн.** Хууль зүйн яамны дэргэд Шүүгчийн болон прокурорын үндэсний сургууль ажилладаг. Уг сургуулийн хөтөлбөрийн хороо нь сургуулийн захирлаас гадна 12 хүртэл гишүүнтэй ажилладаг. Ерөнхийлөгчөөс нэг, Шүүхийн үндэсний зөвлөлөөс нэг, Прокурорын үндэсний зөвлөлөөс нэг, Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээс нэг, Захиргааны дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээс нэг, Хууль зүйн сайдаас 2, Ерөнхий прокуророос 2 хүнийг санал болгосон гишүүдээс бүрддэг.[248]
6. Greece: the National Judicial Officers Institute	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийг сонгон шалгаруулах, шилжүүлэх, албан тушаал дэвшүүлэх эрх хэмжээтэй. Шүүгчийн сахилга руу ордоггүй.	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яамны харьяанд байдаг ч түүнийг хэрэгжүүлэх ажлыг шүүгчид хариуцдаг.[249]
7. Slovenia: the Centre for Judicial Education of the Ministry of Justice	Шүүхийн дээд зөвлөл: шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилгын хэргийг шалгах	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яам нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[250]
8. Estonia: the Judicial Training Department of the Supreme Court	Шүүхийн захиргааг Хууль зүйн яам болон шүүхийн захиргааны зөвлөл хамтран хариуцдаг.	**Дээд шүүх боловч холимог бүрэлдэхүүн.** Шүүхийн сургалтын зөвлөл нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг. Энэ зөвлөл нь Дээд шүүхээс зохион байгуулалтын дэмжлэг авч түүний дэргэд ажилладаг боловч харьцангуй бие даасан шинжтэй ажээ. Шүүгчийн сургалтын зөвлөл нь 9 гишүүнтэй. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Эстонийн нийт шүүгчид гурван жилээр сонгосон Дээд шүүх, дүүргийн шүүх, тойргийн шүүхийн шүүгчид багтах төдийгүй Хууль зүйн яам, Улсын Ерөнхий прокурор, Тартугийн их сургууль тус тус өөр өөрийн төлөөллийн томилон зөвлөлд оруулдаг байна. Эстонийн Дээд шүүх хяналтын шатны чиг үүргээс гадна Монгол Улсын дээд шүүх шиг тайлбар гаргах зэрэг давхар эрх мэдэлгүй.

(3) Хууль зүйн яам шүүхийн захиргаа хэрэгжүүлдэг тохиолдолд шүүгчийн сургалтыг хууль зүйн яам эрхэлдэг

Шүүгчийн сургалты бүтцийн ерөнхий нэр	Шүүхийн захиргаа голлон хэрэгжүүлдэг субъект	Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьялал
1. Czech Republic: the Judicial Academy	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яамны хяналт, санхүүжилтээр ажилладаг байна.[251] Чехэд Шүүхийн дээд зөвлөл байхгүй бөгөөд шүүхийн захиргаа

[246] http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Croatia/
[247] https://judiciarymalta.gov.mt/judicalstudiescommitee
https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/cajmalta.pdf
[248] https://www.kssip.gov.pl/angielski
[249] http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/Greece/
[250] https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/sodnisvetslovenia.pdf
[251] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiUr4n67YDpAhUHEqYKHSAtBqAQFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.jacz.cz%2Fo-nas%2Fdokumenty-ke-stazeni-phoca%2Fcategory%2F14-cz0056-e-learning-education-for-judicary%3Fdownload%3D313%3Ainfo-o-projektu-v-en&usg=AOvVaw1yw50sRWUNoGn07N9GhQj

		Хууль зүйн яам нь хариуцдаг.
2. Germany: The German Judicial Academy	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яам шүүгч, прокурор зэрэг хууль зүйн мэргэжилтнүүдийн сургалтыг хариуцдаг.[252] Эдгээр сургалтын үйл ажиллагааг Шүүхийн Академиар дамжуулан хэрэгжүүлдэг.
3. Austria: Ministry of Justice	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яаманд нь шүүгчийн болон прокурорын сургалтыг хариуцдаг хэлтэс ажилладаг.[253]
4. Luxembourg: The Ministry of Justice	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яам нь шүүгчийн болон прокурорын сургалтыг хариуцдаг.[254]
5. Finland: The Training unit of the Ministry of Justice	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Хууль зүйн яам нь шүүгчийн сургалтыг хариуцдаг.[255]
6. Sweden: Courts of Sweden Judicial Training Academy	Хууль зүйн яам	**Хууль зүйн яам.** Шведийн шүүхийн үндэсний захиргааны байгууллагын дэргэд Шүүхийн сургалтын академи ажилладаг.[256] Шүүхийн үндэсний захиргааны байгууллага нь Хууль зүйн яаманд харьяалагддаг ч харьцангүй бие даан ажилладаг.

(4) Дээд шүүх шүүхийн захиргааг хэрэгжүүлдэг тохиолдолд шүүгчийн сургалтыг дээд шүүх эрхэлдэг

Шүүгчийн сургалтын бүтцийн ерөнхий нэр	**Шүүхийн захиргааг голлон хэрэгжүүлдэг субъект**	**Шүүгчийн сургалт эрхэлдэг бүтцийн харьялал**
1. Japan: The Legal Training and Research Institute	Дээд шүүх нь шүүхийн захиргааны голлох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг.	**Дээд шүүх.** Улсын дээд шүүхийн харьяанд Шүүхийн сургалт, судалгааны хүрээлэн ажилладаг.
2. Korea: the Judicial Research and Training Institute	Дээд шүүх нь шүүхийн захиргааг хариуцдаг. Шүүхийн захиргааг хариуцсан сайд ажилладаг.	**Дээд шүүх.** Улсын дээд шүүхийн харьяанд Шүүхийн судалгаа, сургалтын хүрээлэн ажилладаг.
3. Cyprus: the Supreme Court	Дээд шүүх болон хууль зүйн яам	**Дээд шүүх.** Дээд шүүх нь шүүгчийн сургалт хариуцдаг.[257]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[252] http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Germany1/
[253] https://e-justice.europa.eu/contentnationaltrainingstructuresforthejudiciary-406-en.do
[254] https://e-justice.europa.eu/contentnationaltrainingstructuresforthejudiciary-406-en.do
[255] https://e-justice.europa.eu/contentnationaltrainingstructuresforthejudiciary-406-en.do
[256] http://www.ejtn.eu/About/EJTN-Affiliates/Members/Sweden/
[257] https://e-justice.europa.eu/contentnationaltrainingstructuresforthejudiciary-406-en.do

STRENGTHENING THE JUDICIAL INDEPENDENCE AND IMPARTIALITY UNDER THE DRAFT OF THE LAW ON COURTS

O.Munkhsaikhan
LL.D., Professor, Public Law Department, School of Law, NUM

ABSTRACT:

The President of Mongolia who submitted draft bills of Law on Courts, Law on Legal Status of Judges and Law on Impartially of Judges to the Great Khural of Mongolia. The purpose of this article is not to evaluate every single provision of the drafts submitted by the Government and The President, but choose and analyze the main provisions which affect on the independence of Judiciary, not to evaluate every single provision that has to affect on Independence of Judges. This article is written based on the international best practices and lessons learned from domestic challenges.

KEYWORDS:

The Constitution of Mongolia, Law on Courts, Judicial Council, Judicial Discipline, Judicial Disciplinary Committee, Power of the President, Supreme Court

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙН ТАЛААР ХАРЬЦУУЛСАН ШИНЖИЛГЭЭ[1]

А.Бямбажаргал

МУИС-ийн ХЗС-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, дэд профессор хууль зүйн ухааны доктор

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Шүүхийн тухай хууль, Улсын дээд шүүх, Улсын дээд шүүхийн чиг үүрэг, Захиргааны чиг үүрэг, шүүн таслах үйл ажиллагаа.

Монгол Улсад орчин цагийн шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны суурь 1925 оны 10 дугаар сарын 16-ны өдөр анхдугаар Үндсэн хуульд заасны дагуу батлагдсан Шүүх явдлын яамны дүрэм[2]-ээр тавигджээ. 1992 оны шинэ ардчилсан Үндсэн хууль өмнөх шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд эрс шинэчлэл хийснийг "Шүүх эрх мэдэл" хэмээх IV бүлэгт тусгайлан зохицуулж Дөчин долдугаар зүйлийн 47.1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ", Дөчин есдүгээр зүйлийн 49.2 дах хэсэгт "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" хэмээн хязгаарласнаас харж болно.

Гэсэн хэдий ч хууль тогтоогчид шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч субьектуудын уламжлалд тулгуурлах хандлагыг хамгаалж ирснээр шинэ үндсэн хуулийн суурь зарчмыг бүрэн хэрэгжих боломжгүй явж ирлээ. Үүний нэг тод илрэл нь Улсын дээд шүүх (УДШ)-ээс шүүн таслах үйл ажиллагаанд үл хамаарах буюу захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явдлыг өмнөх тогтолцоонд (1925-1990) байснаар хадгалж ирсэн явдал юм. Энэхүү шинжилгээгээр үүнийг таслан зогсоох үндэслэлийг дэвшүүлэх болно.

1.Дээд шүүхийн захиргааны чиг үүргийн түүхэн уламжлал

1992 оны Үндсэн хуулиас өмнөх үе

1925-1990 оны хооронд, Дээд шүүн таслах газар хэмээх байгууллага өнөөгийн УДШ-д хамаарч болох чиг үүргийг хэрэгжүүлж байв. Ингэхдээ Дээд шүүн таслах газар нь дан ганц шүүн таслах чиг үүрэг хэрэгжүүлээд зогсохгүй дээд шатны буюу "дээд" гэх агуулгаар захиргааны байгууллага байх чиг үүргийг хэрэгжүүлж ирсэн байна. Зохион байгуулалтын хувьд Дээд шүүн таслах газрын гол бүтэц нь а) бүгд гишүүдийн хурал, б) шүүх таслах чиглэлээр байгуулагдсан коллеги хэмээх бүтэцтэй байв. Түүнчлэн энэхүү байгууллага нь шүүхийн харилцааг зохицуулах анхны түр дүрмээс эхлэлтэйгээр захиргааны бүтцийн хувьд Шүүх явдлын яамны харьяанд хамаарч байсан нь хэрэг дээрээ бие даасан, хараат бус шүүх оршин тогтнож байгаагүйг нотолно. Зохион байгуулалтын хувьд Дээд шүүн

[1] Энэхүү судалгааны зөвлөмж нь 2020 оны 4 дүгээр сард Засгийн газраас өргөн барьсан Шүүхийн тухай хуулийн (шинэчилсэн найруулга) төслийн хүрээнд боловсруулсан санал болно.

[2] Монгол Улсын шүүх. Эрх зүйн баримт бичиг. УБ., 2016. 26 дахь тал

таслах газрын дарга болон Бүгд хурлаар аливаа асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэж 1) шүүн таслах, 2) захиргааны дээд хяналтыг хэрэгжүүлэх, 3) хууль тайлбарлах зэрэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байв. Үүнээс үзвэл Улсын шүүн таслах дээд газар нь нийтлэг байдлаар "*Бүгд гишүүдийн хурал*" хэмээх зохион байгуулалтаар аливаа асуудлыг шийдвэрлэх, бусад шүүн таслах газруудын хэргийг хянах, улмаар захиргааны дээд байгууллагын хувьд шууд удирдах байдлаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж ирсэн байна.

Хүснэгт 1. Дээд шүүн таслах газар ба Бүгд Хурал (1925-1943)

	БНМАУ-ын Дээд шүүн таслах газрын түр дагаж явах дүрэм /1928/	**Шүүн таслах газрыг байгуулах дүрмийн тухай /1930/**	**Шүүх явдлын яамны дүрэм /1932- 1943/**
Чиг үүрэг	**1 дүгээр зүйл.** Дээд шүүн таслах газар бол ардын цэргийн шүүх таслах газруудыг ерөнхийлөн захирагч, аливаа хэрэгт хууль цаазыг баримтлан таслан шийтгэх бүрэн	**25 дугаар зүйл.** Улсын ерөнхий шүүх таслах газар бол бүх улсын дотор явуулах шүүх таслах газруудын хамаг хэрэг явууллагыг хянан байцаах, удирдах, жич ерөнхийлөн захирах дээд газар мөн болохоос гадна аливаа онц чухал ба аймаг, хотуудад, жич цэргийн шүүх таслах газруудад шийтгэсэн тотоолуудыг үл зөвшөөрөн заалдан мэдүүлсэн хэргүүдийг хянан үзэж, таслан шийтгэх нэгдүгээр шатны шүүх таслах газар болно. **30 дугаар зүйл.** Ерөнхий шүүх таслах газрын бүгд хурлын тогтоолуудыг Шүүх яамны сайд хянан үзээд устгах, өөрчлөх зэргээр тогтоож болно.	**14 дүгээр зүйл (1932).** 1.Орон нутгийн шүүх таслах газруудын ажлыг захиран удирдах. 2.Тус улсын бүхий л шүүх таслах газруудын туйлын газар болж, ерөнхийлөн хямгадан харгалзах. Үүнд: цэргийн шүүх таслах газрыг мөн удирдана. **28 дугаар зүйл (1934).** Тус Улсын Дээд шүүх туслах газар бол улсын дотор шүүхийн нэгтгэсэн бодлогыг шууд эрхлэн гүйцэтгэн явуулах ба олон шүүхийн газруудын шүүхийн ажил явууллагыг шүүх таслахын хувиар хянан харгалзаж удирдах, захирах зэрэг явдлыг эрхлэх дээд газар мөн болхоос гадна аливаа онц чухал хэргүүдийг шууд хянан үзэж, таслан шийтгэхийн дээр . . .
Зохион байгуулалт		**26 дугаар зүйл.** 1.Бүгд гишүүдийн хурал 2.Аливаа заалдан мэдүүлэгдсэн хэргийг хянан шийтгэх коллегийн хурал 3.Аливаа хэргийг анх буюу дутам байцаан шийтгэх ба заалдан мэдүүлсэн хэргүүдийг хянан үзэж шийтгэн таслах цэргийн коллегийн хурал	

Хуралдах үндэслэл	**6 дугаар зүйл** 1. …онц чухал хэрэг зүйлийг хянан баталж гүйцэтгүүлнэ. 2. Аймаг, хошуу, хотын ба цэргийн шүүх таслах газруудыг хянан байцаалгана. Дан ганц цэргийн шүүх таслах газруудыг байцаалгахдаа тус газрын дарга буюу цэргийн ангийн гишүүдэд даалган гүйцэтгэхээс гадна цэргийн шүүн таслах газруудад байцаахдаа урьдаар бүх цэргийн зөвлөлтэй харилцаж гүйцэтгэвэл зохино.	**29 дүгээр зүйл.** 1.Бүх улсын аливаа шүүх таслах газруудад уул хүлээсэн эрх, үүргийг хэрхэн ёсоор явуулан гүйцэтгэх ба арга бодлогод дагаж хэрэглэх нийтийн заавар зүйлүүдийг шийтгэн гаргах. 2.Тус газрын ангиудаас тус тусын гүйцэтгэсэн хэрэг явуулллагын тухай илтгэсэн зүйлийг сонсоод батлахаас гадна мөн ангиудаас шийтгэн гаргах аливаа зааврuудыг хянах батлах.	
Гишүүд бүрдэх	**3 дугаар зүйл.** Шүүх таслах газрын дарга 1, ардын ба цэргийн ангийн гишүүд орох бөгөөд дарга ба ардын ангийн гишүүн хоёрыг Улсын Бага Хурлаас сонгон тохоох ба цэргийн ангийн гишүүн 2-ыг Бүх цэргийн зөвлөлөөс томилж, Улсын Бага хурлаар батлуулахаас гадна нарийн бичгийн даргын орон 1-ийг тус газрын бүгд хурлаар сонгон томилж, Засгийн газраа мэдүүлэн батлуулна.	**27 дугаар зүйл.** Ерөнхий шүүх туслах газрын дарга бөгөөд Шүүх яамны орлогч бол уур газар ба түүнд харьяалагдах шүүх таслах газруудын хамаг хэрэг явуулагыг ерөнхийлөн удирдах этгээд мөн . . . **28 дугаар зүйл.** Ерөнхий шүүх таслах газрын бүгд гишүүдийн хуралд мөн газрын дарга ба гишүүд, жич цэргийн коллегийн дарга суулцахаас гадна улсын ерөнхий прокурор зөвлөх эрхтэйгээр эрх биш суулцвал зохино. **31 дүгээр зүйл.** Ерөнхий шүүн таслах газрын эрх баригчдын орон тоо нь уул газрын дарга ба түүний орлогч, цэргийн коллегийн дарга, мөн газрын гишүүд 2, ардын төлөөлөгч 18, цэргийн төлөөлөгч 9 болно.	**30 дугаар зүйл (1934).** Дээд шүүх таслах газарт мөн газрын дарга ба түүний орлогч болох цэргийн коллегийн дарга эдгээр оролцно. **35 дугаар зүйл (1943).** А) Дээд шүүхийн бүгд хурал нь Дээд шүүхийн дарга ба орлогчид хийгээд Дээд шүүхийн бүх гишүүд, Шүүх яамны сайдаас бүрэлдэнэ. Жич: Дээд Шүүхийн бүгд хуралд Улсын Прокурор заавал оролцон суулцана.
Хууль тайлбарлах	**2 дугаар зүйл.** Дээд шүүх таслах газраа аливаа хэргийг таслан шийтгэхэд цааз хууль дүрмийг баримтлан тайлбарлан зааварласан зүйлсүүдийг улсын доторх аливаа шүүх таслах газрууд журамлан дагаж явбал зохино.		**14 дүгээр зүйл (1932).** 4.Шүүх таслахын аливаа явуулгын ба эрүү, иргэний хуулиудыг тайлбарлах **14 дүгээр зүйл (1941).** 9.Хуулиудыг тайлбарлах.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Хүснэгт 2. БНМАУ-ын Дээд шүүх ба Бүгд Хурал (1949-1992)

	БНМАУ-ын Ардын шүүх таслах газрууд ба прокурорын байгууллагын дүрэм /1943/[3]	**БНМАУ-ын Шүүхийн зохион байгуулалтын тухай хууль /1949/**	**БНМАУ-ын Шүүх байгууламжийн хууль /1978/[4]**
Дээд шүүхийн чиг үүрэг	**34 дүгээр зүйл.** . . . Бүгд хурал нь Дээд шүүхийн дарга ба Шүүх яамны сайд, Улсын прокуророос гаргаж ирүүлсэн эсэргүүцлийг хянахаас гадна шүүхийн ажил хэргүүдэд Дээд шүүхээс хянаж баталсан шийдвэрийн үндсэн дээр шүүхийн жинхэнэ гүйцэтгэх ажлын асуултад удирдах зааврыг өгнө.		**45 дугаар зүйл.** БНМАУ-ын Дээд шүүх БНМАУ-ын бүх шүүх байгууллагын ажлыг удирдаж, шүүн таслах үйл ажиллагаанд хяналт тавина. БНМАУ-ын Дээд шүүх хууль санаачлах эрх эдэлнэ.
Дээд шүүхийн зохион байгуулалт			**48, 49, 50 дугаар зүйл.** - Дээд шүүүхийн иргэний болон эрүүгийн хэрэг эрхэлсэн коллеги - Дээд шүүхийн цэргийн коллеги **53 дугаар зүйл.** БНМАУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурал нь шүүх таслах дээд байгууллага мөн.
Бүгд хурал хуралдах үндэслэл	**34 дүгээр зүйл.** Дээд шүүхийн коллегиудын таслан шийтгэсэн тогтоол шийдвэр хяналтууд Шүүх яамны сайд, Дээд шүүхийн дарга ба Улсын прокуророос гаргаж ирүүлсэн эсэргүүцлийг хянан үзэхийн тулд Дээд шүүхийн бүгд хурлыг сард нэг удаагаас цөөнгүй хуралдуулна.	**40 дүгээр зүйл.** Дээд Шүүхийн коллегиудын шийтгэсэн тогтоол, шийдвэр, магадлалуудын талаар Шүүх Яамны Сайд, Дээд Шүүхийн дарга, Улсын ерөнхий прокуророос ирүүлсэн эсэргүүцлүүдийг хянан үзэхээр Дээд Шүүхийн бүгд хурлыг сард нэгээс цөөнгүйгээр хуралдуулна.	**54 дүгээр зүйл.** А) Шүүн таслах эрхийг хэрэгжүүлэхэд БНМАУ-ын хууль тогтоомжийг нэгэн мөр, ойлгож, зөв хэрэглэх асуудлаар шүүхэд удирдамж тайлбар өгнө. Б) БНМАУ-ын хуулийг тайлбарлах болон хууль тогтоомж гаргах талаар БНМАУ-ын Ардын Их хурлын тэргүүлэгчдэд санал оруулах. В) БНМАУ-ын Дээд шүүхийн шүүх коллегийн таслан шийдвэрлэх тогтоол, шийдвэр, магадлал, шүүгчийн тогтоолтой хэргийг БНМАУ-ын Дээд шүүхийн дарга, БНМАУ-ын прокурорын бичсэн эсэргүүцлийн үндсэн дээр хянан хэлэлцэнэ. Г) БНМАУ-ын Дээд шүүхийн гишүүдийг шүүх коллегиудад хуваарилж, шүүх коллегийн бүрэлдэхүүнийг батална. Д) БНМАУ-ын Дээд шүүхийн шүүх коллегийн үйл ажиллагааны тухай коллегийн даргын тайлан, шүүн таслах ажлын талаар Дээд шүүхийн гишүүн, аймаг, хотын болон тусгай шүүх, ардын шүүхийн дарга, орлогч дарга, шүүгчийн илтгэлийг сонсоно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[3] БНМАУ-ын Бага хурлын тэргүүлэгчдийн хурлын 1943 оны 8 дугаар сарын 2-ны өдрийн 56 дугаар тогтоолоор өөрчилсөн.
[4] БНМАУ-ын Ардын их хурлын тэргүүлэгчдийн хурлын 1978 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 302 дугаар тогтоолоор баталсан.

Бүгд хурлын бүрэлдэхүүн	**35 дугаар зүйл.** А) Дээд шүүхийн бүгд хурал нь Дээд шүүхийн дарга ба түүний орлогчид хийгээд Дээд шүүхийн бүх гишүүд, Шүүх яамын сайдаас бүрэлдэнэ. Жич: Дээд шүүхийн бүгд хуралд Улсын Прокурор заавал оролцон суулцана.	**41 дүгээр зүйл.** Дээд шүүхийн бүгд хурал нь Дээд шүүхийн дарга, түүний орлогчид, Дээд шүүхийн бүх гишүүд ба Шүүх яамны сайдаар бүрэлдэнэ. Дээд шүүхийн бүгд хуралд Улсын Прокурор буюу түүний орлогчид заавал оролцоно.	**53 дугаар зүйл.** БНМАУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хурал дарга, орлогч дарга нар, коллегийн дарга, бүх гишүүдээс бүрдэнэ.

1992 оны Үндсэн хуулийн дараах үе

Шинэ Үндсэн хуулийг батлахтай зэрэгцэн төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан боловч шүүх эрх мэдэл дэх хууч хамаарал хэвээр хадгалагдаж үлджээ. Үндсэн хуулийн дараах хууч хамаарлын нөлөөг дараах гурван хэсэгт хуваан авч үзэж болно. Үүнд:

Шинэ тогтолцоог эрэлхийлсэн үе (1993-2002 он)

Шинэ Үндсэн хуулийн дараах анхны шүүхийн харилцааг зохицуулсан “Шүүхийн тухай хууль”-ийг Улсын Их хурал 1993 оны 2 дугаар сарын 4-ний өдөр баталсан. Тус хуульд УДШ-ийн “Бүгд хурал” хэмээх өмнөх тогтолцоонд захиргааны чиг үүрэг хэрэгжүүлж ирсэн зохион байгуулалтыг албан ёсоор халав. Энэ нь огтоос санамсаргүй буюу тохиолдлын хэрэг байгаагүйн дээр хуучин ба шинэ тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийн эзлэх байр суурийг бэхжүүлэх эрс шинэтгэл болсон юм.

Хуучин тогтолцоог шууд сэргээсэн үе (2002-2012 он)

2002 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдөр УИХ Шүүхийн тухай хуулийг шинэчлэн батлав. Уг хууль анхлан батлагдахад УДШ-ийн “Бүгд хурал”-тай төстэй зохион байгуулалтын хэлбэр болох “нийт шүүгчдийн хурал”-ыг шууд зохицуулаагүй байв. Гэвч хожим буюу 2007 онд албан ёсоор нэмэлт хэлбэрээр бий болгожээ. Өмнөх тогтолцооноос ялгаатай нь “нийт гишүүдийн хурал” хэмээх шинэ хэлбэр нь урьдын “бүгд хурал”-ын чиг үүргээс хязгаарлагдмал шинжтэй боловч захиргааны байгууллагын хэлбэрээр УДШ зохион байгуулагдан ажиллах хууль зүйн боломжийг бий болгосон байна. Уг хуульд зааснаар шүүхийн дотоод зохион байгуулалтыг хангах чиглэлээр бүх шатны шүүхэд “Шүүгчдийн зөвлөгөөн” ажиллахаар зохицуулсан нь эерэг талаасаа шүүхийн дотоод зохион байгуулалтыг хийх боловч зарим талаар шүүн таслах ажиллагаанд шууд бусаар нөлөөлөх (хуралдаан даргалагч сонгох, хэрэг хуваарилах, бүрэлдэхүүн сонгох гэх мэт) эрсдэл үүсгэх боломжтой юм.

Нийт шүүгчдийн хурлыг дахин халсан нь (2012-2017 он)

2012 онд батлагдсан “Шүүхийн багц” хэмээх хуулиудын хүрээнд УДШ-ийн зохион байгуулалтын хүрээнд гагцхүү шүүн таслан ажлын төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх иргэн, эрүү, захиргааны хэргээр дагнасан танхимтай байхаар зохицуулж улмаар шүүгч хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх өөр танхимын шүүн таслах ажиллагаанд оролцуулахыг хориглов. Энэ нь шүүн таслах ажиллагаагаар төрөлжүүлэх, цаашид дагнасан шүүхийн тогтолцоог бүрдүүлэх томоохон бодит алхам юм. Өөрөөр хэлбэл уг хуульд зааснаар УДШ шүүн таслах чиг үүргийг л бүрэн хэрэгжүүлэх болохыг баталгаажуулсан хэмээн үзэж болно.

Нийт шүүгчдийн хуралдаан дахин сэргэсэн нь (2017 он)

2017 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдөр Шүүхийн тухай хуульд нэмэлт оруулах замаар УДШ нь шүүн таслахаас бусад захиргааны чиг үүргийн хэрэгжүүлэх өмнөх тогтолцоон дахь (1925 оноос эхлэлтэй) захиргааны бүтцийг хуулиар дахин бий болжээ. Хэдийгээр УДШ энэхүү захиргааны бүтцээр УДШ-ийн шүүн таслахаас бусад чиг үүргийг (ҮХЦ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх) хэрэгжүүлэх эерэг талтай боловч уг хязгаарлалт түүний үндсэн чиг үүрэг болох шүүх таслах буюу маргаан хянан шийдвэрлэхдээ хяналтын шатны журмаар оролцох нөхцөлийг хязгаарлах сөрөг талтай юм. Энэ нь цаашид УДШ шүүх эрх мэдлийг төлөөлөхдөө захиргааны дээд байгууллагын бүтцээр ажиллаж ирсэн хуучин тогтолцоог шинэ үндсэн хуулийн үзэл баримтлал дор дахин сэргээсэн үйл явдал хэмээн үзэж болно.

Хүснэгт 3. Дээд шүүхийн чиг үүрэг ба Бүгд Хурал (1993-2012)

	Шүүхийн тухай хууль /1993/	**Шүүхийн тухай хууль /2002/**	**Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /2012/**
Дээд шүүхийн чиг үүрэг	**24 дүгээр зүйл.** 6.Улсын дээд шүүх дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 1/Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүхийн болон сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн хүчин төгөлдөр болсон шийдвэртэй хэрэг, маргааныг хяналтын шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 2/Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүхийн анхан шатны журмаар шийдвэрлэсэн хэрэг, маргааныг шүүх хуралдаанд оролцогчдын гомдлыг үндэслэн давж заалдах шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 3/хуулиар харьяалуулсан хэрэг, маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 4/шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нэгдсэн бодлого боловсруулж, нийт шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах. Энэ нь тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хамаарахгүй; 5/хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокуророос шилжүүлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх; 7/Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр томилуулах шүүгчийн тухай санал гаргах; 8/Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилуулах хүний тухай санал гаргах; 9/нэр дэвшсэн шүүгчдээс Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийг сонгох; 10/цаазаар авах ял оногдуулсан шүүхийн шийдвэртэй хэргийг хяналтын шатны журмаар заавал хянан шийдвэрлэх; 11/хуульд заасан бусад бүрэн эрх.	**15 дугаар зүйл.** 15.1. Улсын дээд шүүх нь Монгол Улсын шүүхийн дээд байгууллага бөгөөд хяналтын шатны шүүх мөн. 15.2. Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, 16 шүүгчээс бүрдэнэ. /Энэ хэсэгт 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт орсон/ 15.4. Шүүхийн мэргэжлийн удирдлага нь хуулийг тайлбарлах, сургалт явуулах, шүүхийн практикийг нэгтгэн судалж, зөвлөмж гаргах хэлбэртэй байна. 15.6. Улсын дээд шүүх дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 15.6.1. Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийн шийдвэртэй хэрэг, маргааныг хяналтын шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 15.6.2. Үндсэн хуулийн тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1, 2-т заасны дагуу хуулиар тусгайлан харьяалуулсан тохиолдолд хэрэг, маргааныг анхан шатны болон давж заалдах шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 15.6.3. шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нэгдсэн бодлого боловсруулж, нийт шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах; 15.6.4. хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокуророос шилжүүлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх; 15.6.5. Үндсэн хуулиас бусад хуулийг нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар /цаашид хуулийн тайлбар гэх/ гаргах ; 15.6.6. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр томилуулах шүүгчийг санал болгох; 15.6.7. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийг санал болгох; 15.6.8. Хүний эрхийн үндэсний комиссын гишүүнд нэр дэвшигчийг санал болгох; 15.6.9. цаазаар авах ял оногдуулсан шүүхийн шийдвэртэй хэргийг гомдол, эсэргүүцэл гарсан эсэхээс үл хамааран хяналтын шатны журмаар хянан шийдвэрлэх; 15.6.10.Улсын дээд шүүхийн хуралдааны дэгийг тогтоох; 15.6.11. хуульд заасан бусад бүрэн эрх.	17.3.2. шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлагчид уламжлах;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Дээд шүүхийн зохион байгуулалт	**24 дүгээр зүйл.** *3.Улсын дээд шүүх шүүн таслах ажлын төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх, шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах ажлыг зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий Иргэний хэргийн танхим болон Эрүүгийн хэргийн танхимтай байна.* /Энэ хэсгийг 1994 оны 11 дүгээр сарын 4-ний өдрийн хуулиар нэмсэн./ 4.Улсын дээд шүүх нийт шүүгчийн олонхын бүрэлдэхүүнтэйгээр хяналтын шатны журмаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэнэ.	**15** дугаар зүйл**.** 15.3. Улсын дээд шүүх шүүн таслах ажлын төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх, шүүхийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах чиг үүрэг бүхий танхимтай байна. 15.5. Улсын дээд шүүхийн танхимыг Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээр байгуулж, бүрэлдэхүүнийг Ерөнхий шүүгч батална. **Нийт шүүгчдийн хурал** 20.4. Хяналтын шатны эрүүгийн шүүх хуралдааны тогтоолд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч дүгнэлт гаргасан, эсхүл Улсын ерөнхий прокурор эсэргүүцэл бичсэн бол хэргийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хянан шийдвэрлэнэ.	**25 дугаар зүйл. Шүүгчдийн зөвлөгөөн** 25.3. *Шүүгчдийн Зөвлөгөөнийг тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгч товлон* зарлаж, удирдан явуулах бөгөөд тухайн шүүхийн шүүгчдийн олонхын саналаар шүүгчдийн ээлжит бус зөвлөгөөнийг зарлан хуралдуулж болно. 25.4. Шүүгчдийн зөвлөгөөн хуралдааныхаа дэгийг өөрөө тогтооно. 25.5. Шүүгчдийн зөвлөгөөн энэ хуулийн 25.2-т заасан асуудлыг тухайн зөвлөгөөнд оролцсон шүүгчдийн олонхын саналаар шийдвэрлэж тогтоол гаргах бөгөөд уг тогтоолын биелэлтийг Ерөнхий шүүгч зохион байгуулна.
Бүгд хурал хуралдах үндэслэл	Бүгд хурлыг халсан.	**20 дугаар зүйл.** 20.3. Хяналтын шатны журмаар хэрэг, маргааныг Улсын дээд шүүхийн таван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэнэ. 20.4. Хяналтын шатны эрүүгийн шүүх хуралдааны тогтоолд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч дүгнэлт гаргасан, эсхүл Улсын ерөнхий прокурор эсэргүүцэл бичсэн бол хэргийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хянан шийдвэрлэнэ. /Энэ хэсгийг 2007 оны 08 дугаар сарын 10-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/ 20.5. Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн хуралдаан нь нийт шүүгчдийн гуравны хоёроос доошгүй нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд тооцогдох бөгөөд хэрэг, маргааныг хуралдаанд оролцогчдын олонхын саналаар шийдвэрлэнэ. Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн хуралдааны тогтоол нь тухайн хэрэг, маргааны хувьд эцсийн шийдвэр болно. Шинэ захиргааны бүтэц бий болов. **68 дугаар зүйл. Шүүгчдийн зөвлөгөөн** 68.4.4.тухайн шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны үр дүн, тамгын газар, хэлтэс, албаны үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэх;	2012 оны 3 дугаар сарын 7-ны өдөр баталсан хуулиар Нийт шүүгчдийн (Бүгд) хуралдааныг халсан. Улмаар 2017 *оны* 5 *дугаар сарын* 18-ны *өдрийн хуулиар дахин сэргээжээ.* **17[1] дүгээр зүйл. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан** 17[1].1. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар энэ хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.3.4, 17.3.5, 17.3.7-д заасан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж, тогтоол гаргана. 17[1].2. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааныг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, түүний түр эзгүйд албан үүргийг нь орлон гүйцэтгэж байгаа Улсын дээд шүүхийн Танхимын тэргүүн даргална. 17[1].3. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанд Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн гуравны хоёроос доошгүй нь оролцсон бол хуралдааныг хүчинтэйд тооцно. 17[1].4. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудлыг олонхын саналаар шийдвэрлэнэ. Шүүгчдийн санал тэнцсэн тохиолдолд хуралдаан даргалагчийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. 17[1].5.Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны дэгийг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч батална.
Бүгд хурлын бүрэлдэхүүн	Бүгд хурлыг халсан.	Бүгд гишүүдийн хурлын халсан хэвээр байсан боловч түүнтэй төсөөтэй Шүүгчдийн зөвлөгөөн (68 дугаар зүйл) хэмээх зохион байгуулалт бий болсон.	2012 оны 3 дугаар сарын 7-ны өдөр баталсан хуулиар Нийт шүүгчдийн (Бүгд) хуралдааныг халсан.

2. Шүүхийн тухай хуулийн төслөөр (2020) Улсын Дээд Шүүх захиргааны чиг үүрэг хэрэгжүүлэх нь [3]

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ХЗДХЯ-наас боловсруулсан Шүүхийн тухай хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлд “Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан”-ы талаар тусгажээ.[4]Энэхүү зохицуулалт

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2017 онд орсон нэмэлтийн суурин дээр ийнхүү төсөлд туссан бололтой.[5] Гэвч энэ удаагийн төсөлд туссан хэлбэр нь өмнөх (2017) хувилбараас илүү өргөн цар хүрээгээр хуучин тогтолцоон (1992 оноос өмнөх) дах “Бүгд хурал”-ын чиг үүргийг сэргээн тогтоохыг зорижээ. Тухайлбал:

1. Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах (төслийн 25.6.4). Түүхэн хөгжлийн явцад Монгол Улсын Дээд шүүх норматив тайлбарыг хийж ирсэн. Гэвч уг тайлбарын цар хүрээ хэт хийсвэр тайлбар болох нөхцөлийг бүрдүүлж ирсэн байна. Энэ зарим талаар шүүх хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлж ирсэн түүхэн уламжлалтай холбоотой боловч эдгээр тодорхой хүрээ хязгаартай байсныг шүүхийн тухай хуулиудаас тод харж болно. Энэхүү асуудлыг дор тусгайлан авч үзэх болно;
2. Хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокуророос шилжүүлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх (25.6.5). Энэ нь 1992 оноос өмнөх Шүүхийн тухай хуулиудад огт тусаагүй (маргаан хянан шийдвэрлэх хэлбэрээр) буюу маргаан хянан шийдвэрлэх цоо шинэ процессын хэлбэрийг бий болгож байна. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн тухай хуулиар шууд процессын хэм хэмжээг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна;
3. Хуульд зааснаар танхим байгуулах (25.6.6). Энэхүү зохицуулалт нь өмнөх шүүхийн тухай хуульд заасны дагуу хуульд зааснаар танхим байгуулахаар зохицуулж байсныг өөрчлөн УДШ өөрөө хууль тогтоогч болох нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна;
4. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, гишүүнээс чөлөөлөх, эгүүлэн татах тухай санал гаргах (25.6.8). Захиргааны буюу шүүн таслах үйл ажиллагаанд хамаарахгүй цор ганц чиг үүрэг бөгөөд энэ Үндсэн хуульд заасны дагуу ийнхүү зохицуулагдах болж байна;
5. Хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн хэргийн тогтоолд Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч дүгнэлт гаргасан, эсхүл Улсын ерөнхий прокурор эсэргүүцэл бичсэн бол хэргийг хянан шийдвэрлэх (25.6.9) болон бүх насаар нь хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийдвэртэй хэргийг гомдол, эсэргүүцэл гарсан эсэхээс үл хамааран хянан шийдвэрлэх (25.6.10) гэх зохицуулалт нь шүүгч шүүн таслах ажиллагааны чиглэлээр мэргэших үзэл баримтлалтай зөрчилдөж ирсэн.

Ингэснээр, цаашид шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч шүүхийн (анхан, давж заалдах) бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх, өнөөгийн УДШ хуучин цагийн захиргааны чиг үүрэг гүйцэтгэх нэгж болох **хууч хамаарал** сэдрэх нөхцөлийг бүрдүүлэх бодит эрсдэлтэй.

Үүний бодит жишээ нь төслийн “*26.3. Нийт шүүгчдийн хуралдаанд Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн **гуравны хоёроос доошгүй нь оролцсон** бол хуралдааныг хүчинтэйд тооцно*”, “*26.4. Нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудлыг олонхын саналаар шийдвэрлэнэ. Шүүгчдийн **санал тэнцсэн тохиолдолд хуралдаан даргалагчийн саналаар а**суудлыг шийдвэрлэнэ*” хэмээх зохицуулалтаас тод харж болно. Энэ нь хууль зүйн хувьд “УДШ-ийн ерөнхий шүүгч (түүний эзгүйд танхимын тэргүүн), эсхүл нийт шүүгчдийн гуравны хоёр” нь УДШ-ийг бүрэн төлөөлөх нөхцөлийг бий болгож байна. Иймд төслийн дээрх зохицуулалтуудыг цаашид хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуульд нийцүүлэх шаардлагатай.

3. Дээд шүүхийн нийт гишүүд хуралддаг тохиолдлууд: Гадаад орнуудын жишээ

Гадаад орнуудын хувьд манай улсын Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуулиудад зохицуулсан УДШ-ийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй Дээд шүүх (Supreme Court, Cassation Court, High Court)-үүд нь харилцан ялгаатай байдлаар зохицуулагдсан байдаг. Энэ хүрээнд гадаад орнуудын Дээд шүүхүүд дэх “Нийт шүүгчдийн хуралдаан”-ны нөхцөл, журмын тухайд бичил харьцуулалт хийв. Ийнхүү харьцуулан үзэхэд дээд шүүхэд “нийт шүүгчдийн

---

[5] 26.1. Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан /цаашид “Нийт шүүгчдийн хуралдаан” гэх/-аар энэ хуулийн 25.6.4, 25.6.5, 25.6.6, 25.6.7, 25.6.8, 25.6.9, 25.6.10-т заасан асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж, тогтоол гаргана.

хуралдаан” байх эсэх нь төрийн байгууламжийн хэлбэр, эрх зүйн тогтолцоо, шүүхийн зохион байгуулалтын онцлогоос хамааран дараах дараах хэлбэртэй байна. Үүнд:

A. Нийт шүүгчид хуралдаж буй улс, орнууд

Тухайн орны дээд шүүхийн зохион байгуулалт, маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцооноос хамааран хоёр хэлбэрээр хуралдах нөхцөл бий болж байна.

i. Үндсэн хуулийн хяналт хэрэгжүүлдэг дээд шүүх

Улсын болон холбооны хэмжээнд Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын Дээд шүүх бүх гишүүдээр буюу нийт шүүгчид хуралдан шийдвэр гаргадаг (АНУ, Япон зэрэг орнууд). Өөрөөр хэлбэл, уг орнуудын хувьд Үндсэн хуулийн шүүх хэмээх бие даасан шүүхгүй буюу ердийн шүүх үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Иймд дээд шүүх нь ердийн шүүхийн хянан шийдвэрлэх фактад холбогдох маргаан хянан шийдвэрлэх бус гагцхүү Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдгээр онцлогтой. Шүүгчдийн хувьд 16-аас хэтрэхгүй зохион байгуулагдаж байгаа нь нийт шүүгчдийн маргаан хянан шийдвэрлэх гол нөхцөл болох талтай.

ii. Маргаан хянан шийдвэрлэх хоёр шаттай дээд шүүх

Дээд шүүх нь зохион байгуулалтын хувьд бага болон их суудлын хэмжээнд маргааныг хянан шийдвэрлэх хэлбэрээр зохион байгуулагдаж байна. Тухайлбал: БНСУ нь улсын хэмжээнд нэг дээд шүүхтэй бөгөөд, мөн Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг бие даасан шүүхтэй. Дээд шүүх нь зохион байгуулалтын хувьд Ерөнхий шүүгч, 13 шүүгчээс бүрдэнэ. Маргааны хувьд хяналтын шатыг хэрэгжүүлэхдээ бага суудал нь 4 шүүгч шийдвэрлэх бөгөөд хэрэв 4 шүүгчийн санал нэгдвэл маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дуусгавар болж эцсийн шийдвэр болно. Харин дээрхээс 1 шүүгч л олонхтой санал нийлэхгүй бол маргааныг цааш Их суудлаар хянан шийдвэр бөгөөд 14 шүүгч хамтаар маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ нийт шүүгчид хуралддаг.[6] Энэ нь дээд шүүхийг их суудал бөгөөд маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх шат болно.

Эдүгээ дэлхий дахин дээрх хоёр хэлбэрээс бусад тохиолдолд Дээд шүүхийн нийт шүүгчид хуралдах зохион байгуулалт бүхий тогтолцоо үгүй юм.

B. Нийт шүүгчид хуралддаггүй улс, орнууд

Шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны онцлогоос хамааран дараах гурван нөхцөлд үндэслэн Дээд шүүхийн нийт шүүгчид хуралддаггүй байна.

iii. Бие даасан Дээд шүүхтэй улс орнууд

Шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны хүрээнд хэд хэдэн дээд шүүх бүхий улс, орнууд байдаг. Энэ нь нэг л дээд шүүх улсын хэмжээнд байх бус маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар дагнан байгуулагдсан дээд шүүхүүд бүхий улсууд дээрх хэлбэрээр зохион байгуулагдаж байна. Үүний тод жишээ нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ) юм. Герман улсын хувьд холбооны улсын төвшинд 1) Холбооны Ердийн дээд шүүх (Эрүү, Иргэн, Гэр бүлийн маргаан 66 шүүгчтэй), 2) Холбооны Захиргааны дээд шүүх (56 шүүгчтэй), 3) Холбооны санхүүгийн дээд шүүх, 4) Холбооны хөдөлмөрийн дээд шүүх, 5) Холбооны нийгэм хамгааллын дээд шүүх хэмээх таван дээд шүүхтэй байх бөгөөд тус бүрдээ Дээд шүүхийн шүүгчидтэй байдаг. Иймд нийт Дээд шүүхийн шүүгчид хуралдах боломжгүй юм.

iv. Дээд шүүх нь танхим бүхий зохион байгуулалттай

Дээд шүүхийн зохион байгуулалтын хувьд танхимд (коллеги) хуваагдаж буй улс орнуудын хувьд нийт шүүгчид хамтран хуралдах нөхцөлийг хязгаарладаг. Энэ нь улс болон холбооны төвшинд ганц дээд шүүх бүхий бөгөөд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд дээд шүүх нь танхимд хуваагдах бөгөөд танхим тус бүрдээ Дээд шүүхийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, улмаар эцсийн шийдвэр гаргах онцлогтой юм. Үүнийг нэг тод жишээ нь Испани[7] юм. Испани улсын шүүхийн тухай хуулийн 55 дугаар зүйлд зааснаар 1) Иргэний хэргийн танхим, 2) Эрүүгийн хэргийн танхим, 3) Захиргааны хэргийн танхим, 4) Хөдөлмөрийн маргааны танхим, 5) Цэргийн хэргийн танхимд хуваагдаж байна.

---

[6] http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=37126&type=sogan&key=9https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/proceedings/civil.jsp

[7] https://www.legislationline.org/download/id/6791/file/Spain_law_juidiciary_1985_am2016_en.pdf

www.nli.gov.mn

Гэвч нэгэн онцлог буй нь танхим бүр өөрийн чиг үүргийн хувьд ялгаатай бөгөөд маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх буюу Кассацийн шүүхийн эрх бүхий танхим болон бие даасан Кассацийн эрх бүхий танхимаар шийдвэрлүүлэх гэдгээр ялгаатай юм. Испани улсын хувьд Иргэний хэргийн танхим нь Кассацийн эрхтэй тул маргааныг хяналтын шатны болон кассацийн журмаар хянаж эцсийн шийдвэр гаргадаг. Харин танхимын хувьд цаашид кассацийн шүүхээс Дээд шүүхийн чиг үүргийн хүрээнд дан ганц хяналтын шатны шүүхийн бус Кассацийн шүүх буюу маргааныг Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, Танхимын тэргүүн шүүгч нар болон бусад танхимын туршлагатай шүүгч нараас бүрдсэн бүрэлдэхүүнээр хянан шийдвэрлэхээр зохицуулсан. Гэвч энэ нь нийт шүүгчид хуралдах асуудалд үл хамаарна.

v. Кассацийн шүүх бүхий зохион байгуулалт

Кассацийн шүүх нь маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ түүнийг шинж чанараас хамааран ялгаатай үе шатаар эцэслэн шийвэрлэх зарим улсуудын шүүхийн тогтолцоонд байдаг онцлог бүхий шүүх. Гэвч чиг үүргийн хувьд Дээд шүүхтэй ижил юм. Маргааныг хянан шийвэрлэхдээ фактын маргаан бус, гагцхүү хууль хэрэглээ, хууль тайлбарлах агуулгаар л хяналт хэрэгжүүлдэг. Дэлхий олон оронд дээрх хэлбэрийн шүүхийн зохион байгуулалт байна.[8] Гэвч Кассацийн шүүхийн хувьд нийт шүүгчид хуралдах хэлбэрээр зохион байгуулагдахгүй юм. [9]

Хүснэгт 4. Дээд шүүхийн чиг үүрэг ба нийт шүүгчдийн хуралдаан

Д/д	ДЭЭД ШҮҮХИЙН НИЙТ ШҮҮГЧИД ХУРАЛДАХ		ДЭЭД ШҮҮХИЙН НИЙТ ШҮҮГЧИД ХУРАЛДАХГҮЙ		
	ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТ ХЭРЭГЖҮҮЛДЭГ	ХОЁР ШАТ БҮХИЙ	БИЕ ДААСАН ДЭЭД ШҮҮХ БҮХИЙ	ДЭЭД ШҮҮХ ТАНХИМ БҮХИЙ	КАССАЦИЙН ШҮҮХ
1.	АНУ[9], Япон, Аргентин,	БНСУ[10]	ХБНГУ, Асвтри	Испани, Словени, Унгар, Польш, ОХУ	Армени, ОХУ,Армени, Бельги, Болгар, Серби, Грек, Эстони, Франц, Итали, Нидерланд

Хууль хэрэглэх талаарх албан ёсны тайлбар (төслийн 26.1 дэх заалт): хэрэглээ, түүхэн уламжлал

a. Түүхэн уламжлал, бэрхшээл [10]

1) Хууль тогтоох шинж бүхий хийсвэрээр тайлбарлах хандлага. Энэхүү хандлагын дагуу хуульд тайлбар хийх асуудал нь зарим талаар хууль тогтоогч болгох нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг сөрөг талтай.

Монгол Улсын эрх зүйн түүхэн уламжлалаас үзвэл Дээд шүүхээс хууль тайлбарлах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд анхнаас нь энэ хандлага давамгайлж ирсэн хэмээн үзэж болно. Ялангуяа Дээд шүүн таслах газрын хувьд "Хууль санаачлах" эрх бүхий субъект байсан учир хуулийг тайлбарлах түүхэн уламжлал түүнтэй уялдаж явж ирсэнтэй нь мөн холбоотой юм. Түүнчлэн 1925 оноос эхлэлтэй нийтлэг зүйл бол "бүгд хурал", "нийт гишүүдийн хурал" хэмээх захиргааны байгууллагын бүтцийн хэлбэрээр хуулийг тайлбарлах уламжлал нь Дээд шүүхийг маргаан хянан шийдвэрлэх чиг үүргээс гадна, захиргааны байгууллагын чиг үүрэг гүйцэтгэх шалтгаан болж ирсэн. Энэ нь цаашид шүүх эрх мэдлийг захиргааны байгууллагатай ижил босоо удирдлагатай болгох гол нөхцөлийг бий бүрдүүлсэн байх талтай юм.

Гэтэл 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ёсоор шүүх эрх мэдэл бие даасан, шүүгч маргаан хянан шийдвэрлэхдээ хараат бусаар ажиллах суурь зарчмыг бий болгосонтой

[8] Армени, Бельги, Болгар, Серби, Грек, Эстони, Франц, Итали, Нидерланд гэх мэт.

[9] https://www.supremecourt.gov/about/courtatwork.aspx

[10] https://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/organization/members.jsp

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

зарим талаар зөрчилдөх нөхцөлийг бий болгож байна. Нөгөөтээгүүр манай орны хувьд шүүхийн хууль хэрэглэх талаарх түүхэн уламжлалд дан ганц “хийсвэр” тайлбар бус шүүхийн хууль хэрэглээний практикийг судлах замаар тайлбарлах хийх зүйл байсан нь зарим талаар шүүх хууль тогтооч байхаас урьдчилан сэргийлэх боломж байх нөхцөлийн нэг юм.

2) Хэрэг, маргаанд үндэслэн тайлбарлах хандлага. Уг хандлага нь Шүүх өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх буюу маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль тайлбарлах байдлаар илэрнэ.

Монгол Улсын шүүхийн түүхэн уламжлалын 2012 оны Шүүхийн тухай хуульд хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль тайлбарлах зүйл зохицуулагдсан боловч 2015 онд уг асуудлын талаар Үндсэн хуулийн цэцээс гарсан шийвэрүүдээс үүдэн эрх зүйн тодорхойгүй нөхцөлийг бий болгосон. Гэвч Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн агуулга Улсын Дээд шүүх гагцхүү нийт шүүгчдийн хуралдаанаар л хуулийг зөв хэрэглэх талаарх албан ёсны тайлбар гаргана хэмээн тогтоогоогүй юм.

Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 3 дугаар дүгнэлт[11], 7 дугаар тогтоол[12]-ын агуулга нь хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хуулийг хэрэглэх талаарх албан ёсны тайлбар гаргахыг үгүйсгээгүй. Цэц тогтоолын үндэслэлдээ *“Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Улсын дээд шүүхээс хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлээд гаргасан шийдвэрийг хэрхэн албан ёсны тайлбар болгох журмыг тусгайлан зохицуулаагүйгээс үүдэн уг хуулийн холбогдох зохицуулалтын дагуу Улсын дээд шүүхийн аль нэг танхимаас гаргасан шийдвэр бүр хуулийн тайлбар болох нөхцөл бүрдэн, агуулгын хувьд зөрчилдсөн шийдвэр гарсан тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй болж, Улсын дээд шүүхийн 3-5 шүүгчийн саналаар хуульд тайлбар хийх боломжийг бүрдүүлсэн”* хэмээснээс харж болно. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын Дээд шүүх уг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ эрх зүйн болон шүүхийн тогтолцоо ойролцоо улс орнуудын жишгийн дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, Улсын Дээд шүүхийн шийдвэр бүр хуулийн тайлбар бус гагцхүү онцлогтой маргаан, түүнийг шийдвэрлэх замаар хэрхэн албан ёсны тайлбар хийх зохицуулалтыг шүүхийн тухай хууль, бусад процессын хуулиудаар бий болгох шаардлагатай юм.

Хүснэгт 5. Дээд шүүхийн хууль хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах үйл явц (1925-2017)

	БНМАУ-ын Дээд шүүн таслах газрын түр дагаж явах дүрэм /1928/	**Шүүн таслах газрыг байгуулах дүрмийн тухай /1930/**	**Шүүх явдлын яамны дүрэм /1932- 1943/**
	БҮГД ШҮҮГЧДИЙН ХУРАЛ		
Хууль тайлбарлах	**2 дугаар зүйл.** Дээд шүүх таслах газраа аливаа хэргийг таслан шийтгэхэд цааз хууль дүрмийг баримтлан тайлбарлан зааварласан зүйлсүүдийг улсын доторх аливаа шүүх таслах газрууд журамлан дагаж явбал зохино.		**14 дүгээр зүйл (1932).** 4.Шүүх таслахын аливаа явуулгын ба эрүү, иргэний хуулиудыг тайлбарлах **14 дүгээр зүйл (1941).** 9.Хуулиудыг тайлбарлах.
	БНМАУ-ын Ардын шүүх таслах газрууд ба прокурорын байгууллагын дүрэм /1943/	**БНМАУ-ын Шүүхийн зохион байгуулалтын тухай хууль /1949/**	**БНМАУ-ын Шүүх байгууламжийн хууль /1978/**
	БҮГД ШҮҮГЧДИЙН ХУРАЛ		

[11] https://www.legalinfo.mn/law/details/10967?lawid=10967

[12] https://www.legalinfo.mn/law/details/11397?lawid=11397

Дээд шүүх хууль тайлбарлах	**34 дүгээр зүйл.** . . . Түүнчлэн байцаан шийтгэх хууль болон эрүү ба иргэний хийгээд хөдөлмөрийн хууль цаазад зохих тайлбаруудыг өгнө.	**40 дүгээр зүйл.** . . . Дээд шүүхийн бүгд хурал нь бичигдсэн эсэргүүцлүүдийг хянан үзэхээс гадна шүүхээс хянан үзсэн хэргүүдийн талаар гаргасан шийдвэрүүдийн үндсэн шүүхүүдийн ажиллагааны тухай асуудалд удирдлага болох заавар өгөх ба байцаан шийтгэх хууль, эрүү, иргэний хууль, хөдөлмөрийн хуулиудын талаар тайлбар өгч болно.	**54 дүгээр зүйл.** А) Шүүн таслах эрхийг хэрэгжүүлэхэд БНМАУ-ын хууль тогтоомжийг нэгэн мөр, ойлгож, зөв хэрэглэх асуудлаар шүүхэд удирдамж тайлбар өгнө. Б) БНМАУ-ын хуулийг тайлбарлах болон хууль тогтоомж гаргах талаар БНМАУ-ын Ардын Их хурлын тэргүүлэгчдэд санал оруулах.
	Шүүхийн тухай хууль /1993/	**Шүүхийн тухай хууль /2002/**	**Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль /2012/**
Дээд шүүх хууль тайлбарлах	**24 дүгээр зүйл.** 6.6/Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах. Улсын дээд шүүхийн тайлбарыг тухайн хуулийг хэрэглэж байгаа хүн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага дагаж мөрдөнө.	**23 дугаар зүйл. Хуулийн тайлбар** 23.1.Энэ хуулийн 15.6.5-д заасны дагуу Үндсэн хуулиас бусад хуулийн заалтыг нэг мөр ойлгож, зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг Улсын дээд шүүх гаргана. 23.2.Иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага хуулийг ойлгох, дагаж мөрдөх, хэрэгжүүлэх, хэрэглэх явцад гарсан эргэлзээтэй, салаа утгаар ойлгож болох заалтыг тайлбарлуулах тухай саналаа Улсын дээд шүүхэд ирүүлнэ. 23.4.Анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүх бүрэлдэхүүн шүүх хуралдаанаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх явцад гарсан эргэлзээтэй, салаа утгаар ойлгож болох хуулийн заалтыг тайлбарлуулах тухай саналаа талуудын гаргасан тайлбар, үндэслэлийн хамт Улсын дээд шүүхэд ирүүлж болно. 23.5.Хуулийн тайлбарын төслийг боловсруулах, шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх ажлыг Улсын дээд шүүхийн шүүгч хариуцна. 23.6.Хуулийн тайлбарыг Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн хуралдаанд оролцогчдын гуравны хоёрын саналаар батална. 23.7.Хуулийн тайлбарыг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа иргэн, албан тушаалтан, аж ахуйн нэгж, байгууллага дагаж мөрдөнө. 23.8.Улсын дээд шүүхийн тайлбар хуульд харшилбал хуулийг дагаж мөрдөнө.	17.3.Улсын дээд шүүх энэ хуулийн 17.1-д заасан бүрэн эрхээс гадна дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 17.3.1.~~Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гаргах~~ Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах бөгөөд тайлбарыг тогтмол нийтлэх; */Энэ хэсгийн …Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гаргах... гэснийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдрийн 07 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон/* */Энэ хэсэгт 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан./*

b. Маргаан хянан шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглэх талаарх албан ёсны тайлбар (ХБНГУ-ын жишээн дээр)

Хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар хуулийг тайлбарладаг хандлага гагцхүү Англи-Америкийн буюу жишгийн эрх зүйн бүлийн улс, орнуудад байдаг гэх хийсвэр төөрөгдөл (төсөөлөл) зарим талаар хууль тайлбарлах хүрээнд манай хуульч, эрдэмтэн, судлаачдын дунд байдаг. Гэвч бидэнтэй ижил эрх зүйн бүлийн улсын томоохон төлөөлөгч болох ХБНГУ-ын хувьд хууль тайлбарлах асуудал нь шүүхийн хууль хэрэглээтэй салшгүй

холбоотой байдаг.

ХБНГУ-ын хувьд Холбооны дээд шүүхүүд (5 дээд шүүх) маргааныг хянан шийдвэрлэх явцдаа хуулийг зөвөх хэрэглэх талаарх шүүхийн нэгдсэн жишгийг өөрийн шийдвэрээ буюу шүүн таслах чиг үүргээ хэрэгжүүлэх замаар хэрэгжүүлж ирсэн.

Тухайлбал, Холбооны Захиргааны дээд шүүхийн хувьд тусгай буюу ганц л тохиолдолд маргааныг Дээд сенат (Захиргааны хэргийн хувьд 10 сенатын тэргүүн болон маргаан хянан шийдвэрлэж буй шүүгчид)[13] хууль тайлбарлах зорилгоор маргааныг хянан шийдвэрлэдэг. Хууль тайлбарлах шүүхийн зохион байгуулалт буюу шүүх ажиллагааг Их сенат хэмээн нэрлэдэг бөгөөд Их сенатын хуралдаанд уг маргааныг хянан шийдвэрлэж буй шүүгчид, нийт 10 сенатын тэргүүн, Ерөнхий шүүгчийн хамт хуралдан маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар ууг маргаанаар дамжуулан шүүх хуулийг тайлбарладаг. Үүнээс үзвэл эх газрын эрх зүйн бүлийн гол төлөөлөгч болох ХБНГУ нь хуулийг хийсвэрээр тайлбарлах бус аль нэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар **хуульд тайлбар хийж байна.** Иймд шүүх бол маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүргээ хэрэгжүүлж сая хууль тайлбарлаж байна.

ДҮГНЭЛТ

Шүүхийн тухай хуулийн (шинэчилсэн найруулга) төсөл бүхэлдээ 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, түүнд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад бүрнээ нийцэх ёстой. Иймд энэхүү төслийн 26 дугаар зүйлийг Үндсэн хуульд нийцүүлэх, улмаар төслийн Улсын Дээд шүүхтэй холбогдох хэсгийг цаашид дараах байдлаар боловсронгуй болгох боломжтой юм. Үүнд:

1. Шинэ Үндсэн хууль батлагдахаас өмнөх тогтолцоон дахь Дээд шүүн таслах газар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дор байж, Хууль санаачлах эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байсан хууч хамаарлаас ангид байлгаж гагцхүү шүүх таслах чиг үүрэг хэрэгжүүлэх нөхцөл, журмын боловсронгуй болгох шаардлагатай.

2.Улсын Дээд шүүх хэдийгээр Үндсэн хуульд “шүүх эрх мэдлийн дээд байгууллага” хэмээн заасан боловч түүний агуулга нь Улсын Дээд шүүх захиргааны байгууллагын бүтэц зохион байгуулалтаар ажиллах ойлголтыг илэрхийлээгүй болно. Гэтэл төслийн зарим зохицуулалт Дээд Шүүхийг шүүн таслах чиг үүргээс бусад (26 дугаар зүйлд заасан)[14] захиргааны болон дээд шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг “нийт шүүгчдийн хуралдаан” хэрэгжүүлэх байдлаар зохицуулсныг өөрчлөх шаардлагатай.

3.Улсын Дээд шүүхээс “хууль хэрэглэх талаарх” албан ёсны тайлбарыг гаргах журмыг нарийвчлан зохицуулах. Ингэхдээ шүүх хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх үндсэн чиг үүрэгтэй нь холбож түүний журмыг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна.

COMPARATIVE ANALYSIS
ON THE FUNCTIONS OF THE SUPREME COURTS

A.Byambajargal
S.J.D., Assoc. Prof., Scientific Secretary, School of Law, NUM

KEYWORDS:
Law on Courts, Functions of The Supreme Court, The Supreme Court, Administrative Functions, The Judiciary

[13] https://www.bverwg.de/en/das-gericht/organisation/richter-und-senate

[14] Төслийн 26 дугаар зүйл дэх зохицуулалт ямар үндэслэлээр УДШ захиргааны чиг үүрэг хэрэгжүүлэх хууч хамаарал бүхий болсон үндэслэлийг уг судалгааны 2.3 дахь хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.

МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТОМИЛГООНЫ СИСТЕМИЙГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ

П.Баттулга
"Оюуны-Инноваци" ТББ-ын гүйцэтгэх захирал

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Улс орнуудын Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоосон шүүгчийг сонгох, томилох арга нь янз бүр боловч шилдэг хуульчдыг шүүгч болгож, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах нэг л зорилготой. Шүүгчийг ямар арга замаар, хэрхэн тодруулах асуудлын хүрээнд маргаан, мэтгэлцээн байнга өрнөж байдаг. Ялангуяа ардчилсан дэглэмд шилжээд удаагүй манайх шиг орны хувьд хараат бус, шударга, төвийн сахисан шүүгчийг нээлттэй, ил тод процесс бүхий, олон нийтийн итгэлийг төрүүлэхүйц системээр тодруулах асуудал үндсэн бэрхшээлийн нэг байсаар байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ... хуульчдаас шүүгчийг шилж олох үүргийг биелүүлэх", Тавин нэгдүгээр 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. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно" гэж шүүгчийн томилгооны эрх зүйн үндсийг тогтоосон. Мөн 1994 оноос шүүгчийн томилгоонд голлох үүрэгтэй оролцож байгаа буюу Шүүхийн мэргэшлийн хороо гэсэн байгууллага шүүгчид нэр дэвшигчийг эхлэн шалгаж, үнэлэх ажлыг гүйцэтгэж байна.

Энэхүү өгүүллээр шүүгчид нэр дэвшигчийн шударга байдал болон мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварыг ямар арга, аргачлалаар хэрхэн үнэлж, дүгнэх талаар авч үзээгүй. Харин Монгол Улсын шүүхийн томилгооны системийн хүрээнд олон нийтийн итгэлийг унагааж буй асуудлуудыг тодруулж, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэх талаарх судалгааны үр дүнд үндэслэсэн санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Шүүхийн сонгуулийн систем, шүүхийн томилгооны систем, Шүүхийн зөвлөлийн томилгоо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн мэргэшлийн хороо

I. ОРШИЛ

Шүүх нь нийгэм дэх эрх зүйн учир холбогдолтой зөрчил, сөргөлдөөнд эрх зүйн шийдэл гаргаж, үндсэн ба бусад хууль, олон улсын гэрээгээр илэрхийлэгдсэн эрх зүйн ноёрхлыг тогтоох үүрэгтэй.[1] Анхан шатны шүүхээс эхлээд аль ч шатлалын шүүх цорын ганц эрх ашигт үйлчлэх ба тэр нь шүүн таслах ажиллагааг хуулийн дагуу, шударга явуулж хуульд нийцсэн шийдвэр гаргах юм.[2] Шүүх энэхүү үүргээ гагцхүү төвийг сахисан, алагчлалгүй, хараат бус ажиллаж чадах нөхцөлд л хэрэгжүүлэх боломжтой. Иймд хараат бус шүүх нь ардчилсан, эр зүйт төрт аль ч улсад хууль дээдлэх ёсыг хангах, шударга ёсыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Тодруулбал, эрх зүйт төрийн үндсэн зорилго нь шүүхийн хараат бус байдлыг хангах замаар хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явдал бөгөөд харин энэхүү зорилгыг хангахад шүүхийн томилгооны систем чухал нөлөөтэй.[3] Иймээс ч шүүхийн хараат бус байдлын талаарх ихэнх онол, сургаал нь шүүхийн хараат бус байдлын үндсэн, зайлшгүй элемент болох шүүхийн томилгооны системийн ач холбогдлыг онцолдог. Хэрэв шүүгч өөрийг нь сонгосон, томилсон, уг процесст оролцдог субъектүүдээс ямар нэгэн байдлаар хараат байх юм бол тухайн шүүгчийг шударгаар шийдвэр гаргана гэж найдах боломжгүй болно. Энэ байдал нь эцэстээ хууль дээдлэх ёсыг гажуудуулж, тухайн орны эрх зүйн тогтолцооны лэгитм (хүлээн зөвшөөрөгдөх) шинжийг бүхэлд нь доош татдаг аюултай.[4]

Шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл зайлшгүй чухал байдаг. Шүүхийн үйл ажиллагаа үр нөлөөтэй байх нь түүний хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль ёсны байдал, хэрэг, маргаанд эцсийн шийдэл гаргадаг гэдгийг нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөх эсэхээс ихээхэн хамааралтай. Хараат бус, шударга, чадварлаг байх нь шүүх засаглалын хүлээн зөвшөөрөгдөх урьдчилсан нөхцөл болдог төдийгүй эдгээр нь шүүхийн томилгооны системийн үндсэн шалгуур болдог. Иймд шүүхийн томилгооны системийн зорилго нь шүүгч байхад шаардлагатай эдгээр зан чанар, чадварыг эзэмшсэн хүнийг нээлттэй, ил тод процессоор тодруулж шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах явдал байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ... хуульчдаас шүүгчийг шилж олох үүргийг биелүүлэх”, Тавин нэгдүгээр 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. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно” гэж шүүгчийн томилгооны эрх зүйн үндсийг тогтоосон. Мөн 1994 оноос шүүгчийн томилгоонд голлох үүрэгтэй оролцож байгаа буюу шүүгчид нэр дэвшигчийг эхлэн шалгаж, үнэлэх ажлыг Шүүхийн мэргэшлийн хороо гэсэн байгууллага гүйцэтгэж байна.

Энэхүү өгүүллээр Монгол Улсын шүүхийн томилгооны систем дэх олон нийтийн итгэлийг унагааж буй асуудлуудыг тодруулж, түүнийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар санал, зөвлөмж өгөхийг гол зорилго болголоо. Өгүүллийн эхний хэсэгт дэлхий дахинд хэрэгжиж буй шүүхийн томилгооны янз бүрийн систем, загваруудын талаар товч авч үзэн, үүнд тулгуурлан өөрийн орны шүүхийн томилгооны систем алинд нь хамаарахыг тодорхойлно. Дараагийн хэсгүүдэд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүгчид нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгох шийдвэрийг хэрхэн гаргах талаар авч үзнэ. Мөн Ерөнхийлөгч шүүгчийн томилгоог хэр зэрэг чөлөөтэй шийдвэрлэх, түүнчлэн

[1] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёдугаар дэвтэр, УБ, 2004 он, 121 дэх тал.
[2] Ю.Харбих “Эрх зүйт , ардчилсан төрд хуульчийн гүйцэтгэх үүрэг” илтгэл, 2019 он. https://www.conscourt.gov.mn/?p=4527
[3] United States Institute of Peace, *Judicial Appointments and Judicial independence*, 2009, p.2.
[4] Мөн тэнд.

шүүгчийн томилгоон дахь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны оролцоог авч үзнэ. Эцэст нь судалгааны хүрээнд хийсэн дүгнэлт, өөрийн орны шүүхийн томилгооны системийг боловсронгуй болгох талаарх санал, зөвлөмжийг танилцуулах болно.

II. Шүүхийн томилгооны систем

Улс орнуудад хэрэгжүүлж буй шүүхийн томилгооны систем нь өөр өөр боловч үүнийг сонгуулийн систем (The elective system) болон шууд томилгооны систем (Direct appointment system) гэсэн хоёр ангилалд хувааж болно.[5]

А. Сонгуулийн систем

Энэ системийн хувьд шүүгчийг иргэд сонгодог.[6] Мөн шүүгчийг албан тушаалд нь үлдээх (retention election) эсэхийг сонгуулиар шийдвэрлэдэг систем байдаг.[7] Энэ нь шүүгчийн анхны томилгоог сонгуулиар шийдвэрлэдэггүй, харин шүүгчийг томилсноос хойш тогтоосон хугацааны дараа тухайн шүүгчийг албан тушаалд нь үлдээх эсэхийг сонгуулиар шийдвэрлэдэг. Гэхдээ энэ систем нь шүүгчийг сонгох гэхээс илүүтэй шүүгчийг албан тушаалд нь үлдээх буюу хариуцлага тооцох, огцруулах эсэхийг иргэдийн саналаар шийдвэрлэж буй хэлбэр юм.

Б. Шууд томилгооны систем

Шууд томилгооны системд шүүгчийг иргэд сонгохгүй, харин тодорхой инстүүцээс томилдог. Шууд томилох системийг шүүгчийн томилгоог ямар субъект хийж байгаа эсхүл ямар үүрэгтэй оролцож байгаагаас нь хамаараад дараах дөрвөн загварт хувааж болно:

1. Улс төрийн инстүүцийн томилгоо;
2. Шүүхийн өөрийн (оролцоотой) томилгоо;
3. Тусгай байгууллагын оролцоотой томилгоо;
4. Шүүхийн зөвлөлийн (оролцоотой) томилгоо.

1. Улс төрийн инстүүцийн томилгоо

Шүүгчийг улс төрийн инстүүц томилох арга ялангуяа Дээд шүүх болон Үндсэн хуулийн шүүхийн түвшинд “төлөөллийн” болон “хамтын ажиллагааны” хэлбэрээр хэрэгждэг.[8] Төлөөллийн аргаар шүүхийг хэд хэдэн улс төрийн инстүүцээс нэр дэвшүүлэх буюу томилдог.[9] Харин хамтын ажиллагааны хэлбэрт шүүгчийг нэг улс төрийн инстүүц

[5] Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) para. 3. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx

[6] АНУ-д Холбооны шүүхийн шүүгчийг Ерөнхийлөгч Сенаттай зөвшилцөн томилдог байхад тус улсын зарим мужид намын сонгууль (partisan elections), намын бус сонгууль (nonpartisan elections) гэсэн 2 загвараар иргэд шүүгчийг сонгодог.[6] Намын сонгуулийн загварт шүүгчид нэр дэвшигчдийг улс төрийн намын харьяаллын шошготойгоор саналын хуудаст бичдэг (7 муж хэрэглэдэг) бол намын бус сонгуулийн загварт шүүгчид нэр дэвшигчдийг улс төрийн намын харьяаллын шошгогүйгээр саналын хуудаст бичдэг (15 муж хэрэглэдэг)-ээрээ ялгаатай. Энэ систем нь шүүгчийг сонгох, тэдэнд хариуцлага тооцох асуудалд иргэдийн дуу хоолойг илүү хүргэдэг сайн талтай гэдэг боловч шүүгчдийг улс төржүүлэх, улс төрийн компанит ажилд татан оруулдаг гэж шүүмжилдэг. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states

[6] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*, УБ, 2018 он, 262 дахь тал.

[7] АНУ-ын 17 муж (7 мужид бүх шатны шүүхэд, 10 мужид давж заалдах шатны шүүхэд хэрэглэдэг)-д энэ аргыг хэрэглэж байна. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://ballotpedia.org/Retention_election Уг системийг Япон улс бас хэрэглэдэг. Тус улсын Дээд шүүхийн шүүгчдийн томилгоог Төлөөлөгчдийн танхимын гишүүдийн анхны бүх нийтийн сонгуулиар хянаж, 10 жилийн дараа мөн адил журмаар дахин хянана. Сонгогчдын олонх нь тухайн шүүгчийг огцруулахыг дэмжсэн тохиолдолд түүнийг огцруулна. (Constitution of the Japan, Art. 79).

[8] United States Institute of Peace, *Judicial Appointments and Judicial independence*, 2009, p.5.

[9] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн есөн гишүүнийг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүхээс тус бүр 3 хүнийг санал болгосноор Улсын Их Хурал томилог, БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн есөн шүүгчийг Үндэсний ассамблей, Ерөнхийлөгч, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог (Constitution of the Republic of Korea, Art. 111 (2, 3) гэх мэт.

санал болгож өөр улс төрийн инстүүц томилох, эсхүл хоёр улс төрийн инстүүц зөвшилцөн томилдог.[10] Мөн зарим оронд шүүхийн томилгоог нэг улс төрийн инстүүц бусад улс төрийн инстүүцийн оролцоо, хяналтгүйгээр давамгайлан хийх тохиолдол байдаг.[11]

2. Шүүхийн өөрийн (оролцоотой) томилгоо

Энэ томилгоог мэргэжлийн томилгоо (Professional appointments) гэж бас нэрлэдэг ба одоо ажиллаж байгаа шүүгчид нь шинэ шүүгчдийг томилох, эсхүл томилгоонд голлох үүрэгтэй (нэр дэвшүүлэх) оролцдог загвар юм.[12]

3. Тусгай байгууллагын оролцоотой томилгоо

Зарим улсад шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг тусгайлан байгуулсан байгууллага (эдгээр нь хороо, комисс, зөвлөл гэх мэт нэртэй байж болно) хариуцан гүйцэтгэдэг. Ийм чиг үүрэгтэй байгууллага Канад, АНУ-ын зарим муж[13], түүнчлэн Их Британи[14], Ирланд, Литва[15] гэх мэт улсуудад байдаг. Энэ загвар нь тухайн байгууллага гагцхүү шүүгчийг сонгон шалгаруулах чиг үүргийг хариуцан гүйцэтгэдгээрээ Шүүхийн зөвлөлийн томилгооны загвараас ялгаатай.

Шүүгчийн томилгоонд тусгай байгууллага оролцуулж байгаа улсуудын туршлагаас харахад эдгээр байгууллагын шүүгчийн томилгоон дахь оролцоо нь харилцан адилгүй байна.[16] Тухайлбал, Ирланд улсын Шүүхийн томилгооны зөвлөх зөвлөл нь маш сул эрх мэдэлтэй. Тус зөвлөл нь сул орон тоо тус бүрд доод тал нь долоон нэр дэвшигчийн жагсаалтыг гаргадаг.[17] Гэвч нэр дэвшигчдийг мерит зарчмын дагуу эрэмбэлдэггүй. Засгийн газар Зөвлөлөөс гаргаж өгсөн жагсаалтаас нэр дэвшигчийг

[10] АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгчийг Ерөнхийлөгч Сенаттай зөвшилцөн томилдог, БНСУ-ын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Ерөнхийлөгч Үндэсний ассамблейтэй зөвшилцөн томилдог (Constitution of the Republic of Korea, Art. 104 (1)), ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Холбооны зөвлөл баталгаажуулдаг (The Constitution of the Russian federation, Art. 83 (f) гэх мэт.

[11] ХБНГУ-д Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг парламентын хоёр танхим Бундесрат, Бундестагаас хувь тэнцүүлэн, гишүүдийнхээ 2/3-ын саналаар сонгодог (Basic Law for the Federal Republic of Germany, Art. 94 (1). Япон Улсад Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Засгийн газын санал болгосноор Эзэн хаан (татгалзах эрхгүй) томилдог бол Дээд шүүхийн бусад шүүгчийг Засгийн газар томилдгийг энэ загварт хамааруулж болох юм (Constitution of the Japan, Art. 80).

[12] БНСУ-д Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Дээд шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнтэй зөвшилцөн бусад шүүхийн шүүгчийг томилдог (Constitution of the Republic of Korea, Art. 104 (3), Япон улсад Дээд шүүхээс бусад шүүхийн шүүгчийг Дээд шүүхийн нэр дэвшүүлсэн жагсаалт (хамгийн багадаа 2 хүний жагсаалт)-аас Засгийн газар томилдог (Constitution of the Japan, Art. 80) гэх мэт. Энэ томилгооны загвар нь шүүгчийн хараат бус байдал, мэргэжлийн ур чадварыг баталгаажуулахад сайн талтай боловч дээд шатны шүүхэд эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, шүүхийг консерватив, төлөөлөлгүй, хариуцлага хүлээх, олон нийтийн үйлдэлд хариу өгөх чадваргүй болгодог сул талтай.

[13] АНУ-ын 29 муж улс болон Колумб дүүрэгт мерит шалгаруулалтаар шүүгчид нэр дэвшигчдийг үнэлэх үүрэг бүхий Шүүхийн нэр дэвшүүлэх комисс (Judicial Nominating Commissions)-ыг ямар нэгэн байдлаар ашиглаж байна. Тодруулбал, Энэхүү Шүүхийн нэр дэвшүүлэх комиссыг 12 мужид бүх шүүгчийг, 9 мужид зарим шүүхийн шүүгчийг, 8 мужид зөвхөн заврын сул орон тоог нөхөхөд ашиглаж байна. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://iaals.du.edu/judicial-nominating-commissions-states

[14] Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://judicialappointments.gov.uk

[15] Литва улсын Үндсэн хуульд "шүүгчийг хуульд заасны дагуу байгуулагдсан тусгай байгууллагын санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилох"-оор заасан. (Constitution of the Lithuania, Art. 112) Үүний дагуу шүүгчийг сонгон шалгаруулах чиг үүргийг долоон хүний бүрэлдэхүүнтэй Шүүгчид нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах комисс гүйцэтгэдэг байна. Тус улс нь Шүүхийн зөвлөлтэй боловч уг зөвлөл нь шүүгчийг томилох, шилжүүлэх, дэвшүүлэх, чөлөөлөх талаар Ерөнхийлөгчид зөвлөх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. (Republic of Lithuania, The law on courts, Art. 55[1])

[16] Шүүгчид нэр дэвшүүлэх комисс болон шүүгчийг томилох этгээдийн хоорондын харилцаанд дор хаяж дараах гурван загвар байна:

1. томилох этгээд санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхгүй буюу томилгоог хэлбэрийн байдлаар баталгаажуулдаг;
2. томилох этгээд санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхтэй байдаг;
3. томилох этгээд шүүгчийг нэр дэвшүүлэх этгээдээс гаргаж өгсөн богино хэмжээний жагсаалтаас сонгож томилдог.

The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice, The British Institute of International and Comparative Law, 2015, p.52.

[17] Ирландад шүүгчийг 'Засгийн газрын нэр дэвшүүлснээр Ерөнхийлөгч томилдог бөгөөд энэ нь үнэн хэрэгтээ шүүгчдийг Засгийн газар сонгодог гэсэн үг юм. Энэ байдлыг шинэчлэх зорилгоор тус улс 1995 онд шүүгчээр томилогдох боломжтой хүмүүсийг тодорхойлох, Засгийн газарт мэдээлэх чиг үүрэг бүхий Шүүхийн томилгооны зөвлөх зөвлөлийг байгуулсан. Зөвлөл доод тал нь долоон хүний нэрсийн жагсаалтыг гаргаж, Засгийн газарт өргөн мэдүүлдэг байсан ч сүүлийн жилүүдэд Үндсэн хуулийг зөрчих вий гэсэн болгоомжлолын улмаас боломжит бүх нэрсийг Засгийн газарт өгч эхлэжээ. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. http://constitutionproject.ie/?p=713

сонгох үүрэг ч хүлээхгүй бөгөөд өөрийн санаачилгаараа нэр дэвшүүлэх боломжтой байдаг.[18]

Эсрэгээрээ АНУ-ын зарим мужид мерит шалгаруулалтаар шүүгчид нэр дэвшигчдийг үнэлэх үүрэг бүхий Шүүхийн нэр дэвшүүлэх комисс нь шаардлага хангасан -*ихэвчлэн 3-аас илүүгүй* хүний жагсаалтыг Мужийн захирагчид гаргаж өгдөг ба Мужийн захирагч энэ жагсаалтаас томилгоог хийнэ.[19] Мөн Канадын Онтарио хот дахь Шүүхийн томилгооны зөвлөх хороо нь шүүгчийн сул орон тоо бүрд гурван нэр дэвшигчийг эрэмбэлэн нэр дэвшүүлдэг. Шүүгчийг томилох эрх бүхий этгээд нь эдгээр нэр дэвшүүлсэн гурван хүнээс томилгоог хийх ёстой. Гэхдээ тэрээр нэр дэвшигчдийн бүх жагсаалтаас татгалзаж, шинээр жагсаалт гаргаж өгөхийг Хорооноос шаардах боломжтой.[20]

4. Шүүхийн зөвлөлийн (оролцоотой) томилгоо

Европын олон орон улс төрийн хувьд төвийг сахисан, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилго бүхий Шүүхийн зөвлөл[21] гэх инстүүцийг Үндсэн хуульдаа тусгасан байдаг. Энэхүү зөвлөл нь шүүгчийг сонгон шалгаруулах чиг үүргээр хязгаарлагдахгүйгээр шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой бусад асуудал (шүүхийн төсөв, менежмент, сахилга гэх мэт)-ыг хариуцдаг онцлогтой.

Энэ загварыг ашиглаж байгаа улсуудын туршлагаас харахад Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийн томилгоог өөрөө хийх, эсхүл шүүгчийг томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгож байна. Тухайлбал, Болгар улсын Кассацийн дээд шүүхийн дарга, Захиргааны дээд шүүхийн даргыг Шүүхийн дээд зөвлөлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог бол, бусад шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн дээд зөвлөл өөрөө томилдог.[22] Хорват улсын Шүүхийн Үндэсний зөвлөл Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээс бусад шүүхийн шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх, шилжүүлэх, сахилгын хариуцлага хүлээлгэх, чөлөөлөх бүрэн эрхтэй.[23] Португали Улсын Шүүхийн дээд зөвлөл нь Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээс бусад шүүхийн шүүгчийг томилох, шилжүүлэх, дэвшүүлэх, сахилгын хяналтыг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй.[24] Итали улсын Шүүхийн дээд зөвлөл нь шүүгчийг томилох, томилолтоор ажиллуулах, шилжүүлэх, дэвшүүлэх, сахилгын арга хэмжээ авах чиг үүрэгтэй.[25] Тэгвэл Чех, Польш, Румын, Словак гэх мэт улсуудад шүүгчийг Шүүхийн зөвлөлийн санал болгосноор төрийн тэргүүн томилж байна.[26]

Шүүхийн томилгооны системийг тодорхойлоход улс орнуудын эрх зүйн тогтолцооны ялгаатай ба ижил байдал тийм ч их нөлөөтэй биш болох нь харагдаж байна. Тухайн улс дотроо ч шүүхийн шатлалаасаа хамаараад шүүхийн томилгооны систем, загвар нь өөр өөр байна. Улс бүрд шүүгчийг тодруулах янз бүрийн арга байгаа нь хамгийн сайн аргын талаар зөвшилцөл байхгүй байгааг харуулна. Учир нь бүх л загвар давуу болон сул талуудтай тул аль нэгийг нь хамгийн сайн нь гэж үзэх боломжгүй. Харин Шүүхийн зөвлөлийн оролцоотой томилгооны загварыг хэрэглэдэг Европын орнуудын тухайд “шүүгчийн мэргэжлийн карьертай холбоотой бүх шийдвэр нь объектив шалгуурт үндэслэсэн бөгөөд шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, карьер нь мерит зарчимд

[18] Courts and Court Officers Act of the Ireland, Art. 16 (2)
[19] АНУ-ын 29 муж улс болон Колумб дүүрэгт мерит шалгаруулалтаар шүүгчид нэр дэвшигчдийг үнэлэх үүрэг бүхий Шүүхийн нэр дэвшүүлэх комиссыг ямар нэгэн байдлаар ашиглаж байна. Нэр дэвшүүлэх комиссыг 12 мужид бүх шүүгчийг сонгохдоо, 9 мужид зарим шүүхийн шүүгчийu сонгохдоо, 8 мужид зөвхөн завсрын сул орон тоог нөхөхөд ашигладаг байна. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://iaals.du.edu/judicial-nominating-commissions-states
[20] Elliot Bulmer, *Judicial Appointments*, International IDEA, 2017, p.15.
[21] Шүүхийн зөвлөл, Шүүхийн дээд зөвлөл, Хууль зүйн дээд зөвлөл, Шүүхийн үйлчилгээний комисс гэх мэт нэртэй байдаг. *-П.Б*
[22] Constitution of the Bulgaria, Art. 129 (2, 3)
[23] Constitution of the of the Republic of Croatia, Art. 119, 124
[24] Constitution of the Portugal Republic, Art. Art. 210, 217
[25] Constitution of the Italian Republic, Art. Art. 105
[26] Өмнө нь эш татсан Венецийн комиссын тайлан, 4 дэх тал.

суурилсан, мэргэшил, шударга байдал, чадвар, үр бүтээмжийг харгалзсан байх ёстой" гэдэг дээр санал нэгддэг.[27]

III. Монгол Улсын шүүхийн томилгооны систем

Манай улс шинэ Үндсэн хуулиар шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс тусгайлан **өрсөлдүүлэн** шалгаруулж, нэр дэвшүүлсний үндсэн дээр Ерөнхийлөгч хугацаагүй томилж байх зарчмыг тогтоосон.[28] Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд Шүүхийн зөвлөлийн оролцоотой мерит шалгаруулалтад үндэслэсэн шүүхийн томилгооны системийг баталгаажуулжээ.[29] Гэхдээ шүүгчид нэр дэвшигчдийн мэдлэг, ур чадвар, ёс зүйг шалгаж, үнэлэх ажлыг Шүүхийн мэргэшлийн хороо (цаашид "Мэргэшлийн хороо" гэх) гэсэн тусдаа бүтцээр гүйцэтгүүлж байгаа нь тусгай байгууллагын оролцоотой хийгддэг томилгооны загварын шинжийг бас агуулж байна.

А. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульчдаас шүүгчийг шилж олох нь

Үндсэн хуулиар «шүүгчийг хуульчдаас шүүгчийг шилж олох» чиг үүргийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (цаашид "ШЕЗ" гэх)-д хариуцуулсан нь тус байгууллагын (гишүүдийн) үзэмжид найдаж үлдээгээгүй нь лавтай. Үүний цаана олон хуульчдаас мэдлэг, ур чадвар, зан суртахууны хувьд хамгийн сайныг нь шилж олон[30] шүүгч болгох гэсэн үзэл санаа буй. Харин энэ ажлыг "хэрхэн, яаж" хийх вэ гэдэг нь гол асуудал. Тодруулбал, үүний цаана "шүүгчийн сул орон тоог зарлах, нэр дэвшигчдийг бүрдгэх, тэдгээрийг шалгаж, үнэлэх, нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгох" зэрэгтэй холбоотой нарийн асуудлууд байдаг.

Үндсэн хуулиар хуульчдаас шүүгчийг шилж олох ажлыг ШЕЗ-д тусгайлан хариуцуулсан байтал шүүгчид нэр дэвшигчдийг шалгаж, үнэлэх ажлыг Мэргэшлийн хороо гэсэн тусдаа бүтцээр гүйцэтгүүлэх шаардлага юунд байсан бэ? Шинэ Үндсэн хууль хэрэгжиж эхэлсний дараа 1993 оны 02 дугаар сарын 04-ний өдөр батлагдсан Шүүхийн тухай хуульд байгаагүй байдаг. Харин тус хуульд 1994 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулж Мэргэшлийн хороог анх Шүүгчийн мэргэшлийн хороо нэртэйгээр байгуулж байжээ.[31]

Мэргэшлийн хороог байгуулсан шалтгаан нь ШЕЗ-ийг байгуулах, түүний гишүүнийг сонгож, томилохдоо Үндсэн хуулиар тусгайлан хариуцуулсан "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" чиг үүрэгт нь нийцүүлж "шүүгчид нэр дэвшигчийг бодитоор үнэлж чадах мэдлэг, ур чадвар, ёс зүйтэй байх" шаардлагыг чухалчилж байгаагүйтэй холбоотой гэж үзэж болно. Тодруулбал, ШЕЗ 2013 он хүртэл статусын хувьд орон тооны бус, зарим гишүүн нь албан тушаалаараа шууд ордог[32], зарим гишүүн нь улс төрийн

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[27] Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 2010, p.44. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78

[28] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёрдугаар дэвтэр, УБ, 2004 он, 129 дэх тал.

[29] УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн томилгоо ШЕЗ-ийн оролцоогүйгээр тус шүүхийн шүүгчид дотроосоо Ерөнхий шүүгч болгох шүүгчээ шууд Ерөнхийлөгчид санал болгодог. Мөн Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг ШЕЗ-өөс УИХ-д танилцуулснаар Ерөнхийлөгч томилдог онцлог зүйлүүд бий . Харин Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг хэрхэн томилох асуудлыг Үндсэн хуулиар нээлттэй орхисон бөгөөд одоогийн байдлаар ШЕЗ-өөс сонгон шалгаруулж Ерөнхийлөгч томилж байна. Энэхүү өгүүллээр томилгооны эдгээр асуудлыг авч үзээгүй болно. *-П.Б*

[30] "Шилэх" олон юмны дундаас маш сайныг нь сонгож авах. Я.Цэвэл, *Монгол хэлний товч тайлбар толь*, УБ, 1966 он.

[31] 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийн 39[1] дүгээр зүйлийг үзнэ үү. Мэргэшлийн хороог байгуулах хүртэл хугацаанд ШЕЗ шүүгчид нэр дэвшигчдийг үнэлэх чиг үүрэг бүхий комисс байгуулан ажиллуулж байсан байдаг. Тодруулбал, ШЕЗ-ийн 1993.04.01-ний 13-р "Монгол Улсын шүүгчдийг шалгаруулах журмын тухай дүрэм"-ий баталсан ба уг дүрмийн 13-д "Нэр дэвшигч бүрийн мэргэшлийн түвшинд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс байгуулсан комисс дүгнэлт гаргана", 14-т "Нэр дэвшигчийн мэргэшлийн түвшинд дүгнэлт гаргах комиссын бүрэлдэхүүнд шүүн таслах, хууль зүйн болон шаардлагатай бусад мэргэжлийн өргөн мэдлэг, дадлагатай, эрдэмтэн, мэргэжилтэн, хуульчдыг оруулна" гэж тус тус заасны дагуу ШЕЗ-ийн 1994.04.20-ны 15-р тогтоолоор 6 хүний бүрэлдэхүүнтэй комиссыг байгуулсан байдаг.

[32] Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын Ерөнхий прокурор, хууль зүйн сайд

инстүүцийн төлөөлөл байсан.[33] Хэдийгээр 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар ШЕЗ-ийн гишүүдийг орон тооны болгосон ч гишүүдийн тоог хэт цөөрүүлж 5 болгосон, мөн шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажлыг Мэргэшлийн хороо гүйцэтгэх" зэрэг өмнөх уламжлал хэвээр хадгалагдсан байдаг.

Харин ШЕЗ-өөс Ерөнхийлөгчид санал болгох нэр дэвшигчийг хэрхэн тодруулахыг холбогдох хуулиудад дараах байдлаар зохицуулж иржээ:

> **Шүүхийн тухай хууль (1993 он):** §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.
>
> **Шүүхийн тухай хууль (2002 он):** §31.1.Ерөнхий зөвлөл шүүгчид нэр дэвшигчийн эрх зүйн мэдлэг, ажил хэргийн чадварын талаар гаргасан Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт, хувийн зан суртахуун, биеийн эрүүл мэндийн байдал зэргийг харгалзан нэр дэвшигч нэг бүрээр хэлэлцэн нууцаар санал хурааж, олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.
>
> **Дагаж мөрдөж буй Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012 он):** §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 үнэлгээний дүнгээр эрэмбэлж гарган, илээр санал хураан олонхын санал авсан хүний нэрийг ажлын таван өдрийн дотор Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.

ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны үнэлгээгээр тэнцсэн нэр дэвшигчдээс нэг нэр дэвшигчийг санал хураалтаар сонгож Ерөнхийлөгчид санал болгодог ба үүнд албан ёсны шалгуур байхгүй, тус байгууллагын гишүүдийн үзэмжийн хүрээнд шийдвэрлэгдэж ирсэн.[34] 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд шүүгчид нэр дэвшигчдийг Мэргэшлийн хорооны үнэлгээний дүнгээр эрэмбэлж гаргах, ШЕЗ ил санал хураалтаар сонгох өөрчлөлтийг хийсэн боловч нөхцөл байдал төдийлөн өөрчлөгдөөгүй[35] зэрэг нь олон нийтийн шүүмжлэл дагуулдаг.

Киевийн зөвлөмжөөр "Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, үнэлгээ хийх бие даасан байгууллага байхад, шүүхийн зөвлөл нь сонгон шалгаруулалтын ажиллагаа нь процедурын дагуу явсан эсэхийг хянаж, сонгон шалгаруулах байгууллагаас санал болгосон нэр дэвшигчийг томилох эсхүл томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгох хязгаарлах ёстой"[36] гэж зөвлөсөн. Мэргэшлийн хорооны шүүгчид нэр дэвшигчдийн талаар гаргасан үнэлгээний эрэмбийг ШЕЗ шууд баримтлан нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгох нь түүнд Үндсэн хуулиар хариуцуулсан "хуульчдаас шүүгчийг шилж олох" чиг үүрэгт нь нийцэх эсэхийг эргэлзээтэй болгодог. Өөрөөр хэлбэл, энэ тохиолдолд ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны шийдвэрийг албажуулж, нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгох дамжуулагчийн үүргийг л гүйцэтгэдэг болно

---

[33] Ерөнхийлөгч төлөөллөө оруулахдаа өөрийн зөвлөх эсхүл тамгын газрын даргаа, Улсын Их Хурлын төлөөллөө оруулахдаа нэг гишүүнээ оруулдаг байсан.

[34] Н.Лүндэндорж нар, *Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь*, Бодлогын тойм судалгаа, Нээлттэй Нийгэм Форум, УБ, 2010 он, 40 дэх тал, мөн Ж.Хунан нар, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал: Шүүгчийн томилгоо*, Нээлттэй Нийгэм Форум, УБ, 2015 он, 68-69 дэх талаас тус тус дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

[35] 2020 эхний 6 сарын хугацаанд хийгдсэн шүүгчийн томилгооны ажиглалтын дүнгээс үзэхэд "нийт шүүгчээр томилогдсон 32 хүнээс ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны шалгалтын үнэлгээний эрэмбийг барьж шүүгчид нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн тохиолдол нэг байна. Дэлгэрэнгүйг дараах линкээр үзнэ үү. https://legaldata.mn/news/25

[36] Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia (2010), Part I, p.1, https://www.osce.org/odihr/kyivrec

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

гэсэн үг. Гэтэл мэргэшлийн шалгалт болон бусад байгууллагаас өгсөн дүгнэлтээр хамгийн өндөр оноо авсан нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилдог байх нь шүүгчийн албан тушаалд өндөр мэдлэг, чадвартай хуульчдыг ажиллуулахаас гадна “шүүгчийн томилгоонд улс төрийн нөлөөлөл өндөр байдаг” гэсэн олон нийтийн итгэлийг бууруулах ач холбогдолтойг судлаачид онцлон тэмдэглэдэг.[37]

Тэгвэл шүүгчийн сонгон шалгаруулалт дахь Мэргэшлийн хорооны оролцоог тусгай байгууллагын оролцоотой хийгддэг шүүгчийн томилгооны загварт хэрэглэгддэг нийтлэг аргын дагуу сул орон тоо бүрд 3-аас илүүгүй нэр дэвшигчийн жагсаалтыг үнэлгээний эрэмбийн дагуу ШЕЗ-д гаргаж өгдөг байдлаар тодорхойлох нь оновчтой байж болох юм. ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны гаргаж өгсөн жагсаалтаас сонгох боломжгүй гэж үзсэн тохиолдолд үндэслэл, шалтгааныг тодорхой зааж Мэргэшлийн хороонд мэдэгддэг байх ёстой. Энэ тохиолдолд Мэргэшлийн хороо дахин жагсаалт гаргаж өгөх бөгөөд ШЕЗ энэ жагсаалтаас сонголтыг заавал хийнэ. Энэ хувилбар нь “хуульчдаас шүүгчийг шилж олох” ШЕЗ-ийн чиг үүргийг зөрчихгүй бөгөөд нөгөө талаас ШЕЗ нэр дэвшигчдээс үзэмжээрээ сонгох боломжийг хязгаарлана.

Нөгөөтэйгүүр, ШЕЗ Үндсэн хуулиар хүлээсэн чиг үүргийнхээ дагуу шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг Мэргэшлийн хорооны оролцоогүйгээр дангаар гүйцэтгэх ёстой гэсэн хувилбар сүүлийн үед хэлэлцэгдэж байна.[38] 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр ШЕЗ-ийн гишүүдийг тоог 10 болгож, тэдгээрийг сонгох, томилох журмын эрх зүйн үндсийг тогтоосон. Энэ хүрээнд шүүгчид нэр дэвшигчийг бодитой, шударгаар үнэлэх чадвар, ёс зүйтэй хүнийг ШЕЗ-ийн гишүүнээр сонгох, томилох механизмыг бий болгосон тохиолдолд ШЕЗ шүүгчийг сонгон шалгаруулах чиг үүргээ бие даан гүйцэтгэх хувилбар амжилттай хэрэгжих бүрэн боломжтой.

Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд “хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хууль зүйн болон шүүн таслах ажлын туршлагатай, шүүгч, хуулч, эрдэмтэн байх” гэсэн шаардлагыг хуулиар тавьдаг.[39] Энэ хүрээнд ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнд давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгч[40], хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, докторуудын төлөөллийг салбар эрх зүйн чиглэл (үндсэн хууль, эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг)-ийг нь харгалзан тэнцвэртэйгээр оруулах бодлогыг баримталж ирсэн байдаг. Энэ нь Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүний томилгооноос харагддаг. Иймд шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг ШЕЗ өөрөө хийх тохиолдолд тус зөвлөлийн гишүүдийг сонгож, томилохдоо дээрх шаардлага, хүчин зүйлийг зайлшгүй харгалзах ёстой.

ШЕЗ шүүгчийг сонгон шалгаруулах ажлыг өөрөө гүйцэтгэх тохиолдолд Ерөнхийлөгчид санал болгох нэг нэр дэвшигчийг санал хураалтаар сонгодог аргыг байхгүй болгох нь зүйтэй. ЕАБХАБ-ын АИХЭГ ШЕЗ-ийн нэр дэвшигчийг санал хурааж шийдвэрлэдэг арга нь мерит зарчим дээр суурилсан сонгон шалгаруулах системийг үгүйсгэсэн гаж буруу нөлөө үзүүлж байна хэмээн шүүмжилж, энэхүү “санал хурааж

[37] Брент Т.Вайт “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд шүүхийн захиргааны гүйцэтгэх үүрэг” *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн үүрэг, тулгамдсан асуудлууд ОУ-ын онол-практикийн бага хурлын эмхэтгэл*, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв, УБ, 2014 он, 22 дахь тал.

[38] 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “ШЕЗ 10 гишүүнтэй байх тэдгээрийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилох”-оор болсон. Үүнтэй холбогдуулан шинээр батлагдах Шүүхийн тухай хуульд энэ хувилбарыг тусгах боломжтой. О.Мөнхсайхан “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал” Нээлттэй Нийгэм Форум, УБ., 2020, 50 дахь тал.

[39] **Шүүхийн тухай хууль (2002 он):** §30.3.Мэргэшлийн хороо нь хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хуулийн болон шүүн таслах ажлын дадлагатай шүүгч, хуульч, эрдэмтдээс бүрдэнэ.

Шүүхийн захиргааны тухай хууль (2012 он): §23.3.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 Ерөнхий зөвлөл Мэргэшлийн хороог байгуулна.

[40] ШЕЗ Мэргэшлийн хорооны бүрэлдэхүүнийг томилохдоо анхан шатны шүүхийн шүүгчийг оруулж байгаагүй гэдгийг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд сонгогдож, томилогдох ШЕЗ-ийн 10 гишүүний 5 шүүгч гишүүнд анхан шатны шүүхийн төлөөллийг оруулж болохгүй гэсэн санаагаар бус харин эдгээр 5 шүүгч гишүүний олонх нь давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн төлөөлөл байх ёстой гэсэн санаагаар оруулав.-*П.Б*

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

сонгодог заалтыг хүчингүй болгох"-ыг зөвлөжээ.[41] Европын Шүүхийн Зөвлөлүүдийн Сүлжээний алдартай бөгөөд сайтар боловсруулсан хоёр зөвлөмжийн нэг нь "Шүүгчдийг зөвхөн чадвар болон мерит зарчмын үндсэн дээр томилох ёстой" гэсэн зөвлөмж байдаг.[42] Өөрөөр хэлбэл, ШЕЗ Ерөнхийлөгчид санал болгох нэр дэвшигчийг санал хураалтаар тодруулдаг арга нь шүүгчийн мерит сонгон шалгаруулалтын зарчимд нийцэхгүй байна.

Хэрэв нэр дэвшигчийг санал хураалтаар сонгодог арга хэвээр байх тохиолдолд олон нийтийн хардлага, шүүмжлэл тасрахгүй бөгөөд энэ нь шүүгчийн томилгоо болон шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг улам л сулруулах болно. Харин ШЕЗ шалгалтын үнэлгээ, дүгнэлт дээр үндэслэн мерит зарчмын дагуу нэр дэвшигчийн жагсаалтыг эрэмбэлэн нээлттэй зарлаж, уг эрэмбийн дагуу нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгодог байх нь зохимжтой. Хорват улсын Шүүхийн үндэсний зөвлөл нь шалгалтын үр дүн, суралцаж байх үеийн дундаж үнэлгээ, ярилцлагад үндэслэн мерит зарчмын дагуу нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалтыг гаргаж, шүүгчийг томилох шийдвэрийг гаргадаг[43] туршлага ч байна.

Б. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ба Ерөнхийлөгчийн хоорондын харилцаа

Шүүгчийн томилгооны хүрээнд ШЕЗ ба Ерөнхийлөгчийн хоорондын харилцааг холбогдох хуулиудад дараах байдлаар зохицуулж иржээ:

Шүүхийн тухай хууль (1993 он): §6.8.Ерөнхий шүүгч болон шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч татгалзвал Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр хүнийг санал болгоно.

Шүүхийн тухай хууль (2002 он): §32.8.Ерөнхий шүүгч болон шүүгчээр томилохоос Ерөнхийлөгч татгалзсан тохиолдолд Ерөнхий зөвлөл Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно.

Дагаж мөрдөж буй Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012 он): §15.2.Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.

Мөн 1993-2012 он хүртэл шүүгчийг сонгон шалгаруулах журам, шүүгчид нэр дэвшигчдийн үнэлэх, арга, аргачлал, хэлбэрийг ШЕЗ өөрөө тодорхойлж, холбогдох дүрэм, журмыг баталдаг байсан. Гэтэл 2012 онд батлагдсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар шүүгчийг сонгон шалгаруулах журмыг ШЕЗ, Мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж Ерөнхийлөгч батладаг[44] байхаар өөрчилж, огт хамааралгүй бөгөөд шаардлагагүй эрх мэдлийг Ерөнхийлөгчид өгсөн асуудал байдаг. Энэ нь цаашлаад ШЕЗ шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх арга, аргачлал, хэлбэрийг тодорхойлохдоо эхлээд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраар хянуулдаг болгоход хүргэж байсан тохиолдол гарч байсан.[45]

---

[41] ШЕЗ-ийн захиалгаар Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын Ардчилсан Институт Хүний Эрхийн Газрын хийсэн *Монгол улсын шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулинд өгөх санал, дүгнэлт*, УБ, 2020 он, 8 болон 62 дахь тал

[42] Нөгөө нь "Шүүгч, Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн шинэчлэлийн бүхий л төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд нягт холбоотой байх ёстой" гэсэн зөвлөмж. European Network of Councils for the Judiciary Presentation on *Protecting the independence of individual judges and ensuring their impartiality*, 2016, para. 22.

[43] Хорват Улсын Шүүхийн үндэсний зөвлөл 7 шүүгч, 4 шүүгч бус гишүүдээс бүрдсэн 11 гишүүнтэй. Зөвлөл Нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг мерит зарчмын дараалаар Зөвлөлийн цахим хуудсанд нийтлэх бөгөөд тогтоосон шалгуур, үзүүлэлт тус бүрээр өгсөн оноо болон тэдгээр онооны нийлбэр нийт онооноос бүрдэнэ. Act on the State Judiciary council, Art. 4, 54 (7, 8)

[44] Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. §8.1

[45] Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 13 дугаар зарлигаар батлагдсан "Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журам"-ын 1.6-д "Анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийн шалгалтын арга, хэлбэр, үнэлэх аргачлалыг Мэргэшлийн хорооны саналыг үндэслэн Шүүхийн ерөнхий зөвлөл боловсруулах бөгөөд уг аргачлалыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраар хянуулж, энэ журамд нийцсэн эсэх тухай дүгнэлт гаргуулна" гэж заасан байв. Харин дараа нь Ерөнхийлөгчийн

Дээрх хуулиудын зохицуулалтаас үзэхэд ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарласан, нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах үндэслэлийн талаар зохицуулаагүй, үүнийг Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ шийдвэрлэж байна.[46] Энэ нь өнгөрсөн хугацаанд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах тохиолдлууд цөөнгүй гарч байсан ба ингэхдээ үндэслэлээ хэлж, тайлбарлаж байгаагүйгээр нотлогддог.[47]

Түүнчлэн 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн §15.2-т “Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг **судлан үзнэ** ...” гэж Үндсэн хуулийн үзэл санааг илт гажуудуулсан зохицуулалтыг тусгасан. ШЕЗ-ийг шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор, хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах ... үүрэгтэй байхыг Үндсэн хуульд зааж, үүсгэн байгуулсан.[48] Шүүгчдэд тавигдах хууль зүйн шаардлагад ноцтой харш “нуугдмал” зөрчил уг хүнээс хожим илэрвэл тэр цагт хариуцлагыг Ерөнхийлөгч бус Ерөнхий зөвлөл хүлээх ёстой.[49] Иймд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийн талаар өөрийн санаачилгаар судлах, үнэлэх асуудал байж болохгүй.

Шүүхийн зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг төрийн тэргүүн томилж байгаа улсуудад олон улсын байгууллагуудаас дараах зөвлөмжийг өгч байна. Тодруулбал, Венецийн комисс “.. зөвлөлөөс гаргасан саналыг зөвхөн онцгой тохиолдолд буцааж болох юм”[50] гэж зөвлөсөн. Харин Киевийн зөвлөмжөөр “Ерөнхийлөгч Шүүхийн зөвлөлийн нэр дэвшүүлсэн нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах нь зөвхөн процедурын шалтгаантай холбоотой бөгөөд үндэслэл бүхий байх ёстой. Энэ тохиолдолд сонгон шалгаруулах байгууллага шийдвэрээ дахин нягтална. Шүүхий зөвлөл 2/3-ын саналаар Ерөнхийлөгчийг татгалзлыг давж гарах хувилбар байж болно” гэж зөвлөжээ.[51]

Ерөнхийлөгч зохих журмаараа шалгараад, эрх бүхий газар нь нэр дэвшүүлээд ирсэн хүнийг л шүүгч байх бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрч, тэгснээрээ бусдын нөлөөнөөс хамгаалах баталгаа нь болдог.[52] Иймд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг аль болох богино хугацаанд шүүгчээр томилдог байвал асуудалгүй байна. Харин хэн нэгэн этгээдээс тухайн нэр дэвшигч шүүгчид тавигдах болзол, шаардлага хангахгүй талаарх өргөдөл, мэдээлэл Ерөнхийлөгчид ирэхийг үгүйсгэх аргагүй. Тэр тохиолдолд уг асуудлыг Ерөнхийлөгч (үнэн хэрэгтээ түүний ажлын алба[53]) бус, үүнийг шалгах чиг үүрэг бүхий ШЕЗ-д өөрт нь мэдэгдэж шалгуулах учиртай. Энэхүү үзэл санааны үүднээс эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.[54]

2020 оны 19 дүгээр зарлигаар батлагдсан “Шүүгчийг сонгон шалгаруулах журам”-д “Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраар хянуулах” хэсэг ороогүй.

[46] Уг асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд шийдвэрлэхээр 2019 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн анхны төсөлд “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бүх шатны шүүхийн шүүгчийг томилох шийдвэрээ Ерөнхийлөгчид хүргүүлнэ. Ерөнхийлөгч энэ шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш хорин нэг хоногийн дотор батламжилна. Үндсэн хуульд заасан шаардлага хангаагүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч шүүгчийг батламжлахаас татгалзаж, үндэслэлээ нийтэд мэдээлнэ” гэж тусгасан байсан боловч батлагдаагүй. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн анхны төслийг дараах линкээр орж үзнэ үү. http://forum.parliament.mn/projects/612

[47] Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзсан тохиолдолд зөвхөн “ ...-ийг Ерөнхийлөгч шүүгчээр томилохоос татгалзлаа” гэсэн нэг утга бүхий албан бичгийг Тамгын газар нь л Ерөнхий зөвлөл рүү явуулдаг бөгөөд ийнхүү томилохоос татгалзсан үндэслэл, шалтгаан нь хэзээ ч тайлбарлагдаж байгаагүй байна. Ж.Хунан нар, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо,* бодлогын судалгаа, Нээлттэй Нийгэм форум, УБ, 2015 он, 75 дахь тал.

[48] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*, УБ, 2018 он, 262 дахь тал.

[49] Мөн тэнд.

[50] Өмнө нь эш татсан Венецийн Комиссын тайлан (2007), 14-р параграф.

[51] Өмнө нь эш татсан Киевийн зөвлөмж (2010), 23-р зүйл.

[52] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*, УБ, 2018 он, 262 дахь тал.

[53] Ерөнхийлөгч өөрөө судлахгүй нь ойлгомжтой – *П.Б*

[54] Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлээд байгаа Шүүхийн тухай хуулийн төсөл (http://forum.parliament.mn/projects/10844)-д дараах зохицуулалтыг тусгасан байна:
§37.2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигч нь хуульд заасан шүүгчид тавигдах болзол, шаардлага хангаагүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч энэтухай Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд албан ёсоор мэдэгдэнэ.

IV. ДҮГНЭЛТ

Улс орнуудын эрх зүйн тогтолцооны ижил, төсөөтэй байдлаас үл хамааран шүүхийн томилгооны янз бүрийн систем оршиж байна. Манай улс Үндсэн хуулиараа мерит зарчимд суурилсан шүүгчийг мэдлэг, чадвар, шударга байдалд нь үндэслэсэн томилох механизмыг баталгаажуулжээ. Ингэхдээ шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг мерит зарчимд суурилсан шударга, нээлттэй, ил тод процессын дагуу шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлсэн байдлаар явуулах нь чухал байна.

1993 оноос хойш Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид санал болгох нэр дэвшигчийг санал хураалтаар сонгодог байхаар зохицуулж иржээ. Энэ нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан шүүгчийг мерит шалгаруулалтад үндэслэн шалгаруулах үзэл санаанд нийцэхгүй байгаа төдийгүй улмаар шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагаах шалтгаан болж байна. Иймд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хуульчдаас шүүгчийг шилж олох чиг үүргийг мерит шалгаруулалтад нийцсэн байдлаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай. Энэ хүрээнд шүүгчийн томилгоон дахь Шүүхийн мэргэшлийн хорооны оролцоог халж, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд Үндсэн хуулиар тусгайлан хариуцуулсан чиг үүрэгт нь нийцүүлж шүүгчийг сонгон шалгаруулах ажиллагааг бүрэн хариуцуулах нь зүйтэй.

Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид Шүүхий ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг дахин судлах чиг үүргийг хариуцуулаагүй байна. Уг асуудлыг Үндсэн хуулийн үзэл санааны үүднээс нарийвчлан зохицуулаагүй, Ерөнхийлөгчийн үзэмжид үлдээсэн нь шүүгчийн томилгоонд ямар ч үндэслэлгүйгээр хориг, саад тавих боломжийг бүрдүүлжээ. Хэрэв шүүгчийн томилгоонд Шүүхийн мэргэшлийн хорооны оролцоог хэвээр хадгалах тохиолдолд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Ерөнхийлөгчид санал болгох нэр дэвшигчийг сонгох асуудлыг зөвлөлийн гишүүд үзэмжээрээ шийдвэрлэх боломжийг хязгаарласан зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

V. САНАЛ

Судлаачийн зүгээс судалгааны үр дүндээ үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна:

1. Шүүгчийн томилгоонд Шүүхийн мэргэшлийн хорооны оролцоог халж Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгчид нэр дэвшигчдийг үнэлж, дүгнэх ажиллагааг өөрөө гүйцэтгэдэг болгох. Үүнтэй холбогдуулан Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид санал болгох нэр дэвшигчийг санал хураалтаар сонгодгийг халж, мерит шалгаруулалтад үндэслэсэн шүүхийн томилгооны системийг бий болгох;

2. Шүүгчид нэр дэвшигчийг бодитой, шударгаар үнэлэх чадвар, ёс зүйн шаардлага хангасан хүнийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнээр сонгох, томилох механизмыг бий болгох;

3. Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг үзэмжээрээ татгалздаг байдлыг хязгаарлах. Энэ хүрээнд дараах зохицуулалтыг бий болгох:

a. Ерөнхийлөгч Шүүхий ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилох хугацааг хуульд тодорхой заах;
b. Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах шийдвэрийг шууд гаргахгүй. Харин нэр дэвшигчийн

§37.3.Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн үндэслэлийн дагуу дахин нягталж, томилохоос татгалзсан шалтгаан тогтоогдоогүй тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, нотлогдсон тохиолдолд Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

талаар хуульд заасан шаардлага хангаагүй талаарх баримт, үндэслэл илэрвэл үүнийг шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллага болох ШЕЗ-д өөрт нь албан ёсоор мэдэгдэж шалгуулдаг зохицуулалтыг бий болгох.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Шүүхийн тухай хууль. 1993 он.
- Шүүхийн тухай хууль. 2002 он.
- Шүүхийн захиргааны тухай хууль. 2012 он.
- Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. 2012 он.
- Болгарын Үндсэн хууль. 1991 он.
- Германы Тулгуур хууль. 1949 он.
- Ирландын Үндсэн хууль. 1937 он.
- Ирландын Шүүх болон шүүхийн албан хаагчдын тухай хууль. 1995 он.
- Италийн Үндсэн хууль. 1947 он.
- Литвийн Үндсэн хууль. 1992 он.
- Литвийн Шүүхийн тухай хууль. 1994 он.
- Оросын Үндсэн хууль. 1993 он.
- Өмнөд Африкийн Үндсэн хууль. 1996 он.
- Португалийн Үндсэн хууль. 1976 он.
- Солонгосын Үндсэн хууль. 1948 он.
- Словакын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Хорватын Шүүхийн тухай хууль. 2010 он.
- Хорватын Шүүхийн үндэснийн зөвлөлийн тухай хууль. 2011 он.
- Японы Үндсэн хууль. 1947 он.

Монгол хэлээр:

- О.Мөнхсайхан, *Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал*. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ. 2010 он.
- Н.Лүндэндорж, М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр. *Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь*. Бодлогын тойм судалгаа. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ. 2010 он.
- Ю.Харбих. "Эрх зүйт, ардчилсан төрд хуульчийн гүйцэтгэх үүрэг" илтгэл, УБ. 2019 он. https://www.conscourt.gov.mn/?p=4527
- Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал: Шүүгчийн томилгоо*. Бодлогын судалгаа. Нээлттэй Нийгэм Форум. УБ. 2015 он.
- Ц.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. УБ. 1966 он.
- Б.Чимид. *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*. Хоёдугаар дэвтэр. УБ. 2004 он.
- Б.Чимид. *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. УБ. 2018 он.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн судалгаа, мэдээллийн төв. *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн үүрэг, тулгамдсан асуудлууд ОУ-ын онол-практикийн бага хурлын эмхэтгэл*. УБ. 2014 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн захиалгаар Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын Ардчилсан Институт Хүний Эрхийн Газрын хийсэн *Монгол Улсын Шүүхийн тухай, Шүүхийн захиргааны болон Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд өгөх санал, дүгнэлт*. УБ. 2020 он.

Гадаад хэлээр:

- Sarkar Ali Akkas. *Appointment of Judges: A Key Issue of Judicial Independence*. 2004 он.
- United States Institute of Peace. *Judicial Appointments and Judicial independence*. 2009 он.
- *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice*. The British Institute of International and Comparative Law. 2015 он.
- Elliot Bulmer. *Judicial Appointments*. International IDEA. 2017 он.
- *Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session*. 2007 он.
- Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. 2010 он.
- Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. 2010 он.
- European Network of Councils for the Judiciary Presentation on *Protecting the independence of individual judges and ensuring their impartiality*. 2016 он.

Цахим эх сурвалж:

- https://ballotpedia.org/Judicial_selection_in_the_states
- https://ballotpedia.org/Retention_election
- https://iaals.du.edu/judicial-nominating-commissions-states
- https://iaals.du.edu/judicial-nominating-commissions-states
- https://judicialappointments.gov.uk
- http://constitutionproject.ie/?p=713
- https://legaldata.mn/news/25
- http://forum.parliament.mn/projects/10844

www.nli.gov.mn

STRENGTHENING THE JUDICIAL APPOINTMENT SYSTEM OF MONGOLIA

P.Battulga
Executive Director, "Oyuny-Innovation" NGO

ABSTRACT:

Even though judicial selection and appointment methods as determined under the Constitution or other laws vary in countries, they have only one purpose to appoint top lawyers as judge and to maintain public confidence in the judiciary. There are continuous debates and conflicts regarding how and by which way judges are appointed. Particularly, since it has not been that long since our country moved towards democracy, it has always been a challenge for us to appoint independent, impartial, and neutral judges by sound appointment system with an open and transparent process.

The legal foundation for the judicial appointment was set out in the Constitution of Mongolia under Section 4 of Article 49 "The General Council of Courts … deals exclusively with the selection of judges from among lawyers …" and Section 2 of Article 51 "The President appoints the judges of the Supreme Court upon their presentation to the National Parliament by the General Council of Courts and appoints judges of other courts on the proposal of the General Council of Courts. Chief Justice is appointed by the President for a six-year term on the proposal of the Supreme Court from among its members". Also, the Judicial Qualifications Commission which has been playing a significant role in judicial appointment since 1994 is responsible for the examination and evaluation of candidates.

In this article, I did not aim to emphasize how to examine and evaluate the candidate's impartiality, qualification, and skills. Rather, I aimed at identifying issues within judicial appointment system which leads to undermining of public confidence in the judiciary and based on my research outcomes, offering my own solutions and recommendations on how those issues can be resolved.

KEYWORDS:

Judicial General Council, Judicial Qualifications Committee, Relations between the Judicial General Council and the President

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МӨНГӨ УГААХ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ЗҮЙЛЧЛЭЛИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Х.Эрдэм-Ундрах
МУИС-ийн ХЗС-ийн гэрээт дэд профессор, хууль зүйн ухааны доктор

Э.Мөнхболд
Эрх зүйч

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улс ФАТФ-ын саарал жагсаалтад хоёр дахь удаагаа бүртгэгдэж, сүүлчийнхээс 2020 оны 10 дугаар сарын 23-ны өдөр гарсан. ФАТФ-аас 2013 онд явуулсан шалгалтын үр дүнд "Монгол Улс нь Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх (МУТСТ) чиглэлээр гаргасан зөвлөмжийг бүрэн биелүүлж чадаагүй" хэмээн дүгнэж “Grey list” буюу саарал жагсаалтад оруулж байсан ба 2014 оны 06 дугаар сард “мөнгө угаах” гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль, эрх зүйн сууриа тавьсан гэж үзэн саарал жагсаалтаас гаргасан түүхтэй. Үүнээс хойш “Мөнгө угаах” гэмт хэрэгтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх цөөнгүй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн хэдий ч 2019 оны 10 дугаар сард ФАТФ-ын саарал жагсаалтад дахин орсон нь өмнө хэрэгжүүлж байсан ажлууд төдийлөн үр дүнгээ өгөөгүй болохын илрэл юм.

Өмнө авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний хүрээнд хууль тогтоомжид өөрчлөлт, шинэчлэлтийг огт хийгээгүй байгаа нь ФАТФ-ын саарал жагсаалтад дахин орох, мөн эдийн засаг болон үндсэний аюулгүй байдалд хор хохирол учрах эрсдэл өндөр байгааг харуулж байна. Иймд уг өгүүллээр мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтын ач холбогдол, онцлог, уламжлал, практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудал, эрх зүйн хийдэл, цаашид тус зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг санал болгохыг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Саарал жагсаалт, Суурь гэмт хэрэг, Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, Санхүүгийн мэдээллийн алба

1. УДИРТГАЛ

Аливаа улс орны хөгжлийн үндэс нь эдийн засаг, хувь хүний хөгжилтэй салшгүй холбоотой. Хүн амын дундаж наслалт, боловсролын түвшин, нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, шударга тэгш байдал, авилгагүй нийгэм, төр, хууль хүчний байгууллагад итгэх итгэл, ажил эрхлэлт зэрэг нь хувь хүн хийгээд эдийн засгийн хөгжлийг тодорхойлох үндсэн үзүүлэлтүүд юм. Эдгээр үзүүлэлтүүд нийгэмд бий болсноор улс орны хөгжлийн суурь тавигддаг. Улс орон хөгжихийн зэрэгцээ түүнд саад болж үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засгийн тогтолцоонд ноцтой хохирол учруулдаг “мөнгө угаах” гэмт хэрэг олон улсын түвшинд яригдах болсоор 90-ээд жилийг ардаа орхижээ. 90 жилийн өмнө мөнгө угаах нь зөвхөн эдийн засгийн шинэ нэр томьёо байсан бол өнөө үед хар тамхи, мансууруулах бодисын хууль бус наймаа, авилга, хээл хахууль, хууль бус зэвсгийн наймаа, төрийн өндөр албан тушаалтан өөртөө болон бусдад ашигтай байдал бий болгох, хүн худалдаалах зэрэг суурь гэмт хэргүүдийг багтаасан олон улсын шинж чанартай гэмт хэрэг болсон.

Мөнгө угаах гэмт хэрэг нь эдийн засгийн хувьд тогтворгүй, ядуу буурай эсвэл жижиг эдийн засагтай гадны зээл, буцалтгүй тусламж, хөрөнгө оруулалтад тулгуурлан хөгжиж буй орон, мөн гадаадын хөрөнгө оруулагчдын мөнгөний эх үүсвэрийг шалгах боломж муутай, банк, санхүүгийн эрх зүйн зохицуулалт болон энэ салбарт хяналт сул улс орнуудыг түшиглэн үйлдэгдэх нь түгээмэл байдаг[1] Мөнгө угаагчид нь голдуу зохион байгуулалтай гэмт хэргийн ертөнцийнхөн байдаг бөгөөд дэлхий дээр ийнхүү хууль бусаар олдог орлогын ихэнх хувийг гэмт хэрэгтнүүд мансууруулах бодисын наймаанаас олж авч байна. Дээрх гэмт хэрэгт ашиглагдаж буй мөнгө нууц байдаг тул ямар нэгэн статистик мэдээ, судалгаанд ордоггүй бөгөөд НҮБ-ын мэргэжилтнүүдийн судалгаагаар мансууруулах бодисын наймаа дэлхий даяар жилд дунджаар 500 тэрбум ам.долларын хэмжээнд эргэлддэг[2] гэсэн бол ОХУ-ын Төв банкны мэдээгээр ийм замаар жил бүр гэмт хэргийн гаралтай 20 тэрбум ам.доллар Орос улсаас гадагш гардаг гэсэн тоо баримт байна[3]. Гэхдээ дээрх үзүүлэлт нь зөвхөн ил гарч буй гэмт хэргийн үзүүлэлт бөгөөд илрээгүй далд хэдэн зуу дахин их мөнгө угаагдаж байх магадлалтай.

Мөнгө угаах гэмт хэрэг нь олон улсын түвшинд үйлдэгддэг учир уг гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын байгууллагууд бий болсон. МУТСТ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг олон улсын байгууллагуудаас мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх маш хатуу зорилготой, гол байгууллага бол Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага буюу ФАТФ юм.

ФАТФ-ыг 1989 онд Их наймын уулзалтын үеэр 26 улс нэгдэж НҮБ-ын конвенц, тогтоолуудыг хэрэгжүүлэх, олон улсын хүчин чармайлт, зүтгэлийг нэгтгэх, хууль бус аргаар орлого олох гэмт үйл ажиллагааг таслан зогсоох, эдийн засгийн хууль ёсны шударга ажиллагаанд тэдгээрээс нөлөөлөх явдлаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэгтэйгээр үүсгэн байгуулсан. Уг байгууллагаас “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх 40 зөвлөмж”[4] нэртэй мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг улс, орон бүрд нэг түвшинд хүргэх, энэ төрлийн гэмт

---

[1] Монгол Улсын төв банк. *Мөнгө угаах болон терроризмын санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагааны сургалтын гарын авлага.* УБ., 2018он, 19 дэх тал.
[2] United Nations web site.
https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html [Сүүлд үзсэн: 2020.05.02]
[3] Санхүүгийн мэдээллийн алба. *Монгол банкны вэб сайт.*
https://www.mongolbank.mn/listcma.aspx [Сүүлд үзсэн: 2020.05.02]
[4] Санхүүгийн мэдээллийн алба. *Монгол банкны вэб сайт. “ФАТФ-ын анхны 40 Зөвлөмжийг хар тамхины наймааны мөнгийг санхүүгийн системээр дамжуулан угаахыг таслан зогсоох үүднээс 1990 онд боловсруулсан.”*
https://www.mongolbank.mn/documents/cma/20180531F2.pdf [Сүүлд үзсэн: 2020.04.26]

хэргийг илрүүлэхэд улс хоорондын хамтын ажиллагаанд учирч болох хүндрэлүүдийг даван туулах зорилготой баримт бичгийг гаргасан.

ФАТФ-аас өгсөн зөвлөмжийг биелүүлж чадахгүй, эсвэл биелүүлэхээс татгалзвал тухайн улс орныг “эрсдэлтэй”, эсвэл “өндөр эрсдэлтэй” гэж дүгнэдэг. Энэ нь тухайн улс мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх стратегиа боловсронгуй болгоогүй учраас бохир мөнгө шилжүүлэх магадлалтай байна гэсэн санамж юм. Энэ байгууллагаас гаргасан зөвлөмжийг дэлхийн бүх банк, санхүүгийн байгууллага, санхүү, гааль, хилийн зохицуулагч байгууллага дагадаг бөгөөд тус байгууллагаас зарласан жагсаалтад орсон улс орнуудтай холбоотой банк, санхүү, бизнес, зээлийн харилцаанд холбогдох хориг арга хэмжээг авдаг.

Иймээс ФАТФ-ын саарал жагсаалтад багтана гэдэг бол эдийн засгийн хувьд аль ч улсад хохиролтой учраас ФАТФ-аас өгсөн зөвлөмжийг биелүүлэхээс аргагүйд хүрдэг байна. Зөвлөмжийг биелүүлснээр тухайн улс бохир мөнгөний урсгалаас санхүүгийн системээ хамгаалж, дархлаатай болдог. Манай улс дээрх саарал жагсаалтад орсны сөрөг үр дагаврууд нь эдийн засаг болоод олон улсын харилцаанд ил, далд хэлбэрээр илэрсээр байна.

2. Мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улс 2003 онд “Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын конвенц”-д нэгдэн орж,[5] 2004 онд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагаатай тэмцэх, тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх олон улсын бодлогыг тодорхойлдог Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын салбар байгууллага болох Ази Номхон далайн бүс нутгийн мөнгө угаахтай тэмцэх байгууллага /APG/-д элсэн орсноор[6] мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх олон улсын стандартуудыг мөрдөн ажиллах үүрэг хүлээж, улмаар мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагааг илрүүлэх, таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх, ийм төрлийн хэрэгт ял шийтгэл оногдуулах холбогдох үндэсний хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудыг дээр дурдсан олон улсын гэрээ, конвенц, стандартуудад нийцүүлэх ажил үе шаттайгаар хэрэгжиж эхэлжээ.

Манай улс анх 2002 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдөр батлагдсан “Эрүүгийн хууль” –ийн 163 дугаар зүйлд илт хууль бусаар олж авсан мөнгө, эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж санхүүгийн болон аж ахуйн үйл ажиллагаанд оруулсан үйлдлийг мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцсон ба мөн хуулийн тусгай ангийн 155 дугаар зүйлд “Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгийг авах, борлуулах” гэсэн “Мөнгө угаах” гэмт хэрэгтэй ойролцоо шинжтэй гэмт хэргийг хуульчилсан байсан нь хуульчдын дунд ихээхэн эргэлзээ үүсгэдэг байсан[7]. 2002 оны “Эрүүгийн хууль”-ийн тусгай ангид хуульчилсан мөнгө угаах гэмт хэргийн зүйлчлэлд өнөөг хүртэл нийт 4 удаа өөрчлөлт орсон байна.

- **Эрүүгийн хуульд орсон эхний өөрчлөлт:**

Эрүүгийн хуульд орсон эхний өөрчлөлт нь 2008 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдөр Эрүүгийн хуулийн 268^1 дүгээр зүйлд[8] орсон ба гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний халдлагын зүйл, объектив талын үйлдлийн арга, гэмт хэрэг үйлдсэн зорилго, гэм

---

[5] Монгол Улсын Гадаад харилцааны яам, *Монгол Улсын нэгдэн орсон олон талт олон улсын гэрээний жагсаалт.* УБ., 2015он http://www.mfa.gov.mn/?page_id=29040#1485132523196-a01c7d09-78b5 [Сүүлд үзсэн: 2020.04.22]

[6] Х.Батчулуун “Монгол Улсын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал” *“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал” Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл.* УБ., 2018он, 12 дахь тал.

[7] Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газрын вэб хуудас дахь *“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт”* нийтлэл.
https://www.prokuror.mn/a/1290 [Сүүлд үзсэн: 2020.04.20]

[8] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл,* УБ., 2008он

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

буруугийн хэлбэр болон үйлдлийн шинжийг энэ гэмт хэргийн заавал байх шинж болгосон. Энэхүү өөрчлөлтөөр мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэргүүдийг анх удаа хуульчилж өгсөн. Ингэж суурь гэмт хэргийг тодорхойлж өгснөөр ЭХ-ийн тусгай ангийн 155 дугаар зүйлд[9] “Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгийг авах, борлуулах” гэсэн гэмт хэрэг болоод ахуйн шинжтэй гэмт хэргүүдээс ялгаж чадсан байна. Гэсэн хэдий ч хэт ерөнхий хуульчилсан, мөн дээрээс нь суурь гэмт хэргүүдэд албан тушаал, авилга, татвар төлөхөөс зайлсхийх, хууль бус зэвсгийн наймаа зэрэг өндөр эрсдэлтэй хэргүүдийг тооцоогүй нь мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэхэд хуулийн хийдлийг бий болгосон байна.

- **Эрүүгийн хуульд орсон хоёр дахь өөрчлөлт:**

2009 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн “Эрүүгийн хууль”-д орсон нэмэлтээр 166^{1} дүгээр зүйлд “Хууль бус эх үүсвэрийг нь халхавчлах, нуун далдлах, түүнчлэн аливаа этгээдийн хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор энэ хуулийн 166 дугаар зүйлд[10] зааснаас бусад хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгө, эдийн бус хөрөнгө, мөнгийг санаатайгаар хүлээн авсан, хадгалсан, ашигласан, шилжүүлсэн, хувиргасан” үйлдлийг мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцсон.

Уг өөрчлөлтөд “Хууль бус эх үүсвэрийг нь халхавчлах, нуун далдлах, түүнчлэн аливаа этгээдийн хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор...” гэж зааснаас үзэхэд мөнгө угаах гэмт хэргийн зорилгыг тодорхойлж өгсөн байна. Мөнгө угаах гэмт хэргийн зорилгыг тодорхойлсноор бусад гэмт хэргээс ялгахад чухал ач холбогдолтой юм. Гэсэн хэдий ч суурь гэмт хэргийг нэрлэлгүйгээр гэмт хэргийн ангилал буюу оногдуулж болох ялын хэмжээг баримталсан нь Эрүүгийн хуульд заасан бусад олон төрлийн гэмт хэргийг, тухайлбал: ахуйн хүрээний хэргүүд болох хулгай, дээрэм, залилах гэх мэт гэмт хэргийн замаар олсон зүйлийг хадгалсан этгээд мөнгө угаах гэмт хэргээр ял шийтгүүлэх нөхцөл бүрдсэн. Эрүүгийн хуулийн 155 дугаар зүйлээс[11] гэмт хэргийн шинж нь огт ялгагдахгүй болсон бөгөөд энэ нь 2013 онд ФАТФ-ын “Grey list” буюу саарал жагсаалтад ороход ихээхэн нөлөө үзүүлсэн.

- **Эрүүгийн хуульд орсон 3 дахь өөрчлөлт**

2014 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн “Эрүүгийн хууль”–д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 166^{1} дүгээр зүйлийг[12] “Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан, эсхүл түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдсэн аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор өөрчилсөн, шилжүүлсэн, эсхүл түүний бодит шинж чанар, эх үүсвэр баайршил, захиран зарцуулах арга, эзэмшигч, эсхүл эд хөрөнгийн эрхийг нуусан, далдалсан бол” мөнгө угаах гэмт хэрэгт тооцно гэж өөрчлөн найруулсан.

Эрүүгийн хуульд орсон уг өөрчлөлтийг мөн л дордсон зохицуулалт гэж үзэхээр байна. Уг өөрчлөлтөд “эсхүл” гэсэн холбоосоор зааглагдсан гурван өөр объектив шинжийн аль нэгийг нь хангасан байхад мөнгө угаах гэмт хэргийн шинжийг хангасан гэж үзэхээр зохицуулсан байна. Тухайлбал “Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан” бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заажээ. Энэ нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 155 зүйлд заасан “Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгийг авах, борлуулах” гэмт хэргээс ялгагдхааргүй зохицуулалт болсон байна. Мөнгө угаах үйлдлийн эцсийн зорилго нь хууль бусаар олсон мөнгө, хөрөнгөө зохион байгуулалттайгаар, олон шат дамжлагаар

[9] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл,* УБ., 2002он
[10] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл,* УБ., 2009он
[11] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, УБ., 2002он
[12] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, УБ., 2009он

оруулан хууль ёсны болгон харагдуулж зах зээлд эргэлтэд оруулах явдал байдаг. Гэтэл дээрх нэмэлт, өөрчлөлт нь ахуйн хүрээний нэг болон цөөн үйлдэлтэй бүхий л гэмт хэргийг хамааруулахаар байгаа нь өмнөх зохицуулалтуудаас хэт дордсон, оновчгүй томьёолол бүхий зохицуулалт болсон.

- **Эрүүгийн хууль тогтоомжид орсон 4 дэх өөрчлөлт**

2015 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдөр Монгол Улсын Их Хурлаас Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж,[13] 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс мөрдөж эхэлсэн. Тус Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 18 дугаар бүлэгт эдийн засгийн гэмт хэргүүдийг хуульчилж өгсөн бөгөөд 18.6 дугаар зүйлд “Мөнгө угаах” гэмт хэргийг “Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан; түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор өөрчилсөн, шилжүүлсэн; түүний бодит шинж чанар, эх үүсвэр, байршил, захиран зарцуулах арга, эзэмшигч, эд хөрөнгийн эрхийг нуун далдалсан бол” гэж хуульчилсан байна.

Уг өөрчлөлт нь өмнөх 2002 оны Эрүүгийн хуулийн зохицуулалтаас агуулгын хувьд огт өөрчлөгдөөгүй байна. Тухайлбал: 2002 оны Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан “Мөнгө угаах” гэмт хэргийн зохицуулалтад гурван өөр объектив шинжийг зааж, тэдгээрийн аль нэгийг хангасан байхад “мөнгө угаах” гэмт хэргийн шинжийг хангасан гэж үзэхээр байсан. Тэгвэл уг зохицуулалтыг 2015 оны Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн найруулахдаа “эсхүл” гэдэг үгний оронд “цэгтэй таслал” тавьсан нь хэлбэрийн хувьд өөрчлөлт орж байгаа боловч агуулгын хувьд мөн адил аль нэг шинжийг нь хангахад мөнгө угаах гэмт хэрэг болохоор байгаа юм. Эрүүгийн хуульд заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн зохицуулалтад дээрх байдлаар дордуулсан өөрчлөлт орсон бөгөөд сүүлийн зохицуулалт одоог хүртэл үйлчилсээр байна.

Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль, эрх зүйн орчинг бий болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэх хууль бол мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх салбар хууль юм. Мөн Монгол Улсад анх 2006 оны 07 дугаар сарын 8-ны өдөр “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль”-ийг баталснаар Санхүүгийн мэдээллийн албыг Монгол банкны бүтцэд зохион байгуулж, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үндэс, суурийг бий болгосон. Улмаар 2013 оны 05 дугаар сарын 31-ний өдөр Улсын Их Хурлаас **“Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай”** хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан.[14]

Уг хуулийн зорилт нь мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах эрх зүйн үндсийг тогтооход оршдог бөгөөд 4 бүлэг, 24 зүйлтэй. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн гол цөм нь Санхүүгийн мэдээллийн алба байхаар хуульчилсан.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн зохицуулалт чиг үүргийг нэгтгэн дүгнэвэл Монгол банкны дэргэд Санхүүгийн мэдээллийн алба ажиллана. Санхүүгийн мэдээллийн албаны дэргэд мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх хууль тогтоомжууд, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий хамтын ажиллагааны зөвлөл, үндэсний зөвлөл ажиллана. Санхүүгийн мэдээллийн албанд гүйлгээний талаарх мэдээллийг зохих этгээдүүдээс өгөх,

[13] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, УБ., 2016он
[14] Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл сэтгүүл*, УБ., 2013он,

түүнд хяналт тавьж, сэжигтэй гүйлгээг холбогдох хуулийн байгууллагад шилжүүлэх зэрэг процессын ажиллагааг зохицуулсан байна.

Мөнгө угаах болон террорезмийг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль нь мөнгө угаах гэмт хэргийг шалгах, хянах, мөнгө угаах гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зэрэг Монгол Улсад мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүхий л процесс ажиллагаа, хууль эрх зүйн орчны үндэс байх учиртай. Уг хуульд үндэслэн мөнгө угаах үйл ажиллагааг Эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг болгон хуульчлах, үндэсний хөтөлбөр, төлөвлөгөө боловсруулах, санхүүгийн болоод хуулийн байгууллага мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх өдөр тутмын үйл ажиллагааны нийтлэг журмыг батлах, мөн мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэргүүд болон үйлдлийн шинжийг хуульчлах ёстой. Гэвч Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль нь зөвхөн Санхүүгийн мэдээллийн албаны үйл ажиллагааны процессыг хуульчилсан нь Монгол Улсад мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх хууль, эрх зүйн орчин дутмаг байгааг илэрхийлж байна.

3. Мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, зүйлчлэлд тулгамдаж буй асуудал

Монгол Улс нь мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бие даасан хууль баталж, мөнгө угаах үйлдлийг Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид гэмт хэрэг болгон хуульчлах зэргээр тус гэмт хэрэгтэй тэмцэх цөөнгүй зүйлийг хийж хэрэгжүүлж ирсэн хэдий ч Олон Улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага буюу ФАТФ-аас Монгол Улсын мөнгө угаах гэмт хэргийн илрүүлэлт, зүйлчлэл хангалтгүй гэдэг үндэслэлээр “саарал жагсаалт”-д оруулж, 2020 оны 10 дугаар сарын 23-ны өдөр “саарал жагсаалт”-аас гаргасан. Гэсэн хэдий ч хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар мөнгө угаах гэмт хэргийг зөв зүйлчлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхгүй байгаа нь дахин саарал жагсаалтад орох, түүнчлэн эдийн засаг, үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулах эрсдэлийг дагуулсаар байна. Энэ нь мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, илрүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг нарийн судлах ёстойг харуулж байна. Энэхүү өгүүллээр Эрүүгийн хуульд заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн практик, зүйлчлэлийн асуудлыг судалгааны хэд хэдэн аргаар судалж, дүн шинжилгээ хийснийг дараах байдлаар тоймлон харуулъя.

А. Статистик дүн шинжилгээ

ФАТФ-ын гишүүн байгууллага болох Ази, номхон далайн бүсийн мөнгө угаахтай тэмцэх бүлгийн зүгээс Монгол Улсын нөхцөл байдалд 2016 оны 11 дүгээр сарын байдлаар үнэлгээ хийж, 2017 оны 09 дүгээр сард харилцан үнэлгээний тайлангаа нийтийн хүртээл болгожээ.[15] Энэхүү тайланд “...Хууль сахиулах байгууллагууд мөнгө угаах 46 гэмт хэрэгт 4345 хүнийг шалгаж, 20 гэмт хэрэгт яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр Улсын Ерөнхий прокурорын газарт шилжүүлсэн бөгөөд түүнээс 2011-2013 онд хоёр хэрэгт яллах дүгнэлт үйлджээ. Энэ хоёр хэргийг шийдвэрлэж, ял оногдуулсан анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг Дээд шүүхээс хүчингүй болгосон. Үүнээс хамааран, мөнгө угаах гэмт хэрэгт оногдуулах ял шийтгэлийн хэмжээ оновчтой эсэх, гэмт хэргийн хор уршигт дүйцэх эсэх дээр дүгнэлт хийх боломжгүй байна. Хууль сахиулах байгууллагууд мөнгө угаах гэмт хэргийн өмнөх үндсэн гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж байгаа ч, хянан шалгах хугацаанд Монгол Улсад эрүүгийн хэрэгт өргөн хүрээнд өршөөл үзүүлсэн” гэжээ.[16]

---

[15] Financial action task force web site. http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mongolia-2017.html [Сүүлд үзсэн: 2020.05.14]

[16] Л.Галбаатар “Монгол Улсад мөнгө угаах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй шүүхийн практик, анхаарах зарим асуудал” *“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал” Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл.* УБ., 2018он, 102 дахь тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Мөнгө угаах гэмт хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллагуудаас мөнгө угаах гэмт хэрэг болон суурь гэмт хэргийн бүртгэгдсэн байдалд 2013 оноос 2018 оны эхний хагас жил хүртэлх хугацаанд дүн шинжилгээ хийсэн байна.

д/д	Байгууллагын нэр	Огноо	Мөрдөн шалгасан хэргийн тоо	Прокурор, шүүхэд шилжсэн	Мөнгө угаах зүйл, ангиар анхан шатны шүүхээс ял оногдуулсан
1	Цагдаагийн байгууллага	2013он	6	2	1
		2014он	7	8	-
		2015он	4	1	-
		2016он	9	4	-
		2017он	8	1	1
		2018 оны эхний хагас жил	26	10	7
2	Авилгатай тэмцэх байгууллага	2013он	3	2	1
		2014он	4	2	-
		2015он	4	-	-
		2016он	6	-	-
		2017он	4	-	-
		2018 оны эхний хагас жил	4	-	-
3	Тагнуулын байгууллага	2013он	-	-	-
		2014он	1	-	-
		2015он	-	-	-
		2016он	1	-	-
		2017он	-	-	-
		2018 оны эхний хагас жил	1	-	-
Нийт			88	30	10

Хүснэгт 1. *2013 оноос 2018 оны эхний хагас жил хүртэлх хугацаанд мөнгө угаах гэмт хэрэг болон суурь гэмт хэргийн бүртгэгдсэн байдал.*

2018 оны эхний хагас жилийн байдлаар Мөрдөн шалгах эрх бүхий байгууллагуудаас мөнгө угаах зүйл, ангиар хэрэг бүртгэлт, эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн 88 гэмт хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулснаас шүүхэд шилжсэн 30, анхан шатны

www.nli.gov.mn Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

шүүхээс ял оногдуулсан 10 хэрэг байна. Дээрх тоон үзүүлэлтээс харахад мөрдөн шалгах эрх бүхий байгууллагын мөрдөгч, прокурорууд болон шүүгчид мөнгө угаах гэмт хэргийн талаар нэгдсэн ойлголтгүй, шүүхээс мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох өндөр эрсдэлтэй эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй холбоотой шалгасан мөнгө угаах гэмт хэрэгт ял оногдуулах практик тогтоогүй гэж дүгнэхээр байна.[17]

Б. Зүйлчлэлийн практик дүн шинжилгээ

Монгол Улсын Шүүхийн цахим санд мөнгө угаах гэмт хэргээр зүйлчилсэн нийт 62 шүүхийн шийдвэр байна.[18] Бүртгэгдсэн хэргийг суурь гэмт хэргийн төрлөөр нь ангилж үзэхэд:

	Мөнгө угаах гэмт хэрэг	Суурь гэмт хэргийн төрөл /давхар зүйлчилсэн/	Суурь гэмт хэргийн тоо	Бүртгэгдсэн хэрэгт эзлэх хувь
1	Эрүүгийн хуульд заасан мөнгө угаах гэмт хэрэг /ЭХ-ийн 166^{1}, 18.6/	Залилах /ЭХ-ийн 17.3/	2	3%
2		Хөрөнгө завших /ЭХ-ийн 150, 17.4/	7	11%
3		Хулгайлах /ЭХ-ийн 17.1/	24	39%
4		Дээрэмдэх /ЭХ-ийн 17.2/	14	22%
5		Мал хулгайлах /ЭХ-ийн 17.12/	11	18%
6		Хүнийг алах /10.1/	1	2%
7		Цахим мэдээлэлд хууль бусаар халдах /26.1/	1	2%
8		Алдаатай гүйлгээ, андуурсан илгээмж, гээгдэл эд хөрөнгө, алдуул мал завших /ЭХ-ийн 17.5/	2	3%
Нийт			62	100%

Хүснэгт 2. *Мөнгө угаах гэмт хэргийн зүйлчлэлийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ.*

Дээрх судалгаанаас үзэхэд мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэрэг болгон зүйлчилсэн ихэнх гэмт хэргүүд нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан хулгайлах, мал хулгайлах, дээрэмдэх, залилах гэмт хэргүүд байна. Үүн дотроос нийт суурь гэмт хэргийн хамгийн их буюу 39% нь хулгайлах гэмт хэрэг байна.

Ази, Номхон далайн бүсийн мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагаас Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тогтолцоонд хийсэн хоёр дахь удаагийн харилцан үнэлгээний тайланд мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, мөрдөн шалгах ажиллагааг дүгнэхдээ “Цагдаагийн байгууллагаас мөнгө угаах гэмт хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахдаа суурь гэмт хэргийн хувьд дийлэнхдээ хулгайлах, залилах гэмт хэрэгтэй холбоотой байна. Бидний үзэж байгаагаар Монгол Улсын тухайд мөнгө угаах гэмт хэргийн өндөр эрсдэлтэй байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг,

[17] Т.Сүхболд “Монгол Улс дахь мөнгө угаах гэмт хэргийн нөхцөл байдал, тэмцэж буй практик, анхаарах зарим асуудал” *“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал” Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл.* УБ., 2018он, 24 дэх тал.

[18] Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан. www.shuukh.mn [Сүүлд үзсэн: 2020.12.03]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

татвараас зайлсхийх гэмт хэрэгт мөнгө угаах үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах ажиллагаа хангалтгүй гэжээ.[19]

Мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэгчдийн эцсийн зорилго нь хууль бусаар олсон мөнгөө чөлөөтэй ашиглах явдал байдаг. Ингэж чөлөөтэй ашиглахын тулд санхүү болон хуулийн байгууллагын хараанд өртөлгүй зохион байгуулалттайгаар мөнгө хөрөнгөө олон шат дамжлагаар хувиргадаг бөгөөд мөнгө угаах үйл ажиллагаа нь тогтсон нэг арга хэлбэрээр илэрдэггүй.[20] Тухайлбал ахуйн хүрээнд үйлдэгддэг хулгайлах, дээрэмдэх гэмт хэрэг үйлдэж олсон мөнгө, хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж худалдаж авсан, ашигласан, эзэмшсэн бол мөнгө угаах гэмт хэргээр зүйлчлэгдэж байгаа нь мөнгө угаах гэмт хэргийн үндсэн зорилгод нийцэхгүй байна.

В. Шүүхийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ

Мөнгө угаах гэмт хэргээр зүйлчилсэн 62 шүүхийн шийдвэрийг[21] "тухайн хэргийн үйл баримтын объектив шинж" –ээр нь ангилж үзвэл:

Д/д	Объектив шинж	Хэргийн тоо
1	Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө гэдгийг мэдсээр байж авсан, ашигласан, эзэмшсэн, зарж борлуулсан. /нэг үйлдэлтэй/	60
2	Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө гэдгийг мэдсээр байж байршуулж, нуун далдалж, эргэлтэд оруулсан. /Мөнгө угаах гэмт хэргийн 3 үе шатыг хангасан/	2
	Нийт	**62**

Хүснэгт 3. *Мөнгө угаах гэмт хэргээр зүйлчилсэн нийт хэргийн объектив шинжид хийсэн дүн шинжилгээ.*

Шүүхээс мөнгө угаах гэмт хэрэгт гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн 62 хэрэг нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн шинжийг хангаж байгаа ч Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын зөвлөмжид заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн шинжид нийцэхгүй байгаа юм. Тухайлбал 3 үе шатыг дамжиж мөнгө угаагддаг болохыг ФАТФ тодорхойлсон.[22] Дээрх 62 хэргийн 2

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

---

[19] Asian/Pacific Group on money Laundering (APG). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Mongolia. Mutual Evaluation Report.* September 2017.58 pp.

[20] Монгол Улсын Төв Банк. *Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагааны сургалтын гарын авлага.* УБ., 2018он, 13 дахь тал.

[21] Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан.
www.shuukh.mn [Сүүлд үзсэн: 2020.12.03]

[22] Asian/Pacific Group on money Laundering (APG).
https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223 [Сүүлд үзсэн: 2020.05.06]

Мөнгө угаагдах үе шат:

Байршуулах үе шатанд */Placement/ - хууль бусаар олсон мөнгөө санхүүгийн байгууллагыг ашиглан байршуулах, бизнест оруулах, өөр хүний нэр дээр банканд данс нээлгэн анхаарал татхааргүй хэмжээгээр хуваах хийх, өөр улсын мөнгөөр солих, бонд худалдан авах, үнэт цаас, чек, хувьцаа худалдан авах, эсхүл байр, байшин, машин, үнэд эдлэл худалдаж авах гэх зэргээр байршуулдаг болно.*

Нуун далдлах үе шатанд */Layering/ - гарал үүслийг нь нуун далдлах, хууль ёсны орлого мэт харагдуулах зорилготойгоор байршуулсан зүйлээрээ хөрөнгө оруулалт, хандив тусламж, хүүтэй зээл, бусдын нэр дээр объект, хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан авах, асрамжийн болон буяны байгууллага, сан, компани, банк байгуулах, тэдгээрийг даатгуулах, хөрөнгө, мөнгө, худалдан авсан үнэт цаас, чекээ зарах, мөнгө угаахтай тэмцэх хяналтын механизм бүрдүүлээгүй, хяналт сул улс орнууд руу шилжүүлэх, тараах байдлаар ул мөрийг нь бүдгэрүүлдэг ажээ.*

Эргэлтэд оруулах */Integration/ - үе шатанд гарал үүслийг нь нуусан мөнгийг хууль ёсны эдийн засгийн эргэлтэд оруулж, хөрөнгө оруулалт хийсэн газраа зарах, түрээслэх замаар ашиг олох, зээлсэн мөнгөнийхөө хүүг авах, компани, сангийн тодорхой хувь эзэмшигч болох, үүсгэн байгуулсан банкийг санаатай дампууруулж даатгалын байгууллагаас их хэмжээний нөхөн төлбөр авах гэх мэтээр эх сурвалжийг нь тогтоохоод хүндрэлтэй болсон, хууль ёсны орлого мэт харагдах болсон хөрөнгө, мөнгөө буцаан хууль ёсны эдийн засагт төвлөрүүлдэг байна.*

хэргийнх нь үйл баримт мөнгө угаагдах 3 үе шатыг хангаж байгаа бөгөөд бусад 60 хэрэг нь зөвхөн нэг үе шаттайгаар буюу гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгийг авсан, ашигласнаар мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэгдсэн гэж үзсэн. Бусад 60 хэрэг нь мөнгө угаагдах үе шатыг хангахгүй байх бөгөөд зөвхөн гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгийг авсан, ашигласнаар гэмт хэрэг төгсөж байна.

Хулгайлах, дээрэмдэх, завших зэрэг гэмт хэргүүд нь мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэрэгт[23] хамаардаг ч мөнгө угаагдах үе шатуудыг хангахгүй бол мөнгө угаах гэмт хэрэг гэж үздэггүй. Мөнгө угаах гэмт хэргийг ахуйн хүрээний нэг үйлдэлтэй гэмт хэргээс ялгах шаардлагатайг Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын вэб сайт-д ч дурдсан байдаг.[24]

Мөн Ази, номхон далайн бүсийн мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагаас Монгол Улсад хийсэн хоёр дахь удаагийн харилцан үнэлгээнд “Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагуудаас сүүлийн 6 жилийн хугацаанд мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан мөнгө угаах гэмт хэргийн тоо олон боловч мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй холбогдох өндөр эрсдэлтэй залилах, хөрөнгө завших, авилга, байгаль орчны эсрэг, татвар төлөхөөс зайлсхийх зэрэг суурь гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, мөнгөтэй холбогдсон этгээдүүдэд шүүхээр эцэслэн ял оногдуулаагүй, ахуйн хүрээнд үйлдэгддэг хулгай, дээрмийн гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, мөнгөтэй холбогдсон этгээдүүдэд мөнгө угаах зүйл ангиар ял оногдуулах практик тогтох хандлага бий болжээ” гэж оновчтой тодорхойлсон. [25]

Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө гэдгийг мэдсээр байж авсан, ашигласан, эзэмшсэн зэрэг нэг үйлдэлтэй хэргүүдийг мөнгө угаах гэмт хэрэг гэж шүүхээс шийтгэх тогтоол үйлдэж байгаа нь хууль хэрэглэх практикт гарч буй алдаа биш бөгөөд Эрүүгийн хуульд мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагыг илэрхийлж байна. Өөрөөр хэлбэл мөнгө угаах гэмт хэргийн зүйлчлэлд тулгамдаж буй асуудлууд нь эрх зүйн зохицуулалтаасаа шууд хамааралтай юм.

Дээрх судалгаануудаас үзэхэд Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 18.6 дугаар зүйлд[26] мөнгө угаах гэмт хэргийг зохицуулахдаа суурь гэмт хэргийг тодорхойлоогүй, ахуйн шинжтэй гэмт хэргийг зохион байгуулалттай гэмт хэргээс ялгаагүй, мөнгө угаах гэмт хэргийн зорилгыг оновчтой тодорхойлоогүй, мөн мөнгө угаах гэмт хэргийн зүйл заалтын дунд хэсэгт зорилгыг тодорхойлж бичсэн зэрэг нь хууль, эрх зүйн зохицуулалт болоод зүйлчлэлийн хувьд асуудал дагуулж байна. Эрүүгийн хуульд мөнгө угаах гэмт хэргийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгохын зэрэгцээ Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийг шинэчлэх шаардлага байна. Учир нь мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн орчны суурь хөрс нь мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бие даасан хууль байдаг. Энэхүү бие даасан хуулиар мөнгө угаах ойлголт, зорилго, суурь гэмт хэргүүд, мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх банк, санхүү болон хуулийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, эрх, үүрэг зэргийг нарийн зохицуулах шаардлагатай байна.

---

[23] Asian/Pacific Group on money Laundering (APG). https://www.fatf-gafi.org/glossary/d-i/ [Сүүлд үзсэн: 2020.05.07]

[24] Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын вэб сайт, *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт нийтлэл,* https://www.prokuror.mn/a/1290 [Сүүлд үзсэн: 2020.05.10]

[25] Т.Сүхболд “Монгол Улс дахь мөнгө угаах гэмт хэргийн нөхцөл байдал, тэмцэж буй практик, анхаарах зарим асуудал” *“Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал” Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл.* УБ., 2018он, 24 дэх тал.

[26] Эрүүгийн хууль, *Төрийн мэдээлэл,* 2016 он.

4. Олон улс дахь мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, сайн туршлага

Мөнгө угаах гэмт хэрэг нь зөвхөн нэг улсын хэмжээгээр хязгаарлагдахгүйгээр ихэвчлэн улс, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттайгаар илэрдэг онцлогтой. Тийм ч учраас мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын байгууллагууд болон гэрээ, конвенцууд бий болсон. Тухайлбал энэ төрлийн гэмт хэрэгт шууд холбогдолтой конвенцид мөнгө угаах гэмт хэргийн талаар маш тодорхой тусгасан байдаг.

- Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц

“Авилгын эсрэг НҮБ-ын 2003 оны конвенц"-д Монгол Улс 2015 оны 10-р сарын 27-ны өдөр нэгдэж, 2006 оны 01-р сарын 11-ний өдрөөс тус дагаж мөрдсөн.[27] Тус конвенцийн 23 дугаар зүйлд “Мөнгө угаах” гэмт хэргийг дараах байдлаар томьёолсон байна.

Оролцогч тус бүр санаатайгаар учруулсан дараах үйлдлүүдийг гэмт хэрэг гэж тооцоход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авна.

- Тухайн хөрөнгө нь гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж түүний эх үүсвэрийг нуун дарагдуулах буюу өөрчлөх эсвэл гэмт хэрэг үйлдсэн аливаа этгээдэд хариуцлагаас зайлсхийхэд нь туслах зорилгоор уг эд хөрөнгийг өөрчлөх буюу шилжүүлэх.
- Тухайн эд хөрөнгө нь гэмт хэргийн улмаас олсон орлого гэдгийг мэдсээр байж түүний жинхэнэ мөн чанар, эх үүсвэр, байршил, зарцуулалт, хөдөлгөөн буюу өмчлөл, эсхүл түүн дэх эрхийг нуун дарагдуулах буюу өөрчлөн хувиргах,
- Тухайн эд хөрөнгийг хүлээн авч байх үед гэмт хэргээс олсон орлого гэдгийг нь мэдсээр байж түүнийг худалдан авах, эзэмших буюу ашиглах,
- Энэ зүйлийн дагуу тогтоосон аливаа гэмт хэрэгт оролцох, холбогдох, түүнийг үйлдэхэд хуйвалдах, үйлдэхийг завдах, мөн ийм гэмт хэрэг үйлдэхэд туслах, хатгах, дэмжих буюу зөвлөх гэж заажээ.

Дээрх “Гэмт хэргийн улмаас” гэдэг томьёолол нь авилга, албан тушаалын гэмт хэргийг тодорхойлж байгаа болохоос албан тушаалын шинжгүй ахуйн хүрээний гэмт хэргийг илэрхийлдэггүй гэдгийг ойлговол зохино гэсэн байна.

- Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын конвенц

Монгол Улс нь “Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын 2000 оны конвенц"-д[28] 2008 оны 05-р сарын 16-ны өдөр нэгдэн орж, 2008 оны 06-р сарын 27-ны өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж эхэлсэн. Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын 2000 оны Палермогийн конвенцод “Мөнгө угаах” – ыг дараах байдлаар тодорхойлжээ.

- Гэмт хэргийн орлого гэдгийг нь мэдсээр байж эд хөрөнгийн хууль бус эх үүсвэрийг нуух, далдлах, эсвэл үндсэн зөрчлийг үйлдэхэд оролцсон этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор эд хөрөнгийг өөрчлөх буюу шилжүүлэх

[27] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. *Авилгын эсрэг НҮБ-ын конвенцыг соёрхон батлах тухай Монгол Улсын хууль,* https://www.legalinfo.mn/law/details/10269 [Сүүлд үзсэн: 2020.05.15]

[28] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем. *Конвенц, түүний нэмэлт протоколд нэгдэн орсныг соёрхон батлах тухай хууль,* https://www.legalinfo.mn/law/details/10028 [Сүүлд үзсэн: 2020.05.15]

www.legalinfo.mn

- Гэмт хэргийн орлого гэдгийг нь мэдсээр байж эд хөрөнгийн бодит шинж чанар, эх үүсвэр, байршил, захиран зарцуулах арга, шилжүүлэх, эзэмших буюу бусад эрхийг нуух буюу далдлах,
- Гэмт хэргийн орлого гэдгийг нь мэдсээр байж эд хөрөнгийг авах, эзэмших буюу ашиглахыг ойлгоно гэж заасан.

❖ **Гадаад улсын туршлага**

Мөнгө угаах гэмт хэргийг бусад улс орнууд Эрүүгийн хуульдаа хэрхэн тусгасан, ямар ял шийтгэл оногдуулахаар заасан байдгийг судалж үзвэл:

1. <u>ОХУ-ын туршлага</u>

ОХУ-ын Дотоод явдлын яамны гаргасан судалгаагаар 150-160 орчим тэрбум рубль (5,71 тэрбум америк доллар буюу 4.68 тэрбум евро) жилдээ ОХУ-д угаагдаж байгаа гэх боловч мэргэлжтнүүдийн үзэж байгаагаар үүнээс хамаагүй их буюу 400 тэрбум рубль ($14.28 тэрбум буюу 11.7 тэрбум евро) угаагдаж байгаа ажээ. Мөнгө угаахтай тэмцэх асуудал ОХУ-ын хувьд амин чухал асуудал болж байгаа бөгөөд үүнээс улбаалан терроризм болон гэмт хэргийг санхүүжүүлэх нь зах зээлийн эдийн засгийг тогтворжуулах, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг Орос орон руу татахад хор хохирол учруулсаар байна гэдгийг онцлон тэмдэглэжээ.[29]

ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 174^1 дүгээр зүйлд мөнгө угаахыг эрүүгийн гэмт хэрэг болох тухай хуульчилж өгсөн бөгөөд хууль бус аргаар олсон мөнгө, эд хөрөнгийг санхүүгийн эргэлтэд оруулах буюу арилжсан тохиолдолд (ердийн бүрэлдэхүүн) сарын цалингийн доод хэмжээг 500-700 дахин өсгөсөнтэй тэнцүү хэмжээний торгууль ногдуулах буюу 4 хүртэлх жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заажээ. Уг хэргийг бүлэглэн үйлдсэн буюу дахин давтан үйлдсэн бол хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнд тооцож 4-8 хүртэлх жилийн хорих ял оноох ба хөрөнгийг нь заавал хураах ял оногдуулсан.[30] Зохион байгуулалттай гэмт бүлэг энэ хэргийг үйлдсэн эсхүл учруулсан хохирлын хэмжээ их байвал онц хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнд тооцож 7-10 хүртэлх жилийн хорих ял оноохоор хуульчилсан байна.

ОХУ-д мөнгө угаахтай холбогдох гэмт хэргийг хүнд гэмт хэрэгт тооцдог. Сүүлийн жилүүдэд 37 банкийг банкны дүрэм, журмыг мөрдөж ажиллаагүй гэж эрхийг нь цуцалжээ. Банк, банк бус санхүүгийн байгууллагуудад мөнгө угаах явдал гаргуулахгүйн төлөө Орос улс онцгойлон анхаарч хууль, дүрмийг мөрдүүлэх тусгайлсан арга хэмжээ авч байна.

2. <u>БНХАУ-ын туршлага.</u>

БНХАУ-д мөнгө угаахтай тэмцэхийн тулд төрийн байгууллагын ажлын уялдаа холбоог сайжруулж цагдаа, санхүүгийн байгууллага, гааль, валютын арилжаа, дипломат байгууллага болон шүүхийн байгууллагын хамтын ажиллагааг сайжруулах арга хэмжээ авч эхэлсэн байна. Дотоодын эх сурвалжийн мэдээлснээр жил тутам Хятадын эх газар нутагт 200 орчим тэрбум юань угаагдаж байгаа нь Хятадын ДНБ-ний 2 хувь юм. 2002 онд Хятад Улсын төсвийн алдагдал 309.8 тэрбум юаньтай тэнцүү байсан бөгөөд үүний 64 хувийг тэрхүү угаагдаж байгаа мөнгөөр нөхөх боломжтой байсан гэж мэдээлжээ.[31]

БНХАУ-ын эрүүгийн хуулийн 191-р зүйлд мөнгө угаах гэмт хэргийг дараах байдлаар хуульчилсан байна.

[29] Оросын холбооны улсын дотоод явдлын яамны мэдээлэл. /орчуулга/
[30] Оросын холбооны улсын эрүүгийн хууль 2006 /орчуулга/
[31] Мөнгө угаах терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагааны тухай танилцуулга /цуврал / УБ., 2005он

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nligov.mn

191.1. Гэмт үйлдлийн замаар, тухайлбал хар тамхи, мансууруулах бодисын худалдаа, гэмт байгууллага байгуулах, эд зүйлийг хууль бусаар хил давуулах зэргээс олж авсан эд зүйл, ашиг орлогын шинж, эх сурвалжийг нуусан, түүнийг олж илрүүлэх, хураан авахад саад учруулсан бол 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих эсвэл баривчлах ял оногдуулна. Нэмэгдэл ял болгон угаасан мөнгөний 5-20 хувьтай нь тэмцэх хэмжээгээр торгох.

191.2. Хэрэв хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар үйлдсэн бол.

A. Гэмт үйлдлийн замаар олж авсан капиталыг шилжүүлэхэд банкны харилцах дансны дугаараа ашиглуулсан.
B. Гэмт үйлдлийн замаар олсон биет мөнгө болон үнэт цаасаар эд зүйл худалдан авахад тусламж үзүүлсэн.
C. Тодорхой мөнгийг хилийн гадна шилжүүлэхэд тусламж үзүүлсэн.
D. Бусад аргаар гэмт хэргийн замаар бий болгосон ашиг, орлогыг нуух, эх сурвалжийг нуусан бол 5-аас дээш жилийн хугацаагаар хорих ял оногдуулна.
E. Нэмэгдэл ял болгон угаасан мөнгөний 5-25 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр торгоно.[32]

3. ХБНГУ-ын туршлага

Германы эрүүгийн хуулийн 261-р зүйлд мөнгө угаах гэмт хэргийг хэрхэн томьёолсныг судалж үзвэл:

261.1. Гэмт хэргийн замаар олж авсан эд зүйлийг нууж, илрүүлэхэд саад болсон, хураан авахад саад болсон бол 1-5 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

261.2. Гэмт хэргийн замаар олж авсан эд зүйл, мөнгө, эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж түүнийг өөртөө болон гуравдагч этгээдэд зориулан худалдан авах, хадгалах болон өөртөө болон гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлын үүднээс ашигласан бол 5 жил хүртэлх хугацаагаар хорих буюу торгох ял шийтгэнэ.

261.3. Байнга эсхүл гэмт байгууллагын гишүүн үйлдсэн бол 5-10 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ[33] гэсэн байна.

4. Швейцарь улсын туршлага

Швейцарь улсын эрүүгийн хуулийн 305-р зүйлд

305.1 Гэмт хэрэг үйлдэх замаар хөрөнгө, мөнгө, эд зүйлийг мэдсээр байж эсвэл мэдэх ёстой этгээд уг эд зүйлийн гарал үүслийг нуух, олж тогтоох, илрүүлэх, хураан авах үйл ажиллагаанд саад учруулах, нуухад чиглэгдсэн үйлдэл хийсэн бол хорих буюу торгох ялаар шийтгэнэ.

305.2. Хэрэв хүндрүүлэх нөхцөл байдалтайгаар үйлдсэн бол 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих, албадан ажил хийлгэх, эсвэл хорих ялаар шийтгэнэ. Мөн нэмэгдэл ял болгон нэг сая франкаар торгоно. Хүндрүүлэх нөхцөл байдалд дараах зүйл хамаарна.

1. Гэмт бүлэглэлийн гишүүн үйлдсэн
2. Байнга үйлдэхээр зохион байгуулсан гэмт бүлэглэлийн гишүүн.
3. Мөнгө угаах замаар их хэмжээний ашиг олсон, их хэмжээний мөнгийг угаасан бол. [34]

---

[32] Д.Мөнхтуяа *"Олон улсын эрүүгийн эрх зүйн зарим асуудал"* УБ.,2000он

[33] Г.Арсланхуяг. Магистрын дипломын ажил, *"Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй хийх тэмцлийн эрүүгийн эрх зүйн болон криминологийн зарим асуудал"* УБ.,2005он, 37 дахь тал

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Уг өгүүллийн хүрээнд мөнгө угаах гэмт хэргийн үүсэл хөгжил, ойлголт, эрх зүйн зохицуулалт хийгээд зүйлчлэлд тулгамдаж буй асуудал, олон улсын гэрээ, конвенцийн агуулга, ОХУ, БНХАУ, ХБНГУ болон Швейцарь зэрэг гадаад орнуудын мөнгө угаах гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, туршлагаас товч толилуулсан болно.

Манай улс Эрүүгийн хуульд заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн зохицуулалтад 2002 оны Эрүүгийн хууль батлагдсанаас хойш 2008, 2009, 2014, 2015 онуудад нийт 4 удаа өөрчлөлт оруулсан байна. 2009 оны нэмэлт, өөрчлөлтөд мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэргийг тодорхойлж хуульчилсан нь дэвшилт байсан бол 2004, 2015 оны өөрчлөлтүүдэд суурь гэмт хэргийг тодорхойлоогүй, ахуйн хүрээний гэмт хэргээс ялгаагүй зэрэг дордсон зохицуулалт болсон.

Энэхүү судалгааны үр дүнгээс дүгнэж үзвэл манай улсын хувьд мөнгө угаах гэмт хэргийг зохицуулахдаа суурь гэмт хэргийг тодорхойлоогүй, ахуйн шинжтэй гэмт хэргийг зохион байгуулалттай гэмт хэргээс ялгаагүй, мөнгө угаах гэмт хэргийн зорилгыг оновчтой тодорхойлоогүй, мөн мөнгө угаах гэмт хэргийн зүйл, заалтын дунд хэсэгт зорилгыг тодорхойлж бичсэн; Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуульд мөнгө угаах гэмт хэргийн ерөнхий зохицуулалтыг тусгаагүй, хуулийн байгууллагын эрх, үүргийг тодорхойлоогүй зэрэг нь хууль, эрх зүйн зохицуулалт болоод зүйлчлэлийн хувьд тулгамдсан асуудал болж байна. Дээрх тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлж дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

1. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Гэмт хэргийн улмаас...” гэсэн томьёоллыг “Суурь гэмт хэргийн улмаас...” гэж өөрчлөн найруулах. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн аутентик тайлбарт “Суурь гэмт хэрэг гэж Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн ...дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийг ойлгоно.” гэж оруулах.
2. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “...түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор...” гэсэн зорилгыг “Суурь хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор...” гэх буюу объектив шинжийн өмнө зорилгыг оруулах.
3. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан; түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор өөрчилсөн, шилжүүлсэн; түүний бодит шинж чанар, эх үүсвэр, байршил, захиран зарцуулах арга, эзэмшигч, эд хөрөнгийн эрхийг нуун далдалсан бол” гэж заасан объектив шинжийн оронд “...зорилгоор байршуулан нуун далдалж эргэлтэд оруулсан бол...” гэж хуульчлах. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн аутентик тайлбарт “байршуулах, нуун далдлах, эргэлтэд оруулах гэдгийг Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх тухай хуулийн ...дугаар зүйлд заасныг ойлгоно” гэж оруулах.
4. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... бол зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.” гэснийг “... бол нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.” гэж; Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2.3-д “...бол нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих

[34] Мөн тэнд

эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.” гэж заасныг “...бол хоёр жилээс найман жил хүртэлх хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ" гэж тус тус оногдох ялын хэмжээг ихэсгэх. Ингэснээр уг гэмт хэргийг хүнд гэмт хэрэгт хамааруулах, хөөн хэлэлцэх хугацаа уртсах, хүндрүүлэх бүрэлдэхүүний үед тэнсэх боломж хаагдах, улмаар ял завшихаас сэргийлэх юм.

5. Мөнгө угаах гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, орлогыг заавал хураадаг байх зохицуулалтыг нэмж тусгах нь энэ төрлийн гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, нийгэмд шударга ёсыг тогтооход өндөр ач холбогдолтой.
6. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх тухай хуульд “Мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэрэгт дараах гэмт хэргийг оруулан тооцно:” гээд ФАТФ-аас гаргасан 19 төрлийн суурь гэмт хэргийг жагсаан хуульчлах.
7. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх тухай хуульд “мөнгө угаагдах үе шат болох байршуулах, нуун далдлах, эргэлтэд оруулах үйлдлүүдийг нарийвчлан хуульчлах. Ингэснээр мөнгө угаах гэмт хэргийн объектив шинж эргэлзээгүй тодорхойлогдож, зүйлчлэл хийхэд тус дөхөмтэй болох ач холбогдолтой юм.
8. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх тухай хуульд Прокурорын байгууллага, Тагнуулын ерөнхий газар, Авилгатай тэмцэх газар, Цагдаагийн байгууллагын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагааны зарчим, эрх үүргийг тус бүр уялдуулан хуульчлах.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2002 он.
- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2008 он.
- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2009 он.
- Монгол Улсын Эрүүгийн хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2016 он.
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2006 он.
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2006 он.
- Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр. Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 143 дугаар тогтоолын хавсралт.
- Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын 2000 оны конвенц.
- Авилгын эсрэг НҮБ-ын 2003 оны конвенц.
- Терроризмыг санхүүжүүлэхийг хориглох тухай 1999 оны конвенц.
- Гэмт үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг угаах, илрүүлэх, хураах тухай 1990 оны Страссбургийн конвенц.

Монгол хэлээр:

- Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газар. *Эдийн засгийн гэмт хэрэг II*. УБ. 2018 он
- *Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар*. УБ. 2010 он.
- *Монгол Улс дахь эдийн засгийн гэмт хэрэг: Онол ба практик сэдэвт бага хурлын илтгэл зөвлөмж*. УБ. 2008 он.
- Монгол Улсын төв банк. *Мөнгө угаах болон терроризмын санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үйл ажиллагааны сургалтын гарын авлага*. УБ. 2018 он.

- С.Гантулга, Б.Энхболд. *Эрүүгийн эрх зүй тусгай анги*. УБ. 2018 он.
- Т.Золбоо. *Эрүүгийн эрх зүй ерөнхий анги*. УБ. 2018 он.
- *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний илтгэл*. УБ. 2018 он.
- Крис Матерс. *Мөнгө угаах гэмт хэргийг танихуй.* /орчуулгын бүтээл/
- МУИС-ХЗС. *Эрүүгийн эрх зүй гарын авлага*. УБ. 2007.
- Л.Галбаатар. "Монгол Улсад мөнгө угаах гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй шүүхийн практик, анхаарах зарим асуудал". *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал*.
- Т.Сүхболд. "Монгол Улс дахь мөнгө угаах гэмт хэргийн нөхцөл байдал, мэсцэж буй практик, анхаарах зарим асуудал". *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал*.
- Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын вэб сайт, *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт нийтлэл*.
- Х.Батчулуун "Монгол Улсын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал" *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал*.
- Б.Батжаргал "Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тогтолцоо, эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдаж буй асуудал". *Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал*.

Гадаад хэлээр:

- Asian/Pacific Group on money Laundering (APG). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Mongolia. Mutual Evaluation Report*. September 2017.
- Asian/Pacific Group on money Laundering (APG). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Mongolia. Mutual Evaluation Report*. September 2019.
- UNODC. Commonwealth Secretariat and International Monetary Fund. *Model Provisions on Money Laundering, Terrorist Financing, Preventive Measures and Proceeds of Crime (for common law legal systems)*. April 2009. pp.132 https;//www.unodc.org/documents/money-laundering/Model_Provisions_2009_Final.pdf

Цахим эх сурвалж:

- www.mongolbank.mn – Монгол Улсын төв банк.
- www.shuukh.mn – Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан.
- www.legalinfo.mn – Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем.
- www.mfa.gov.mn – Монгол Улсын гадаад харилцааны яам.
- www.prokuror.mn – Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газар.
- www.mojha.gov.mn – Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.
- www.fatf-gafi.org – Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллага. (Financial Action Task Force)
- www.un.org/en - Нэгдсэн Үндэсний байгууллага. (United nations)
- www.interpol.int – Олон улсын эрүүгийн цагдаагийн байгууллага (The International Criminal Police Organization)
- www.apgml.org – Ази Номхон далайн бүс нутгийн мөнгө угаахтай тэмцэх байгууллага. (Asian/ Pacific Group on money laundering)
- www.mongoltoli.mn – Монгол хэлний их тайлбар толь.

www.nli.gov.mn

THE CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION AND CLASSIFICATION OF MONEY LAUNDERING

Kh.Erdem-Undrakh
Dr.iur., Honorary Associate Professor, School of Law, NUM

E.Munkhbold
LL.B.

ABSTRACT:

Mongolia is on the FATF grey list for the second time. In 2013, the FATF audit concluded that Mongolia had not fully complied with its recommendations on combat money laundering and terrorist financing and placed it on a "grey list". In June 2014, the FATF removed Mongolia from the grey list, claiming that it had established a legal framework to combat money laundering. Since then, many activities have been carried out to combat and prevent money laundering, but its re-inclusion in the FATF grey list in October 2019 indicates that previous efforts have not yielded results. On October 23, 2020, at the general meeting of the FATF, our country was removed from the grey list. However, legislation has not been amended at all under previous measures indicates that there is a high risk of re-entry into the FATF grey list and damage to the economy and national security. Therefore, the purposes of this article are to look for the importance, features, traditions, practical issues, loopholes, and ways to further improve the legal regulation of money laundering.

KEYWORDS:

Greylist, Basic Crime, Financial Action Task Force, Combat Money Laundering And Terrorist Financing, Financial Intelligence Unit.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nlie.gov.mn

ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССЫН БҮРЭН ЭРХ - ТУСГАЙ МЕХАНИЗМИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ

Б.Болорсайхан
НҮБ-ын Суурин зохицуулагчийн газрын Хүний эрхийн үндэсний шинжээч

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын хараат бус, бие даасан, чөлөөтэй ажиллаж байгааг Парисын зарчимд нийцүүлэн магадлан итгэмжилдэг. Ийнхүү итгэмжлэхдээ өөрийн хуулиар олгосон бүрэн эрхийг үндэсний хэмжээнд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгааг чухалчлан авч үздэг онцлогтой. Мөн хараат бус, хөндлөнгийн, хяналтын тусгай механизмийг хүний эрхийн үндэсний байгууллагын чадавхад тулгуурлан байгуулдаг туршлага бий. Үүгээр дамжуулан хүний эрхийн бусад асуудалд анхаарал хандуулах, хүний эрхийг хүндэтгэхэд ахиц дэвшил гаргахаар улс орнууд зорьж байгаа нь манай улсад хэрхэн илэрч байгааг тодруулахыг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

ХЭҮБ, Парисын зарчим, хараат бус байдал, хангалттай төсөв

УДИРТГАЛ

Дэлхий дахинд 1950 оноос хойш олон жилийн турш “зүүний”, “барууны” хэмээн зөрчилдсөн нь хүний эрхийн асуудлыг улс төржүүлэхэд хүргэж байсан билээ. Дэлхий дахинд хүйтэн дайн төгссөнийг зарласнаар ардчилал, хууль дээдлэх ёс, хүний эрхийн талаар шинэ эрин үе ирсэн гэхэд болно. Бүгд Найрамдах Австри Улсын Вена хотноо 1993 онд болсон Хүний эрхийн дэлхийн чуулган, тус чуулганы Венийн тунхаглал, Үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь эрүү шүүлттэй тэмцэх зорилгоор Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын (НҮБ) Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцын (ЭШЭК) нэмэлт протоколын дагуу шинэ механизм байгуулахаар зорьсон билээ. [1] НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах үндэсний байгууллагын статусын тухай Парисын зарчмыг 1993 онд баталж, бусад гишүүн улс уг шаардлагын үндсэн дээр дотоодын хараат бус, бие даасан байгууллага байгуулахыг уриалсан юм.[2]

[1] Manfred Nowak, *Introduction to International Human Rights Regime*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pubishers, 2002, 148-149 дэх тал.
[2] The Raul Wallenberg Institute, *Compilation of Human Rights Instruments*, Leiden, Martinus Nijhoff Pubishers, 2004, 53 дахь тал.

Өнөөдөр дэлхий дахинаа хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг ач холбогдлыг өндрөөр үнэлэхийн хамт хараат бус, хөндлөнгийн механизмийн чиг үүргийг хавсран гүйцэтгүүлэх, ялангуяа хүний эрхийн зөрчлийг таньж мэдэх, таслан зогсоох, арилгах, шаардлагатай тохиолдолд шүүхээр хэрэг хянан шийдвэрлэхэд татан оролцуулдаг жишиг тогтож байна.[3] Анх 1961 онд манай улс НҮБ-ын бүрэн эрхт гишүүн болсноос хойш хүний эрхийн тулгуур олон улсын гэрээг ямарваа нэгэн тайлбар буюу гагцхүү тодорхой нөхцөлтэйгээр биелүүлнэ гэсэн шаардлага тавихгүйгээр нэгдэн орж, соёрхон баталж ирсэн, эдгээр гэрээний тайланг илтгэж байсан туршлагыг эргэн харахад хүний эрхийн үндэсний байгууллагын оролцоо, хувь нэмэр, дуу хоолой, байр суурь төр, иргэний нийгэм, мөн хувийн хэвшилд үнэ цэнтэй болсоор байна.[4]

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийг 2020 оны 1 дүгээр сард шинэчлэн баталж[5], шинэ бүрэлдэхүүнээр таван гишүүнийг мөн оны 11 дүгээр сард томилсон үйл явц нь магадлан итгэмжлэлд дурдсан зөвлөмжийг хэрэгжүүлэн Парисын зарчимд нийцэн ажиллаж байгааг хөндлөнгөөс хянах, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, олон улсын гэрээгээр хүлээсэн Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний механизмийг байгуулах үүргээ хэрхэн биелүүлж байгааг нягтлах, цаашилбал НҮБ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай конвенцын дагуу Хяналт-шинжилгээний үндэсний механизмийг байгуулах боломжтойг тодруулахыг зорьсон болно[6].

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Төв, Зүүн Европын улсад хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг байгуулах үйл явц 1987 онд Бүгд Найрамдах Польш Улсаас эхэлсэн ба 1990-ээд онд үндсэн хуулийн шинэчлэлийн салшгүй хэсэг болжээ.[7] Коммунизмын тогтолцоонд хууль тогтоомжийг арга хэрэгсэл хэмээн үздэг байсан туршлагатай нь үндсэн хуульт ёс зөрчилдсөн төдийгүй олон улсын болон дотоодын хэм хэмжээг уялдуулах талаар шинэ үндсэн хуулийн агуулгад хөндөж ирэв. Угтаа ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн шүүхийн загвар, Хойд Европын улсуудын омбудсманы[8] загвар түрэн орж ирэх, цоо шинэ хөрсөнд суух санаачилга шинэ тутам ардчилсан улсад өрнөсөн. Үндсэн хуулийн шүүхийн зүгээс төрийн тогтоож буй хэм хэмжээг үндсэн хуулийн үзэл санаатай нийцэж байгааг нягтлахын хамт олон улсын эрх зүйд нийцэж байгааг давхар хянах чиг үүрэгтэй болсон юм.[9] Үүнтэй уялдан хүний эрхийн үндэсний байгууллага нь өөрийн хяналт-шинжилгээндээ (мониторинг) хүний эрхийн олон улсын хэм хэмжээг хэрэглэх, холбогдох төрийн байгууллагад хууль тогтоомжийн талаар зөвлөх боломж бүрдсэн байна. Европын нөлөөгөөр омбудсман байгууллагын загвар өргөн тархсан[10]; монист хандлагыг дэмжихэд хялбар байсан; хууль тогтоомж, төрийн шийдвэрийг хянах үндсэн хуулийн шүүхийг байгуулах алхмыг улс

---

[3] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал", *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (40) (2012) УБ, 50-61 дэх тал.

[4] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын цаашдын төлөв", *Хүний эрх сэтгүүл* №1 (47) (2016) УБ, 59-61 дэх тал.

[5] Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn), Монгол Улсын хууль, Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хууль [Сүүлд үзсэн: 2020.11.11]

[6] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг үнэлэх нь", *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (2014) (44) УБ, 22-28 дахь тал.

[7] IDEA, *ConstitutionNet төсөл*, Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хуулийн түүх. https://constitutionnet.org/country/constitutional-history-poland [Сүүлд үзсэн: 2020.11.11]

[8] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудыг хэлбэр, бүрэн эрх, чиг үүрэг, төрийн байгууламж талаас нь **Хүний эрхийн комисс** (Төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, иргэдийг хамруулан Мөрдөн шалгах эрхтэй комисс, эсвэл Франц хэлтэй Африкийн орнуудад зонхилдог Зөвлөх шинжтэй комисс, Баруун Европт түгээмэл байдаг Хүрээлэн), **Обудсман** (Скандинавын улсуудаас эхтэй, Британийн эзэнт гүрний бүрэлдэхүүнд байсан улсуудаар дамжин түгсэн, гагцхүү захиргаа, эсвэл гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянадаг омбудсман (тусгай төлөөлөгч байдлаар)/омбудсман байгууллага (тусгай хяналтын байгууллага байдлаар)), комисс, омбудсманы шинжийг агуулсан гибрид шинжтэй **Хүний эрхийн омбудсман**, тодорхой асуудал хариуцсан хүний эрхийн үндэсний байгууллагууд, үндэсний түвшнээс доогуур байгууллагууд гэсэн хэлбэр бий.

[9] L.Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Boston, Brill, 2004, 155-169 дахь тал.

[10] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал", *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (40) (2012) УБ, 45-46 дахь тал.

www.nli.gov.mn ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

орнууд хийхэд шилжилтийн үеийн хамт гадаад этгээдийн оруулсан хувь нэмэр жинтэй билээ.[11]

Хүний эрхийн үндэсний байгууллагад ямар загвар сонгосноос үндсэн хуульт ёсыг сахин хамгаалагч, нэг бол хүний эрхийн олон улсын эрх зүйг гардан хэрэгжүүлэгч болсон эсэхийг тодорхойлох ба оноосон нэрийн хувьд харилцан адилгүй, огт ижил биш мэт байвч бүтэц, бүрэн эрх, чиг үүрэг адил төстэй байдаг. Гуч орчим жилийн дараах ахиц дэвшлийг харвал, Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл хүний эрхийн үндэсний 124 байгууллагыг магадлан итгэмжилж, Парисын зарчимд бүрэн нийцсэн буюу А статустай 80, бүрэн нийцээгүй буюу В статустай 34, нийцээгүй буюу С статустай 10 байгууллагатай болсон байна.[12] Магадлан итгэмжлэл дэх загваруудыг харьцуулвал үндсэн 6 төрлөөс бүрдсэн - хүний эрхийн комисс, хүний эрхийн омбудсман байгууллага, холимог байгууллага, зөвлөлдөх, эсвэл зөвлөх шинжтэй этгээд, хүрээлэн, төв, хавсарсан байгууллага байхаас Ази, Номхон далайн бүсэд хүний эрхийн комисс, Европын бүсэд омбудсман байгууллага, Африк, Америкийн бүсэд холимог хэлбэр зонхилно.[13] Ази, Америк, Африк тивийн улсуудын тухайд колони улсын хэл, төрийн бүтэц, байгууламжийг хуулбарлан авснаас үүдэн хүний эрхийн үндэсний байгууллагын загварыг нутагшуулсан нийтлэг жишээ олон бий.[14]

Жишээлбэл, Европын улсууд гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх, хүний эрхийн боловсрол, сургалт, судалгаа хийх, хууль тогтоомжийг боловсруулахад зөвлөх гэх мэт Парисын зарчмын үндсэн чиг үүргээс гадна хүний эрхийн бүсийн хэм хэмжээ, бүсийн захиргаанаас олгосон бүрэн эрхийн дагуу бусад бүрэн эрх эдлэх, хариуцах туршлагатайг Хавсралт №2-оос харж болно[15]. Ази, Африк, Америкийн бүсэд ч хүүхэд, эмэгтэйчүүд, цөөнх, дотооддоо шилжин суурьшсан, хөгжлийн бэрхшээлтэй, уугуул хүмүүсийн эрхийн талаар тодорхой нийгмийн бүлэгт чиглэсэн, нэг бол эрүүдэн шүүх, арьс үндсээр алагчлах, ялгаварлан гадуурхахтай тэмцэх, зөрчилдөөнөөс сэргийлэх, энх тайван, тэгш боломж хариуцах, авлигын эсрэг зарим чиглэлд ажиллах чиг үүрэг гүйцэтгэдэг.[16]

Одоогийн байдлаар ЭШЭК-ын нэмэлт протоколыг зөвшөөрч, нэгдсэн 90 улс байгаагаас 74 улс хүлээсэн үүргийн дагуу өөрийн Урьдчилан сэргийлэх үндэсний механизмаа байгуулсан байна. Хэлбэрийн хувьд (а) хүний эрхийн комисст тулгуурласан; (б) олон этгээдээс бүрдсэн; (в) шинээр тусгайлан байгуулсан хэмээн гурав ангилах боломжтой бөгөөд манай улс эхний хэлбэрийг дэмжиж, хуулиа шинэчлэн найруулсан юм. Монгол Улсад Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцын 33 дугаар зүйлийн дагуу хараат бус хяналт-шинжилгээний үндэсний механизмтай болохыг зөвлөсөн ч төрийн зүгээс одоогоор байгуулах талаар ямарваа нэгэн санаачилга, идэвх зүтгэл байхгүй байна.[17]

Монгол Улсын Их Хурал анх 2000 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийг баталснаас хойш тухайн Хүний

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[11] R. H. Linden (ed.), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham, Rowman & Littelfield, 2002, 63 дахь тал.

[12] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл, Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, 2019 оны 11 дүгээр сарын 27-ны өдрийн *Магадлан итгэмжлэлийн жагсаалт* https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/Status%20Accreditation%20-%20Chart%20(%2027%20November%202019).pdf [Сүүлд үзсэн: 2020.11.11]

[13] Б.Болорсайхан, "Ази, Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын үүсэл", *Хүний эрх сэтгүүл* №1 (45) (2015) УБ, 29-30 дахь тал.

[14] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал", *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (40) (2012) УБ, 50-52 дахь тал.

[15] Хавсралт №1-ийг үзнэ үү.

[16] Brian Burdekin, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Pubishers, 2002, 108-115 дахь тал.

[17] НҮБ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн хороо, *2015 оны CRPD/C/MNG/CO/1 дугаар дүгнэлт зөвлөмж*, Женев, НҮБ, 2015, 55 дугаар догол мөр.

эрхийн, хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах үндэсний байгууллагуудын Олон улсын зохицуулах хороо (одоогийн Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл) уг комиссыг удаа дараа А статусаар магадлан итгэмжилжээ.[18] Ийнхүү магадлан итгэмжлэхдээ Парисын зарчимд нийцүүлэн ажиллаж чадаж байгаа эсэхийг таван жилийн хугацаатай нягтлахын хамт цаашид үйл ажиллагаагаа улам сайжруулахын тулд Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хорооноос зөвлөмж ирүүлдэг.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисст (ХЭҮК) Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хорооноос өгсөн зөвлөмжийг он цагийн дараалаар харвал:

2002[19] он A (R) статус

Дэд хороонд:

1. Байгууллагын бүтэц, төсвийн хураангуйгаа ирүүлсэн;
2. Төсвийн дэлгэрэнгүй мэдээллийн хамт жилийн тайлангаа ирүүлээгүй.

2003[20] он А статус

Шаардсан мэдээллийг ирүүлсэн тул А статусыг хадгалав.

2008[21] он А статус

Дэд хороо дахин А статус олгохыг зөвшөөрөхийн хамт дараах зөвлөмжийг өгч байна:

1. "Хангалттай санхүүжилттэй байх" гэсэн 2.6 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэн, төрийн зүгээс хангалттай төсөвтэй байх хэрэгцээг онцлох;
2. ХЭҮК хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс зэргийг оролцуулан хүн бүрд хүртээмжтэй, төрөөс хамааралгүй, өөрийн гэсэн байртай байх боломж эрэлхийлж байгааг сайшаах;
3. ХЭҮК улс дотроо багадаа бүсийн хэмжээнд өөрийн байнгын төлөөлөлтэй байх;
4. ХЭҮК "Төрийн эргэлт эсвэл онц байдлын үед ажиллах хүний эрхийн үндэсний байгууллагууд (ХЭҮБ)" гэсэн 5.1 дэх Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэн, хүний эрхийг илүү няхуур, сайтар хянан шинжлэх, хөхиүлэн дэмжихийг зөвлөх, мөн хүнд, ярвигтай, улс төрийн шинжтэй, аюулгүй байдалтай холбоотой нөхцөл байдалд өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлснийг сайшаах;
5. "Томилох журам" гэсэн 2.2 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэн, томилох явц ил тод байх, иргэний нийгэмтэй зөвлөлдөх, тэднийг оролцуулсан байхыг зөвлөх,;
6. Дэд хороо "ХЭҮБ-ын жил бүрийн илтгэл" гэсэн 6.7 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэн, хүний эрхийн талаарх жил бүрийн илтгэлийн орчуулсан товч хураангуйг илгээхийг зөвлөж байна.

2013[22] он

Дэд хороо ХЭҮК-ийн магадлан итгэмжлэлийг 2014 оны 2 дугаар хагас хүртэл хойшлуулав. ХЭҮК Монгол Улсад хүний эрхийг хянан шинжлэх, хөхиүлэн дэмжих,

[18] Анх 2002 онд A(R) буюу А статусаар дүгнэхэд хангалттай баримт ирүүлээгүй, 2003, 2008 оны 11 дүгээр сард А, 2008 оны 11 дүгээр сард комиссын хүсэлтийн дагуу хойшлуулж, 2014 оны 10 дугаар сард А статусаар магадлан итгэмжилсэн. Одоо дахин магадлан итгэмжлэлд орохоор бэлдэж байгаа болно.

[19] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, *Магадлан итгэмжлэлийн 2002 оны 4 дүгээр сарын тайлан*, Женев, НҮБ, 2002, 3 дахь тал.

[20] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, *Магадлан итгэмжлэлийн 2003 оны 4 дүгээр сарын тайлан*, Женев, НҮБ, 2003, 2 дахь тал.

[21] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, *Магадлан итгэмжлэлийн 2008 оны 11 дүгээр сарын тайлан*, Женев, НҮБ, 2008, 9 дэх тал.

[22] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, *Магадлан итгэмжлэлийн 2013 оны 11 дүгээр сарын тайлан*, Женев, НҮБ, 2013, 23-24 дэх тал.

хамгаалах ажлаа хийж байгааг сайшааж байна. Мөн ХЭҮК Улсын Их Хурлаас ХЭҮК-ийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлсэнд талархаж байна. Үүгээр ХЭҮК-ийн одоогийн үйл ажиллагааг тасралтгүй үргэлжлүүлэх, орон нутагт төлөөлөлтэй болж байгааг цохон тэмдэглэв.

Дэд хороо Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар тасралтгүй ажиллаж байгааг мөн тэмдэглэв.

Цаашид:

1. <u>Хангалттай төсөв</u>
   ХЭҮК санхүүжилтээ нэмүүлэхээр идэвх санаачилгатай ажиллаж, Улсын төсөв дэх хэмжээгээ нэмсэн нь сайшаалтай ч орон нутагт хүрэх, Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн дагуу шинээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд нэмэлт төсөв хэрэгтэйг онцолж байна. Дэд хороо ХЭҮК-т 2008 онд өгсөн хангалттай төсөв, төсвийн хараат бус өөрийн удирдлага, хяналттай байх зөвлөмжийг дахин сануулж байна. Үүгээр ХЭҮК-ийн хараат бус байдлыг хөхиүлэн дэмжиж, тэргүүлэх чиглэлээ чөлөөтэй тодорхойлох, өөрийн бүрэн эрхээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд тустай. Ялангуяа хангалттай төсөв нь тус байгууллагын үйл ажиллагаа, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байгааг улам сайжруулан аажмаар дэвшилт авчрах юм. Дэд хороо Парисын зарчмын В.2, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын хангалттай төсөв” гэсэн 1.10 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэв.
2. <u>Сонгох, томилох</u>
   ХЭҮК-ийн талаарх хуульд заасны дагуу нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Улсын дээд шүүх санал болгосны дагуу УИХ-ын дарга нэр дэвшүүлж, УИХ томилдог. Дэд хороо сул орон тоонд нэр дэвшигч сонгохдоо өргөнөөр хэлэлцэх, сурталчлах ямар ч зохицуулалтгүй байгааг онцолж байна. Дэд хороо мерит байдлаар сонгохыг хөхиүлэн дэмждэг, олон ургалч байдлыг баталгаажуулдаг, хүний эрхийн үндэсний байгууллагын удирдлагын хараат бус байдал, тэдэнд итгэх олон нийтийн итгэлийг дэмждэг, илэрхий, ил тод, оролцоог хангасан сонгох явц шаардлагатайг цохон тэмдэглэж байна. Дэд хороо өмнөх магадлан итгэмжлэлд өгсөн зөвлөмжөө үүгээр давтаж байна. ХЭҮК санал болгож буй хуулийн нэмэлт өөрчлөлтдөө дараах шаардлагыг тусгахыг зөвлөж байна. Үүнд:
   - Сул орон тоог өргөн цар хүрээтэй нийтэд зарлах;
   - Нийгмийн өргөн хүрээний бүлгийн боломжит төлөөллийн тоог дээд зэргээр нэмэгдүүлэх;
   - Өргөдөл өгөх, түүнийг хянах, сонгох, томилох, үйл явцыг өргөн цар хүрээтэй хэлэлцэх, оролцохыг хөхиүлэн дэмжих;
   - Өргөдлийг урьдчилан тодорхойлсон, объектив, нийтэд хамаарах шалгуурын үндсэн дээр үнэлэх;
   - Төлөөлж байгаа байгууллагыг нь харгалзахаас илүүтэйгээр хувь хүний өөрийн чадавхад тулгуурлан гишүүдийг сонгох.

Дэд хороо Парисын зарчмын В.2, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын шийдвэр гаргах этгээдийг сонгох, томилох” гэсэн 1.8 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэв. Мөн Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, ХЭҮБ-уудын Ази, Номхон далайн чуулгантай зөвлөлдөх, туслалцаа авахыг дэмжиж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2014 он[23] А статус

Дэд хороо дахин А статус олгохыг зөвлөж байна. ХЭҮК Монгол Улсад хүний эрхийг хянан шинжлэх, хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах ажлаа хийж байгааг сайшааж байна. Мөн ХЭҮК өөрийн хуулиа нэмж өөрчлүүлэхээр тасралтгүй хичээж байгаад талархаж байна.

Дэд хорооны зүгээс:

1. <u>Сонгох, томилох</u>

   Дэд хороо 2013 оны 11 дүгээр сард сонгох үйл явцад сул орон тоог өргөн цар хүрээтэй хэлэлцэх, сурталчлах шаардлага бүхий заалт сонгох, томилоход байхгүйг тэмдэглэж, илэрхий, ил тод, оролцоог хангасан сонгох явц шаардлагатайг онцолсон 2008 оны зөвлөмжөө давтсан билээ. ХЭҮК-ийн зүгээс нэмэлт өөрчлөлт санал болгож байгааг сайшааж буй ч санал болгосон нэмэлт өөрчлөлт нь иргэний нийгмийг татан оролцуулсан өргөн цар хүрээтэй хэлэлцүүлэг шаарддаг хангалттай ил тод үйл явц биш хэмээн үзэж байна. Дэд хороо мерит байдлаар сонгохыг хөхиүлэн дэмждэг, олон ургалч байдлыг баталгаажуулдаг, хүний эрхийн үндэсний байгууллагын удирдлагын хараат бус байдал, тэдэнд итгэх олон нийтийн итгэлийг дэмждэг, илэрхий, ил тод, оролцоог хангасан сонгох явц шаардлагатай цохон тэмдэглэж байна. Энэхүү үйл явцад дараах шаардлагыг тусгавал зохино. Үүнд:

   1) Сул орон тоог өргөн цар хүрээтэй нийтэд зарлах;
   2) Нийгмийн өргөн хүрээний бүлгийн боломжит төлөөллийн тоог дээд зэргээр нэмэгдүүлэх;
   3) Өргөдөл өгөх, түүнийг хянах, сонгох, томилох, үйл явцыг өргөн цар хүрээтэй хэлэлцэх, оролцохыг хөхиүлэн дэмжих;
   4) Өргөдлийг урьдчилан тодорхойлсон, объектив, нийтэд хамаарах шалгуурын үндсэн дээр үнэлэх;
   5) Төлөөлж байгаа байгууллагыг нь харгалзахаас илүүтэйгээр хувь хүний өөрийн чадавхад тулгуурлан гишүүдийг сонгох.

   Бодитой баталгаажуулахын тулд холбогдох хууль, зохицуулалт, заавал биелүүлэх захиргааны заавар зэрэг албан ёсны хэлбэрээр сонгох үйл явцыг албажуулах нь зохистой. Дэд хороо ХЭҮК-ыг илэрхий, ил тод, оролцоог хангасан сонгох, томилох үйл явцыг албажуулах, бодитоор үйл хэрэг болох талаас ухуулж нөлөөлөхөө үргэлжлүүлэхийг дэмжиж байна. Дэд хороо Парисын зарчмын B.2, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын шийдвэр гаргах этгээдийг сонгох, томилох” гэсэн 1.8 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэв.

2. <u>Хангалттай төсөв</u>

   Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн дагуу хүлээсэн чиг үүрэг ХЭҮК-ийн бүрэн эрхийг тэлэхэд нөлөөлж байгааг харгалзан, Дэд хороо нэмэлт санхүүжилт шаардлагатай байж болзошгүйг тэмдэглэж байна. Дэд хороо ХЭҮК-ыг өөрийн бүрэн эрхээр олгосон үйл ажиллагааг явуулах хангалттай төсөв Төрөөс хангуулах таатай хуультай болохыг төлөө ажиллаж байгааг хүлээн зөвшөөрч байна. Ямарваа нэгэн хүний эрхийн үндэсний байгууллага өөрийн тэргүүлэх чиглэл, үйл ажиллагааг чөлөөтэй тодорхойлж чаддаг, үүнийг баталгаатай байлгахын тулд үр дүнтэй чиг үүргээ гүйцэтгэх зорилгоор зохих түвшний санхүүжилттэй байх ёстой. Ялангуяа хангалттай төсөв нь тус

[23] Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, *Магадлан итгэмжлэлийн 2014 оны 10 дугаар сарын тайлан*, Женев, НҮБ, 2014, 24-26 дахь тал.

байгууллагын үйл ажиллагаа, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байгааг улам сайжруулахад аажмаар дэвшилт авчрах юм. Төрөөс хангалттай төсөвлөхдөө наад зах нь дараах зүйлийг тусгана:

1) Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг оролцуулан төрөл бүрийн хүнд хүртээмжтэй байртай байхад зориулан хуваарилсан төсөв. Шаардлагатай тохиолдолд хараат бус байдлаа хангах, хүртээмжтэй байх үүднээс ХЭҮК төрийн байгууллагад байрлахгүй байхыг шаардаж болно. Боломжтой бол хүртээмжтэй байх нь орон нутгийн байнгын төлөөлөгчдөд хүртэл хангавал зохино;
2) Төсөөтэй чиг үүрэг бүхий төрийн хараат бус бусад байгууллагын алба хаагчдын нэгэн адил олгох цалин, урамшуулал;
3) Зохистой бол шийдвэр гаргах гишүүдэд тэтгэмж;
4) Харилцах утас, интернет зэрэг зохих ёсоор ажилладаг харилцаа холбоогоор хангасан байх;
5) Бүрэн эрхээр олгосон үйл ажиллагаанд хангалтай хүрэлцэхүйц хэмжээнд хуваарилсан нөөц.

Төрөөс хүний эрхийн үндэсний байгууллагад нэмэлт үүрэг хариуцлага ногдуулсан бол тухайн чиг үүргээ бүрэн гүйцэтгэхэд нэмэлт санхүүгийн эх үүсвэрээр хангана. Дэд хороо ХЭҮК-ыг өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардах хангалттай түвшний санхүүжилт авахаар нөлөөлж байгааг сайшааж байна. Дэд хороо Парисын зарчмын B.2, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын хангалттай төсөв" гэсэн 1.10 дахь Ерөнхий зөвлөмжийг эшлэв.

3. <u>ХЭҮК-т гомдол гаргах боломж</u>

Дэд хороо комиссын талаарх хуулийн 10.1 дахь заалтын дагуу Монгол хэл мэдэхгүй этгээд гомдлоо өөрийн эх хэлээр гаргаж болох, түүний гомдлыг Монгол хэлээр орчуулна гэж заасныг тэмдэглэж байна. Дэд хороо энэхүү заалтыг гомдол гаргагчдад таагүй нөхцөл бүрдүүлэх зорилгогүйг ойлгож байгаа ч өөрчилвөл зохино. ХЭҮК тус заалтыг өөрчлүүлснээр гомдол гаргагч ямарваа нэгэн хориг саадгүй өөрийн эх хэлээр гомдол гаргах боломж бүрдэнэ. Мөн уг хуулийн 11.1.2-т зааснаар гомдол гаргагч Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль, олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан ямар эрх, эрх чөлөөг зөрчигдсөн гэж байгаагаа дурдах ёстой гэжээ. Дэд хорооны зүгээс ХЭҮК гомдол гаргагч ийнхүү тодорхойлоход зөвлөн тусалж байгааг хүлээн зөвшөөрч байна. Дэд хороо ХЭҮК-оос гомдол гаргагчдад энэ төрлийн шууд ач холбогдолгүй шалгуур тавих нь зохистой эсэхийг үнэлэх, зохих өөрчлөлт хийхийг хүсэж байна. Дэд хороо ХЭҮК-ыг гомдол гаргах үйл явцад ямарваа нэгэн саад учрахгүй байх үүднээс дээрх заалтыг тайлбарлан хэрэглэхээ үргэлжлүүлэхийг зөвлөж байна.

Ийнхүү зөвлөснийг нягтлан үзвэл хүний эрхийн үндэсний байгууллагын удирдлагыг сонгох, томилохтой холбоотой зөвлөмжийг бүрэн хэрэгжүүлсэн гэж үнэлэх боломжтой.

Улаанбаатар хот дахь өөрийн төв байр, аймгийн төв дэх биет төлөөлөгчийн түрээсийн байр нь гол төлөв Засгийн газар, аймгийн Засаг даргын шууд удирдлагын нэгжид хамаарах газарт хамаарч байгаагаас хүний эрхийн үндэсний байгууллагын байртай холбоотой заалтыг хэрэгжүүлэхэд анхаарал тавих шаардлагатайг харууллаа. Комисст гомдол гаргах талаар 2000 оны хуулийг шинэчлэн найруулахад холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг санал болгоогүй бөгөөд 2020 оны шинэчилсэн найруулгад эх хэлтэй холбоотой заалт ямарваа нэгэн нэмэлт өөрчлөлтгүй хэвээр үйлчилж байна.

Комисс 2001 оноос төсөв орон тоо хүрэлцэхгүй байгааг удаа дараа тайлбарласны эцэст 2008 оноос эхлэн анхаарчээ. Төслийн санхүүжилттэй орон нутгийн сайн дурын ажилтнууд 2002-2005 нд ажиллаж байсан ч төсөл дуусмагц төсөвт цалин урамшуулал суулгаагүй тул төлөөлж ажиллахаа больжээ. Ийнхүү 2006-2014 он хүртэл орон нутагт огт төлөөлөлгүйгээр Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийн ажлын алба, аймгийн Хууль зүйн хэлтэстэй хамтран ажилладаг байв. Харин 2014 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс 21 аймаг бүрд нэг биет төлөөлөгчтэй болж ажилласан нь төсөв нэмсэн дүр зургаас харагдаж байна. Мөн 2015 оны төсвийн төсөлдөө 1,187,323,000 төгрөг тусгасан ч Сангийн яамны хяналтад 874,491,300 төгрөг тогтоож, батлахдаа бүр багасгасан байна. Инфляцийн ханш, бусад хүчин зүйлийг үл харгалзан, Сангийн яамнаас төсвийн төслийг өөрчилдөг сөрөг практикийн улмаас төсвөө тануулж байсан явдал цөөнгүй удаа гарчээ.[25]

Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийн дагуу 2011 оноос гомдол хүлээн авч шийдвэрлэхийн зэрэгцээ хоёр жил тутам жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаарх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн төлөв байдал, жендэрийн ялгаварлан гадуурхалттай холбоотой гомдлын хянан шийдвэрлэлтийн талаарх илтгэлийг боловсруулан УИХ-д хүргүүлэх ёстой ч одоогийн байдлаар нэг ч илтгэл сэдэвчилсэн байдлаар дагнаж боловсруулаагүй болно. Гагцхүү Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуульд заасанчлан жил бүрийн Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлд бүлэг байдлаар шигтгэн оруулжээ. Үүний зэрэгцээ 2011 оноос Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн дагуу гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй болсныг дурдах нь зүйтэй. Цаашилбал 2020 онд Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх механизмийг байгуулахаар төлөвлөсөн ч үр нөлөөтэй, бүрэн эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэхүйц зохих түвшний санхүүжилтгүй нөхцөл байдал тулгарах эрсдэлтэй байна.

ХЭҮК-ийн жилийн төсөв	
Он	Төгрөг
2001	84,315,464
2002	81,717,800
2003	70,777,100
2004	73,961,500
2005	80,431,500
2006	94,518,700
2007	133,393,900
2008	197,768,400
2009	179,929,100
2010	238,200,000
2011	272,372,900
2012	433,205,100
2013	544,932,370
2014	884967400
2015	831,326,200
2016	731,634,800
2017	805,625,200
2018	1,140,621,400
2019	1,083,344,600
2020	1,326,516,200
2021	1,492,600,000[24]

Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын Ази, Номхон далайн бүсийн чуулганы Хуульчдын зөвлөх зөвлөлөөс Интернет дэх хүүхдийн порнографын талаарх санамж (1999), Цаазаар авах ялын талаарх санамж (1999), Хүний наймааны талаарх санамж (2001), Терроризм, хууль дээдлэх ёсны талаарх санамж (2002), Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх талаарх санамж (2005), Эрүүдэн шүүхээс урьдчилан сэргийлэх талаарх санамж (2005), Сурч боловсрох эрхийн талаарх санамж (2005), Хүрээлэн буй орчны эрхийн талаарх санамж (2006), Хүний эрх ба компанийн хариуцлагын талаарх санамж (2008), Хүйсийн баримжаа илэрхийлэл, бэлгийн чиг баримжааны талаарх санамж (2009) боловсруулсан гаргасан билээ. Энэхүү бүсийн түвшинд гишүүнчлэлтэй хувьд дээр дурдсан сэдвийн дор хүний эрхтэй холбоотой зөрчил, асуудал дээр ажиллах шаардлагатай тулгарах нь бий. Олон улсын хамтын нийгэмлэгийн зүгээс, ялангуяа хүний эрхийн олон улсын тогтолцооны зөвлөмжтэй уялдуулан өөрийн бүрэн эрх, чиг үүргээ гүйцэтгэх нөхцөлтэй нүүр тулдаг.

---

[24] Сангийн яам, *Монгол Улсын 2021 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сан, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2021 оны төсвийн тухай хуулийн төслүүд*. https://mof.gov.mn/article/entry/2021tusuv [Сүүлд үзсэн: 2020.11.11]

[25] Б.Болорсайхан, "Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудыг магадлан итгэмжлэх үйл явцад Монгол Улс", *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (2015) (46) УБ, 28 дахь тал.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

ХЭҮК-ийн бүрэн эрхийг өргөжүүлж, гишүүдийн тоог нэмэгдүүлсэн, ЭШЭК-ын нэмэлт протоколын дагуу Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үндэсний механизмийг байгуулах хууль зүйн баталгааг УИХ-аас баталгаажуулсан ажээ. Мөн жендэрийн эрх тэгш байдал, мэдээллийн ил тод байдал зэрэг бусад хуулиар тусгайлан үүрэг ногдуулсны дагуу гомдол хүлээн авах, хянан шийдвэрлэх, илтгэл боловсруулах зэргээр ХЭҮК ажиллаж хэвшжээ. Гэсэн хэдий ч Парисын зарчмын дагуу өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй асуудал олон байгааг Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлд дурдсан, хүний, санхүүгийн, техникийн нөөцөөр байнга дутагдалтай ажиллаж ирсэн, төрийн зүгээс хараат бус өөрөө асуудлаа тодорхойлон ажиллах боломжийг олгохуйц хангалттай төсөв хуваарилдаггүй, төрөөс хамааралгүй ажиллах өөрийн хүртээмжтэй төв болон салбар байргүй, орон нутгийн түвшинд аймаг хариуцсан нэг төлөөлөгчтэй зэргээс хамааран тусгай механизмийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд хүндрэл тулгарахаар байна.

НҮБ-ын Хүний эрхийн гэрээний хороод, Хүний эрхийн зөвлөлийн зөвлөмжийн дагуу хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн асуудал хариуцсан хараат бус хяналт-шинжилгээний үндэсний механизм, төслийн түвшинд боловсруулан хэлэлцэх гэж буй хүний эрх хамгаалагчийг хамгаалах нэгж, ялгаварлан гадуурхалт хариуцсан зарим бүрэн эрх зэргийг хууль тогтоогчийн зүгээс хариуцуулах тохиолдолд Парисын зарчмын дагуу Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын нөхцөл байдлыг тухай бүр үнэлэх, шаардлагатай тохиолдолд Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл, Хүний эрхийн дээд комиссарын газар, ХЭҮБ-уудын Ази, Номхон далайн чуулгантай зөвлөлдөх, туслалцаа хүсэх шаардлагатай ажээ.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Эрх зүйн акт, баримт бичиг:

- Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэлүүд Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл, Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хороо, Магадлан итгэмжлэлийн жагсаалт, тайлангууд
- НҮБ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн хорооны 2015 оны CRPD/C/MNG/CO/1 дугаар дүгнэлт зөвлөмж
- Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвслийн Магадлан итгэмжлэл хариуцсан дэд хорооны тайлангууд
- European Union Agency for Fundamental Rights, ‘Strong And Effective National Human Rights Institutions Challenges, Promising Practices And Opportunities’ (Report doi:10.2811/320913)

Монгол хэлээр:

- Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг тодорхойлох зарим асуудал”, *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (40) (2012)
- Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг үнэлэх нь”, Хүний эрх сэтгүүл №2 (2014) (44)
- Б.Болорсайхан, “Ази, Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын үүсэл”, *Хүний эрх сэтгүүл* №1 (45) (2015)
- Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудыг магадлан итгэмжлэх үйл явцад Монгол Улс”, *Хүний эрх сэтгүүл* №2 (46) (2015)
- Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын цаашдын төлөв”, *Хүний эрх сэтгүүл* №1 (47) (2016)

- Сангийн яам, Монгол Улсын 2021 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сан, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн 2021 оны төсвийн тухай хуулийн төслүүд.

Гадаад хэлээр:

- Manfred Nowak. *Introduction to International Human Rights Regime*. Martinus Nijhoff Pubishers. Leiden/Boston. 2002 он.
- R. H. Linden (ed.). *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. Lanham: Rowman & Littelfield. 2002 он.
- Brian Burdekin. *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. Leiden/Boston. 2002 он.
- The Raul Wallenberg Institute. *Compilation of Human Rights Instruments*. Martinus Nijhoff Pubishers. Leiden. 2004 он.
- IDEA. ConstitutionNet төсөл, Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хуулийн түүх.
- L.Reif. The Ombudsman. *Good Governance and the International Human Rights System*. Boston: Brill. 2004 он.

Цахим эх сурвалж:

- www.legalinfo.mn - Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Хавсралт №1. Европын хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын бүрэн эрхийг харьцуулсан хүснэгт[26]

ХЭҮБ (буюу ижил төстэй чиг үүрэг бүхий этгээд)	Бүрэн эрх									
	Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах	Захиргааны буруутай үйл ажиллагаа хариуцсан бүрэн эрх бүхий омбудсман байгууллага	ЭШЭК-ын конвенцын нэмэлт протоколын дагуух Урьдчилан сэргийлэх үндэсний механизм	ХБХЭТК-ын дагуух Хяналт-шинжилгээний үндэсний механизм	Эрх тэгш харьцах асуудал хариуцсан бүрэн эрх бүхий эрх тэгш байдлын төлөөх байгууллага	Хүчээр буцаах асуудалд тавих мониторинг	Хүн худалдаалж буй талаар илтгэх	Зорчих эрх чөлөө, хөдлөн явах эрхийг хамгаалах	Бусад бүрэн эрх	ХЭҮБ-д ногдож буй бүрэн эрхийн тоо
ХЭҮБ-ын бүрэн эрх тус бүрээр	33	15	18	23	15	8	2	4	13	
Австрийн обмудсманы зөвлөл	+	+	+	+					+	5
Холбооны хоорондын Арьс үндсээр алагчлах, ялгаварлан гадуурхалттэй тэмцэх, тэгш боломжийн төлөө төв (Бельги)	+		+	+				+	+	5
Бүгд Найрамдах Болгар Улсын Омбудсман	+	+	+	+		+		+	+	7
Ялгаварлан гадуурхалтаас хамгаалах комисс (Болгар)	+				+					2
Бүгд Найрамдах Хорват Улсын Омбудсман байгууллагууд	+	+	+		+				+	5
Захиргаа, хүний эрх хамгаалал хариуцсан комиссар (Кипр)	+	+	+	+	+	+				6
Улсын эрх хамгаалагч (Чех)		+	+	+	+	+		+	+	7
Данийн Хүний эрхийн хүрээлэн	+		+ **	+	+					4
Шударга ёсны канцлер (Эстони)	+	+	+	+	+	+ **			+	7
Хүний эрхийн төв (Финланд)	+		+ **	+						3
Парламентын омбудсман (Финланд)	+	+	+	+						4
Хүний эрхийн үндэсний зөвлөлдөх комисс (Франц)	+			+			+		+	4

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[26] European Union Agency for Fundamental Rights, 'Strong And Effective National Human Rights Institutions Challenges, Promising Practices And Opportunities' (Report doi:10.2811/320913) Хавсралт №4.

Германы Хүний эрхийн хүрээлэн	+			+					+	3
Грекийн Хүний эрхийн үндэсий комисс	+								+	2
Үндсэн эрх хариуцсан комиссарын газар (Унгар)	+	+	+		+				+	5
Ирландын Хүний эрх, тэгш байдлын комисс	+			+	+			+	+	5
Хоригдсон, эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан хүний эрхийн үндэсний батлагч (Итали)	+		+	+		+				4
Бүгд Найрамдах Латви Улсын Омбудсман байгууллагын газар	+	+		+	+	+			+	6
Сеймас омбудсманы газар (Литва)	+	+	+							3
Люксембургийн Хүний эрхийн зөвлөлдөх комисс	+			+			+			3
Нидерландын Хүний эрхийн хүрээлэн	+			+	+					3
Хүний эрхийн комиссар (Польш)	+	+	+	+	+					5
Португалийн омбудсман байгууллагууд	+	+	+	+ **[27]						4
Румыны Хүний эрхийн хүрээлэн	+									1
Ардын өмгөөлөгч (Румын)	+		+							2
Словакын Хүний эрхийн үндэсний төв	+				+					2
Бүгд Найрамдах Словян Улсын Хүний эрхийн омбудсман	+	+	+							3
Испанийн Омбудсман байгууллага	+	+	+	+ ***[28]		+				5
Эрх тэгш байдлын омбудсман (Швед)	+				+					2
Хойд Македоны Бүгд Найрамдах Улсын Омбудсман	+	+	+	+			+		+	6
Бүгд Найрамдах Серби Улсын Иргэдийг хамгаалагч	+	+	+							3
Эрх тэгш байдал, хүний эрхийн комисс (Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улс)	+			+	+					3
Хойд Ирландын Хүний эрхийн комисс	+			+						2
Шотландын Хүний эрхийн комисс	+		+	+						3

Хавсралт №2. Хүний эрхийн үндэсний байгууллагатай холбоотой жишиг, бусад эх сурвалж[29]

Баталсан байгууллага	Баримт бичиг	Тайлбар
Европын Холбоо	Европын комисс, Эрх тэгш байдал хариуцсан этгээдэд тавих стандартын тухай зөвлөмж, C(2018) 3850 эцсийн хувилбар. 2018.06.22	Бүрэн эрх, чиг үүрэг, хараат бус байдал, үр нөлөө, зохицуулалт, хамтын ажиллагааг тусгасан
Европын Зөвлөл	Венецийн комисс, Омбудсман байгууллагыг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах зарчмууд (Венецийн	Ардчилал, хууль дээдлэх ёс, хүний эрх, сайн захирганы

[27] Хэсэгчлэн хэрэгжүүлдэг
[28] Ерөнхий бүрэн эрхийн дор хэрэгжүүлдэг.
[29] [29] European Union Agency for Fundamental Rights, 'Strong And Effective National Human Rights Institutions Challenges, Promising Practices And Opportunities' (Report doi:10.2811/320913) Хавсралт №5.
[29] Хэсэгчлэн хэрэгжүүлдэг
[29] Ерөнхий бүрэн эрхийн дор хэрэгжүүлдэг.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

	зарчмууд)	тухай 25 зарчим
	Сайд нарын хороо, Омбудсман байгууллагыг хөгжүүлэх тухай CM/Rec(2019) 6 дугаар зөвлөмж	Зарчим Үүсгэн байгуулах үйл явц, онцлог шинж Үйл ажиллагаа, хамтын ажиллагаа, харилцан яриа
	Сайд нарын хороо, Хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах хараат бус үндэсний байгууллага байгуулах тухай R(97)14 дүгээр зөвлөмж	
	Сайд нарын хороо, Үр дүнтэй, олон ургалч, хараат бус хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг хөгжүүлэх, бэхжүүлэх (2020) дугаар зөвлөмж	
	Сайд нарын хороо, Европын иргэний нийгмийн орон зайн тухай CM/Rec(2018) 11 дүгээр зөвлөмж	
	Арьс үндсээр алагчлах, үл хүлцэн тэвчихийн эсрэг Европын комисс, Эрх тэгш байдал хариуцсан этгээд үндэсний хэмжээнд арьс үндсээр алагчлах, үл хүлцэн тэвчихтэй тэмцэх тухай Бодлогын ерөнхий 2 дугаар зөвлөмж (2017)	Эрх тэгш байдал хариуцсан этгээд үндэсний хэмжээнд арьс үндсээр алагчлах, үл хүлцэн тэвчихтэй тэмцэх
	Европын Зөвлөлийн Хүний эрхийн комиссар, мэдэгдэл (2018.12)	ХЭҮБ-ын тухай, зөвлөмжийн хамт
	Сайд нарын хороо, Хельсинкийн шийдвэр, Европын ардчиллын аюулгүй байдлын төлөөх хамтын хариуцлага. 2019.05.17	ХЭҮБ-ыг оролцуулан хүний эрх хамгаалагчдын аюулгүй, чөлөөтэй ажиллах, эрэл хайгуул хийх тухай, шийдвэртээ Парисын зарчмаас эш татсан
	Венецийн комисс, Дүгнэлт, Ардчилсан улс дахь хараат бус байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, эзлэх байр суурь сэдэвт Ардчиллын талаарх соёл хоорондын 6 дугаар семинар, CDL-PI(2018)010. 2018.11.21	Хараат бус байдал, үр нөлөөт байдал, эрх мэдэл, харилцан үйлчлэл гэх мэт
Омбудсман байгууллага, ХЭҮБ	Белградын тунхаглал (2015)	Дүрвэгч, шилжин суурьшигчдын тухай
ЭЗХАХБ	Нээлттэй төр дэх омбудсман байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, ЭЗХАХБ-ын Нийтийн засаглалын талаарх ажлын баримт бичиг	
НҮБ	Парисын зарчим	
	НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл, Ерөнхий Ассамблейгаас ХЭҮБ-ын талаарх байнга гаргах тогтоолууд	
Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын дэлхийн эвсэл	Шилжилт хөдөлгөөний талаарх дэлхийн гэрээ Хүний эрхэд суурилсан, жендэрийн мэдрэмжтэй хэрэгжүүлэх, мөрөөр нь ажиллах, хянах: Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг (2019)	
	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн тухай хамтарсан тунхаглал (2018)	Иргэний орон зай, хүний эрх хамгаалагчдын тухай
	Марракешийн тунхаглал (2018)	
	Урьдач сануулга, зөрчилдөөнөөс сэргийлэх, амар амгалан нийгмийг дахин цогцлоох: Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг (2017)	
	Амманы тунхаглал, үйл ажиллагааны хөтөлбөр (2012)	Эмэгтэйчүүдийн эрхийн тухай
	Меридагийн тунхаглал (2017)	2030 оны хүртэлх хөтөлбөр, Тогтвортой хөгжлийн зорилгын тухай
	Эдинбургийн тунхаглал (2010)	Бизнес ба хүний эрхийн тухай
	Сөүлийн тунхаглал (2004)	Зөрчилдөөн үе дэх хүний эрх, терроризмтой холбоотой асуудлын тухай

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

MANDATES OF NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION – ROLE OF SPECIAL MECHANISMS

B.Bolorsaikhan
National Human Rights Analyst, UN Resident Coordinator's Office in Mongolia

ABSTRACT:

Independence, autonomy and operational activities of national human rights institutions are reviewed and accredited in compliance with Paris Principles. Accreditation system highlights full compliance of Paris Principles within their mandates given by national legislation comprehensively and effectively. In addition, independent national monitoring mechanisms were established based on the capacity of national human rights institutions in the past. This practice will be discussed on example of Mongolia in accordance with countries which promotes additional broad mandates on specific human rights issues to make progress on respect of human rights.

KEYWORDS:

NHRI, Paris Principles, Independence, Adequate Funding

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ЦАР ТАХАЛ БА ОЛОН УЛСЫН ХАРИЛЦААНЫ ЗОХИЦУУЛАЛТ

О.Чулуунцэцэг
Хуульч

С.Рэнцэндорж
Худалдаа, үйлдвэрлэлийн их сургуулийн ахлах багш

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Улс гүрэн даяаршин хөгжихийн хэрээр дэлхийн хүн ам өсөн нэмэгдэж, улс хоорондын шилжилт хөдөлгөөн ихэссэнтэй холбогдуулан улс орнууд гадаад бодлого, дипломат ажиллагааны аргаар олон улсын харилцаанд оролцох болжээ. Энэхүү цаг үед дэлхийн улс орнуудад аюулт цар тахал болох Ковид-19 дэгдсэнээр олон улсын харилцаа биечилсэн хэлбэрээс илүү онлайн, дижитал хэлбэр лүү түлхүү чиглэж байна. Хэдийгээр улс орнууд төрийн үйл ажиллагааны чиг хандлагыг бүхий л талаар нь олон улсын хамтын ажиллагаа руу хандуулан, дипломат асуудалтай холбон хууль тогтоомжийн нарийвчилсан үйл ажиллагааны дүрэм журмыг баримталж, гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу өөрчлөн шийдвэрлэх олон талт ажиллагааг явуулж байгаа боловч онц байдлын үед энэхүү үйл ажиллагаа нь шинэлэг цахим хэлбэрийг сонгохоос өөр аргагүйд хүрч байна. Ингэснээр цахим үйл ажиллагаа нь цар тахлын үед олон улсын хамтын ажиллагааг эрчимтэйгээр хэрэгжүүлэх томоохон боломжийг бий болгоод байна.

Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын үүрэг, улс орны хамтын харилцааны асуудал чухлаар тавигдаж байгаа өнөө үед цар тахал дэлхий нийтийг хамарсан халдварт өвчин болж, хүн ам олноор өртөн амь насаа алдах, улмаар улс орны улс төр, эдийн засгийн байдалд ихээхэн өөрчлөлт орж эхэлсэн. Түүнчлэн улс үндэстний тогтвортой хөгжил, бат бэх оршин байх үйл явцыг алдагдуулах, зөрчилдөөнтэй асуудлуудыг бий болгох болжээ.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Цар тахал, гадаад бодлого, дипломат ажиллагааны арга, дипломат харилцаа, олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, хүний амь нас, эрүүл мэнд

ЦАР ТАХЛЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ ОЙЛГОЛТ

Хүн ам нягтаршиж, улс орны хөгжлийн бодлогоос шалтгаалан иргэний эрүүл, аюулгүй орчны хамгаалалтын асуудал олон улсын түвшинд тавигдах болжээ. Сүүлийн жилүүдэд халдварт өвчин буюу цар тахлын асуудал дэлхий нийтийг хамарч байгаа нь улс хоорондын харилцаанд онцгой үүрэг, боломжийг шаардах болсон. Энэхүү арга хэмжээний хүрээнд Монгол Улс коронавируст халдвар болох Ковид-19 цар тахлаас

урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах хууль тогтоомжийг батлан гарган хэрэгжүүлэх ажлыг эхлээд байна.

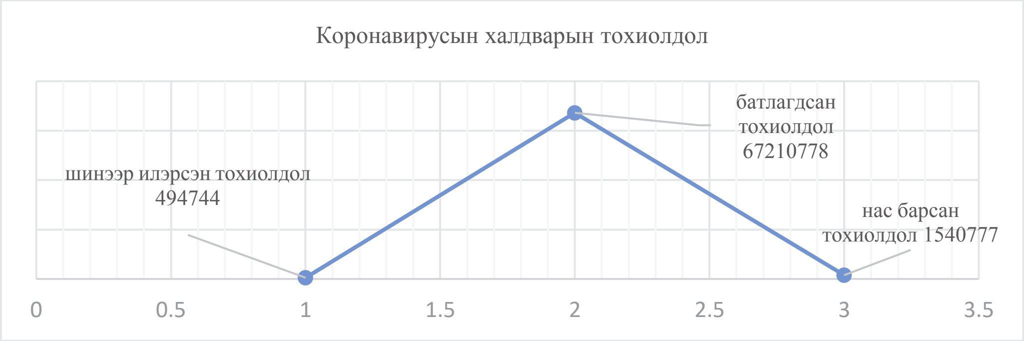
Цар тахлын хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ”[1] гэсэн заалтын дагуу олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөх хэм хэмжээ үйлчилэх ба цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах үйл ажиллагаанд олон улсын эрүүл мэндийн дүрмийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх зарчмыг баримтлах болсон[2].

Цар тахлаас үүдсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд хүний амь нас, эрүүл мэнд, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах зорилгын хүрээнд Улсын онцгой байдлын комисс чухал үүрэг гүйцэтгэх болж улмаар гадаад улсад амьдарч байгаа Монгол Улсын иргэнийг татан авах, нутаг дэвсгэрийн хүрээнд хөл хорио, хөдөлгөөний хязгаарлалт тогтоох, улс хоорондын ачаа тээврийг улсын хилээр нэвтрүүлэх зөвшөөрөл олгох журамыг баримтлах, олон улсын шуудан солилцооны үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд түргэвчилсэн горим нэвтрүүлэх, гадаадын банк ба олон улсын банкаас зээл олгох, олон улсын байгууллага болон гадаад улс орноос өгч байгаа хандивын зарцуулалтыг хийх, хянах зэрэг нэлээд асуудлыг олон улсын харилцааны түвшинд хөндөн зохицуулж байна.

Цар тахал хэмээх энэхүү томьёоллыг хэд хэдэн ухагдахуун ойлголтоор авч үзэж болох юм. Тухайлбал,

1. Цар тахал бол аюулт үзэгдэл[3]
2. Цар тахал бол олон улсын хөл хориот өвчин[4]
3. Цар тахал бол хүн амын амь нас, эрүүл мэндийн эрсдэлд суурилан тохиолдох үй олноор хамарсан халдварт өвчин
4. Цар тахал бол титэмт вирус
5. Цар тахал бол коронавирусийн халдварын тархалт[5] гэх мэт.

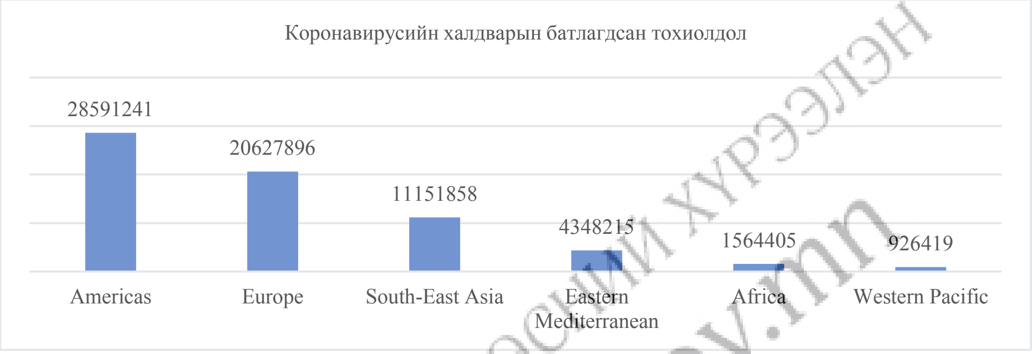
Цар тахалыг арилгах зорилгоор шинжлэх ухааны туршилтууд хийгдэж байгаа хэдий ч төдийлөн амжилт олж чадахгүй олон мянган хүн өвчлөлд өртөж үхэх аюул тулгарсаар байна. Жишээлбэл,



[1] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар дугаар зүйлийн 10.3 дахь заалт, 1992
[2] Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3 дахь заалт, 2020
[3] Монгол Улсын Гамшгийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дахь заалт, 2017 (legalinfo.mn)
[4] Монгол Улсын Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7 дахь заалт, 2011 (legalinfo.mn)
[5] Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн талаар, Цагдаагийн Ерөнхий Газар, 2020 (legalinfo.mn)

Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын тайлан мэдээгээр Ковид-19 цар тахал нь 2020 оны 12 дугаар сарын 08-ны өдрийн байдлаар дэлхийн хэмжээнд шинээр илэрсэн тохиолдол 494 744, батлагдсан тохиолдол 67 210 778, нас барсан тохиолдол 1 540 777 тус тус бүртгэгдсэн байна. Үүнээс тус цар тахал албан ёсоор батлагдсан тохиолдлыг бүсчилсэн хэлбэрээр харьцуулан авч үзвэл:

Хүснэгт 1.



Эх сурвалж: Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын тайлан /бүсчилсэн ангиллаар/ (2020.12.08).[6]

Энэхүү цар тахлын аюулын эрсдэлийг даван туулахын тулд улс орнууд тухайн өвчний батлагдсан болон сэжигтэй, магадлалтай тохиолдол бүрийг илрүүлэхийг зорьж, тодорхой хугацаанд хүн ам, газар нутгийг хамарсан халдварт өвчин тархахаас сэргийлэхийн тулд хөл хорио тогтоох, халдваргүйжүүлэлтийг хийх, эмийн болон эмчлэх аргыг турших хэрэглэх гэх мэт олон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсээр байгаа хэдий ч дахин халдварлан өвчлөх магадлал өндөр байна.

Тус цар тахал нь дахин тархалтын шинжтэй, вируслан халдварлах эрсдэл өндөр, амьтай болон амьгүй биетээр дамжин тухайн хүний эд эрхтэнг гэмтээх, амьсгалах процессд нөлөөлөх, эрүүл мэнд ба эмгэг өвчний суурь бий болгох, тухайн хүний биеэ авч явах чадварт нөлөөлөхөөс гадна оюун санааны айдсыг хувь хүнд төрүүлэх зэрэг олон сөрөг талыг бий болгосон.

Түүнчлэн цар тахал тархах болсноор иргэд хилийн болон хөл хорионд орох, сэтгэл зүйн дарамт, хүчирхийлэлд өртөх, бизнесийн үйл ажиллагаа зогсож ажилгүйдэл бий болсноор ядуурлын түвшин нэмэгдэх болж, улс орны хамтын ажиллагаанд ялгаварлан гадуурхах үзэл хандлага гарч элдэв хэрэг, маргаан үүсэх, хамтран ажиллаж байсан арга хэмжээнүүд тасарч цуцлагдах, төвлөрлийг сааруулж байгаа зэрэг сөрөг үйл ажиллагаанууд ихээр гарч байна.

Ихэнх үйл ажиллагаанууд үүлэн системийн буюу онлайн хэлбэрт шилжиж, үүнээс үүдэн цахим гэмт хэрэг ихсэх, түүнд өртөх иргэдийн тоо өсөх хандлагатай болсон зэрэг нь үндэстэн дамнасан асуудал болон олон улсын харилцаанд шийдвэрлэх чухал асуудлын нэг болж байна.

ЦАР ТАХАЛ БА ОЛОН УЛСЫН ХАРИЛЦАА

Олон улсын эрүүл мэндийн асуудал, дэлхийн хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах ажиллагааны хүрээнд Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага чухал үүрэг гүйцэтгэн тус

[6]https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAiAiMLBRAAEiwAuWVggt3sypNajA9BaIsJlkANfyTDiioRx3OSPKtulJWEIiQKB6cdFhTt7BoC2qQQAvD_BwE [Сүүлд үзсэн: 2020.12.09]

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

тахалт өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх, өвчнийг оношлох, эмчлэх зэрэг арга хэмжээг авахад улс орнуудтай хамтран ажиллахыг зорих болжээ.

Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага нь Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын тусгай салбар байгууллага төдийгүй 1948 онд Швейцарын Женев хотноо байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээс хойш өнөөг хүртэл улс орнуудыг гишүүн хэлбэрээр өөртөө нэгтгэн улс орнуудтай хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлсээр байна. Энэхүү байгууллага нь олон улсын байгууллагын салбар нэгж болохын сацуу улс орны хүн амын эрүүл мэнд, халдварт өвчин, хамт олонд тулгуурласан халамж үйлчилгээ, эрүүл мэндийн тогтолцооны өөрчлөлт гэх мэт олон тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд улс орнуудад тусламж дэмжлэг үзүүлсээр ирсэн бөгөөд сүүлийн үед дижитал технологийн тусламжтайгаар онлайн хэлбэрээр улс орнуудтай хамтран ажиллах болсон[7].

Олон улсын байгууллага нь олон улсын харилцаанд оролцогч субъект болохын сацуу гишүүн нь улс гүрнүүд байдаг. Дэлхийн Эрүүл мэндийн байгууллага нь НҮБ-ын эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрөлжсөн байгууллага юм[8]. Энэ ч үүднээс дэлхийн эрүүл мэндийн салбар нэгжийн үйл ажиллагааг дэмжин ажилладаг тус байгууллага нь Африк, Америк, Зүүн Өмнөд Ази, Европын бүс нутгаас гадна газар дундын тэнгисийн зүүн эрэг болон Номхон далайн баруун эргийн бүс нутгийн хүн амыг хамруулан тэдгээр бүс улсын иргэдийн эрүүл мэндийг хамгаалах үйл ажиллагааг хамтарч хэрэгжүүлж байна.

Олон улсын байгууллагын гишүүн орнууд нь зөвшилцлийн үндсэн дээр сайн дураар эвлэлдэн нэгдэж, үүрэг хариуцлагаа ухамсарлан хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

Цар тахал дэгдээд байгаа энэ үед дэлхийн улс орнууд үндэсний түвшинд эв нэгдэл, олон улсын хамтын ажиллагаа чухал болж байдгийг өнөөгийн улс оронд болж байгаа үйл явц бэлхнээ харуулж байна.

Түүнчлэн, эрүүл мэндийн асуудал нь тухайн улс орны иргэдийн эрүүл мэндийн даатгалтай салшгүй холбоотой ба төр, иргэн, хуулийн этгээдээс хуульд заасан журмын дагуу эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл төлж, эрүүл мэндийн даатгалын сан урьдчилан бүрдүүлэх, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа болсоор ирсэн. Мөн эрүүл мэндийн албан журмын даатгал хэлбэрээр хэрэгжиж, даатгуулагчийн төлсөн шимтгэлийн хэмжээнээс үл хамааран эрүүл мэндийн улмаас даатгуулагчид үүссэн санхүүгийн эрсдэлийг хуваалцах эв санааны нэгдлийн зарчимд тулгуурлаж хэрэгждэгээрээ онцлог юм. Тухайлбал, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол эрүүл мэндийн албан журмын даатгалд заавал даатгуулахаар хуульчлагдсан[9].

Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Монгол Улс, Монгол Улсын Засгийн газраас гадаадын нэг болон хэд хэдэн улс, тэдгээрийн Засгийн газар, эсхүл олон улсын байгууллагатай тодорхой асуудлаар харилцан эдлэх эрх, хүлээх үүргийг тодорхойлон тогтоосон, олон улсын эрх зүйгээр зохицуулагдах, түүний төрөл, нэрнээс үл хамааран хоёр болон олон талын бичгээр үйлдсэн нэг, эсхүл өөр хоорондоо холбоотой хоёр болон хэд хэдэн баримт бичигт агуулагдаж байгаа олон улсын тохиролцоо байдлаар хэрэгждэг.[10]

Олон улсын гэрээнд нэгдэн орох үйл ажиллагаа нь тухайн гэрээгээр хүлээн зөвшөөрсөн арга, олон улсын хэмжээнд зөвшөөрсөн үйлдэл байдаг төдийгүй олон улсын

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[7] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus2019?gclid=CjwKCAjw_NX7BRA1EiwA2dpg0jaLAnCjXMi-cnQBm7NeEMVkqV-hz7jPKQ271OFkIbyKCSaCSX0NhoCor0QAvD_BwE [Сүүлд үзсэн: 2020.12.08]
[8] https://www.facebook.com/www.mohs.mn/posts/768385503576834/ [Сүүлд үзсэн: 2019.06.24]
[9] Монгол Улсын Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь заалт, 2015
[10] Монгол Улсын Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1 дэх заалт, 2016

эрх зүйн хэм хэмжээг улс гүрэн харилцан тохиролцох, зөвшилцөх замаар бүрдүүлсээр иржээ.

Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулах асуудлыг хуулиараа зохицуулж хэрэгжүүлэхийг зорих болсон.

Олон улсын харилцаанд улс гүрний баримтлах ерөнхий чигийг гадаад бодлого гэдэг[11]. Гадаад бодлого нь тухайн улсаас бусад улс, тэдгээр улсын ард түмэнтэй харилцан ажиллах ажиллагааны удирдамж болдог байна. Тухайлбал, Монгол Улсын гадаад бодлогын зорилгыг дэлхийн улсуудтай найрсаг харилцаатай байж, улс төр, эдийн засгийн болон бусад салбарын харилцаа, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, олон улсын хамтын нийгэмлэгт байр сууриа бэхжүүлэх, хөгжил дэвшлийг хурдасгах замаар улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататгах явдал мөн гэж тодорхойлсон[12].

Гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх уян хатан шинж чанар бүхий хамгийн чухал хэрэгсэл нь дипломат албаны хүрээнд дипломат ажиллагаагаар гүйцэтгэгдэх ба шинэ үеийн хөгжлийн явцад хуулийн хүрээн дэх дипломат ажиллагаа болон дижитал дипломат ажиллагаа гэсэн шинэлэг нэр томъёололоор нэршлэгдэн боловсруулагдах болжээ. Гадаад бодлогын зорилт, чигийг энхийн аргаар хэрэгжүүлэх төрийн үйл хэргийг дипломат ажиллагааны аргаар хэрэгжүүлдэг. Энэхүү арга нь үндэснийхээ ашиг сонирхлыг ямагт дээдлэхийн хамт бусад улс, түншийнхээ хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх зарчмын үндсэн дээр хэрэгждэг байна.

Дипломат алба бол төрийн тусгай алба юм. Тухайлбал, дипломат төлөөлөгчийн газарт ажиллаж байгаа дипломат ажилтан, үйлчилгээ, техникийн ажилтны суугаа улс оронд дайны болон онц байдал тогтох, гамшиг болон аюул үүсэх, нийтийг хамарсан гоц халдварт өвчин гарах зэрэг тохиолдолд дипломат ажилтан, үйлчилгээ, техникийн ажилтан, тэдний гэр бүлийн гишүүдийг хамгаалалтад авах, уг байдлаас үүдсэн эд хөрөнгийн болон эрүүл мэндийн хохирлыг арилгах арга хэмжээ авах, суугаа орны эрүүл мэндийн даатгалд хамруулах зэрэг хангамж, баталгааг тухайн улсын засгийн газар хариуцдаг байна[13]. Энэхүү дипломат албаны үйл ажиллагаа цар тахлын үед мөн хэрэгжиж, олон улсын хэм хэмжээгээр улс хоорондоо зохицуулагдсаар байна. Жишээлбэл, олон улсын арга хэмжээг хязгаарлах, улс хооронд хөл хорио тогтоох, зорчих хөдөлгөөнийг хязгаарлах, иргэдийг нутагт нь буцаах, эмчлэх, чартер нислэг зохион байгуулах гэх мэт.

Дипломат харилцааны түвшинд бусад улсын нутаг дэвсгэрт оршин байгаа төрийн байгууллагыг дипломат төлөөлөгчийн газар гэж нэрлэх ба дипломат төлөөлөгчийн газрыг элчин сайдын яам, элчин яам гэсэн хоёр төрөлд хуваана. Улс хооронд дипломат харилцаа тогтоох, байнгын дипломат төлөөлөгчийн газрыг байгуулах нь харилцан зөвшилцсөний үндсэн дээр гүйцэтгэгддэг. Тухайлбал, дипломат төлөөлөгчийн газрын чиг үүрэг нь суугаа улсдаа томилогч улс, иргэдийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг олон улсын эрх зүйн хүрээнд зөвшөөрөгдсөн арга, хэрэгслээр хамгаалах, томилогч болон суугаа улс хоорондын найрсаг харилцааг хөхүүлэн дэмжих, тэдгээрийн хоорондын эдийн засаг, соёл, шинжлэх ухааны салбарын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх явдал юм.[14]. Жишээ нь: Найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааны тухай Монгол

[11] М.Дүгэрсүрэн, О.Хосбаяр, *Олон улсын эрх зүй,* УБ, 1999, 8 дах тал.
[12] Монгол Улсын Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Улсын Их Хурлын 2011 оны 10 дугаар тогтоолын хэсгээс.
[13] Монгол Улсын Дипломат албаны тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.2, 18.1.3 дахь заалт, 2000
[14] Н.Гантулга, Б.Нармандах. *Олон улсын нийтийн эрх зүй*. УБ, 2003, 54 дэх тал

Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Франц улсын засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийг дурьдаж болно.

Улсуудын хооронд дипломат харилцаа тогтоох болон байнгын дипломат төлөөлөгчийн газар байгуулах явдлыг харилцан тохиролцохоор олон улсын гэрээ, конвенцэд тусгаж өгөхөөс гадна дипломат төлөөлөгчийн газрын чиг үүрэг нь томилогч улсын болон түүний иргэдийн ашиг сонирхлыг хүлээн авагч улсад олон улсын эрх зүйн хүрээнд хамгаалах зорилготой ажилладаг байна[15].

Дипломат харилцаа тогтоож, дипломат төлөөлөгчийн газраа нээх үйл ажиллагаа нь улсуудын хэлэлцээрийн дагуу явагддаг.[16]

Цар тахлын үед ч олон улсын харилцааны асуудал улс орны тулгамдсан асуудлын нэг болсоор байна. Цар тахал буюу Ковид-19-ийн улмаас улс орны засгийн газар, олон улсын байгууллагууд нэгдэж эхэлсэн.[17]

Цар тахал дэгдэх болсноор улс орны гадаад бодлогод нилээдгүй өөрчлөлт гарч эхэлсэн. Тухайлбал,

1. Цар тахал болон улс үндэстэн хоорондын асуудал. Энэ нь Европ, Ази гэх мэт[18].
2. Улс орны хил хязгаарт маргаан үүсч, хурцадмал байдал бий болсон. Жишээ нь: Энэтхэг-Хятад[19], Өмнөд Солонгос-Хойд Солонгос[20] гэх мэт.
3. Төрийн албан хаагчид болон иргэд хоорондын зөрчилдөөн үүссэн. Жишээлбэл, Америкийн иргэд, цагдаа нарын зөрчил[21]
4. Хилийн чанадад байгаа улс орны иргэдийн асуудал хүндэрч, энэ нь хөл хорио тогтоосны улмаас эх орон руугаа буцаж чадахгүй эдийн засгийн хямралд өртсөн.
5. Улс оронд хөл хорио тогтоосноор эдийн засгийн хямралыг үүсгэх магадлал өндөр төдийгүй бизнесийн үйл ажиллагаа зогсож, ажилгүйдэл их хэмжээгээр бий болж эхэлсэн.
6. Олон улсын хамтын ажиллагаа үүлэн тооцооллын систем ба online or webinar буюу онлайн эсвэл вэйбээр холын зайнаас хийгдэх болсон нь үр дүн багатай хэрэгжих болсон.[22]
7. Дэлхийн улс орнуудад цар тахал ихээр дэлгэрч, халдвар авсан хүмүүсийн тоо өсч, өвчлөл их хэмжээгээр нэмэгдэж байгаа нь эдийн засгийн интегралчиллыг бууруулахад хүргэсэн.
8. Олон улсын харилцаа нь тусламж, хандив, хамтын ажиллагааны хүрээнд хийгдэж байгаа хэдий ч тусламж дэмжлэг төдийлөн хангалттай хүрэлцэхгүй.[23]
9. Шинжлэх ухаан, технологийн салбарт биечлэн хамтран ажиллах боломж төдийлөн бүрдэж чадахгүй байдлаас үүдэн цар тахлын эсрэг эм, эмчилгээний аргыг хэрэглэх бүрэн боломж бололцоо, түүнээс гарах үр дүн бага байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

---

[15] Дипломат харилцааны тухай Венийн конвецийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх заалт, 1961
[16] О.Өнөрцэцэг. *Олон улсын эрх зүй*. УБ, 2005, 76 дах тал
[17] Gian Luca Gardini. *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*, Salamanca-Stockholm, 2020, 44 дэх тал
[18] *Covid-19 and Europe-China Relations a country-level analysis*. China, 2020
[19] https://nationalinterest.org/blog/buzz/india-gearing-war-china-169863 [Сүүлд үзсэн: 2020.09.30]
[20]https://www.rand.org/blog/2020/06/is-north-korea-prepared-to-end-the-korean-war.html [Сүүлд үзсэн: 2020.06.29]
[21]https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html [Сүүлд үзсэн: 2020.05.31]
[22]https://www.lawasia.asn.au/conferences-events/webinar-archive/business-and-human-rights-during-covid19?utm_source=HR+Webinar+Series+2020&utm_campaign=dcb72699e0-Update-Dec2018_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_0ee10e9c6e-dcb72699e0-199530574 [Сүүлд үзсэн: 2020.12.08]
[23] https://www.worldbank.org/mn/country/mongolia/brief/world-bank-groups-response-to-covid-19-coronavirus-in-mongolia [Сүүлд үзсэн: 2020.10.12]

10. Цар тахлын улмаас аялал жуулчлал багасч, хүмүүсийн оюун санааны хямрал, айдас, стресс нэмэгдэхээс гадна хүчирхийлэлд өртөх эрсдэл өндөр зэрэг сөрөг үр дагавар бий болсоор байна.

Олон улсын харилцаанд дээрх байдлууд бий болж байгаа ч улс хоорондын хамтын ажиллагаа өргөжин тэлж, дипломат харилцааны үүрэг[24] чухал болсоор байна.

Сүүлийн жилүүдэд шинжлэх ухаан, хамтын ажиллагаа, техник технологи дээр тулгуурлан аливаа үйл ажиллагаа хийгдэх болж, олон улсын харилцаа дэлхий нийтийг хамарсан ажиллагаа болон хэрэгжих болжээ.

Одоогийн төлөв байдлаас ажиглахад дипломат ажиллагааны ерөнхий чиг хандлага өөрчлөгдөх болсон нь хуучин уламжлалт тогтолцоон дээр тулгуурлан шинэ эрин үе рүү хандах хэрэгцээ шаардлага гарч ирсэнтэй холбоотой.

Улс орон бүр энхийг сахиулах, энэрэнгүй, ардчилсан зарчмыг баримтлахаас гадна улс гүрний ард түмэн дипломат аргаар эрх зүйт төрийн чиг хандлагыг хамгаалахыг төрөөс шаардах болж, дипломат ажиллагаан дахь хуулийн хэлэлцэх асуудлыг тодорхойлох, олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, хуулийн хэрэгжилтийн үе шатанд хүнд маргаантай болон улс төр, эдийн засаг, эрүүл мэнд, цэрэг армийн гэх мэт олон асуудлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх, улмаар хуулийн эрх зүйн шинэчлэлийн бодлого боловсруулах, цаг тутам хуулийн шинэ чиг хандлагыг төлөвшүүлэхийг шаардаж байна[25]. Өөрөөр хэлбэл, дипломат арга зүйг сайжруулах, маргааныг дипломат шугамаар хуулийн дагуу шийдвэрлэх, олон улсын хамтын ажиллагааны шинэ үе шатыг төлөвлөн эхлүүлэх үйл явцыг бий болгосоор байна. Засгийн газрын бодит хэрэгжилтийн үр дүнд төрийн үйл ажиллагааны бодлогыг хуулийн хүрээнд дипломат ажиллагааны хөгжлийн түвшинд эрчимтэйгээр ойртуулах, улс орны гадаад худалдаа болон гадаадын хөрөнгө оруулалтын хурдацтай өсөлтийг нэмэгдүүлэхэд олон улсын хамтын ажиллагааны цар хүрээг өргөжүүлэх, хуулийн боловсролын бодит хөгжлийг авчирах хүний нөөцийг хангалттай бэлдэх хэрэгцээ шаардлагыг нэмэгдүүлсээр байна. Мөн дижитал системийг[26] нэвтрүүлснээр үүлэн технологийн салбарт тоон мэдээллийн боловсруулалт хийгдэх, олон улсын харилцаа тоон үйлчилгээн дээр явагдах зэрэг ач холбогдолтой үйл ажиллагаануудыг нэвтрүүлж эхэлсэн. Тухайлбал, гэрээ, хэлэлцээрт цахим гарын үсэг хэрэглэх, тоон гарын үсгийг өгөгдөл, баримт бичгийг илгээх, дамжуулах, хүлээн авах гэх мэтээр ашиглах.

Дипломат ажиллагааны чиг хандлага нь олон улсын харилцаанд уулзалт, форум, хэлэлцүүлэг, сургалт семинар, гэрээ хэлцэл байгуулах, харилцан зөвшилцөлд хүрэх, мэргэжилтэн солилцоо гэх мэт янз бүрийн хэлбэрээр хэрэгжиж байна.

Олон улсын хамтын ажиллагааны гадаад болон дотоод бодлого гэж байна. Тухайлбал, гадаад бодлого нь алсыг харсан үр нөлөө бүхий олон талт бодлогын хүрээнд бүс нутгийн эдийн засгийн интеграцийг хөгжүүлэх, шинжлэх ухаан технологийн асуудлыг дэвшилттэйгээр шийдвэрлэж байгаа бол дотоод бодлого нь улс үндэстний тогтвортой байдлыг дэмжих, бат бэх байр суурийг олж авах, гадаад худалдаа хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх гэх мэт арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэгээрээ онцлог юм.

Олон улсын хамтын ажиллагааг цаг хугацааны хамт хөгжих, засгийн газрын ирээдүйн үйл хэргийн шийдвэрийг дэлхийн чиг хандлага руу ойртуулан чиглүүлэхээс гадна дотоодын төрийн үйл ажиллагаа нь хуулийн хэм хэмжээний хүрээнд олон улсын түвшний бодлогод нийцүүлэн боловсруулах, олон улсын байнгын үйл ажиллагаанд

[24] Charles Chatterjee. *International law and diplomacy*. New York, 2010, p.8
[25] Published in Global Review Summer 2013, *Shanghai Institutes for International Studies*, p.30-52
[26] Andreas Sandre. *Dijital diplomacy: conversations on innovation in foreign policy*, 2015, p.1-10

оролцох боломжийг олгон улс орныхоо нэр хүндийг өндөрт өргөх, улс орны үл ойлголцлын асуудлыг зөвөөр шийдвэрлэхэд зуучлан оролцох гэх мэтээр хэрэгждэг байна.

Монгол Улсын гадаад бодлогын ерөнхий чиглэл нь улс төр, эдийн засаг, хүмүүнлэг, гадаадад байгаа иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах, шинжлэх ухаан технологи, эрүүл мэндийн салбар гэх мэт төрөл бүрийн үйл ажиллагаанд тулгуурлан хэрэгжиж байна.

Цар тахлын үед ч олон улсын хамтын ажиллагаа эрчимтэйгээр явагдаж олон улсын агаарын шугамыг ашиглах, тусламж, хандив, мэргэжилтэн солилцоо болон хамтын ажиллагаа найдвартай өгөөмөр байдлаар үргэлжилсээр байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ:

1. Аливаа төр оршин тогтнох нь ард түмэнтэй салшгүй холбоотой байдаг төдийгүй тэдний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрх хэрэгжих нөхцлийг тухайн улсын засгийн газар бүрдүүлж байдаг хэдий ч цар тахал буюу халдварт өвчинтэй тэмцэх, түүний тархалтыг зогсооход олон улсын хамтын ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байна.
2. Цар тахал бол дэлхий нийтийг цочроосон аюулт үзэгдэл бүхий вирус тээгч халдварт өвчин болохыг олон улсын эрдэмтэн судлаачид шинжлэх ухаанч байдлаар нотолсоор байгаа нь улс орны цаашид авах арга хэмжээ илүү нарийн зохион байгуулалттай хэрэгжих, хил хязгаарын дэглэм, иргэдийн шилжилт хөдөлгөөн, тэдний амгалан тайван байдлыг зүй зохистойгоор хангах ажиллагааг хамтын хүчээр шийдвэрлэхийг шаардах болжээ.
3. Дэлхийн хүн амыг цар тахалд өртөхөөс хамгаалах нь засгийн газар болон олон улсын байгууллагуудын хамтын ажиллагааны хүрээнд улс орны энхтайван, аюулгүй байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй юм. Иймд цар тахлын үед улс орны ард түмний эвлэлдэн нэгдэх эрх түлхүүтэйгээр хэрэгжих ёстойг дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага анхааруулсаар байна.
4. Олон улсын харилцаанд дипломат аргыг түлхүүтэйгээр хэрэглэн хамтын ажиллагааг батжуулан бэхжүүлэх, гадаад харилцааг өргөжин тэлэх нь тухайн улс үндэстний бодлогоос ихээхэн шалтгаалах болжээ. Улмаар дипломат ажиллагаа нь дижитал орчны дипломат ажиллагаа, хуулийн хүрээн дэх дипломат ажиллагаа гэсэн шинэ төрлүүдээр хэрэгжиж, технологийн шинэ үе болох үүлэн тооцооллын (онлайн харилцаа, интернэт орчин гэх мэт) системийн хөгжилтэй хамт хөгжих болсон.
5. Олон улсын харилцаа эрчимтэй хөгжиж буй энэ үед цар тахлын улмаас улс орны хүн ам, улс төр, эдийн засаг, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нилээдгүй салбарын бодлого зүй зохистой хэрэгжихэд саад бэрхшээл учирч байгаа хэдий ч түүнийг даван туулахад гадаад харилцаа байнгын өөрчлөлтгүй тасралтгүй зарчмаар явагдахыг анхаарч, иж бүрэн стратегийн түншлэлийн хүрээнд гадаад худалдаа, эдийн засгийн найрсаг харилцааны бодлогыг эрчимтэйгээр зөв зохицуулан хөгжүүлэх нь зүйтэй юм.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
- Монгол Улсын Олон улсын гэрээний тухай хууль, 2016
- Монгол Улсын Дипломат албаны тухай хууль, 2000
- Монгол Улсын Гамшгийн тухай хууль, 2017
- Монгол Улсын Эрүүл мэндийн тухай хууль, 2011
- Монгол Улсын Эрүүл мэндийн даатгалын тухай хууль, 2015
- Монгол Улсын Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Улсын Их Хурлын 2011 оны 10 дугаар тогтоол
- Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль, 2020
- Дипломат харилцааны тухай Венийн конвеци, 1961
- Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулийн талаар, Цагдаагийн Ерөнхий Газар, 2020

Монгол хэлээр:

- М.Дүгэрсүрэн, О.Хосбаяр. *Олон улсын эрх зүй*, УБ. 1999 он.
- Н.Гантулга, Б.Нармандах. *Олон улсын нийтийн эрх зүй*. УБ. 2003 он.
- О.Өнөрцэцэг. *Олон улсын эрх зүй*. УБ. 2005 он.

Гадаад хэлээр:

- Charles Chatterjee. *International law and diplomacy*. New York. 2010 он.
- Gian Luca Gardini. *The world before and after Covid-19: Intellectual reflections on politics, diplomacy and international relations*, Salamanca-Stockholm. 2020 он.
- Andreas Sandre. *Dijital diplomacy: conversations on innovation in foreign policy*. 2015 он.
- *Covid-19 and Europe-China Relations a country-level analysis*. China. 2020 он.

Цахим эх сурвалж:

- https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAiAiMLBRAAEiwAuWVggt3sypNajA9BaIsJlkANfyTDiioRx3OPKtulJWEIiQKB6cdFhTt7BoC2qQQAvD_BwE
- https://www.who.int/emergencies/diseases/novelcoronavirus2019?gclid=CjwKCAjw_NX7BRA1EiwA2dpg0jaLAnCjXMi-cnQBm7NeEMVkqV-hz7jPKQ271OFkIbyKCSaCSX0NhoCor0QAvD_BwE
- https://www.facebook.com/www.mohs.mn/posts/768385503576834/
- https://nationalinterest.org/blog/buzz/india-gearing-war-china-169863
- https://www.rand.org/blog/2020/06/is-north-korea-prepared-to-end-the-korean-war.html
- https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html
- https://www.lawasia.asn.au/conferences-events/webinar-archive/business-and-human-rights-during-covid19?utm_source=HR+Webinar+Series+2020&utm_campaign=dcb72699e0-Update-Dec-2018_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_0ee10e9c6e-dcb72699e0-199530574
- https://www.worldbank.org/mn/country/mongolia/brief/world-bank-groups-response-to-covid-19-coronavirus-in-mongolia

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

THE PLAGUE AND INTERNATIONAL RELATIONS REGULATION

O.Chuluuntsetseg
Lawyer

S.Rentsendorj
Senior Lecturer, National University of Commerce and Business

ABSTRACT:

As nations have become more globalized, as the world's population has grown and international migration has increased, countries have become more involved in international relations through foreign policy and diplomacy. With the outbreak of Covid-19, a pandemic that is spreading around the world at this time, international relations are moving more online and digitally than in person. Although countries have shifted the focus of their government activities to international cooperation in all aspects, adhered to detailed legislative procedures related to diplomatic issues, and taken multilateral action to resolve them in accordance with treaties and agreements, in times of emergency, this activity is forced to choose an innovative electronic format. This has created a great opportunity for e-government to intensify international cooperation during the pandemic.

At a time when the role of the World Health Organization and the country's relations are becoming more important, the plague has become a global epidemic, affecting many people and causing significant changes in the country's political and economic situation. It also undermines the process of sustainable development and stability of the nation and creates conflicts.

KEYWORDS:

Plague, Foreign Policy, Diplomatic Methods, Diplomatic Relations, International Treaties And Agreements, Human Life, Health.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ САЛБАР ДАХЬ ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ТӨЛӨВ БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Б.Отгонтөгс
Удирдлагын академийн докторант

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү эрдэм шинжилгээний өгүүллээр байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, судалгаа шинжилгээний салбарт төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэхэд учирч буй хүндрэл бэрхшээл, хууль эрх зүйн орчны нөлөөлөл, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх зарим арга замыг тодорхойлсон.

Монгол Улсад бизнес эрхлэх орчин тааламжгүй, төрийн байгууллага, албан тушаалтны олон шат дамжлага, хүнд суртал, авлига хээл хахууль газар авсан, төрөөс хувийн хэвшлийг дэмжих талаар олон хүн ярьдаг боловч нүдэнд асуудал дорвитой шийдэгдэлгүй өнөөг хүрлээ.

Энэхүү судалгааны ажлыг хийх явцдаа 300 гаруй иргэнээс ярилцлагын аргаар судалгаа авсан ба оролцсон иргэдийн 38% нь төрийн байгууллагатай аль болох харьцахыг хүсдэггүй, 62% нь хүнд суртал, авлига газар авсан, 9 хувь нь ажил төрөл хэвийн бүтэж байгаа гэсэн бол бизнес эрхлэгчдийн 65% нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан бизнесийн ажиллагаанд аль болох хутгалдан орохгүй байх, хүнд суртал, шат дамжлагыг багасгах шаардлага байна, 72% нь бизнес эрхлэхэд төрийн дэмжлэг хэрэгтэй байна, 23% нь төрөөс тогтвортой эрх зүйн орчныг хүсэж байна гэж хариулсан.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, байгаль орчны салбар, байгаль орчны эрх зүй

УДИРТГАЛ

Өнөөдөр дээр доргүй ухаалаг төр, хувийн хэвшил болон төрийн хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, түншлэлийн талаар ярьж байгаа боловч ажил хэрэг болж байгаа нь цөөн байгаа учир төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод болон хувийн хэвшилд шилжүүлэх, лиценз тусгай зөвшөөрлийн тоог багасгах, хүнд суртлыг халах хэрэгтэй гэж улс төрчид тунхаглах боловч 2020 оны

УИХ-ын сонгуулийн дараа төрийн албан хаагчдын тоо 195000 хүрч төрийн нийт үйл ажиллагааны зардлын 60 орчим хувийг эзлэх болсон[1] бол хөгжингүй орнуудад 15-20 хувиас хэтэрдэггүй.

Монголын төр өнөөдөр ч хувийн хэвшил, иргэддээ үл итгэх байдлаар хандаж байгалийн баялаг, төрөл зүйлийг зөвхөн төрийн байгууллага, албан тушаалтан хариуцан хамгаална гэсэн үзэл баримтлалаас татгалзаж Засгийн газраас төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжиж хөгжүүлэхийг оролдож байгааг үгүйсгэсэнгүй.

Зах зээлийн эдийн засгийн гол хөдөлгөгч хүч нь хувийн хэвшил бөгөөд төр бол аж ахуйн ажилтай зууралдах бус гагцхүү бизнес эрхлэх эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлж, хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үүргээ биелүүлэх шаардлагатайг бүгд ойлгох цаг ирсэн.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар дугаар зүйлийн 6.2-т "... Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн"[2] гэсэн байдаг учир байгаль орчны салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татахад хууль эрх зүйн таатай орчин, тогтвортой бодлого зайлшгүй хэрэгтэй.

Төр бүгдийг өөрөө хийх, бүхнийг хяналтдаа байлгахыг оролдох нь эцэстээ ганцаардахад хүрч байгалийн баялгийг ашиглах, хамгаалах үйл ажиллагааны үр дүнд сөргөөр нөлөөлж байгаа нь өдрөөс өдөрт тодорхой болж байгаа учир байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах бүхий л асуудлыг иргэн, хувийн хэвшил, төр хамтарч гүйцэтгэхээс өөр сайн замгүй.

Төрийн зүгээс бизнес эрхлэх таатай орчин бий болгож санхүүжилт, хөнгөлөлттэй зээл, татварын бодлогоор дэмжих, хууль эрх зүйн орчныг тогтвортой, уян хатан, ухаалаг болгох зэргээр дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй бөгөөд ингэснээр тоо толгой нь цөөрсөн ховор ан амьтад, ой мод, ширгэж буй гол, нуурын хамгаалалтыг төр – хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны үр дүнд нөхөн сэргээх, хамгаалах үр дүнтэй тогтолцоо бүрдэнэ.[3]

Байгаль орчны яамнаас иргэдэд үзүүлж буй үйлчилгээ, тусгай зөвшөөрөл авахад хүнд суртал, авлига байгаа эсэх, ажил урагшлахад саад болж байгаа хүчин зүйлс, хууль эрх зүйн орчны төлөв байдал, цаашид боловсронгуй болгох арга замын талаар хөндлөнгийн шинжээчдийн багаар судалгаа хийлгэх шаардлагатай.

2020 онд бүрэлдсэн Монгол Улсын Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр болон зарим бодлогын баримт бичгүүдэд эрүүл мэнд, байгаль орчин, боловсролын салбарт дэд бүтцийг хөгжүүлэх болон санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжихээр заажээ. Хүрээлэн буй орчныг хамгаалах ажилд хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжиж, хөрөнгө оруулалтыг татах, тэдний мэдлэг туршлагыг ашиглахын тулд "Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүй, зохицуулалтын орчныг бүрдүүлэн ажиллах" шаардлага чухлаар тавигдаж байна.

УИХ-аас төр-хувийн хэвшлийн түншлэл /цаашид "ТХХТ" гэх/-ийн талаар Төрөөс баримтлах бодлогыг 2009 онд батлан гаргасан ч байгаль орчны салбарт хөрөнгө

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[1] https://cabinet.gov.mn/ - Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын цахим хуудас.
[2] Монгол Улсын Үндсэн хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл 1992 (1)
[3] Ц.Цэлмэг, "Төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны талаарх хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зарим асуудал" *Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл*, 2015 (2)

оруулалт хийх хүсэл сонирхлыг нэмэгдүүлэх, эрсдэлийг багасгах чиглэлээр тодорхой ажлууд хийгдэж байгаа ч төдийлөн үр дүнд хүрээгүй л байна.

УИХ-ын 2009 оны 64-р тогтоолын хавсралтын 4.1.5-д "төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн нэг хэлбэр нь байгаль орчны салбарын түншлэл байна", 4.4 дэх зүйлд "...байгаль орчны салбарын түншлэлд нэгдүгээрт: экологи, хоёрдугаарт: хог хаягдлын удирдлага хамаарна гэжээ.

Төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг анх Франц улсад 200 жилийн өмнөөс эхлүүлж, нийслэл Парис хотынхоо дэд бүтцийн төслүүдийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлж байжээ.

1970-аад оноос олон улс орнуудад Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг түгээмэл хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд дараах 3 чиглэлд хэрэгжиж байна. Үүнд:[4]

1. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл / PPP- Public Private Partnership/
2. Хувийн хэвшлийн хэлэлцэл /PPD- Public Private Dialogue/
3. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх /Outsourcing/

Хувийн хэвшлийн хэлэлцэл /PPD/ нь төрийн зүгээс хөгжлийн бодлого боловсруулах үйл явцад хувийн хэвшлийг оролцуулах, тэдний санаа бодлыг оролцооны аргад тулгуурлан тусгахад чиглэгдсэн арга хэрэгсэл, төрөөс дунд болон урт хугацааны хөгжлийн баримт бичиг боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийн төлөөллийг оролцуулах тухай ойлголт юм.

Хамтын ажиллагааны гурав дахь чиглэл "Аутсорсинг" буюу төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх хэлбэр нь Баруун Европ, Хойд Америкийн орнуудад XX зууны дунд үед бий болсон түүхтэй.[5]

Төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, хамтын ажиллагааг хамтатган авч үзэх үү, салангид авч үзэх үү гэсэн асуулт урган гарах бөгөөд ТХХТ нь төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа дотроо багтдаг, хэрэгжилтийн тал дээр нь түлхүү анхаарч авч үзэх нэг хэлбэр бөгөөд энэ нь нийгмийн болон дэд бүтцийн салбарт үйлчилгээг шаардлагатай мэдлэг чадвар, хөрөнгө оруулалт, технологи ашиглан хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлж, учирч болзошгүй санхүүгийн, технологийн үйл ажиллагааны гэх мэт эрсдэлийг талууд гэрээнд заасан нөхцөлийн дагуу харилцан хүлээнэ.

Тулгуур ойлголт нь төрийн зүгээс авах гэж буй үйлчилгээндээ төлбөр төлөх, эсхүл хувийн хэвшилд хэрэглэгчээс ашиглалтын хураамж хураах эрхийг нь олгох, хэрэгжилтийг төрөөс хянаж, үүнд олон нийтийн оролцоог хангах, ил тод байдлын зарчмыг баримтлах[6] ба хувийн хэвшлээс өөрийн хөрөнгөөр тогтоосон үйлчилгээг стандартын дагуу чанартай үзүүлнэ.

Түншлэлийн хүрээнд төрийн болон орон нутгийн оролцоотой хамтарсан хуулийн этгээд байгуулж хувийн хэвшлээс хөрөнгө оруулах, эсвэл урт хугацааны гэрээний явцад хамтран ажиллах нөхцөлөө тохирдог ба төрөөс байгаль орчныг хамгаалах, нөөцийн ашиглалтыг дэмжиж ан амьтан, ургамлын тоо толгойг өсгөх, эко-системийн үйлчилгээг хүртээмжтэй болгох зэрэг үүргээ биелүүлэхэд хувийн хэвшлийг татан оролцуулах, хувийн хэвшлээс бага зардлаар зохистой менежментийг нэвтрүүлж ашиг олох хүсэл сонирхлыг уялдуулах замаар байгаль орчны салбарт түншлэлийг өргөжүүлнэ.

---

[4] Asian development bank, *Public-Private Partnerships (PPP) Handbook,* Manila*,* 2008 он.
[5] Department of treasury and finance, *Partnerships Victoria*, Melbourne, 2002 он
[6] Esty, *Modern Project Finance; A casebook,* 2003 он

Төр өөрийн чиг үүрэг, хариуцлагаа хууль ёсны дагуу тодорхой хугацаанд гэрээний үндсэн дээр хувийн хэвшилд шилжүүлэх үйл ажиллагаа бөгөөд гэрээний гол зарчим нь нэг нь нөгөөгөө захирахгүй, эрх тэгш байдлын үндсэн дээр харилцах, хариуцлагыг талууд гэрээнд заасан нөхцөлөөр хүлээнэ.

ТХХТ нь зөвхөн концессийн гэрээний үндсэн дээр дэд бүтцийг хөгжүүлэх төслүүд биш төрийн тодорхой үүргийг мэргэжлийн холбоодод шилжүүлэх, эдийн засаг дахь төр болон хувийн хэвшлийн зохистой харьцааг бий болгох, олон улсын санхүүгийн зах зээлд хөрөнгө, мөнгө олох өрсөлдөөнийг дэмжих зэрэг өргөн хүрээтэй ойлголт юм.

Төрийн байгууллагын үүргийг хувийн хэвшил гүйцэтгэдэг болсон нь бүх талд ашигтай бөгөөд үйлчилгээний салбарт өрсөлдөөн болон үр бүтээмжийг дээшлүүлэн хамрах хүрээг өргөжүүлэн, үйлчилгээг хүргэх зардлыг багасгадаг.[7]

Ямар ч Засгийн газарт үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, дэд бүтцийг өргөжүүлэх, үр ашиггүй ажиллаж буй улсын үйлдвэрийн газруудыг дэмжих хангалттай санхүүгийн эх үүсвэр байдаггүй, төрийн өмчийн байгууллагын үйлчилгээний чанар муу байдагт олон нийт сэтгэл дундуур байдаг бол хувийн хэвшил илүү хүчтэй менежментийн чадавхтай, шинэ технологи хэрэглэдэг, төрөлжиж мэргэшсэн дэлхийн зах зээлийн хэрэгцээ шаардлага, өрсөлдөөнд хурдан дасан зохицох чадвартай байдаг.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь эрсдэлийг хамгийн сайн менежментээр зохицуулж төр ба хувийн хэвшлийн салбарын хоорондох эрсдэлийг хамгийн тохиромжтой байдлаар хуваарилах боломж өгдөг, хувийн хэвшлийн оролцоо нь тухайн төсөл, хөтөлбөрийг худалдааны болон санхүүгийн сахилга баттай, найдвартай төлөв байдалд оруулдаг, хувийн хэвшлийн салбар нь бараа үйлчилгээг хүргэхдээ хангамж үйлчилгээний сүлжээг засгийн газрын агентлагуудаас илүү үр бүтээлтэй зохион байгуулж чаддаг, төсөл хөтөлбөрийг боловсруулах шинэ санаа, хэрэгжүүлэх илүү хүчин чармайлтыг авчирдаг, засгийн газрын зардлыг ихээр бууруулдаг зэрэг олон талын ач холбогдолтой.[8]

Монгол Улс нь хүн ам цөөн, байгалийн баялаг ихтэй, өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй бөгөөд эдийн засаг нь уламжлалт арга буюу “хүрэн эдийн засаг” бүхэлдээ байгалийн нөөц баялгийг ашиглах хэлбэрээр хөгжиж байна.

Цаашид эдийн засгийн энэ уламжлалт аргаар дэлхийн өсөн нэмэгдэж буй хүн амын хоол хүнс, цэвэр ус зэрэг наад захын хэрэглээг найдвартай хангах боломжгүй болж байгааг нийтээр хүлээн зөвшөөрч сэргээгдэх эрчим хүчний хэрэглээ, эрчим хүчний хэмнэлт, нийтийн тээвэр, тогтвортой хөдөө аж ахуй, биологийн төрөл зүйл, ус, ой, амьтан зэрэг байгалийн нөөц баялгийг зохистой ашиглах, хамгаалах арга хэмжээнд хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгарч байна.

Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлж буй олон улсын туршлагаас дүгнэхэд төрийн зүгээс аливаа бизнесийн үйл ажиллагаанд аль болох саад болохгүй байх, бүхий л харилцааг эрхзүйн зохицуулалтаар нэг бүрчлэн зохицуулах боломжгүй нөхцөлд бизнест чөдөр тушаа болж буй хууль тогтоомжийг хүчингүй болгож өөрчлөх, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, зохион байгуулалтын аргуудыг ашиглах зэрэг уян хатан бодлогоор зохицуулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

[7] Delmon, “Private sector investment in infrastructure; Project Finance, PPP project and risk”, *Kluwer Law International and World Bank*, 2009

[8] Ц.Цэлмэг, *Ойн тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн болон криминологи шинж*, УБ, 2012 он.

Өнөөгийн эрхзүйн орчны хувьд гэрээ хэлцлийн түвшинд Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэх эрхзүйн орчин бүрдсэн болович оролцогч талуудын идэвх санаачилга дутмаг, мэдээлэл муу, туршлага дутмаг, дүрэм журмуудын давхардлын улмаас үр дүн гарахгүй, тунхагийн шинжтэй байсаар л.

Түүнчлэн төрийн бодлогын залгамж чанар алдагдсан, хүнд суртал, төрийн албан хаагчдын харьцааны доголдол, хувийн хэвшлийн зүгээс хүссэн мэдээллээ авах эрх нь нээлттэй боловч энэ чухал харилцааг зохицуулсан журам байхгүй тул мэдээллийг хэрэгтэй үедээ олж авч чаддаггүй зэрэг олон хүчин зүйл Төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байгаа нь миний судалгааны явцад харагдлаа. Тухайлбал:

- Маргааныг шийдвэрлэх хуулийн заалтууд хангалтгүй; Төрийн байгууллагын буруутай үйлдлийг Захиргааны хэргийн шүүхэд өгөх эрх бүрэн хангагдаагүй; Хариуцлагын тогтолцоо нь ихэвчлэн иргэд, байгууллага, хувийн хэвшилд чиглэсэн нь Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн гол зарчим болох Төр нь захирахгүй, эрх тэгш байдлын үндсэн дээр харилцах, хариуцлагыг талууд харилцан хүлээхээр зохицуулагдаж чадахгүй байна.
- Хууль тогтоомж нь гол төлөв ой, амьтан, ургамлыг хамгаалах, ашигт малтмалыг олборлох чиглэлээр боловсрогдсон бөгөөд ихэнх тохиолдолд газрын асуудлаас нь салгаж шийдвэрлэсэн нь хувийн хэвшлээс хөрөнгө оруулалт хийхэд саад болдог.
- Байгалийн нөөц баялгийг ашиглах асуудлыг газар өмчлөх, газар төлөвлөлтийн асуудлаас нь салгаж хуульчилсан. Олон улсын жишгээр байгалийн нөөц баялгийг тогтвортой ашиглах чиг хандлага нь гол төлөв газрын эрх, түүнийг тогтвортой ашиглах үзэл баримтлал дээр тулгуурладаг.
- Байгалийн нөөц баялгийг ашиглах тухай захиргааны шийдвэр гаргахдаа судалгаа шинжилгээний мэргэжлийн байгууллагатай хамтран ажиллаж, шинжлэх ухааны онолын дүгнэлт, бодитой баримт, мэдээлэлд тулгуурласан байх зарчмыг хэвшүүлэх, гаргасан шийдвэрээ олон нийтэд нээлттэй болгох;
- Санхүүжилтийн механизм. Байгаль орчны үйл ажиллагааг гол төлөв улсын төсөв, хандивлагч орны хөрөнгөөр санхүүжүүлэх, өөр эх сурвалжийн талаар хуулиудад дурдаагүй;
- Орон нутагт шийдвэр гаргахад нутгийн иргэдийн оролцооны асуудлыг тусгасан боловч хэрэгжилт хангалтгүй;
- Хуулиуд тунхагийн шинжтэй, хоорондоо зөрчилтэй, уялдаа холбоо муу, хэрэгжүүлэх процессийг нь нарийн заагаагүй;
- Төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын ялгааг заагалаагүй, эрх зүйн орчны тодорхойлолт байхгүй зэрэг болно.

<u>Бусад асуудлууд:</u>

- Байгаль орчны салбарын бодлого, хуулиудын хэрэгжилт, зохион байгуулалт, менежментийн асуудал дутагдалтай;
- Төрийн холбогдох байгууллага, орон нутгийн байгууллага, хувийн хэвшлийн чадавхын болон хүний нөөцийн, хөрөнгө санхүүгийн болон техник технологийн чадавх дутмаг;
- Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар нийгэмд нэгдсэн ойлголтонд хүрээгүй, орон нутгийн болон иргэд, хувийн хэвшлийн ойлголт дутмаг, туршлага бага;
- Төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа уялдаа холбоо муу, салбар дундын зохицуулалт байхгүй;

- Ил тод өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлээгүй, хөрөнгө оруулагч төрийн олон институттэй харилцдаг тус тусдаа олон гэрээ байгуулах болдог;
- Тусгай зөвшөөрөл олгох асуудлыг хуульд заасан хугацаанд олгодоггүй, нээлттэй ил тод биш;
- Төрийн албаны тасралтгүй байх зарчим залгамж холбоо муу, улстөрийн нөлөөлөл хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг;
- Олон нийт болон төрийн бус байгууллагуудын шийдвэр гаргах, хянан шалгах үйл ажиллагаанд оролцох оролцоог хуульд заасан нь төдийлөн хэрэгждэггүй;
- Байгаль орчны салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татахад эдийн засгийн хөшүүргийг нэмэгдүүлэх, эрх зүйн орчныг сайжруулах /экологид ээлтэй техник, тоног төхөөрөмжийг нэвтрүүлэх болон худалдан авсан хэрэглэгчийг банкны хөнгөлөлттэй зээл олгох, татварын хөнгөлөлтөд хамруулах/ зэрэг болно.

ДҮГНЭЛТ

Өмнөх хэсгээс дүгнэхэд байгаль орчны салбарт төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг дараах чиглэлд хөгжүүлэх нь зохистой гэж судлаачдын зүгээс дүгнэж байна.

Нэг. Ойн менежментийн талаар:

Монголын нийт газар нутгийн 8 хувийг эзэлдэг ойн нөөцийн 76 хувь хөгширч байгаа учир ашиглах шаардлага тулгарсан. Монгол орны мод модон материалын хэрэгцээ жилд 3 сая шоо метр байхад 1 сая орчим шоо метр мод бэлтгэх зөвшөөрөл олгож байгаа нь төрийн бодлого алдагдаж хууль бусаар мод огтлох, худалдаалах, авлига дэлгэрэх, аж ахуйн нэгжүүд хууль бус үйл ажиллагаа явуулах, мод ашигласны төлбөрөөс олох ашиг багасах зэрэг олон сөрөг үр дагаварт хүргэж байна.[9]

Мод бэлтгэлийн үйл ажиллагаа хууль ёсоор, ил тод явагдахгүй байгаагаас төсөвт орох ихээхэн хэмжээний орлого хаагдсаар байгаа бөгөөд жилд зах дээр зарагдаж байгаа модноос зохих төлбөрийг авч чадвал 5-9 сая ам.доллар олох боломжийг алдаж байна.

Татварын ерөнхий газрын тайланг үзэхэд модны аж ахуй эрхэлдэг 700 орчим аж ахуйн нэгжээс жилд дунджаар 1,1 тэрбум төгрөгийн татвар цугларч байна. Модны бизнесийн 85 хувь нь нууцаар явагдаж байгаа гэсэн судалгааны дүнгээр тооцоход жилд зөвхөн татвараас 200-300 тэрбум төгрөг цуглуулах боломжтой.

Хууль бус модны арилжаа нь Монгол оронд тогтвортой ойн салбарыг хөгжүүлэх, шударга бизнесийн орчинг бий болгоход саад тотгор болж байна. Хууль бусаар ажиллагчид татвар, хураамж төлдөггүй, хүний хөдөлмөрт хамгийн бага зардал гаргадаг нь хуулийн дагуу шударга бизнесийн өрсөлдөөнд байгаа хүмүүсийг цохиж модны үнийг буулгахад хүргэдэг. Модыг жинхэнэ өртгөөс нь бага үнээр зарж байгаа нь Монголын ойн салбарт оруулах эдийн засгийн үр өгөөжийг бууруулж байна.

Мод бэлтгэлийг хүчээр бууруулахын оронд Засгийн газрын бодлого нь модны эрэлт, хэрэгцээ ба нөөцийн харьцааны балансыг барьж модны хэрэгцээг ангилалд оруулах, модыг орлуулах материал үйлдвэрлэж байгаа компаниудыг татварын бодлогоор дэмжих зэрэг асуудлуудыг тусгасан хэрэгжихүйц бодит, үр ашигтай стратеги боловсруулах шаардлагатай.

[9] *Байгаль орчны төлөв байдлын тайлан*, УБ, 2019 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Ойн нөхөрлөлүүд, мэргэжлийн байгууллагуудыг менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулахад удирдлагаар хангах, хөрөнгө оруулах, туслах, ойн ангийг бэхжүүлэх, тэднийг мэргэжсэн ажилчдаар хангах, хүнд суртал, олон шат дамжлагыг багасгах, төрөөс хөрөнгө санхүү, мэдээллээр хангах, харьяа ойн ангиудад сургалт явуулах, ойд арчилгаа, цэвэрлэгээний огтлолт хийж бэлтгэсэн модыг зах зээлд борлуулах эрх олгох зэргээр чадавхжуулах арга хэмжээ авах шаардлагатай.

Зах зээлийн эдийн засагт шилжих үед Монгол Улсын мод, модон материал, түлшний хэрэгцээг хангадаг ойн аж ахуй дампуурснаар бодит эрэлт хэрэгцээг хангах орон зайг хууль бусаар мод бэлтгэгчид эзэлж жил бүр дунджаар 200 тэрбум төгрөгийн орлого төсвөөс алдагдаж далд эдийн засаг уруу урссаар байна.

Ой хамгаалах гол арга зам бол нутгийн иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, хувийн хэвшлийг түшиглэсэн бодлого бөгөөд нутгийн иргэдэд ойн санг гэрээгээр эзэмшүүлэх явдлыг дэмжих, ойн нөхөрлөлүүдийг байгуулахыг дэмжиж, мэргэжлийн байгууллагуудыг өндөр технологи нэвтрүүлэхийг дэмжих, чадавхижуулах талаар төрөөс тодорхой бодлого боловсруулах шаардлагатай.

Хоёр. Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн менежмент

Тусгай хамгаалалттай газруудад газар ашиглах эрхийг 5 хүртэл жил байхаар хуулиар зохицуулсан нь амьдралд нийцэхгүй, иргэд хувийн хэвшлийнхэнд эргэлзээ үүсгэж хөрөнгө оруулалт хийхэд саад болж байна. Компаниуд 5 жилийн хугацаатай ашиглахаар авсан газар дээрээ барилга байгууламж сүндэрлүүлж, хоорондоо арилждаг болж, авлига цэцэглэсэн нь нууц биш.

Өнөөдрийн байдлаар 99 тусгай хамгаалалттай газар байгаагийн гуравны нэг орчмыг хамгаалалтын захиргаатай болгон тэдгээрт улсаас жил бүр 6-7 тэрбум төгрөг зарцуулж байна.[10]

Энэ асуудлыг шийдвэрлэх гол арга нь хамгаалалтын захиргааг хувийн хэвшилд шилжүүлэх бөгөөд ингэж чадвал жилд 600 орчим тэрбум төгрөгийг улсын төсвөөс хэмнэх боломжтой. /Хустайн нурууны жишээ сайн туршлага болж байна/ Иймээс Тусгай хамгаалалттай газруудын менежментийг хувийн хэвшилд шилжүүлснээр төр их хэмжээний төсөв хэмнэх, хувийн хэвшлийн ашиг орлого нэмэгдэж ажлын байр нэмэгдэх, улмаар татварын орлого өсөх, байгаль орчны хамгаалалт сайжрах зэрэг олон талын ач холбогдолтой.

Хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт хийгдсэн тохиолдолд 5 жил хүртэл ашиглана гэсэн хуулийн заалтыг өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд цаашдаа 50 жил хүртэл ашиглах, хуулиар оногдуулсан үүргээ зохих ёсоор биелүүлж байгаа Аж ахуйн нэгж, байгууллагад газрыг нь эзэмшүүлэх эрхийг нээж өгөх нь зохистой.

Гурав. Хог хаягдлын менежмент

Хог хаягдлын асуудал аливаа улс орны хөгжлийн бодлоготой уялдаж байдаг ба Улаанбаатар хотод орчны бохирдол, хог хаягдал тулгамдсан гол асуудал болж байна. Хог хаягдлыг цуглуулах, тээвэрлэх, устгах, ангилах дахин боловсруулах ажиллагааг сайжруулахаар нийслэлээс тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлж авч байгаа ч хог хаягдлын менежмент хоцрогдсон хэвээр байна.

Нийт хог хаягдлын 90 хувийг дахин ашиглах боломж байсаар байтал өнөөдөр дөнгөж 10-15 хувийг хог хаягдлаар бизнес эрхлэгч компаниуд худалдан авч байна. Хог

[10] Нийслэлийн ЗДТГ-ын Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын зөвлөх С.Энхтөрийн ярилцлага, *Өнөөдөр сонин,* 2020 он.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

хаягдлыг ангилах, булшлах ажилд тавигдах стандартуудыг тогтоох шаардлага тулгамдаж байгаа, цаашид хогийг ангилдаг, ялгадаг үйлдвэрүүдийг хувийн хэвшилтэй хамтран барьж байгуулах шаардлагатай.

Тиймээс хувийн хэвшлийн зүгээс Засгийн газартай хог хаягдлын менежментийн талаарх хамтран хэрэгжүүлэх төсөл хөтөлбөрөө одооноос боловсруулах хэрэгтэй учир энэ чиглэлийн бие даасан байгууллагатай болох хэрэгтэй. Төрөөс дэмжих асуудал нь татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт бөгөөд хаягдал өөрөө онцлогтой олон төрөл байдаг учраас боловсруулж угааж цэвэрлэхэд их хэмжээний зардалтай. Мөн хог түүж, цуглуулах, ачих, тээвэрлэх явцад хүний эрүүл мэндэд сөргөөр нөлөөлөх нян бактеритай ажилладаг учир хүмүүсийн эрүүл мэндийг хамгаалсан, хөдөлмөр хамгааллын арга хэмжээг авах шаардлагатай.

Дөрөв. Хуучин автомашиныг ашиглалтаас хасах, нөхөн олговор олгох талаар

Монгол Улсад 900,000 гаруй автомашин бүртгэгдсэнээс 400,000 гаруй автомашин өдөр тутам нийслэл хотын замын хөдөлгөөнд оролцож түгжрэл үүсгэж байгаагаас гадна агаарын бохирдлын 20 хувийг хуучин автомашинаас гарч байгаа утаа, тортог эзэлдэг. Автомашины түгжрэлээс болж манай улсад сард 55 тэрбум төгрөгийн шатахуун утаа болон замхарч дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 2,7 хувийг үр дүнгүй алдаж байна.

Цаашид байдал энэ хэвээр үргэлжилбэл 2022 он гэхэд Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөн 0 зогсолт хийх бөгөөд өдөр бүр 400 хуучин автомашин импортоор орж ирж байхад ашиглалтаас хасагдаж байгаа машины тоо жилдээ 1000-с хэтэрдэггүй. Дэлхийн ихэнх орнууд хуучин автомашиныг үйлдвэрлэснээс хойш 5 жилийн дараа хянан баталгаажилт хийлгэх шаардлага тавьдаг, /энэ нь их үнэтэй учир Япон иргэд 5 жил болсон автомашинаа хямд зарахыг эрмэлздэг, түүнийг нь Монголчууд импортолдог/ 10 жил болсон бол хөдөлгөөнд оролцуулахыг хориглодог.

Монгол Улс хуучин автомашиныг импортлоход тодорхой хязгаарлалт тавьдаггүйгээс хуучин автомашины оршуулгын газар болоход хүрээд байгаа бөгөөд нийт автомашины 70-с дээш хувь нь үйлдвэрлэснээс хойш 15-с дээш жил эдлэгдсэн бол дөнгөж 20 хувь нь 7 хүртэл жилийн насжилттай гэсэн статистик мэдээ байна.

Авах арга хэмжээ: Буруу талдаа хүрдтэй болон үйлдвэрлэснээс хойш 10-с дээш жил болсон автомашин импортлохыг үе шаттай хориглох; үйлдвэрлэснээс хойш 1-5 жил болсон автомашинуудад экологийн татварыг шатлалтайгаар ногдуулах, онцгой албан татварыг 2-3 дахин нэмэгдүүлэх замаар хуучин машины импортыг хязгаарлах; 15 жилээс дээш ашиглагдаж байгаа болон техникийн үзлэгт тэнцээгүй автомашинуудыг хөдөлгөөнд оролцохыг хориглох, ашиглахыг хориглосон автомашиныг төрөөс нөхөн олговор олгох замаар авч дахин боловсруулах үйлдвэрт цуглуулах хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх; шинэ автомашины онцгой татварыг тэглэх замаар импортыг урамшуулах зэрэг болно.

Түүнчлэн хуучин дугуй импортлох нь аюултай хог хаягдлыг валютаар сольж байгаа хэрэг бөгөөд хуучин дугуйг шатааснаар агаар мандлыг нэн хортой хорт хавдар үүсгэгч бодисоор бохирдуулж байгаа учир 2021 оноос автомашины хуучин дугуйг импортлохыг хориглож шинэ дугуй импортлоход татварын хөнгөлөлт үзүүлэх боломжтой юм.

www.nli.gov.mn Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл*. 1992 (1).
- УИХ-ын 64 дүгээр тогтоол.
- УИХ-ын 256 дугаар тогтоол.

Монгол хэлээр:

- *Байгаль орчны төлөв байдлын тайлан*. УБ. 2019 он
- ДЖефри Дэлмон. *Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл дэд бүтцийн төсөлд*. Гарын авлага. УБ. 2019 он.
- Удирдлагын академи. *Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сорилт, боломж*. Судалгааны тайлан. Удирдлагын академи. УБ. 2017.
- Ц.Цэлмэг. "Төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны талаарх хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зарим асуудал". *Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл*. 2015 (2)
- Ц.Цэлмэг. *Ойн тухай хууль тогтоомж зөрчих гэмт хэргийн эрүүгийн эрх зүйн болон криминологи шинж*. УБ. 2012 он.

Гадаад хэлээр:

- Asian development bank. *Public-Private Partnerships (PPP)*. Handbook. Manila. 2008 он.
- Delmon. "Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP project and risk" *Kluwer law international and World bank.* 2009 он.
- Department of treasury and finance. Partnerships Victoria. Melbourne. 2002 он.
- Esty. *Modern Project Finance: A casebook*. 2003 он.
- *Water projects: A Commercial and Contractual Guide.* Kluwer Law international. 2000 он.

Цахим эх сурвалж:

- www.Legalinfo.mn - Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем
- cabinet.gov.mn – Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын албан ёсны цахим хуудас
- www.unuudur.mn - Өнөөдөр сонины албан ёсны цахим хуудас

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

THE CONDITIONS OF THE LEGAL ENVIRONMENT, AND ISSUES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE ENVIRONMENTAL SECTOR

B.Otgontugs
Ph.D. Candidate, National Academy of Governance of Mongolia

ABSTRACT:

This research paper identifies some of the challenges, the impact of the legal environment, and ways to address the challenges of intensifying public-private partnerships in environmental protection, rehabilitation, and research.

The business environment in Mongolia is unfavourable, there are many levels of government, bureaucracy and corruption, and many people talk about government support for the private sector, but the problem has not been resolved.

The survey interviewed more than 300 people, 38% of whom said they did not want to interact with government agencies, 62% said that bureaucracy and corruption were rampant, 9% said that business was going well. There is a need to reduce bureaucracy and steps in government operations, 72% of survey interviewer said they need government support to do business, and 23% said they want a stable legal environment.

KEYWORDS:

Public-Private Partnerships, Environmental law, Environmental sector

Хууль зүйн мэдээллийн хүрээлэн
www.nli.gov.mn

АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ, ТҮҮНИЙ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, АРГА ЗАМ

М.Баярсайхан
ДХИС-ын Хил судлалын ухааны докторант, дэд хурандаа

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Дэлхийн улс гүрнүүд үүсэж, бас устаж үгүй болсон түүхэн үйл явцыг ажиглахад “амьдрах орчин”-ы төлөөх тэмцэл нь тэдгээрийн орших, эс оршихыг тодорхойлогч гол хүчин зүйл болсоор иржээ. Ямар ч үндэстэн “амьдрах орчин”-той, өөрөөр хэлбэл өөрийн гэсэн газар нутагтай байж, түүнийгээ хадгалж хамгаалахын төлөө тэмцэж, хүчирхэгжихээрээ бусдын илүү таатай газар нутгийг хүч түрэн эзэлж, сулрахаараа бусдад эзлэгдэн хөөгдөж, зарим нь уусаж, устаж, тэдгээрийн хөрсөн дээр шинэ улс үндэстэн бүрэлдэх тогтох мэтээр ямагт өөр хоорондоо зөрчилдөн тэмцэлдсээр иржээ. Энэ нь цаашид үргэлжлэх нь тодорхой юм.

Тиймээс Монгол Улс монгол үндэстэн цаашид оршин тогтнож, хөгжих үндэс нь энэхүү тэмцэлд хэрхэн бэлтгэж, яаж оролцохоос шууд хамаарна.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Аюулгүй байдал, Үндэсний аюулгүй байдал

УДИРТГАЛ

Монгол үндэстэн хоёр мянга хоёр зуу гаруй жилийн тэртээ төрт улсаа үүсгэн байгуулж, Монгол төрийн их түүхийн суурийг тавьсан нь олон зууныг дамжсан мандан бадрал, орших тогтнохын төлөөх тэмцлийн агуу уламжлалын эхлэл болж, өнөөдрийн дэлхий дахины 7 тэрбум гаруй хүн төрөлхтний дунд нүүдлийн өвөрмөц давтагдашгүй соёл, иргэншил, агуу түүх бүхий өөрийн орон зайг баттай эзлэн оршихын үндэс болсон билээ. Монгол үндэстэн өнөөдөр дэлхийн тусгаар тогтносон хоёр зуу гаруй улсын хүрээнд баттай байр суурь эзэлж, хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн томоохон хэсэг болон оршиж буй ч XXI зууны шинжлэх ухаан технологийн өндөр хөгжил, ололт амжилт, түүнийг дагасан өрнө, дорнын соёлын харилцан уусаж буй байдлаас үүсэх эерэг, сөрөг хүчин зүйлсийн болон улс гүрний эрх ашиг, баялгийн төлөөх сөргөлдөөний үйл явцаас ангид байх боломжгүй юм. Монгол үндэстэн өөрийн орон зай, тусгаар тогтнолоо хадгалан ирээдүйд хүн төрөлхтний хүрээнд баттай орших эсэх нь өнөөдөр үндэсний аюулгүй байдлаа хэрхэн тодорхойлж, хэрхэн хамгаалахаас шууд шалтгаалах нь тодорхой юм.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Орчин үед тусгаар тогтносон улс байхын үндэс 1648 оны "Вэстфалийн гэрээ" хэмээн алдаршсан хэлэлцээрээс эхтэй бусад улсуудаар хүлээн зөвшөөрүүлсэн байх, ялангуяа хил залгаа улс, орнуудаар хүлээн зөвшөөрөгдсөнөөр тодорхойлох болсон нь олон улсын эрх зүйн тулгуур зарчим болсон байна. Тусгаар тогтнож, бие даасан улс нь олон улсын эрх зүйн харилцааны гол оролцогч, анхдагч субъект байхаар заасан бөгөөд тусгаар тогтносон улс олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн дараах **4 шинжийг зайлшгүй хангаж байх шаардлагыг** уламжлал болгон мөрддөг. Үүнд:

1. Өөрийн нутаг дэвсгэртэй байх;
2. Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх;
3. Улс төрийн засаглалтай байх;
4. Харьяат иргэдтэй байх тус тус[1] болно.

Монголын Төрт улсын түүхэнд тусгаар тогтнолын суурь болох өөрийн газар нутаг МЭӨ 209 оны үеэс байгуулагдсан Хүннү гүрнээс эхлэн Их Монгол улсын үед алтан үедээ Номхон далайн эргээс Хар тэнгис, Дунай мөрний сав газар, өмнөд этгээдэд Зүүн өмнөд Азийн болон далайн арлуудын хараат орнууд, хойд зүгт Умард мөсөн далайг ... хамруулсан өргөн уудам газар нутгийг эзэмшиж байсан нь 33 000 000 $км^2$ хэмжээнд хүрсэн түүхтэй.

Монголын тусгаар тогтнол, газар нутаг, улсын хилийн бүрэн бүтэн байдал нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааны гол цөм бөгөөд Монгол Улсын иргэд, нийт монголчуудын бахархал, олон зууныг дамжин үргэлжилсэн тэмцлийн үнэ цэнэ, үндэсний үнэт зүйл мөн.

Тиймээс аливаа улс орны тусгаар тогтносон шинжийг илэрхийлж байгаа гол үзүүлэлт бол "...**нутаг дэвсгэр**..." байх нь тодорхой байгаа бөгөөд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдал чухал байр суурь эзэлж байгаа нь харагдаж байна.

Монгол Улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдал нь бүхэлдээ хилийн аюулгүй байдал гэсэн ухагдахуунд хамаарч Үндэсний аюулгүй байдлын хүрээнд багтаж байдаг зүй тогтолтой цогц ойлголт юм. Тиймээс зөвхөн улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн талаар тусгайлан авч үзэх нь харилцан хамаарал бүхий нэгдмэл шинж чанартай тогтолцооны мөн чанарыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй тул Үндэсний болон хилийн аюулгүй байдал, улсын хил ба хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдлын мөн чанар, онцлогт үнэлгээ хийх нь оновчтой гэж үзэж байна.

Аюулгүй байдал гэдэг ерөнхий ойлголтыг "...олон талт, олон хүчин зүйл, шинжлэх ухааны олон салбараас хамааралтай байдгаас үүдэн аюулгүй байдлын тухай шинжлэх ухааныг аюул судлалын ухаан буюу (секьюритологи) гэж..."[2] нэгдсэн ойлголтод хүрсэн боловч аюулгүй байдал гэх тодорхойлолтыг гадаад, дотоодын эрдэмтэн судлаачид өөр өөрийн салбар, судлагдахууны талаас нь янз бүрээр тайлбарлаж, дараах байдлаар тодорхойлж ирсэн. Эдгээр тодорхойлолтууд нь тодорхой аюулд өртөхгүй байх **"...нөхцөл байдал..."** гэсэн бүрэлдэн тогтоож, бий болгосон орчныг заасан агуулгатай байна. Гэтэл зарим судлаачдын дэвшүүлсэн аюулгүй байдлын тодорхойлолтод аюулын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **"...чадвар, чадавх..."**-ийг гол болгосон агуулгатай байгаа нь дараах байдлаар тодорхой харагдаж байна. Энэ тодорхойлолтуудаар илэрхийлэгдэж байгаа агуулгаар нь авч үзвэл "Аюулгүй байдал" гэх ухагдахуун нь тодорхой аюулыг үүсгэхгүй байх **"нөхцөл байдал"**-д суурилан улмаар тодорхой аюул

[1] Ч.Дашдэлэг, *Хилийн асуудлууд*, УБ, 2008, 207 дахь тал
[2] Ч.Улаанхүү, *Аюулгүй байдлын үндэс*, УБ, 2016, 18 дахь тал

заналын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **“чадвар, чадавх”**-ийг бий болгоход нийлмэл шинж чанартай гэж үзэж болох юм.

Аюулгүй байдлыг салбарын эрдэмтэн, судлаачид түүний нөлөөлөх хүрээ, хязгаараар нь “Аюулгүй байдлын загвар” болгон дараах хэсгүүдэд ангилан авч үзсэн байдаг. Үүнд:

1. Гариг дэлхийн аюулгүй байдал;
2. Бүс нутгийн аюулгүй байдал;
3. Улс, үндэстний аюулгүй байдал;
4. Орон нутгийн аюулгүй байдал;
5. Байгууллагын аюулгүй байдал;
6. Хүний аюулгүй байдал тус тус болно.

Аюулгүй байдлаас үүсэх нөлөөлөл нь харилцан хамааралтай байх нь зайлшгүй бөгөөд дээрх ангилалтаар хязгаарлагдахгүй олон хувилбарыг судлаачид дэвшүүлсэн байдаг. Энэ тухайн судалгааны чиглэлээс хамаарч байгаа нь тодорхой юм.

“Аюулгүй байдлын загвар” болгон судлаачдын ангилалтад дурдагдсан “Гариг дэлхийн аюулгүй байдал”, “Бүс нутгийн аюулгүй байдал” нь харьцангуй бие даасан шинжтэй байгаа бол “Улс, үндэстний аюулгүй байдал” нь өөртөө “Орон нутгийн аюулгүй байдал”, “Байгууллага ба хүний аюулгүй байдал” зэрэг бусад чиглэлүүдийг багтаасан шинжтэй байгаа нь тодорхой юм. Тиймээс аюулгүй байдал нь ерөнхий шинж чанар бүхий агуулгаар нь дараах 3 хэсэгт хуваан авч үзэх нь оновчтой гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Гараг, дэлхийн аюулгүй байдал;
2. Бүс нутгийн аюулгүй байдал;
3. Улс, үндэстний аюулгүй байдал тус тус болно.

Нийтлэг аюулгүй байдлын талаарх ойлголтуудаас ерөнхий хоёр чиглэл ажиглагдаж байгаа нь нэгдүгээрт нийт хүн төрөлхтний амьдралын тогтвортой байдал, эрүүл мэнд, аж амьдралд нөлөөлсөн даяаршсан аюул заналын асуудал, хоёрдугаарт улс, үндэстний эрх ашигт суурилсан онцлог бүхий аюулгүй байдлын асуудал тус тус болох юм. Тэр дундаа дэлхий дахинд хүчирхийллийн хэрэгслийг албан ёсоор эзэмшиж түүгээрээ өөрийн эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалах эрх бүхий субъект болох тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улсын аюулгүй байдлыг хангах ойлголт онцгой бие даасан ойлголт болох нь харагдаж байна.

Аюулгүй байдлын суурь салбар болох “Улс, үндэстний аюулгүй байдал”-ыг хангах асуудлын хүрээнд анхаарал татсан нэг ойлголт бол “Үнэт зүйлс”-ийн тухай үзэл баримтлал юм. Гадаад, дотоодын судлаачдын бүтээлүүдэд улс, үндэстний үнэт зүйлсийн талаарх олонтой дурдагдаж байдаг бөгөөд “...төрт улсын аюулгүй байдлыг хангах асуудлыг дараах 3 үнэт зүйлд авч үзсэн. Үүнд:

1. Төр улсын тусгаар тогтнол;
2. Газар нутгийн бүрэн бүтэн, нэгдмэл байдал;
3. Ард түмний амь нас, эд хөрөнгийн тухай...”[3] байх талаар тус тус дурджээ.

Аюулгүй байдлын ангилалтад томоохон байр суурь эзэлж буй чиглэл нь “Улс, үндэстний аюулгүй байдал” бөгөөд Монгол үндэстэн төрийн болон аюулгүй байдлын агуу их уламжлал, баялаг түүхтэй. Өнөөдөр ч хүн төрөлхтөн шинжлэх ухаан технологийн өндөр хөгжил, ололт амжилт, түүнийг дагасан өрнө, дорны соёлын харилцан уусаж буй байдлаас үүсэх эерэг, сөрөг хүчин зүйлсийн шууд нөлөөлөл дор байна. Мөн дэлхийн болон бүс нутгийн улс гүрний эрх ашиг, баялгийн төлөөх сөргөлдөөний үйл явцаас ангид

[3] С.Баттулга нар, *Аюулгүй байдлын тулгуур асуудлууд (орчуулга),* УБ хот, 2016 он, 15 дахь тал

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

байх боломжгүй байдал зэрэг нь “Улс, үндэстний аюулгүй байдал”-ыг хангах асуудлыг онцгойлон анхаарах шаардлагатайг илэрхийлж байдаг.

Монгол үндэстэн өөрийн орон зайг хадгалан ирээдүйд хүн төрөлхтний хүрээнд баттай орших эсэх нь өнөөдөр “Улс, үндэстний аюулгүй байдал” /цаашид ҮАБ гэх/-аа хэрхэн тодорхойлж, хамгаалахаас шалтгаалах нь тодорхой юм.

Аюулгүй байдлын талаарх судалгааны гол чиглэл нь “Улс үндэстний аюулгүй байдал” бөгөөд “... аюулгүй байдлын сонгодог ойлголт бол ... бүрэн эрхт улсын аюулгүй байдал...”[4] гэж япон улсын аюулгүй байдлын чиглэлийн судлаачид үздэг байна.

“Улс үндэстний аюулгүй байдал”-ыг хангах асуудлын үндэс нь юуг хамгаалах вэ гэсэн асуулт бөгөөд судлаачдын дэвшүүлсэн дараах 2 чиглэл анхаарал татаж байгаа юм. Үүнд:

1. Төрт улсын тусгаар тогтнол;
2. Төрт улсын хүчирхэг байдал тус тус болно.

Төрт улсын тусгаар тогтнол нь аливаа улс, үндэстний аюулгүй байдлаа хангах ажиллагааны үндсэн зорилго болж ирсэн уламжлалтай. Энэ нь ямар үндэстэн өөрийн тусгаар тогтнолын төлөө нэгдсэн үйл ажиллагааг явуулж ирсэн бөгөөд нийгмийн байгуулалтын бүхий л хэлбэрүүдэд тусгаар тогтнол нь гол зорилго байсаар ирснээр тайлбарлагдаж болох юм.

Төрт улс нь дэлхий дахинд цорын ганц хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүчирхийллийн хэрэгсэл болох цэрэг, арми бусад байгууллагуудыг байгуулж, ашиглах эрхтэй байдаг. Өнөөдөр дэлхий дээр оршин буй 7 тэрбум 300 сая хүн төрөлхтний 4000 гаруй үндэстэн угсаатанд хуваагддаг ч Нэгдсэн Үндэстний байгууллагад бүртгэгдэж, тусгаар тогтносон 193 бүрэн эрхт улс л байгаа юм. Тэгэхээр тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улс болох боломжтой, хүсэл эрмэлзэлтэй 4000 үндэстний 4,8 хувь л тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг эзэмшиж байна гэж болох бөгөөд аюулгүй байдлыг хангах зорилго болох “Төрт улсын тусгаар тогтнол”-ын ач холбогдлыг илэрхийлж байна. Тиймээс тусгаар тогтносон улсын шинжийг тодорхойлсон “Вэстфалийн гэрээ”-ний агуулга нь төрт улсын тусгаар тогтносон шинжийг дээр дурдсан 4 хэсгээр тодотгон авч үзэхэд хүргэжээ.

Тусгаар тогтнол нь улс, үндэстний аюулгүй байдлын анхдагч хүчин зүйл мөн бол түүнийг бий болгосны дараа аливаа аюул занал, эрсдэлээс найдвартай хамгаалах хэрэгцээ шаардлага зайлшгүй үүсэх нь тодорхой юм. Энэ нь аюулгүй байдлыг хангах нь түүнд судлаачдын өгсөн тодорхойлолтуудаар илэрхийлэгдэж байгаа аюулыг үүсгэхгүй байх **“нөхцөл байдал”**-д суурилан улмаар үүссэн аюул заналын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **“чадвар, чадавх”**-ийг бий болгоход чиглэсэн нийлмэл шинж чанартай байгаа байдлыг бататгаж байна гэж үзэж болох юм.

Хил судлал, хууль зүйн болон аюулгүй байдал судлалын салбарын мэргэжилтний төлөөллөөс авсан ач холбогдлын зэрэглэл үнэлэх судалгаагаар “Аюул занал үүсгэхгүй байх нөхцөл байдал бүрдүүлэх”-д 87,3 оноо, “Аюул заналыг дарах, эсэргүүцэх чадвар бүрдүүлэх”-д 71,6 оноо өгөгдсөн байдал нь манай улсын аюулгүй байдлыг хангах өнөөгийн эрэлт хэрэгцээг аюулгүй нөхцөл байдал гэж үзэж байгааг илэрхийлж байна. Энэ нь өнөөдөр манай улсын бодит боломж буюу нийгэм эдийн засаг, батлан хамгаалах чадавх дээр тулгуурласан сонголт болох нь тодорхой харагдаж байгаа юм. Тиймээс “Улс үндэстний аюулгүй байдал”-ыг хангах зорилгын анхдагч хүчин зүйл нь тусгаар тогтнол гэж үзэх нь зайлшгүй юм.

Дэлхий дахины бүрэн эрх улсуудын хүрээнд мөрдөгдөж буй тусгаар тогтносон байх шинжийг бүрдүүлж байгаа Вэстфалын гэрээний агуулгын бүрдүүлж байгаа

[4] Мөн тэнд, 11 дэх тал

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

“Өөрийн нутаг дэвсгэртэй байх”, “Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх”, “Улс төрийн засаглалтай байх”, “ Харьяат иргэдтэй байх” гэсэн 4 хүчин зүйл нь улс, үндэстний аюулгүй байдлын үндсэн чиглэл болох нь тодорхой харагдаж байгаа юм.

Манай улсын аюулгүй байдлыг хангах салбарын судлаачдын өгсөн ач холбогдлын үнэлгээгээр дараах эрэмбэтэй байгаа юм. Үүнд:

1. Өөрийн нутаг дэвсгэртэй байх 95;
2. Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх 92,5;
3. Улс төрийн засаглалтай байх 85,2;
4. Харьяат иргэдтэй байх 89,5 тус тус болно (Хавсралт 1).

Судалгааны үзүүлэлтээс Монгол Улсын аюулгүй байдлын салбарын мэргэжилтнүүд “Вэстфалийн гэрээ”-гээр тодорхойлогдсон 4 үзүүлэлтээс “Өөрийн газар нутагтай байх” болон “Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх” үзүүлэлтүүд чухал гэж үзсэн байна. Ялангуяа судлаачдын үзэж байгаагаар тусгаар тогтносон төрт улс байх хамгийн гол хүчин зүйлээр “Өөрийн газар нутагтай байх” үзүүлэлт байгааг хамгийн өндөр оноо авснаас харагдаж байна.

Төрт улсын шинжийг бүрдүүлж байгаа Вэстфалын гэрээнд зааснаар “Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх” нь үзүүлэлт нь “Улс төрийн засаглал”-ын үйл ажиллагааны чадамжийг илэрхийлж байгаа гэсэн үндэслэлээр нэгтгэн авч үнэлгээжүүлэх нь оновчтой болов уу гэж үзэж байна. Тиймээс Вэстфалын гэрээгээр тодорхойлсон тусгаар тогтносон төрт улс гэж үзэх үзүүлэлтүүдийг дараах 3 хэлбэртэй байхаар нэгтгэж, тус үзүүлэлтэд судлаачдын өгсөн ач холбогдлын үнэлгээний оноог дундажлан дараах байдлаар авч үзэж болох юм. Үүнд:

1. Өөрийн нутаг дэвсгэртэй байх 95 хувь;
2. Бүрэн эрхт Улс төрийн засаглалтай байх 88,8 хувь;
3. Харьяат иргэдтэй байх 89,5 хувиар тус тус оноо өгсөн болно (Хавсралт 1).

“Улс үндэстний аюулгүй байдал”-ыг хангах зорилгын анхдагч хүчин зүйл нь тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улс байхад чиглэгдэж, дээрх гурван үзүүлэлтээс бүрдэж байна гэж болох юм. Эдгээр тусгаар тогтносон улс байх, бусад улс, гүрнүүдээр хүлээн зөвшөөрүүлэх анхдагч хүчин зүйлс бол “Газар, нутаг дэвсгэр”-тэй байх нь илэрхий харагдаж байгаа бөгөөд манай улсын хувьд ч мөн л ижил байгаа юм.

Аливаа төр улсын аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа нь тусгаар тогтносон улсын үндсэн шинжийг бүрдүүлж буй хүчин зүйлсийг хадгалах, хамгаалахад чиглэгдэж байна. Тиймээс төр улсын аюулгүй байдлыг хангах ажиллагаа нэгдүгээрт аюулыг үүсгэхгүй байх **“нөхцөл байдал**”-ыг бүрдүүлэх, улмаар үүссэн аюул заналын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **“чадвар, чадавх”**-ыг бий болгох буюу хүчирхэг байдалд тэмүүлэх зүй тогтолтой болох нь харагдаж байгаа юм. Гэвч энэхүү аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны хоёр арга замыг харьцангуй тэнцвэртэй байлгах шаардлагатай байж болох юм. Аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны тэнцвэрт байдлыг хангаж чадаагүй тохиолдолд ямар ч хүчирхэг төр улс гадаад, дотоодын аюулд өртөн мөхөх, сүйрэх эрсдэлтэй гэж үзэхэд хүргэж байгаа юм. Хүн төрөлхтний түүхэнд бий болж байсан бүхий л төр улсын аюулгүй байдлын туршлага, сургамжаас хүчирхэгжин хөгжих тэмүүлэл дор газар нутгаа өргөжүүлэн тэлж, баялгийг эзэмшин зарцуулах эрх мэдлийн төлөө их гүрэн байгуулахыг зорьсон нь мөхөх сүйрэх хэмжээний аюулын эх сурвалж болсныг харж болно. Энэ нь зайлшгүй хүчин зүйл бөгөөд “...геополитикийн эцэг гэгддэг Фридрих Рацтель бээр төрт улс амьдралын орон зайгаа өргөтгөх жам хуулийн тухай хөндөн бичсэн номондоо түрэмгийллийн 7 хууль буйг...”[5] тодорхойлж дараах байдлаар ангилан авч үзсэн байна. Үүнд:

[5] Ж.Бор, *Монголын аюулгүй байдал*, УБ, 2016, 7 дахь тал

1. Төрт улсын газар нутаг түүний соёлын цараанаас хамааран өргөжин тэлдэг;
2. Төрт улсын газар нутгийн өсөлт түүний хөгжлийн бусад хүчин зүйлсээс үүсдэг буюу тухайлбал үзэл суртлын, үйлдвэрлэлийн ба худалдааны үйл ажиллагааны хүрээ, өөртөө татах оюун санааны хүчирхэг эрчим хүч буюу шашиндаа татан оруулдаг;
3. Төрт улс, харьцангуй бага, ач холбогдол багатай улс төрийн нэгж (жижиг буурай улс...)-ийг өөртөө уусган авч өргөждөг;
4. Хил хязгаар нь төр улсын дэд зэргийн бүрдэл хэсэг юм;
5. Төрт улс түрэмгийлэл үйлдэж, өөртөө хэрэгтэй газар нутаг эзлэн авахыг эрмэлздэг, тухайлбал далайн хөвөө орчмын нутаг, гол мөрний сав нутаг, ерөнхийдөө баялаг ихтэй бүх газар нутгийг;
6. Газар нутгаа өргөтгөх түрэмгийлэл ёс мэт илэрхий сул хөгжилтэй улсын эсрэг чиглэдэг учраас гарааны түлхэц буюу түрэмгийлэх шалтаг гаднаас олдог;
7. Буурай үндэстнийг устгах хандлага нь газар нутгаа улам өргөтгөхөөр эцэс төгсгөлгүй ундрагч түрэмгийлэлрүү түлхдэг гэж тус тус ангилжээ.

Тэгэхээр аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа нь дараах 3 хүчин зүйлийн гадаад дотоод хүчин зүйлстэй уялдсан тэнцвэртэй байдал гэж үзэх боломжтой юм. Үүнд:

1. Төрт улсын шинжийг бүрдүүлж буй тэрхүү үнэт зүйлсийг эрсдэлгүй хадгалах нөхцөл бүрдүүлэх;
2. Гадаад, дотоод эх сурвалж бүхий үүсэж болзошгүй заналхийллийг сөрөх чадамжийг тасралтгүй өсгөх;
3. Төрт улсын аюулгүй байх нөхцөл хадгалагдах идэвхгүй үйл ажиллагаа, заналхийллийг сөрөх чадварыг ашиглах идэвхтэй үйл ажиллагааны тэнцвэрийг барих тус тус болно.

Энэхүү үзэл баримтлал нь гадаад дотоод судлаачдын аюулгүй байдал судлалын чиглэлээр судалгааны ажлуудаараа дэвшүүлсэн “Олон улсын харилцаанд өнөө үед геополитикийн голлох хоёр чиглэл ноёлж байна. Нэг нь цэрэг-улс төрийн бодлогын дэвших чиглэл, нөгөө нь хориглох чиглэл юм...”[6] гэх дүгнэлтээс харагдаж байгаа юм.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Аюулгүй байдлын хангах олон үзэл баримтлал хандлагыг эрдэмтэн судлаачид тодорхойлсон хэдий ч “Аюулгүй байдал” гэх ухагдахуун нь тодорхой аюулыг үүсгэхгүй байх **“нөхцөл байдал”**-д суурилан улмаар тодорхой аюул заналын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **“чадвар, чадавх”**-ийг бий болгодог нийлмэл шинж чанартай гэж тодорхойлох саналтай байна. Энэ нь дараах дүгнэлтээс харагдаж байна. Үүнд:

1. Аюулгүй байдал гэсэн ойлголтод “Тусгаар тогтносон төр улсын аюулгүй байдал” голлох чиглэл болох дээр олон улсын эрдэмтэд санал нэгдсэн байна;
2. Төрт улсын аюулгүй байдлыг хангах зорилгыг “Тусгаар тогтнох”-од чиглэгдэж байна гэж үзэх үндэслэлтэй байна;
3. Төрт улс нь аюулгүй байдлаа хангах хүч эзэмших эрхтэй цорын ганц субъект болох бөгөөд аюулыг үүсгэхгүй байх **“нөхцөл байдал”**-д суурилан улмаар үүссэн аюул заналын эсрэг сөрөн зогсох үйл ажиллагааны **“чадвар, чадавх”**-ийг бий болгоход чиглэсэн нийлмэл шинж чанартай байна.

Монголын тусгаар тогтнол, газар нутаг, улсын хилийн бүрэн бүтэн байдал нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах ажиллагааны гол цөм бөгөөд Монгол Улсын иргэд, нийт монголчуудын бахархал, олон зууныг дамжин үргэлжилсэн тэмцлийн үнэ цэнэ, үндэсний үнэт зүйл мөн. Тиймээс аливаа улс орны тусгаар тогтносон шинжийг

[6] Мөн бүтээлийн 232хх, 6х

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

илэрхийлж байгаа гол үзүүлэлт бол “...нутаг дэвсгэр...” байх нь тодорхой байгаа бөгөөд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд улсын хил, хил орчмын нутаг дэвсгэрийн аюулгүй байдал чухал байр суурь эзэлж байгаа юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. 2010 он.

Монгол хэлээр:

- Ч.Дашдэлэг. *Хилийн асуудлууд*. УБ. 2008 он.
- Ч.Улаанхүү. *Аюулгүй байдлын үндэс*. УБ. 2016 он. ISBN:978-99973-3-9
- С.Баттулга нар. (орчуулга). *Аюулгүй байдлын тулгуур асуудлууд*. УБ. 2016 он. ISBN978-99929-3-797-7
- Ж.Бор. *Монголын аюулгүй байдал*. УБ. 2016 он.
- Я.Цэвэл. *Монгол хэлний товч тайлбар толь*. УБ. 1966 он.
- Г.Төртогтох. *Улсын хилийн аюулгүй байдал*. УБ. 2004 он.

Гадаад хэлээр:

- Даль.В.И. *Толькoвый словарь живого великорусского языка*. Москва. 1978г.
- Урсул.А.Д. *Обеспечение безопасности через устоячивое развитие* Безопасность Евразии. 2001г

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

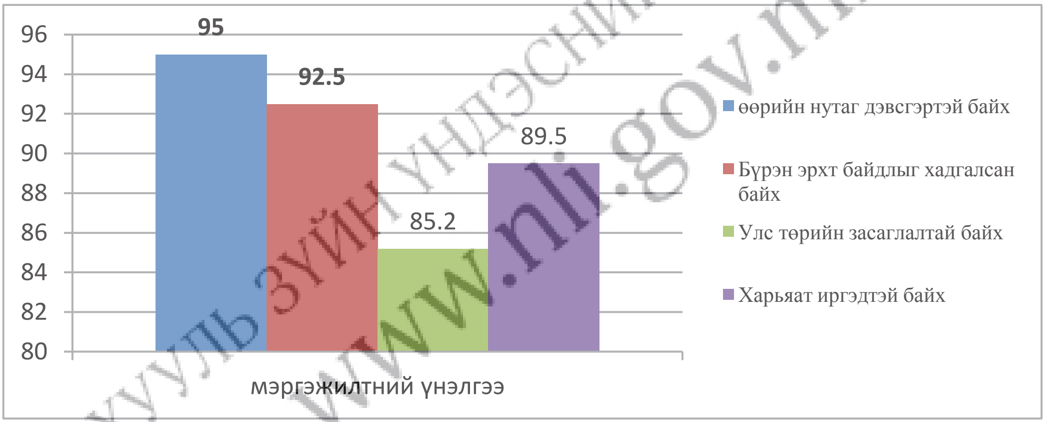
Хавсралт 1

УЛС, ҮНДЭСТНИЙ ТУСГААР ТОГТНОСОН БАЙДЛЫГ ИЛЭРХИЙЛЭХ ХҮЧИН ЗҮЙЛСЭД МЭРГЭЖИЛТНҮҮДИЙН ӨГСӨН АЧ ХОЛБОГДЛЫН ҮНЭЛГЭЭ

Нэг. Тоон үнэлгээ

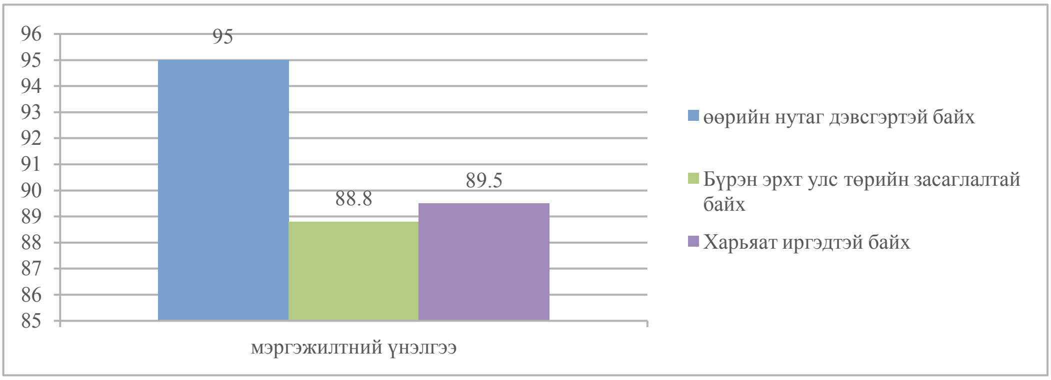
Д/д	Үзүүлэлт	Үнэлгээ
1	Өөрийн нутаг дэвсгэртэй байх	**95**
2	Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх	**92,5**
3	Улс төрийн засаглалтай байх	**85,2**
4	Харьяат иргэдтэй байх	**89,5**

Хоёр. График үзүүлэлт



хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

Гурав. График үзүүлэлт 4-2



Судалгааны үзүүлэлтээс харахад Монгол Улсын аюулгүй байдлын салбарын мэргэжилтнүүд “Вэстфалийн гэрээ”-гээр тодорхойлогдсон 4 үзүүлэлтээс “Өөрийн газар нутагтай байх” болон “Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх” үзүүлэлтүүд чухал гэж үзсэн байна. Гэвч “Бүрэн эрхт байдлыг хадгалсан байх” нь “Улс төрийн засаглал”-ын чадамж гэсэн үндэслэлээр нэгтгэн авч үзэх нь оновчтой юм.

SAFETY, ITS CONCEPTS AND WAYS

M.Bayarsaikhan
Ph.D. Candidate, Graduate school,
University of Internal Affairs, Lieutenant Colonel

ABSTRACT:

Review of the historical process of the emergence and extinction of the world's countries allows us to understand that the struggle for "place of habitat" has always been a key determinant of their existence or non-existence. Every nation has a "place of habitat, which means, every country has its own territory they struggle to secure and save it. If a country gets powerful it occupies other country's territory, on the contrary, a country gets weak it loses its own territory. Every nation and country has always been in conflict with each other in order to establish a nation. And, It is clear that this struggle will continue forever.

Therefore, the basis for the future existence and development of Mongolia depends on how our country prepares and participates in this struggle.

KEYWORDS:

Security, National Security

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ЭД ЮМСЫН ЭРХИЙН ҮНДЭС ГАЗАР БОЛОХ ТУХАЙ

А.Түвшинтөгс
Өмгөөллийн Түвшинтөгс энд Ганхүрэл ХХК-ийн өмгөөлөгч

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Монгол Улсын хувьд газар дээр эд юмсын эрх хэрэгжих нөхцөл Эх газрын болон Англи -Саксоны эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсуудтай харьцуулахад бүрэн утгаар хэрэгжиж чадахгүй байна. Судалгааны үр дүнгээс харахад Нэгд, Монгол Улсад эд юмсын эрх Иргэний хуульд бүрэн агуулгаараа тусгагдсан гэж дүгнэн үзэж болох боловч Монгол Улсын түүхэн уламжлал, соёл, хэрэгцээнээс хамааран газар эд юмсын эрхийн үндэс болох байдлаар практикт хэрэглэгдэхгүй байна. Хоёрт, Монголын ард түмний газартай харилцах соёл, аж төрөх ахуй амьдрал нь Эх газрын болон Англи – Саксоны эрх зүйтэй харьцуулахад харилцан адилтгах боломжгүй онцлог харилцаа юм. Европын улс орнуудад газрыг баялаг гэж үзэж, газартай харилцах соёл, эрх зүйн ухамсрыг бий болгож чадсан байдаг бөгөөд эл газрын онцлог харилцаатайгаа эд юмсын эрхийг уялдуулан авч үзсэн байдаг. Гуравдугаарт, Зарим судлаачдын[1] хувьд газартай холбогдох эд юмсын эрхийн харилцаа гэр бүлийн, ахуйн амьдралын хүрээнд цэвэр итгэлцлийн үндсэн дээр хэрэгжиж байж болох юм гэж үзсэн байна.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Газар, эд юмсын эрх, хязгаарлагдмал эрх, Азийн үйлдвэрлэлийн арга.

НЭГ. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Газар хувийн өмч болох тухай: Уламжлалт ойлголт ба асуудал

Энэхүү хэсэгт Монгол Улсад хувийн өмчийн эрхийн харилцаа бүрэн агуулгаар хэрэгжиж байсан эсэх, газрыг хувьчлах харилцаа үүсэж байсан эсэх, өмчлөх эрхийг манай улсын хувьд ямар агуулга, зарчмын хүрээнд ойлгож ирсэн бэ гэдэг тухай өгүүлэх болно. Манай улсын газартай харилцах уламжлал нь мал аж ахуй болон нүүдлийн соёлоос улбаалан бий болсон гэж болно. Учир нь газрыг баялаг, эд юмсын эрхийн үндэс,

[1] Д.Солонго. Иргэний эрх зүйн харилцаан дахь узуфруктын эрх зүйн зохицуулалт. *Шүүх эрх мэдэл* 2014 он, дугаар 3, 53 дах тал

суурь гэж үзэхээс илүү газрыг хамгаалах, нүүдлийн соёл, мал аж ахуйд нийцүүлэн ашиглаж ирсэн уламжлалтай. Тодруулбал:

Монголчуудын өмчлөх эрхийн сэтгэлгээг олон эрдэмтэд, судлаачид азийн үйлдвэрлэлийн аргатай холбон тайлбарладаг. Ази дорно дахины улс орнуудын улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн бүтцийг судлах явцдаа газрыг хувь хүмүүст өмчлүүлдэггүй, төрийн үйлдвэрлэлийн арга зонхилсон өвөрмөц үйлдвэрлэлийн арга байгааг олж илрүүлсэн байна. Үүнийг азийн үйлдвэрлэлийн арга гэж нэрлэсэн. Энэ үйлдвэрлэлийн аргын нэг гол онцлог нь газрыг хувь хүмүүст өмчлүүлэхгүй, зөвхөн эзэмшүүлж, төр дээд өмчлөгч байдагт оршдог.

Азийн үйлдвэрлэлийн аргын онцлогоос хамаарч ази-дорно дахины улс орнуудад өмчлөх эрхийн сэтгэлгээ нь европ дахин шиг хөгжөөгүй учраас хувийн өмчид тулгуурлан хөгждөг хүний эрхийн бусад институцууд ч удаан хөгжсөн, хожим хөгжиж эхэлсэн билээ. Монголчууд түүхэндээ газар нутгийг хэн нэгэн өмчилдөггүй байсан нь нэгдүгээрт төвөөс зугтах хүчийг сааруулж төрийн нэгдмэл байдлыг хадгалах шаардлага, хоёрдугаарт нүүдлийн мал аж ахуйн технологи нь газар нутгийг өмчлүүлэхийн эсрэг бодлого явуулахыг нөхцөлдүүлсэн гэж үзэж болно. Нөгөө талаас хөрсний бүтэц, ургамлын даац ч нүүдэллэн амьдрахыг нөхцөлдүүлсэн нь лавтай[2].

Монгол оронд түүхийнхээ туршид газар гагцхүү улсын өмч, ард нийтийн хөрөнгө байсаар өнөөтэй золгосон гэж үзэх үзэл баримтлалд нэгдэхдээ бид эдийн засаг, хууль цааз, төрийн удирдлага гэсэн гурван гол хүчин зүйлийн түүхэн төлөв байдлыг үндсэн шалгуур болгож байгаа юм. Нүүдэлчин монголчуудын нийгмийн эдийн засгийн үндэс нь газар бус, мал сүрэг, мал аж ахуйн үйлдвэрлэл байжээ. Монголын нийгмийн бүлгүүд газрыг зөвхөн эзэмшин ашиглаж байсан учраас газрыг худалдах, худалдан авах зэрэг ойлголт болон газрын түрээсийн тухай асуудал ч байсангүй[3].

Монголд газар хэний өмчлөлд байв гэдэг түүхэн асуудлыг эрдэмтэд, судлаачид хоёр өөр үзэл баримтлалын хүрээнд судалж, тайлбарласан байдаг. Тухайлбал, Монголд 1921 оны үндэсний ардчилсан хувьсгалын ялалт хүртэлх түүхэн үеийн турш газар феодал ангийн хувийн өмч байсан, дараа нь улсын дундын өмч болсон гэсэн нэг үзэл баримтлал, нөгөө нь Монголд газар хэзээ ч ямар ч анги бүлгийн хувийн өмч байсангүй, гагцхүү ард нийтийн хөрөнгө, улсын өмч байсаар ирсэн гэсэн үзэл баримтлал юм[4]. Сүүлийн үед Монголд газар хэзээ ч ямар ч анги бүлгийн хувийн өмч байсангүй, гагцхүү ард нийтийн хөрөнгө, улсын өмч байсаар ирсэн гэсэн үзэл баримтлал зонхилж байна.

Түүхэн талаас судлан үзэхэд Монголын газрын түүхэн хөгжлийг дөрвөн үе шатанд ангилан авч үзэх боломжтой. Юун түрүүнд феодалын нийгмийн үеийн газрын харилцааг толилуулахад Монгол оронд феодалын нийгмийн харилцааны эдийн засгийн үндэс нь нүүдлийн аж ахуйн бааз дээр суурилж байсан тул тухайн үеийн газрын харилцааны асуудлыг газар тариалан болон үйлдвэрлэл хөгжсөн бусад орнуудын газрын харилцаатай адилтган авч үзэх боломжгүй юм. Газар нь феодалын нийгмийн эдийн засгийн үндэс нь байсан бөгөөд феодал, ноёд, язгууртнууд нь мал сүрэг, газрын аль алиныг эзэмшиж байсан гэж үзэх боломжтой[5] юм. Монголчуудын хувьд газрыг ашиглах гэхээс илүү газрыг хамгаалах, хүн ардын ахуйтай нийцүүлэн газрыг бэлчээрлэн ашиглах соёл, уламжлал тогтсон байдаг. Харин Европын улс орнуудын хувьд феодалын системд

[2] Н.Лүндэндорж. Монголчуудын өмчлөх эрхийн үзэл сэтгэлгээний уламжлал, шинэчлэл. *Шихихутуг Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл*, 57-58 дахь тал

[3] О.Амархүү, Монгол Улсад газар өмчлөх эрхийн уламжлал, шинэчлэлийн асуудал, *Шихихутуг Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл* 2005/1-2, 33-34 дэх тал

[4] О.Амархүү, *Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй*, УБ, 2009 он, 332 дахь тал

[5] Р.Ганхуяг, Эндрю Картрайт, *Монгол Улсын газрын шинэтгэлийн асуудал: Бодлогын судалгаа*, УБ, Нээлттэй нийгэм форум, 2005 он, 5 дах тал.

газрыг өргөн хүрээнд ашиглах хэв маяг тогтсон байх ба энэ нь тухайн улс үндэстний ахуй соёл, түүхэн уламжлалтай илүүтэйгээр холбоо, хамааралтай байна. Тодруулбал:

Эд юмсын эрхийн үндсэн ойлголт Ромын эрх зүйгээс үүдэлтэйг олон судлаачид, эрдэмтэд нэг сэдэвт бүтээлүүддээ олонтаа дурдсан байдаг. Ромын хуульчид эд юмсын эрхийн ойлголтод материаллаг эд юмсыг төдийгүй, эрх зүйн харилцаа, эрхийг хамааруулж байсан байдаг. Мөн эд юмсын эрхэд эзэмших эрх, өмчлөх эрх, эд юмсыг хязгаартай эзэмших эрхийг хамааруулан ойлгож байсан байна[6]. Түүнчлэн Ромын эрх зүйд In rem эрхтэй холбогдуулан нэхэмжлэлийн төрөл бий болсон бөгөөд уг нэхэмжлэлийн агуулга нь эд юмсын эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах гомдлуудыг хамаардаг байсан байна[7]. Barry Nicholas “In rem эрх нь эд юмсын эрх зүйн үндсэн хэсэг бол in personam эрх нь үүргийн эрх зүйн үндсэн хэсэг[8].” гэж тайлбарлажээ. Энэхүү тайлбарыг тодруулбал Ромын эрх зүйд эд юмсын эрхийн ойлголт In rem хэмээх нэр томьёог даган хөгжсөн бөгөөд эд юмсын эрх нь өөрийн эд юмс дээр ноёрхлоо тогтоох, бусдын эд юмс дээр эрхээ хэрэгжүүлэх, халдлагаас хамгаалах боломжийг олгож байсан бол in personam хэмээх ойлголтын хүрээнд иргэний эрх зүйн үүргийн институц хөгжсөн байдаг.

Орчин үед Эх газрын болон Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орнууд өөрийн улс орны эрх зүйн тогтолцоо, эрх зүйн ухамсар, соёл зэргээс хамааруулан эд юмсын эрхийг харилцан адилгүй тодорхойлсоор байна. Үүнд нөлөөлөх, суурь хүчин зүйлс бол Эх газрын болон Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудын хоорондын өмчийн эрх зүйн үндсэн ялгарах хүчин зүйл нь феодалын систем юм. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудын (Герман, Франц) хувьд феодалын систем Францын хувьсгалын үр дүнд нуран унаснаар Ромын эрх зүйн үзэл санааг эргэн нутагшуулж, хууль тогтоомжоо өөрчилж эхэлсэн байдаг. Харин Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд хэдийгээр өнөөдөр феодалын системтэй биш ч гэсэн феодалын системийн зарим үзэл санаа нь өмчийн эрх зүйд нь үлдсэн[9] гэж тайлбарладаг.

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад эд юмсын эрхийн нэр томьёог jus in rem буюу эд юмсын эрх гэж ихэвчлэн нэрлэдэг бол нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад эд юмсын эрхийн нэр томьёог property law буюу өмчийн эрх гэсэн үгнээс нэрлэж тогтсон байдаг. Энэ нь Иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс орнууд феодалын систем нуран унасны дараагаар Ромын эрх зүйг нутагшуулах зорилгоор Ромын эрх зүйн үүсэл, ойлголт, нэр томьёо, зарчмуудыг сэргээн судалсантай холбоотой гэж тайлбарлаж болно.

Өмчийн эрх зүйн тогтолцооны үүсэл газар болох- Англи улс феодалын үед газар нь улс төрийн, нийгмийн, эдийн засгийн эх үүсвэр, улсын бүрэн эрх байдлын суурь, нийгмийн байр суурь, баялгийн хэлбэрийг тодорхойлогч гэж үзэж байсан байдаг[10]. Феодалын үед хөдлөх эд хөрөнгийг чухалчлан үздэггүй байсан. Тухайлбал, газрын маргааныг хааны шүүхээр шийдвэрлэдэг байсан бол хөдлөх эд хөрөнгийн маргааныг сүмийн шүүх шийдвэрлэдэг байжээ. Америкийн Нэгдсэн улсын өмчийн эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгө зонхилох байр суурийг эзэлдэг учир шалтгаан нь Англи улсын өмчийн эрх зүйн тогтолцоонд суурилж байсантай холбоотой гэж тайлбарладаг[11]. Энэ мэтчилэн газар бусад эд хөрөнгөтэй харьцуулахад бусад эд хөрөнгийн эрхийн суурь, үндэс болж байсан байдаг.

---

[6] Х.Сэлэнгэ, *Ромын эрх зүй*, УБ, 1999 он, 98 дахь тал
[7] Barry Nicholas, *An introduction to Roman law*, Oxford University press. 1962 он, 100 дахь тал
[8] Мөн тэнд, 101 дэх тал
[9] Bram Akkermans, *The Principle of Numerus Clausus in European Property Law*, 2008, 124-25 дах тал https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1386614/guid-9388e80c-c577-4c74-a99b-0e27439bd792-ASSET1.0
[10] Max Radin, Fundamental Concepts of the Roman Law, *13 Cal. L. Rev. 207* (1925). 208 дахь тал
[11] John G.Sprankling, *Understanding Property law*, United States, 1999 он, 2-12 дахь тал

Эд юмсын эрхийн шинэ хэлбэрүүд ба хэрэглээ, хандлага:

Монгол Улсын хувьд ардчилсан Үндсэн хуулиар газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж, өмчлөгч эрхээ тодорхой хязгаарын дотор эдэлж байх эрх зүйн цоо шинэ хэм хэмжээг баталгаажуулсан. Үндсэн хууль, Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Иргэний хуулиуд нь эрх зүйн мөн чанар, агуулгаараа газрын өмчийн эрхийг уян хатан авч үзэх боломжийг шинээр нээж өгсөн юм. Тус үзэл баримтлал нь газрын өмчийн эрхэд бусад эд хөрөнгийнхөөс илүү өвөрмөц, ялгамжтай хандах онол, практикийн үндсийг баталгаажуулж, газар нь төрийн өмч, хувийн өмчийн хэлбэртэй байж болохыг хуульчилсан. Газар өмчлөлийн моно зарчмаас плюрал зарчим руу шилжсэн. Манай улсын хувьд эд юмсын эрхийн шинэ хэлбэрүүдийг бий болгосноор газрын өмчлөх эрхээс гадна газартай холбоотой бусад эд юмсын эрх үүсэн бий болох боломжийг бий болгосон явдал юм.

Ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн тогтоосон 2002 оны Иргэний хуульд эд юмсын эрхийн үндсэн агуулга хуульчлагдсан. Эд юмсын эрхийн үндсэн үзэл баримтлал нь бүрэн эрх болон хязгаарлагдмал эрхээр тодорхойлогдоно. Иргэний хуулийн Эдийн ба эдийн бус баялгийн эрх хэмээх арван хоёрдугаар бүлэгт өмчлөх эрх үүсэх болон дуусгавар болох үндэслэл, гэр бүлийн эд хөрөнгийн эрх, хөршийн эрх, сервитут, бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх, узуфрукт зэргийг хуульчилсан. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын хувьд Монгол Улсын адил ромын эрх зүйгээс уламжлагдан ирсэн нийтлэг эд юмсын эрхийг хууль тогтоомждоо хуульчилсан байдаг.

Хувийн өмчлөлийн газар хэмээх ухагдахууныг европын улсуудад баялаг гэж үздэг учир газрыг ашиглах, түрээслэх зэрэг өмчийн эрхийн хэлбэрүүд бий болгосон гэж үздэг. Харин манай улсын хувьд эд юмсын эрхийн үүднээс газартай харьцах эрх зүйн ухамсар хомс учраас газартай холбоотой эд юмсын эрхийн төрөл харьцангуй монголын уламжлал, сэтгэлгээнээс урган бий болоогүй. Газрыг иргэдэд хувьчлан өмчлүүлэх, ашиглах, эзэмших эрхийг олгох тухайн цаг үетэй нийцүүлэн хуульд өмчийн хэлбэрүүдийг тусгайлан зохицуулж газартай холбоотой эд юмсын эрхийг бий болгосон байдаг. Газрыг хувьчлах ажил хийгдсэнээр газрыг хувийн хөрөнгө гэж хүлээн авч болох ч өмчийн эрхийг практикт хэрэгжүүлэх нөхцөл үүсэхгүй. Үүнийг бүртгэлийн тухай хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох замаар, хууль хэрэглээний асуудлыг цэгцэлж, өмчийн эрхийн зохицуулалтын хэрэглээг нэмэгдүүлэх шаардлага гарсаар байна.

Харин газрыг иргэдэд хувьчилснаар иргэд газрыг хувийн өмч гэж харж, өөрт үүссэн газар, түүн дээрх эрхүүдийг бүртгүүлэх харилцаанд оролцож байна. Гэхдээ бүртгэлийн систем бүрэн хөгжөөгүйтэй холбоотойгоор газрыг бусад баялгийн үндэс суурь гэж үзэх хандлага практикт хэрэглэгдэхгүй байна. Тухайлбал: Өнөөдрийн байдлаар газартай холбоотой хязгаарлагдмал эрхийн бүртгэл бүртгэгдээгүй. Харин шүүхээр хязгаарлагдмал эрхийн харилцаа үүссэн эсэхийг тогтоолгох замаар тус харилцаа үүсэж байна. Жишээ нь[12]:

Хэргийн үйл баримт:

Нэхэмжлэгч "Ж" ХХК нь хариуцагч "Э" ХХК-д холбогдуулан барилга байгууламж хэвийн ашиглахтай холбоотойгоор "Эрэл групп" ХХК-ийн эзэмшлийн газрыг тэргүүн ээлжинд хязгаартай ашиглах эрхтэй болохыг тогтоож, урд гарц болон авто зогсоолыг урьдын адил ашиглах боломжийг хэвээр хадгалж, барилгын зураг төслөө төлөвлөхийг даалгахыг хүссэн нэхэмжлэл гаргажээ.

[12] Баянгол, Хан-Уул, Сонгинохайрхан дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх. 2016 оны 05 сарын 10-ны өдөр. Дугаар 3856 www.shuukh.mn

www.nli.gov.mn ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

Талуудын тайлбар, үндэслэл:

Нэхэмжлэгч тал нь шаардлагын үндэслэлээ худалдан авсан үйлдвэрлэл, конторын зориулалттай барилга, газар нь “Э” ХХК-ийн эзэмшлийн газраар хүрээлэгдсэн тул Иргэний хуулийн 151 дүгээр зүйлийн 151.1, 151.3-т зааснаар үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрх тогтоолгоно гэж тайлбарласан.

Хариуцагч тал нь нэхэмжлэгчийн эрхийг хязгаарлаагүй, өнөөдрийг хүртэл барилга байгууламжаа хэвийн ашигласаар ирсэн, газрыг тэргүүн ээлжинд хязгаартай ашиглах эрхийг нэхэмжлэгчид тусгайлан олгоогүй, сервитут бүхий талын эрх ашгийн үүднээс явган болон авто зам тавих нь эрх нь хязгаарлагдсан өмчлөгч “Э” компанийн зөвшөөрлөөр сервитут үүсэх бөгөөд зөвшөөрөөгүй тул сервитут үүсээгүй, 2 компанийн хооронд хүсэл зориг илэрхийлэгдэж гэрээ байгуулагдаагүй тул гэрээ үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн газар, Газрын албанд сервитутын гэрээ бүртгэгдэж баталгаажаагүй тул тухайн хязгаарлагдсан өмчлөгчийн эсрэг шаардлага гаргах эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж маргасан.

Шүүхийн шийдвэр:

Иргэний хуулийн 151 дүгээр зүйлийн 151.1-д “үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгч нь өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор өөр үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрхийг сервитут гэж” зохицуулсан бөгөөд 151.1.1-д “хууль буюу гэрээнд заасан тохиолдолд бусдын үл хөдлөх эд хөрөнгийг тэргүүн ээлжинд хязгаартай ашиглах эрхтэй” буюу өөрөөр хэлбэл нэхэмжлэгч нь хариуцагчийн үл хөдлөх эд хөрөнгө буюу нэхэмжлэгч компанийн урд гарц, автозогсоолын хэсгийн газрыг 2008 оноос хойш “Э” ХХК-ийн зөвшөөрөлтэйгээр ашиглаж байсны хувьд тэргүүн ээлжинд хязгаартай ашиглах эрхтэй юм.

Иймд нэхэмжлэгч “Ж” ХХК нь өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор хариуцагч “Э” ХХК-ийн газар эзэмших эрхийг хязгаарлахаар шаардах эрхтэй ба нэхэмжлэгчийн барилга байгууламж хэвийн ашиглахтай холбоотойгоор “Э” ХХК-ийн эзэмшлийн газрыг тэргүүн ээлжинд хязгаартай ашиглах эрхтэй болохыг тогтоож шийдвэрлэсэн.

Дээрх шүүхийн шийдвэрээр газрын хязгаарлагдмал эрхтэй болохыг тогтоож шийдсэн. Гэхдээ практикт газар дээр үүсэж буй хязгаарлагдмал эрхүүдийг бүртгүүлээгүй боловч аман байдлаар харилцан тохиролцож хязгаарлагдмал эрхийн харилцаа үүсгэж буй практик байна. Энэ нь манай улсын иргэдийн хувийн өмчийн тухай ойлголт, хэрэглээ дутмаг байгааг харуулна. Газар дээрх хязгаарлагдмал эрхүүдийн харилцаа нь газрын үндсэн эрхээс улбаатай байх тул газар нь эд юмсын эрхийн суурь байдаг учиртай.

Гэхдээ газрыг анхнаасаа хувийн өмч хэлбэрээр ашиглаж байгаагүй уламжлалтай тул газраас илүү газар дээрх орон сууц, барилга байгууламжийг илүү үнэ цэнэтэй гэж үздэг хандлага байна. Энэ нь бүртгэлийн системийн түүхэн хөгжилтэй холбогддог. Тухайлбал: Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 2 дугаар сарын 12-ны өдрийн 42 дугаар тогтоолоор Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн газрыг байгуулж эд хөрөнгийн бүртгэлийн үйл ажиллагаа эхлэх бэлтгэл ажил хангагдсаны үндсэн дээр 1997 оны 7-р сарын 8-нд анхны үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл хийгдсэн түүхтэй[13]. Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл эхэлсэн эхний жилүүдэд төрөөс хувьчилсан орон сууцны өмчлөх эрхийг баталгаажуулах бүртгэл зонхилж байсан. 2003 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдрөөс Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх хууль хэрэгжиж эхэлснээр 2003 оны 11 дүгээр сарын 19-нд анхны газар өмчлөх эрхийн улсын бүртгэл хийгдсэн. Үүнээс харахад газрыг хувьчлахаас өмнө газар

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[13] https://burtgel.gov.mn/

дээрх хувийн орон сууцуудыг хувьчлах ажил эхэлсэн тул иргэд өнөөдрийг хүртэл газраас илүү газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгүүдийг чухалчлан авч үзэх хандлага байна.

Өнөөдрийг хүртэл Монгол Улсын хувьд эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийг бүртгүүлэн хэрэгжүүлж ил тод байх зарчмыг хангаж чадахгүй байна. Учир нь Монгол Улсын нийгмийн хөгжил, түүхэн уламжлал, дорнын соёлтой холбоотой гэж тайлбарлаж болно. Дорнын соёл нь нийгмийн хөгжлийнхөө хүрээнд газрыг төр захирах, хувь этгээд газрыг эзэмших эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлж байсан бөгөөд тэр дундаа Монгол Улсын хувьд өргөн уудам газар нутаг, төрийг дээдлэх хандлагын үүднээс ихээхэн онцлогтой байна. Бэлчээрийн мал аж ахуй нь газрыг үр ашигтайгаар ашиглах, хувьдаа захиран зарцуулахыг зорилгоо болгодоггүй харин газрыг хамгаалах үзлийг баримталдаг. Мөн мал аж ахуйн соёлын хүрээнд айл саахалт хүн ард бөөндөө нэг газар амьдран суудаггүй бөгөөд харин айл бүр тусдаа бэлчээрлэн мал аж ахуйг эрхлэн амьдардаг. Энэ нь газрыг үл хөдлөх эд хөрөнгө гэж үзэх хандлага огтоос байх боломжгүйг харуулж байна. Газрыг эд юмсын эрхийн үндэс, суурь гэж үздэг улс орнуудад хөрш зэргэлдээ байдлаар хүн ард нь амьдран сууж, хөршийн газар дээр өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх, өөрийн газар дээр ноёрхлоо тогтоох зэрэг боломж нь аж төрөх ахуй амьдралаас урган гарсан байдаг.

Монголчуудын газар өмчлөх сэтгэлгээний асуудлыг түүхэн талаас авч үзсэн болохоор түүхийн нэгэн зурвас үе болсон зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны шинэ нөхцөлд Монгол оронд газар үл хөдлөх хөрөнгө болох, түүнтэй холбоотой бусад эрхийн үндэс суурь нь газар болох талаар авч үзэх нь судалгааны ач холбогдолтой байна.

ДҮГНЭЛТ

Дүгнэхэд Монгол Улсын хувьд газар дээр эд юмсын эрх хэрэгжих нөхцөл Эх газрын болон Англи-Саксоны эрх зүйтэй харьцуулахад бүрэн утгаар хэрэгжиж чадахгүй байна. Судалгааны үр дүнгээс харахад Нэгд, Монгол Улсад эд юмсын эрх Иргэний хуульд бүрэн агуулгаараа тусгагдсан гэж дүгнэн үзэж болох боловч Монгол Улсын түүхэн уламжлал, соёл, хэрэгцээ шаардлагыг тусгасан эд юмсын эрхийг хууль тогтоогчид тусгаагүй. Хоёрт, Монголын ард түмний газартай харилцах соёл, аж төрөх ахуй амьдрал нь нийтлэг болон иргэнлэг эрх зүйтэй харьцуулахад харилцан адилтгах боломжгүй онцлог харилцаа юм. Европын улс орнуудад газрыг баялаг гэж үзэж, газартай харилцах соёл, эрх зүйн ухамсрыг бий болгож чадсан байдаг бөгөөд эл газрын онцлог харилцаатайгаа эд юмсын эрхийг уялдуулан авч үзсэн байдаг. Гуравдугаарт, Зарим судлаачдын[14] хувьд газартай холбогдох эд юмсын эрхийн харилцаа гэр бүлийн, ахуйн амьдралын хүрээнд цэвэр итгэлцлийн үндсэн дээр хэрэгжиж байж болох юм гэж үзсэн байна.

[14] Д.Солонго. Иргэний эрх зүйн харилцаан дах узуфруктын эрх зүйн зохицуулалт. Шүүх эрх мэдэл (2014 он, дугаар 3), 53 дах тал

ЭХ СУРВАЛЖ:

Монгол хэлээр:

- Д.Солонго. Иргэний эрх зүйн харилцаан дахь узуфруктын эрх зүйн зохицуулалт. *Шүүх эрх мэдэл* 2014 он, дугаар 3
- Н.Лүндэндорж. Монголчуудын өмчлөх эрхийн үзэл сэтгэлгээний уламжлал, шинэчлэл. *Шихихутуг Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл*
- О.Амархүү. Монгол Улсад газар өмчлөх эрхийн уламжлал, шинэчлэлийн асуудал. *Шихихутуг Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл* 2005/1-2
- О.Амархүү. *Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй*. УБ. 2009 он.
- Р.Ганхуяг, Эндрю Картрайт. *Монгол Улсын газрын шинэтгэлийн асуудал: Бодлогын судалгаа.* УБ. Нээлттэй нийгэм форум. 2005 он.
- Х.Сэлэнгэ. *Ромын эрх зүй*. УБ. 1999 он.

Гадаад хэлээр:

- Barry Nicholas. *An introduction to Roman law*. Oxford University press. 1962 он
- Bram Akkermans. *The Principle of Numerus Clausus in European Property Law*. 2008. https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/1386614/guid-9388e80c-c577-4c74-a99b-0e27439bd792-ASSET1.0
- Max Radin, Fundamental Concepts of the Roman Law, *13 Cal. L. Rev. 207* (1925).
- John G.Sprankling. *Understanding Property law*. United States. 1999 он.

Шүүхийн шийдвэр:

- Баянгол, Хан-Уул, Сонгинохайрхан дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх. 2016 оны 05 сарын 10-ны өдөр. Дугаар 3856 www.shuukh.mn

Цахим эх сурвалж:

- https://burtgel.gov.mn/ - Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын албан ёсны цахим хуудас.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

LAND, BEING THE BASIS OF THINGS RIGHTS

A.Tuvshintugs
Lawyer, Tuvshintugs and Gankhurel Attorney LLC

ABSTRACT:

In Mongolia, the conditions for the implementation of things rights on land are not fully implemented in comparison with countries with continental and Anglo-Saxon legal systems. According to the results of the research, it can be concluded that things rights are fully reflected in the Civil Code in Mongolia, but depending on Mongolia's historical traditions, culture and needs, the land is not used as a basis for things rights in practice. Second, the culture and lifestyle of the Mongolian people in relation to land is a special relationship that cannot be compared to that of continental and Anglo-Saxon law systems. In European countries, the land has been considered a resource, and cultural and legal awareness of land relations has been established, and property rights have been linked to the specific nature of the countries. Third, some researchers believe that things rights related to land can be implemented on the basis of pure trust in family and domestic life.

KEYWORDS:

Land, Things Rights, Limited Rights, Asian Production Methods.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

БНХАУ-ЫН "ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ"-ИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫГ ХАМГААЛАХ ТАЛААРХ ЗААЛТ, ТҮҮНИЙ АЧ ХОЛБОГДОЛ

Г.Намуунзул
БНХАУ-ын Зүүн Хойд бүсийн Ойн их сургуулийн магистрант

ТОВЧЛОЛ:

Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс /цаашид "Хятад Улс" гэх/ нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг ашиглаж гадаадад нээлттэй байх, нээлттэй эдийн засгийн шинэ тогтолцоо байгуулах, цаашдын хөгжлийн шаардлагын дагуу баталсан "Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль"-ийг 2020.01.01-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжүүлж байна. Энэхүү шинэ хуулийн ололт амжилт "Хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах" тал дээрх шинэлэг заалтууд түүний ач холбогдолыг нийтлэлдээ тусгахыг зорилоо. Тэр дундаа хөрөнгө хураан авах, мөнгөн гуйвуулга, оюуны өмчийг хамгаалах, хуулийн хариуцлага, засгийн газрын оролцоо, шүүхэд хандах, худалдааны холбоо нийгэмлэг байгуулах болон бусад үйл ажиллагаанд сайн дураараа оролцох зэрэг асуудлууд дээр хэрхэн шинэлэг заалтуудыг боловсруулан баталсан зэргийг түлхүү тусгасан болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Хууль ёсны эрх ашиг, гадаад хөрөнгө оруулагч, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, эдийн засаг, Хятад Улс , ажлын хэсэг

УДИРТГАЛ

Гадаадын хөрөнгө оруулалт нь дэлхийн зах зээл дээр улсуудын өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж, энэ чанараараа гадаад худалдаа бизнесийн үйл явцад хүчтэй нөлөөлөх болсон энэ үед Хятад Улс шинэчилсэн хуулийн төслөө баталж "Хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх" ба "Хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах" гэсэн хоёр тусгай бүлэг оруулж гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүд хууль зүйн хувьд эрх тэгш байх, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүдийн шүүхэд зарга мэдүүлэх[1]

[1] Зарга мэдүүлэх - Хэрэг хянан шийдвэрлүүлэхээр өргөдөл хүсэлт гаргах

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

давж заалдах[2] эрхийг нээж өгсөн нь Хятад Улсын Засгийн газрын нээлттэй байх үзэл санааг дахин нотолж, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг сайшааж буйг харуулж, Хятад Улсад хөрөнгө оруулалт хийх таатай нөхцөлийг гадаадын хөрөнгө оруулагчдад олгож байна. Энэ мэтчилэн олон шинэлэг заалтууд уг хуульд тусгасан байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1979 онд Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлаар / цаашид “БХАТИХ” гэх / Хятад Улсад анх удаа гадаадын хөрөнгө оруулалт болон гадаадын хөрөнгө оруулагчтай хамтран ажиллах аж ахуйн нэгжүүд түүнтэй холбогдох хуулийг баталсан нь “Хятад-Гадаадын хамтарсан аж ахуйн нэгжийн тухай хууль”, “Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль”, “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн тухай хууль” /цаашид “Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай гурван хууль” гэх/ байсан юм. Уг хууль нь “Хамтарсан хөрөнгийн гэрээ, үндсэн дүрэм, компанийн тухай хууль, гадаад валют” зэрэг олон агуулгыг хамарсан ерөнхий хууль юм. Өөрчлөлт шинэчлэлтээс хойш "Компанийн тухай хууль" , "Гадаад валютыг удирдах тухай хууль" батлагдсан бөгөөд татвар хураамж, импорт, экспорт зэрэг олон хууль тогтоомж гарсан нь энэ хуультай зөрчилдөж байсан учир энэхүү хуулийг шинэчлэн одоогийн өөрчлөлт, бодит байдалтай уялдуулан зохицуулсан юм.[3]

Гэсэн хэдий ч өнгөрсөн 40 жилийн хугацаанд буюу 2018оны эцэс гэхэд Хятад Улсад нийт 960,000 орчим гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж байгуулагдаж, 2.1 их наяд ам.доллар түүнтэй тэнцэх хөрөнгө оруулалт орсон байна. Мөн Хятад Улсын бизнесийн орчны дэлхийн зэрэглэл 32 байраар урагшилжээ. [4]

Гадаадын хөрөнгө оруулалтад хамаарах тусгай арга хэмжээнүүд нь эхний шат буюу бүртгүүлэх, зөвшөөрөл авах шатанд хамаарах боловч нэгэнт хөрөнгө оруулсны дараа үндсэнд нь дотоодын буюу гадаадын хөрөнгө оруулалт гэж ялгаварладаггүй.[5] Хятад Улс мөн адил шинэ хуульдаа энэхүү бодлогыг тусгасан нь хөрөнгө оруулагч нарыг татах бас нэгэн нөхцөл болж байна.

Сайн хууль бол бизнесийн хамгийн таатай орчин юм[6]. Гадаадын хөрөнгө оруулагчид ашиг сонирхлоо баталгаатай байлгахыг хүсдэг. Энэхүү хүсэл сонирхолд уялдуулж хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах заалт оруулж өгсөн нь Хятад Улсад хөрөнгө оруулалт хийх боломжийг гадаадын хөрөнгө оруулагчдад нэмэгдүүлж байна. Үүний үр дүнд Хятад Улс өнгөрөгч нэгдүгээр сард 12 тэрбум 68 сая ам.долларын гадаадын хөрөнгө оруулалт татсан байна. Энэ нь өнгөрсөн оны мөн сарынхтай харьцуулахад 2.2 хувиар өссөн үзүүлэлт ажээ. Мөн эх газрын Хятадын эдийн засагт оруулсан хөрөнгө оруулалтын дийлэнх хувийг Сингапур /40.6 хувиар өссөн/, БНСУ / 157.1 хувиар / болон Япон улсын / 50.2 хувиар / оруулсан хөрөнгө оруулалт эзэлж байна. Түүнчлэн “Бүс ба зам” санаачилгад нэгдсэн орнууд,[7] Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын холбооны гишүүн орнуудын оруулсан хөрөнгийн хэмжээ тус тус 31.3 хувь болон 44.8 хувиар өсжээ. [8]

Бизнесийн төрлөөр аж ахуйн нэгжийг ялгалгүй адил бус аж ахуйн нэгжийн хооронд эрх тэгш өрсөлдөх боломж нээж өгсөн. Урьд өмнө гадаад хөрөнгийн талаар хууль батлахдаа заримдаа дотоодынхоос илүү хөнгөлөлттэй, зарим тохиолдолд сул байсан. Энэ удаа шинэ хууль гарснаар гадаадын хөрөнгө оруулалт болон Хятадын хөрөнгө оруулалтыг эрх тэгш болгож, зах зээлийн өрсөлдөөний шударга байдлыг бий

[2] Давж заалдах - Шүүхийн шийдвэрийг үл зөвшөөрөн хуулийн дагуу эсэргүүцэл гаргах
[3] 宋晓燕, *中国外商投资制度改革,* 从外资 “三法” 到《 外商投资法》, 2019
[4] 杂志, *环球*, 2019 年 4 月 3 日出版的, 第 7 期
[5] Б.Санжмятав, *Олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалт,* УБ, 2006, 131 дахь тал
[6] 教育部, *法律基础教程,* 2003, 高等教育出版社, 23 页
[7] “Бүс ба зам” санаачилга хэрэгжиж эхэлснээсээ хойш 125 улс, олон улсын 29 байгууллагыг эгнээндээ нэгтгэсэн.
[8] Үндэсний мэдээллийн МОНЦАМЭ агентлаг 2020.02.17 өдрийн нийтлэл

болгосон.[9] Гадаадын хөрөнгө оруулалт улс орны аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй байдлаас сэргийлэхийн тулд хэрэгжүүлж болохуйц арга хэмжээний талаар тодорхойлж, улс орны аюулгүй байдлыг хамгаалах талаарх шийдвэрт давж заалдах эрхгүй болгож хуульчилсан.

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйл, Хятад-Гадаадын хамтарсан үйлдвэрийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл "Төр гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хамтарсан үйлдвэрийг улсын өмчлөлд оруулахгүй, онцгой нөхцөл байдалд гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүд хамтарсан үйлдвэрүүд түүний өмчийг хуулийн дагуу хураан авч, зохих нөхөн төлбөрийг олгож болно. " гэж заасан байна. Энэхүү хуулийг өмнөх хуулийн заалтуудтай харьцуулж үзвэл төлөвлөгөөт эдийн засгийн үеийн хэт нэг талыг барьсан үзэл баримтлал, гадаадад нээлттэй бус байдлыг халж "хууль тогтоомжийн дагуу", "цаг тухайд нь" нөхөн төлбөрийг шударгаар, үндэслэлтэй олгох болсон нь хөрөнгө оруулагч нарт чухал ач холбогдол бүхий заалт болсон байна. Энэ нь Монгол Улсын ГХОтХ 6.3, 6.4 дэх хэсэгт заасантай ижил төстэй боловч Монгол Улсын ГХОтХ 6.5 дах хэсэгт "Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийн 6.4-т заасны дагуу дайчлан авсан хөрөнгийн нөхөн олговрыг тухайн хөрөнгийг дайчлан авсан үеийн буюу энэ тухай хөрөнгө оруулагчид, эсхүл нийтэд мэдэгдэх үеийн зах зээлийн үнэлгээгээр тооцож, үнийн хамт төлнө." гэж заасан байна.

Улс бүр өөрийн хөгжлийн түвшин, нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлагаас хамаарч гадаадын хөрөнгө оруулалтыг өөр өөр зорилгоор оруулдаг. Оруулсан хөрөнгө оруулалтаа хамгаалах, дэмжих эрх зүйн зохицуулалт сайтай байх нь хөрөнгө оруулалт татах гол хөшүүрэг болдог. Аливаа хөрөнгө оруулалтын эцсийн зорилго бол оруулсан хөрөнгийн эрхийг хадгалах, ашиг олох явдал юм.[10] Тиймээс Хятад Улсын ГХОтХ-д "Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах" тусгай бүлэг оруулсан. Хятад улсын хувьд өндөр хөгжилтэй орны жагсаалтад багтдаг тул техник технологийн шинэчлэл хийх, өрсөлдөх чадвараа хүчтэй болгох, шинээр зах зээл эзэлж авах зэрэг дэлхийн хэмжээнд олж авсан байр сууриа бэхжүүлэхэд зориулж гадаадын хөрөнгө оруулалтыг оруулдаг[11] тиймээс нэгэнт оруулсан хөрөнгө оруулалтыг хамгаалж хамтран ажиллах тал дээр анхаарлаа хандуулж ажиллаж байна. Экспортыг хөгжүүлэх, мэргэжлийн туршлага олж авах нь хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах шалтгаан болдог орны хувьд дээрх ач холбогдол бүхий шинэ хууль батлаж хэрэгжүүлж байгаа нь тухайн улсад тохирсон заалтууд юм.

<u>Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн Гуравдугаар бүлэг "Хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах" :</u>

Хөрөнгө оруулалтыг урт хугацаанд хамгаалах, улсаас хөрөнгө оруулалтыг онцгой нөхцөлөөс[12] бусад тохиолдолд хураан авахгүй. Аливаа хөрөнгө оруулалтын тогтвортой байдал хөрөнгө оруулагчид нэн чухал асуудал тиймээс урт хугацаанд оршин тогтнох баталгааг хуулиар хамгаалсан улс оронд хөрөнгө оруулахыг хөрөнгө оруулагч нар илүүд үздэг. Хууль эрх зүйн орчин эрх тэгш талуудын тэнцвэрт эрх үүргийг хадгалсан байх нь хөрөнгө оруулагч татах боломжийг өсгөдөг. Энэхүү хуульд хөрөнгө оруулагчид эргэлзээ төрүүлэхгүй гадаадын хөрөнгө оруулалтыг баталгаатай байлгах нөхцөлийг бүрдүүлж өгсөн нь давуу тал болсон.

---

[9] Хятадын улс төр хуулийн их сургуулийн профессор Жао Шюй Дүн ярилцлага өгөх үеэр хэлсэн.

[10] Б.Санжмятав, *Олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалт,* УБ, 2006, 130 дахь тал

[11] Н.Отгонсайхан, *Олон улсын бизнес* , УБ, 2009, 408 дахь тал

[12] Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.20 Онцгой нөхцөлд улсаас олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөө хуулийн дагуу гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтыг хураан авах болон албадан хэрэглэж болно. Хураан авах болон албадан хэрэглэх үйл ажиллагааг хууль ёсны дагуу явуулах мөн цаг тухайд нь шударга зүй ёсны нөхөн олговор олгоно.

Хятад улсын нутаг дэвсгэр дэх хөрөнгө оруулалт болон бусад гуйвуулгыг гадаад валютаар чөлөөтэй гуйвуулж болно.[13] Өмнө байсан зөвхөн ардын зоосоор (Юань) гуйвуулга хийх гэсэн хавчигдмал зүйлийг үгүй болгосон. Ингэснээр гадаадын хөрөнгө оруулагчид хөрөнгөө шууд өөрсдийн валютаар түргэн шуурхай гуйвуулах боломжтой болсон. Валютын хяналтыг тасралтгүй сулруулж байгаа нь гадаадын бизнес эрхлэгчдэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд нөлөөлж байна.

“Оюуны өмчийг хамгаалах, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг улсаас дэмжин хамтран ажиллана. Хамтын ажиллагааны нөхцөлийг харилцан зөвлөлдөж шийдвэрлэнэ”[14] зэрэг хөрөнгө оруулагчид таатай нөхцөлийг бүрдүүлсний зэрэгцээ хууль зөрчсөн аливаа үйлдэлд хатуу хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилжээ. Хууль зөрчсөн үйлдэлд тооцох хариуцлага өндөр байх нь хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх шилдэг аргуудын нэг юм.[15] Дэлхий нийтээр оюуны өмчийг өмчийн түвшинд эрх зүйн зохицуулалт хийж хамгаалдаг ч энэ тал дээр Хятад болон Монгол улс харьцангуй хожуу хамгаалж эхэлсэн. Хэдий тийм ч олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн дүрмийн дагуу дотоодын болон гадаадын оюуны өмчийг хуулийн дагуу хамгаалж байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх тусгай механизм байгуулж ажиллаж байна. Бүх шатны Ардын засгийн газарт үүрэг даалгавар өгч хуулийн дагуу эрхийг хасах эсвэл нэмэгдүүлж үл болно гэсэн байна.[16] Засгийн газрын үйл ажиллагааг хязгаарлах, засгийн газраас гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой зохицуулалтын баримт бичгүүдийг боловсруулахдаа хууль ёсны бөгөөд зохистой байдлыг тодруулах зорилготой заалт юм. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд засгийн газрын оролцоо бага байх тусам үйл ажиллагаа явуулахад дөхөм байдаг тул бизнесийг дэмжсэн чирэгдэл бага учруулах ач холбогдолтой заалт болсон байна.

Хуулийн дагуу гомдол гаргах, гомдлоо шийдвэрлүүлэх, зарга үүсгэж дахин давж заалдах эрхийг мөн нээлттэй болгосон.[17] Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүдэд гомдол гаргах, шүүхэд хандах эрхийг тодорхой болгох, гадаадын бизнес эрхлэгчдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах ач холбогдолтой. Өмнө хэрэгжиж байсан буюу “Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай гурван хууль”-д давж заалдах эрхийг хязгаарласан байсан нь илүү уян хатан болж шинэчлэгдсэн. “Монгол Улсын ГХОтХ 6.9 дэх хэсэгт Хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол хөрөнгө оруулагч нь төрийн байгууллагатай байгуулсан гэрээний харилцаанаас үүсэх

---

[13] Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.21 Гадаадын хөрөнгө оруулагч нь Хятад улсын нутаг дэвсгэр дэх хөрөнгө оруулалт болон санхүүжилт, ашиг орлого, бэлэн мөнгө, эд хөрөнгө, оюуны өмчийн эрхийн зөвшөөрөл ашигласан төлбөр, нөхөн олговор мөн буцаан олголт хуулийн дагуу авсан бол, нийт ашиг орлого зэргийг ардын зоос болон гадаад валютаар чөлөөтэй гуйвуулж болно.

[14] Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.22 Улсаас гадаадын хөрөнгө оруулагч болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн оюуны өмчийг хамгаална. Зохиогчийн эрх болон түүнтэй холбогдох эрх бүхий хүний хууль ёсны эрх ашгийг хамгаална. Оюуны өмчийн эрхэнд халдсан үйлдэлд хуулийн хариуцлага оногдуулна. Сайн дурын болон бизнесийн зарчимд үндэслэн гадаадын хөрөнгө оруулалтыг улсаас дэмжин техник технологийг хөгжүүлэхэд хамтран ажиллана. Техник технологийн хамтын ажиллагааны нөхцөлийг хөрөнгө оруулалтын эрх тэгш байдлыг мөрдлөг болгон харилцан зөвлөлдөж шийдвэрлэнэ. Засаг захиргааны байгууллага түүний ажилтан албан хаагч нь захиргааны арга барилыг ашиглан техник технологийг бусдад албадан шилжүүлж үл болно.

[15] 樊涛, *中国商法总论*, 法律出版社, 2019, 第二版

[16] Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.24 Бүх шатны ардын засаг түүний холбогдох салбар байгууллага гадаадын хөрөнгө оруулалтад холбогдох стандартын дагуу бичиг баримт боловсруулах мөн хууль тогтоомж хуулийн заалтуудад нийцсэн байх ёстой; хууль цааз, засаг захиргааны хууль тогтоомжийг мөрдлөг болголгүйгээр гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хууль ёсны эрхийг хасах эсвэл үүргийг нэмэгдүүлж үл болно, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хэвийн үйлдвэрлэл эрхлэх үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцож үл болно.

[17] Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.26 Улсаас гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн гомдол гаргах ажлын хэсгийг байгуулж, цаг тухайд нь гадаадын хөрөнгө оруулагч эсвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн асуудлыг шийдвэрлэх, харилцан зөвлөлдөж улс төрийн бодлогын арга хэмжээ авах. Засаг захиргааны байгууллага түүний ажилтан албан хаагч гадаадын хөрөнгө оруулагч эсвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн хууль ёсны эрхэнд халдсан гэж үзвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж ажлын хэсэгт өргөдөл гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй мөн хуулийн дагуу өргөдөл гөргөх дахин авч хэлэлцэх, захиргаанд зарга үүсгэж болно.

маргааныг талууд харилцан тохиролцсоны дагуу гадаадын, эсхүл дотоодын арбитрыг томилон шийдвэрлүүлэх эрхтэй" гэж заасан байдаг. Харин Хятад Улсын ГХОтХ-д зөвхөн тухайн засаг захиргааны нэгжид болон харьяа шүүхийн байгууллагад өргөдөл гомдолоо гаргах эрхтэй байна.

Хөрөнгө оруулагч нь Худалдааны холбоо нийгэмлэг байгуулах, сайн дурын үндсэн дээр холбооны үйл ажиллагаанд оролцох зэрэг нээлттэй эрхүүд үүссэн .[18] Тухайн хөрөнгө оруулагч нь өөрийн ашиг сонирхолд нийцсэн холбоо нийгэмлэг байгуулж, мөн элсэж орсноор тулгамдаж буй асуудлаа шийдвэрлэх, нийгмийн сайн сайхны төлөө үйл ажиллагаа явуулах боломжтой. Энэ нь дотоодын аж ахуйн нэгжүүдэд нээлттэй эрхүүдийг гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид тэгш олгож буйг харуулсан бас нэгэн шинэлэг заалт юм. Хятад Улс гадаад орнуудтай нээлттэй хамтран ажиллах бодлогын хүрээгээ тэлж байгаа бас нэгэн жишээ энэ юм.

Дээрх олон талт ач холбогдол бүхий "БНХАУ-н Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль" 6 бүлэг 42 заалттай уг хууль нь:

2018 оны 12 сарын 23-ны өдөр XIII дахь Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлын Чуулганы 7дахь хуралд "Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль" нэртэйгээр өргөн барьж,

2019 оны 1 сарын 29-ний өдөр XIII дахь Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлын Чуулганы 8дахь хуралд дахин хэлэлцэж,

2019 оны 2 сарын 25-ны өдөр Үндсэн хуулийн хороог хуралдуулж, 8дахь хуралд өргөн барьсан хуулийн төслийг хэлэлцүүлж тал бүрийн санал оруулснаар "БНХАУ-н Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль" нэртэйгээр дахин засварласан.

2019 оны 3 сарын 8-ны өдөр Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Байнгын хорооны дэд дарга Жан Ван Чэнь өргөн барьсан хуулийн талаар тайлбар хийсэн.

2019 оны 3 сарын 15-ны өдөр XIII дахь Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлын Чуулганаар "БНХАУ-н Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль" батлагдсаныг БНХАУ-н ерөнхийлөгч Си Жиньпин /26 тоот тушаал/ зарлаж, 2020 оны 1 сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж байна.

ДҮГНЭЛТ

Хятад Улсын нутаг дэвсгэрт хөрөнгө оруулагчийн хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн өмчлөх эрхийг хамгаалах, онцгой нөхцөлөөс бусад үед хөрөнгө оруулалтыг хураан авахгүй, онцгой нөхцөлд хөрөнгө хураан авсан бол нөхөн олговор олгох болсон нь хөрөнгө оруулагч нарт өөрийн хөрөнгөө эрсдэлгүй баталгаатай байлгах боломжийг олгож буй маш чухал заалт юм. Хятад Улсын хувьд бодит шаардлагын үндсэн дээр улсаас гадаадын хөрөнгө оруулагчийн оюуны өмчийг хамгаалах заалт шинэ хуульд нэмэлтээр оруулсан. Мөн "Гадаадын хөрөнгө оруулагч нь Хятад Улсын нутаг дэвсгэр дэх хөрөнгө оруулалт болон санхүүжилт бусад орлого зэргийг гадаад валют болон ардын зоосоор чөлөөтэй гуйвуулж болно" гэсэн нь бас нэг талаараа тухайн аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө орлогыг хянах арга юм. Хөрөнгө оруулагч нарт чирэгдэл учруулахгүйгээр холбогдох бичиг баримтыг шалгах ажлын хэсэг гаргасан бөгөөд бүрдүүлэх бичиг баримт тодорхой ойлгомжтой, түүнд мэдээлэл өгөх

[18] Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 3.27 Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж нь хуулийн дагуу худалдааны эвсэл клуб, нийгэмлэг холбоо байгуулж мөн сайн дураараа оролцож болно. Холбоо нийгэмлэг нь хуулийн дагуу буюу зохих дүрэм журмын дагуу үйл ажиллагаа явуулах өргөжүүлэх, хамгаалах, гишүүнтэй байх хууль ёсны эрхтэй.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

харилцаа холбооны ажилтан мэргэшүүлж байгаа нь чухал ач холбогдолтой юм. Өмнө хэрэгжиж байсан хуульд оюуны өмчийг хамгаалах тусгай заалт байгаагүй учир энэ талын олон маргаан гардаг байсан. Шинэ хуульд тодорхой заалтууд орсон тул бусад хуультай уялдуулж энэ тал дээр анхаарал хандуулж ажиллаж эхэлсэн байна. Мөн шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлүүлэх тал дээр зөвхөн гадаадын хөрөнгө оруулагч нарт зориулсан тусгай гомдол хүлээн авах ажлын хэсэг бий болгосон нь хөрөнгө оруулагч нарт ямар их ач холбогдол өгч буйн илрэл гэж үзэж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж худалдааны холбоо нийгэмлэг байгуулах эрхийг нээж өгсөн нь дотоодын хөрөнгө оруулагчтай тэгш эрхтэйгээр үйл ажиллагаа явуулах боломжийг нээж өгсөн зэрэг чухал ач холбогдол бүхий шинэлэг заалтууд “БНХАУ-н Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль”-д тусгагдсан байна.

Хятад Улс нь хурдацтай хөгжиж байгаагийн хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг оруулж бүх талаар туршлагаа ахиулах улс төрийн бодлогоо хэрэгжүүлэхийн сацуу дэлхийн бусад орнуудад их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийдэг. Хууль эрх зүйн орчин шинэчлэгдсэн тул цаашдаа Хятад Улсад хөрөнгө оруулалтын шинэ эрин нээлттэй байна гэж бодож байна. Энэхүү шинэ хууль нь бусад холбогдох хууль тогтоомжуудтай зөрчилдөхөөргүй болсон тул маргааны асуудал багасах мөн хөрөнгө оруулагч нарт тогтвортой урт хугацаанд үйл ажиллагаа явуулах таатай орчин нөхцөл бүрдсэн гэж харж байна.

САНАЛ

Шинэчлэн найруулсан “БНХАУ-н Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль”-д гадаадын хөрөнгө оруулагч нарт зориулсан тусгай ажлын хэсэг байгуулж, зөвлөгөө мэдээлэл өгөх, санал гомдол хүлээн авч шийдвэрлэх зэрэг чухал хэсэг тусгагдсан. Үүнийг Монгол Улсад хэрэгжүүлбэл хөрөнгө оруулагч нарт тодорхой цэгцтэй мэдээлэл өгөх, бүрдүүлэх бичиг баримт болон хөрөнгө оруулагчид тавигдах шаардлага зэрэг бусад асуудлууд дээр илүү ойлгомжтой хүртээмжтэй болж, нэг дор нэгдсэн мэдээллийг хүргэж гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой бүхий л асуудлыг шийдвэрлэхэд дөхөм болно. Мөн гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх ажилтан албан хаагч тэдгээртэй холбоотой бусад ажил эрхэлж буй хүмүүсийн ажлын ачааллыг бууруулж зөвхөн нэг зүйл рүү хандаж үр бүтээлтэй ажиллахад тус болох болов уу гэсэн санал дэвшүүлж байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэлээр:

- Н.Отгонсайхан. *Олон улсын бизнес*. УБ. 2009 он.
- Б.Санжмятав. *Олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалт*. УБ. 2006 он.

Гадаад хэлээр:

- 宋晓燕, *中国外商投资制度改革*, 从外资 "三法" 到《 外商投资法》, 2019
- 张荣芳,叶子, *外资法的选择,* 南非改革《 投资保护法案》, 2020 北京科技大学学报
- 国务院法制办公室, *中华人民共和国常用法律法规规章司法解释大全,* 2018, 中国法制出版社
- 教育部, *法律基础教程*, 2003, 高等教育出版社
- 樊涛, *中国商法总论*, 2019, 法律出版社
- *中华人民共和国外商投资法,* 2019, 法律出版社
- 程超凡, *英-汉-汉-英双向法律词典*, 2019, 法律出版社
- 杂志, *环球,* 2019, 第 7 期

Цахим эх сурвалж:

1. http://mongol.cri.cn/ -Монгол радио
2. http://guur.mn/ - Онлайн хүрээ
3. http://www.xinhuanet.com/ -ШинХуа мэдээ
4. http://www.nso.mn/ - Монгол Улсын үндэсний статистикийн хороо
5. https://www.mglbar.mn/ -Монголын хуульчдын холбоо
6. http://cdmd.cnki.com.cn/- Эрдэм шинжилгээний ажил
7. https://baike.baidu.com/ - Мэдлэг мэдээлэл
8. http://www.gov.cn/ -Хятадын Засгийн газрын сайт
9. https://www.sohu.com/ -Мэдээний сайт
10. https://www.legalinfo.mn/law- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

INVESTMENT PROTECTION ARTICLES AND SIGNIFICANCES OF THE LAW ON FOREIGN INVESTMENT OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

G.Namuunzul
LL.M. Candidate, NorthEast Forestry University, People's Republic of China

ABSTRACT:

The "Foreign Investment Law" adopted by the People's Republic of China /hereinafter referred to as "China"/ in accordance with the requirements of openness to foreign investment, the establishment of a new open economic system, and further development from January 1, 2020 is being implemented. The achievements of this new law and the innovative provisions on "Investment Protection" are intended to reflect its significance in the article. In particular, it introduces new provisions on confiscation, remittances, intellectual property protection, legal liability, government involvement, access to justice, the establishment of trade unions and voluntary participation in other activities.

KEYWORDS:

Legitimate Interests, Foreign Investors, Foreign Investment Enterprise, Economic, People's Republic Of China, Working Mechanism

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ПРОКУРОРЫН ЗЭРЭГ ДЭВИЙГ ХАРЬЦУУЛАН СУДЛАХ НЬ

Ц.Мөнхбат
УЕПГ-ын сургалт хариуцсан прокурор, хууль зүйн ухааны доктор

ТОВЧЛОЛ:

Прокурорын зэрэг дэв олгох үйл ажиллагаанд гарч буй тулгамдсан асуудлыг судалсны үндсэн дээр тэдгээрийг шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлага байгааг тогтоосон болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Үндсэн хууль, Прокурорын тухай хууль, Прокурорын зэрэг дэв

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын прокурорын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно хэмээн 1992 оны Үндсэн хуульд[1] тунхагласан байна. Прокурор үйл ажиллагаандаа хуулийг нэг мөр хэрэглэх, хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх, хараат бус байх, ил тод нээлттэй байх зарчмыг [2]хангах болон прокурорын байгууллагын Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт эрүүгийн болон зөрчлийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нэг мөр хангуулах, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүрэг бүхий, хараат бус бие даасан шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч[3] субъект болохын хувьд прокурорын зэрэг дэвийн асуудал тодорхой байр суурь эзлэх ёстой гэж судлаачийн зүгээс үзсэн юм. Энэ нь хэдийгээр өнгөц харахад анхаарал татах асуудал биш мэт боловч прокурор хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ шударгаар биелүүлэхэд хүчтэй нөлөөлөл үзүүлэх хүчин зүйл болохыг судалгаагаар тогтоож, оршиж буй тулгамдсан эмзэг асуудлыг тодорхойлж, түүнийг арилгахын тулд шийдвэрлэх арга замын талаар санал дэвшүүлж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны анхааралд хүргэхийг зорьсон болно.

[1] Монгол Улсын Үндсэн хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл 1992 №1
[2] Прокурорын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл 2017 №24
[3] Дурдсан эх сурвалж. 42 дугаар зүйл

Зэрэг дэвтэй холбоотой эрх зүйн баримтыг уламжлал талаас нь судлахуй

Прокурорын зэрэг дэв нь цол мөн эсэх талаар нэг мөр ойлголт нийгэмд тогтоогүй байна. Бусад эрх зүйн баримт бичигтэй харьцуулахад тухайлбал, “Цэргийн цол олгох журам”-ын[4] 1 дүгээр зүйлд: “Цэргийн цол нь цэргийн албан хаагчийн эрхэлж байгаа албан тушаалын ангиллын илэрхийлэл, түүний цэргийн боловсрол, цэргийн жинхэнэ алба хаасан хугацаанд харгалзуулсан зэрэг дэв мөн” хэмээн тодорхойлжээ. Үүнээс үзвэл төрийн аливаа албан хаагчийн зэрэг дэв болон цол нь агуулгын хувьд адил юм гэсэн дүгнэлтийг логикийн хувьд хийж болохоор байна.

А/ Прокурорын зэрэг дэвийн тухайд

Улсын прокуроруудаас гүйцэтгэх эрх, үүргийн дүрэм[5] нь 7 бүлэг, 44 зүйлтэйгээр[6] 1930 онд батлагдсанаар прокурорын байгууллага үүсч хөгжсөн гэж үздэг. Түүхэн эх сурвалжид судалгаа хийхэд 1930 оноос 1974 он хүртэл 44 жилийн хугацаанд прокуроруудад ямар нэг цол, зэрэг дэв олгогдоогүй байна. Учир нь Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1974 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн 358 дугаар зарлигаар баталсан *“Прокурорын байгууллагын прокурор, мөрдөн байцаах ажилтанд цол бий болгох тухай”*[7] журам хэрэгжсэнээр зэрэг дэв олгож эхэлсэн гэх үндэслэлтэй байна. Ахмад прокуроруудтай хийсэн фокус ярилцлагаас[8] үзэхэд тухайн үеэс 1993 он хүртэл прокурорын байгууллагад хуульч, ахлах хуульч, хууль цаазын дэд зөвлөх, хууль цаазын зөвлөх, хууль цаазын ахлах зөвлөх, төрийн хууль цаазын зөвлөх, төрийн хууль цаазын жинхэнэ зөвлөх гэсэн зэрэг дэвийн 7 төрөл байсан бололтой.

АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1976 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн 253 дугаар зарлигаар баталсан Прокурорын хяналтын тухай хуулийн[9] 61 дүгээр зүйлд “Прокурорын байгууллагын прокурор, мөрдөн байцаагч нар албан тушаалаар ангилсан цол хэрэглэнэ” гэсэн бий.

АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1988 оны 03 дугаар сарын 05-ны өдрийн 05 дугаар зарлигаар “Прокурорын байгууллагын прокурор, мөрдөн байцаагч нарыг урамшуулах, тэдэнд сахилгын арга хэмжээ авах журмын дүрэм”-ийг баталж,[10] түүний 04 дүгээр зүйлд “Прокурорын хяналтыг хүчтэй болгож, үр нөлөөг дээшлүүлэн хууль ёсыг бэхжүүлэх, эрх зүйн бусад зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийн шалтгаан нөхцөлийг илрүүлж, үр бүтээлтэй ажилладаг, прокурор, мөрдөн байцаагчийг сайшаан урамшуулна” гээд цол нэмэгдүүлэх тухай заасан байна. Түүнчлэн хэрэв зөрчил гаргавал цол бууруулж хасах /10 дугаар зүйл/ тухай ч дурдсан байна.

2002 оны “Прокурорын зэрэг дэв олгох дүрэм”[11]-ийн 2.2 дахь хэсэгт “Прокурорт зэрэг дэв олгохдоо прокуророор ажилласан хугацаа, мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар, прокурорын ёс зүйн хэм хэмжээг сахиж байгаа байдлыг харгалзана” гэж заасан хэрнээ мөн дүрмийн 2.4 дэх хэсэгт “Прокурорын албан тушаалын ангиллыг дээшлүүлэх, эсхүл бууруулах тохиолдолд урьд нь олгосон зэрэг дэвийг өөрчилж, шинэ албан тушаалын ангилалд тохирох прокурорын зэрэг дэвийг олгоно” гэсэн нь анхаарал татаж байна.

---

[4] Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 1999 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрийн 41 дүгээр зарлигаар батлагдсан.
[5] Энэхүү дүрмийг БНМАУ-ын Засгийн газрын 1930 оны 07 дугаар сарын 25-ны өдрийн 24 дүгээр хурлын тогтоолын 4 дүгээр зүйл ба мөн оны 08 дугаар сарын 14-ний өдрийн Улсын Бага хурлын Тэргүүлэгчдийн 25 дугаар тогтоолын 1 дүгээр зүйлээр баталсан байна.
[6] *Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжийн түүхэн эх сурвалж*, эмхэтгэл, УБ, 2020 он. 7 дахь тал.
[7] Энэхүү эрх зүйн баримт бичиг эх хувиар олдоогүй болно.
[8] Судалгааны материалаас авав.
[9] *БНМАУ-ын хуулиуд-1*, УБ, 1980 он. 710-722 дахь тал.
[10] *БНМАУ-ын зарлиг, тогтоол, журмын эмхэтгэл*, УБ, 1988 он, 136 дахь тал.
[11] Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2002 оны 148 дугаар зарлигийн 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Энд прокурорын албан тушаалыг өөрчлөх бүрд түүний урьд ажилласан хугацаа, мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар, ёс зүйн асуудлыг үл харгалзан зэрэг дэвийг өөрчилж байх санааг оруулсан нь өнөөг хүртэл мөрдөж ирсэн нь энэхүү өгүүлэлд дурдсан тулгамдсан асуудлыг бий болгосон байна.

Б/ Бусад салбарын зэрэг дэвийн тухайд

1. Зэрэг дэв олгох үндэслэл.

Судалгааны явцад зарим эх сурвалжид жишээлбэл,“Гаалийн улсын байцаагчийн албан тушаалын зэрэг дэв, түүний нэмэгдэл олгох журам”[12]-ын 4 дэх хэсэгт “Гаалийн улсын байцаагчид албан тушаалын зэрэг дэвийг олгохдоо төрийн албанд ажилласан нийт буюу тухайн албан тушаалын ангилалд ажилласан хугацаа, мэргэжлийн түвшний үнэлгээг харгалзана.”гэсэн бол “Монгол Улсын шүүхийн шүүгчийн зэрэг дэвийн дүрэм”[13]-ийн /Улсын Их Хурлын 05 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан/ 3 дахь хэсэгт” Шүүгчид зэрэг дэв олгохдоо албан тушаал, шүүгчээр ажилласан хугацаа, мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадвар, ёс зүйн хэмжээг сахиж байгаа байдлыг харгалзан олгоно.”[14] гээд ёс зүйн тухайд мэргэшлийн түвшин, ажил хэргийн чадварын дүгнэлтээр 4-өөс дээш үнэлгээ авсан, сахилгын болон захиргааны шийтгэл сүүлийн 2 жилд хүлээгээгүй байхыг тодотгосон байна.

Төрийн албаны тухай[15] хуулийн 21.3 дугаар зүйлд ”Зэрэг дэв олгохдоо төрийн албанд ажилласан буюу тухайн ангилалд ажилласан хугацаа, үйл ажиллагааны үр дүн мэргэшлийн түвшинг харгалзана” гэсэн байна.

Цэргийн албан хаагчид цол олгохдоо албан тушаалын цолны зэрэглэл, боловсрол, мэргэжилдээ дадлагажсан байдал, ажлын үзүүлэлт, хоёр цолны зэрэглэлийн дараагийн цолыг олгох бол тухайн албан тушаалд тэнцэж буй эсэх, офицерийн ёс зүй зэрэг шалгуурыг багтаасан тодорхойлолтыг үндэслэл болгохыг холбогдох журамд нь заажээ.

2. Зэрэг дэв бууруулахгүй байх үндэслэл

Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 153 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдаж мөрдөгдөж байсан “Гаалийн улсын байцаагчийн албан тушаалын зэрэг дэв, түүний нэмэгдэл олгох журам”[16]-ын 9 дэх хэсэгт “ ...Харин тухайн албан тушаалд мэргэжлийн түвшингээрээ тэнцэж байгаа боловч албан тушаалын ангиллаас доогуур албан тушаалын ажилд өөрийн хүсэлтээр болон ажлын зайлшгүй шаардлагаар шилжиж ажилласан гаалийн улсын байцаагчийн зэрэг дэвийг бууруулахгүй” гэсэн бол Монгол Улсын шүүхийн шүүгчийн зэрэг дэвийн тухай дүрэмд[17] “шүүгч сахилгын шийтгэл хүлээсэн бол түүний зэрэг дэвийг нэг шатаар бууруулна. Ийнхүү зэрэг дэвийг нь бууруулсан шүүгчид хуучин зэрэг дэвийг олгох асуудлыг сахилгын шийтгэлгүйд тооцогдсон дараа энэ дүрэмд заасны дагуу ердийн журмаар шийдвэрлэнэ...бусад тохиолдолд шүүгчийн зэрэг дэвийг бууруулахгүй” гэжээ. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын 2013 оны 12 дугаар сарын 24-ны өдрийн 204 дүгээр тушаалаар баталсан “Төрийн аудиторын байгууллагын албан тушаалын зэрэг дэв, нэмэгдэл олгох журам”-ын 2.10 дахь хэсэгт “Ажлын зайлшгүй шаардлагаар, удирдлагын санаачилгаар албан

[12]Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 153 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдаж, мөрдөгдөж байсан.
[13] *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл.* 9, 12 дугаар боть. 1995-1997 он, 2001 он, 170, 286 дахь тал.
[14] Шүүхийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2002 №29, Тухайн дүрэмтэй агуулга нь нэг байна.
[15] Төрийн албаны тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2018 №1
[16] Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 153 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан.
[17] Улсын Их Хурлын 1996 оны 05 дугаар тогтоолоор баталсан.

тушаалын ангилал буурч, шилжин ажилласан тохиолдолд олгосон зэрэг дэвийг хэвээр хадгалж болно”.

2002 оны Шүүхийн тухай хуульд[18] 33.4-д зааснаар шүүгчийн албан тушаал буурах тохиолдолд түүний зэрэг дэв буурахгүй, 2006 оны Шүүгчид зэрэг дэв олгох журам батлах тухай тогтоолд[19] сахилгын шийтгэл хүлээхээс бусад тохиолдолд шүүгчийн зэрэг дэвийг бууруулахгүй гэж тус тус заасан байна.

3. Зэрэг дэв бууруулах үндэслэл

“Гаалийн улсын байцаагчийн албан тушаалын зэрэг дэв, түүний нэмэгдэл олгох журам”-д “Сахилгын шийтгэл хүлээсэн, түүнчлэн мэргэшлийн түвшин, ажлын ур чадварын хувьд эрхэлсэн албан тушаалдаа тэнцэхгүй нь үнэлгээгээр тогтоогдсон тохиолдолд гаалийн улсын байцаагчийн зэрэг дэвийг бууруулж болно” гэсэн заалттай ба Шүүгчийн тухайд сахилгын шийтгэл хүлээсэн бол түүний зэрэг дэвийг нэг шатаар бууруулах ба энэ тохиолдолд сахилгын шийтгэлгүйд тооцогдсон дараа энэ дүрэмд заасны дагуу хуучин зэрэг дэвийг олгох эсэхийг ердийн журмаар шийдвэрлэж байв./1996 оны Монгол Улсын шүүхийн шүүгчийн зэрэг дэвийн тухай дүрэм/.2002 оны Шүүхийн тухай хууль болон 2006 оны Шүүгчид зэрэг дэв олгох журамд зааснаар сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгчийн зэрэг дэвийг 6 сараас 1 жилийн хугацаагаар бууруулж байжээ.

4. Өнгөрсөн сургамжаас үлгэр авах нь

2013 оны Цагдаагийн албаны тухай хуулийн[20] 34 дүгээр зүйлд “Цагдаагийн алба хаагчийн албан тушаалыг бууруулсан бол түүнд шинээр томилогдож байгаа албан тушаалын цолыг олгоно”гэсэн заалтыг тухайн үед цагдаагийн бие бүрэлдэхүүн хүчтэй эсэргүүцэж, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийж, нийгмийн анхаарлыг татсаны үр дүнд хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, дээрх заалт хүчингүй болж, цагдаагийн зөрчигдсөн эрх сэргээгдэж байсан түүхтэй билээ. Прокурорын байгууллагад үүссэн албан тушаалын шилжилт хөдөлгөөнөөр зэрэг дэв байнга буурдаг зохисгүй нийтлэг хандлага бий болсноос хойш 27 жил болжээ. Прокуроруудад цагдаагийн албан хаагчдын нэг адил тэмцэл өрнүүлэх нөхцөл боломж хомс ч, өөр хоорондоо шүүмжлэн хэлэлцэж байдаг нь бодитой болох нь судалгаагаар тогтоогдсон юм.

Олон улсын туршлага /ОХУ-ын жишээн дээр/

ОХУ-ын Прокурорын байгууллагын тухай хууль[21] 1992 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдөр батлагдсан ба хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Прокурорт...олгосон зэрэг дэвийг насан туршид нь хэвээр үлдээнэ.” хэмээн хуульчилсан байна. Энэхүү хуульд нийцүүлэн Оросын Холбооны Ерөнхийлөгч 2012 онд 1563 дугаар зарлиг гаргаж “ОХУ-ын прокурорын байгууллагын ажилтнуудад зэрэг дэв олгох журам”-ыг баталсан ба түүнд өмнөх зэрэг дэвтэй байсан хугацаа, мэргэшлийн түвшин тогтоосон дүн, албан тушаал, боловсролын байдал, прокуророор 6 сараас багагүй ажилласан байх зэрэг шаардлагыг тусгасан ажээ. Түүнчлэн прокурорын зэрэг дэвийг шагналын журмаар олгож болох ба хэрэв эрүүгийн хэрэгт татагдсан, зөрчлийн улмаар албаны шалгалт хийгдэж байгаа болон сахилгын шийтгэлтэй бол зэрэг дэв олгодоггүй. Прокурорын зэрэг дэвийг шүүхийн шийдвэрээр хүчингүй болгодог онцлогтой.

---

[18] Шүүхийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2002 №29
[19] Улсын Их Хурлын 2006 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдрийн тогтоолыг үзнэ үү.
[20] Цагдаагийн албаны тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2013.
[21] *Консультант Плюс-надежная правовая подержка*, Москва, 2020 он.

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж болон хуулийн төслийн тухайд

А/ Прокурорын тухай хууль тогтоомжид хийсэн шинжилгээ

Прокурорын тухай хуулийн[22] 54 дүгээр зүйлд "Прокурор нь төрийн хууль цаазын тэргүүн зөвлөх, төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх, хууль цаазын тэргүүн зөвлөх, хууль цаазын шадар зөвлөх, хууль цаазын итгэмжит зөвлөх, хууль цаазын ахлах зөвлөх, хууль цаазын зөвлөх, хууль цаазын дэд зөвлөхийн зэрэг дэвтэй байна. Төрийн хууль цаазын тэргүүн зөвлөх, төрийн хууль цаазын шадар зөвлөхийн зэрэг дэвийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, бусад зэрэг дэвийг **албан тушаалын ангилал, прокуророор ажилласан хугацаа, мэргэшсэн байдал, ур чадварыг** үндэслэн Улсын Ерөнхий прокурор олгоно. Прокурорын зэрэг дэвийг тогтоох, олгох журмыг Улсын Ерөнхий прокурор тогтооно" гэж хуульчилсан байна. Энд прокурорын зэрэг дэвийг ямар тохиолдолд бууруулах, хүчингүй болгох, эсхүл хэвээр байлгах талаар огт заагаагүй орхигдуулсан байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 08 дугаар зарлигаар баталсан "Прокурорын зэрэг дэв тогтоох, олгох журам"-д албан тушаалын ангиллын дагуу Улсын Ерөнхий прокурорын туслах прокурорт "хууль цаазын тэргүүн зөвлөх", ахлах прокурорт "хууль цаазын шадар зөвлөх," Нийслэлийн прокурорын газрын Ерөнхий прокурорт "хууль цаазын тэргүүн зөвлөх", Аймаг, дагнасан прокурорын газрын Ерөнхий прокурорт "хууль цаазын шадар зөвлөх," Аймаг, дагнасан прокурорын газрын Ерөнхий прокурорын орлогчид "хууль цаазын итгэмжит зөвлөх", Дүүргийн прокурорын газрын Ерөнхий прокурорт "хууль цаазын шадар зөвлөх," Дүүргийн прокурорын газрын Ерөнхий прокурорын орлогчид "хууль цаазын итгэмжит зөвлөх", Сум дундын Ерөнхий прокурорт "хууль цаазын итгэмжит зөвлөх" олгохоор заасан нь Прокурорын тухай хуульд заасан "...мэргэшсэн байдал, ур чадварыг үндэслэх" гэснийг зөрчиж, шууд утгаараа үгүйсгэсэн ба үүнийг журмын 2.9 дүгээр зүйлийн "Прокурорын албан тушаалын ангиллыг дээшлүүлэх, бууруулах тохиолдолд урьд олгосон зэрэг дэвийг өөрчилж, шинээр томилогдсон албан тушаалын ангилалд тохирох прокурорын зэрэг дэвийг олгоно" гэсэн нь нотолно. Мөнхүү журмын 2.2 дахь зүйлд "Албан тушаалын ангилал, прокурорын ажилласан хугацаанаас гадна тухайн прокурорын мэргэшсэн байдал, ур чадварыг харгалзах" гэж хуулийн үг үсгийг хуулбарласан нь хэлбэр төдий зүйл болох нь өнөөгийн практик хэрэгжилт харуулж байна.

Б/ Бусад хууль тогтоомж болон хуулийн төсөлд хийсэн шинжилгээ

Төрийн албаны тухай хуулийн[23] 44.3 дугаар зүйлд "Энэ хуулийн 44.1, 44.2-д заасны дагуу төрийн жинхэнэ албан хаагчийг шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулахдаа... зэрэг дэвийг бууруулахгүй" гэж хуульчилсан байна. Энэхүү хуульд нийцүүлэн УИХ-ын 2019 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрийн 21 дүгээр тогтоолоор баталсан "Төрийн захиргааны албан тушаалын зэрэг дэв, түүний нэмэгдэл олгох журам"[24]-ын "2.9-д Төрийн захиргааны албан хаагчаас өөрөөс нь үл хамаарах шалтгаанаар албан тушаал буурсан тохиолдолд төрийн захиргааны албан хаагчийн алба тушаалын зэрэг дэвийг бууруулахгүй, 2.6-д Төрийн захиргааны албан тушаалын зэрэг дэвийг алгасуулж олгохгүй. 2.8-д Төрийн албаны тухай хуулийн 44.1, (44.1.Албан ажлын зайлшгүй шаардлагыг үндэслэн төрийн жинхэнэ албан хаагчтай тохиролцож, эсхүл тухайн байгууллагад 10 ба түүнээс дээш жил нэг албан тушаалд ажиллаж байгаа албан хаагчийг

[22] Прокурорын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2017 №24
[23] Төрийн албаны тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2018. №1
[24] *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2019 №7

удирдлагын санаачилгаар төрийн албаны нэг байгууллагаас нөгөө байгууллагад тэдгээрийн удирдлагын хооронд харилцан тохиролцсоны дагуу шилжүүлэн ажиллуулж болно. Тайлбар: Энэ хуулийн 44.1-д заасан албан ажлын зайлшгүй шаардлага гэдэгт тухайн байгууллагад шаардлагатай байгаа мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, ур чадвар, туршлага бүхий хүний нөөцийг бүрдүүлэх, онцгой чухал буюу онц төвөгтэй албан даалгавар биелүүлэх, байгууллагын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах зэрэг нөхцөл, байдлыг ойлгоно.) 44.2 (44.2.Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг өөрийнх нь зөвшөөрснөөр төрийн байгууллага буюу тухайн байгууллагын нэгж хооронд тэдгээрийн удирдлагын харилцан тохиролцсоны дагуу ажлын тодорхой чиглэлээр 2 жил хүртэл хугацаагаар сэлгэн ажиллуулж болно. Хэрэв төрийн албан хаагч өөрөө буюу түүнийг сэлгэн ажиллуулж байгаа байгууллага хүсвэл анх илгээсэн төрийн байгууллага болон өөрийнх нь зөвшөөрснөөр сэлгэн ажиллуулах хугацааг 1 жил хүртэл хугацаагаар сунгаж болно.) заасны дагуу төрийн захиргааны албан хаагчийг шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах тохиолдолд тухайн албан хаагчийн албан тушаалын зэрэг дэвийг бууруулахгүй, 2.5-д Төрийн албанд ажилласан болон тухайн албан тушаалын ангилалд ажилласан хугацаа, үйл ажиллагааны үр дүн, мэргэшлийн түвшин, мэргэшүүлсэн багц сургалтад хамрагдаж төгссөн тусгай шаардлагыг хангасан бол албан тушаалын зэрэг дэвийг шинээр болон ахиулан олгоно, 3.2-д Төрийн захиргааны албан хаагчид дараах тохиолдолд албан тушаалын зэрэг дэвийг шинээр болон ахиулан олгохгүй. 3.2.1-д Зэрэг дэв олгох хугацаанд шалгуурыг хангасан боловч төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагаан үр дүн мэргэшлиийн түвшин хангалттгүй үнэлэгдсэн, 3.2.2-д Хууль тогтоомжийн дагуу сахилгын шийтгэл хүлээсэн төрийн албан хаагчийн сахилгын шийтгэлгүйд тооцох хугацаа дуусаагүй" гэж тодорхойлсон байна.

2017 оны Цагдаагийн албаны тухай хуульд[25] *"74.4 дүгээр зүйлд. Эрхэлж байгаа албан тушаал*, ажлын үр дүнг харгалзан ангилал, зэрэглэлээс дээгүүр болон хугацаанаас өмнө цагдаагийн алба хаагчид цагдаагийн цол олгож болно. 81 дүгээр зүйлд Цагдаагийн алба хаагчийн сахилгын хариуцлага- 81.4.3 хэсэгт Цагдаагийн цолыг бууруулах" тухай заажээ.

2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд[26] зэрэг дэвийн асуудал тусгагдаагүй байна. Харин сүүлийн жилүүдэд шүүхийн үйл ажиллагаатай холбоотой багц хуулиудыг өөрчлөх буюу нэгдсэн нэг хуультай болох тухайлбал, Шүүхийн тухай хуулийн төслийг хууль санаачлагчид хоёр хувилбараар Улсын Их Хуралд өргөн барьсан ба түүнд шүүгчид зэрэг дэв олгох заалтууд орсон байна. Хуулийн төслүүдийг шинжлэн судалбал, Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ төсөлд 48 дугаар зүйлд 48.3 хэсэгт "Шүүгчид зэрэг дэв олгохдоо албан тушаал, хуульч мэргэжлээр ажилласан хугацаа, ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшин , сахилгын зөрчилгүй байдлыг харгалзан үзнэ", 48.5 хэсэгт "Шүүгчийг шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулахдаа эрхэлж байгаа албан тушаалын цалин хөлс, зэрэг дэвийн бууруулахгүй." гэсэн бол Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан Шүүгчийн эрх зүйн байдал, сахилга, хариуцлагын тухай хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ төсөлд "20 дугаар зүйл 20.3. Шүүгчид зэрэг дэв олгохдоо албан тушаал, хуульч мэргэжлээр болон шүүгчээр ажилласан хугацаа, ажил хэргийн чадвар, ёс зүйн хэм хэмжээг сахиж байгаа байдлыг харгалзан үзнэ. 20.4 Шүүгчийн албан тушаал буурах тохиолдолд түүний зэрэг дэв хэвээр үлдэнэ. 20.5 Шүүгчийг шилжүүлэх сэлгэн ажиллуулахдаа эрхэлж байгаа албан тушаалын ангилал, зэрэглэл, цалин хөлс зэрэг дэвийг бууруулахгүй." гэж тус тус заасан нь зүйтэй болжээ.

[25] Цагдаагийн албаны тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2017 №8
[26] Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл, 2012 №11

ДҮГНЭЛТ

Зэрэг дэв бол цол бөгөөд урамшууллын том хөшүүрэг юм. Өргөсөн тангарагтаа үнэнчээр зүтгэж, ямарваа алдаа зөрчилгүй ажиллаж байгаа прокуроруудыг хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас өөр газарт албан тушаал бууран шилжих тохиолдолд албан тушаалын ангиллаар зэрэг дэвийг бууруулж байгаа нь тухайн албан хаагчийн гэр бүл, үр хүүхдэд гайхшрал дургүйцэл төрүүлэх, тухайн прокурор дүрэмт хувцсаа өмсөхөөс аль болох зайлсхийх, улмаар албандаа хүндэтгэлгүй хандах зэрэг сөрөг үр дагавар гардаг болох нь фокус уулзалтаар тогтоогдсон болно.Иймд төрийн бусад байгууллагын сайн туршлагыг судалж, *"Зэрэг дэв тогтоох, олгох журам"*-ыг шинэчлэн найруулж мөрдүүлэх зайлшгүй шаардлага байна.

Нөгөө талаар прокурорын зэрэг дэвтэй холбоотой энэхүү эмзэг асуудал нь Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн *"Хүнийг...албан тушаал /аар/ нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно"* гэсэн заалтыг зөрчсөн гэж үзэж болох талтай. Иймд төр хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцах үүргээ биелүүлэхэд хариуцлагатай, санаачилгатай байж зөрчлөө өөрөө арилгах ёстой.

Прокурорын зэрэг дэвийг гагцхүү гэмт хэрэг үйлдсэн нь нотлогдон шүүхийн шийтгэх тогтоол хүчин төгөлдөр болсон болон сахилгын шийтгэл хүлээн ажлаас халагдсан өдрөөс эхлэн хүчингүй болсонд тооцох нь шударга ёсонд нийцэх ба бусдаар насан туршид хэвээр байлгах нь хийсэн бүтээснээрээ бахархаж явах нэр төрийн хэрэг юм.

САНАЛ

1. Прокурорын тухай хуулийн 54 дүгээр зүйлд дараах заалтыг шинээр нэмж оруулах, *"54.4.* Прокурорыг шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах, албан тушаал буурах тохиолдолд зэрэг дэвийг бууруулахгүй. 54.5. Зэрэг дэв бууруулах сахилгын шийтгэлээс бусад тохиолдолд зэрэг дэв хэвээр үлдэнэ" гэх;

2. Прокурорын тухай хуулийн 54.2 дахь хэсгийг дараах байдлаар өөрчлөн найруулах, "Төрийн хууль цаазын тэргүүн зөвлөх, төрийн хууль цаазын шадар зөвлөхийн зэрэг дэвийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, бусад зэрэг дэвийг албан тушаалын ангилал, **мэргэжлээр болон** прокуророор ажилласан хугацаа, мэргэшсэн байдал, **ажил хэргийн** үр чадвар, **ёс зүйн хэм хэмжээг сахисан эсэхийг** үндэслэн Улсын Ерөнхий прокурор олгоно" гэх;

3. Холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүртэл сахилгын шийтгэлээс бусад байдлаар хүндэтгэх үзэх шалтгаанаар шилжих, сэлгэн ажиллуулахаар албан тушаал буурах тохиолдолд зэрэг дэв бууруулахыг түдгэлзүүлэх;

4. Прокурорын зэрэг дэв олгохдоо албан тушаалын ангиллыг түлхүү харгалзаж буй өнөөгийн практикийг зогсоох г.м эдгээр болно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 1992 №1.
- Шүүхийн тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 2002 №29.
- Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 2012 №11.
- Прокурорын тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 2017 №24.
- Цагдаагийн албаны тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 2017 №8.
- Төрийн албаны тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл* эмхэтгэл. 2018 №1.
- Улсын Их Хурлын 1996 оны 05 дугаар тогтоол.
- Улсын Их Хурлын 2006 оны 06 дугаар сарын 15-ны өдрийн тогтоол.
- Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 153 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 1999 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдрийн 41 дүгээр зарлиг.
- Монгол Улсын Засгийн газрын 1997 оны 153 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2002 оны 148 дугаар зарлиг.

Монгол хэлээр:

- *Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжийн түүхэн эх сурвалж*. эмхэтгэл. УБ. 2020 он.
- *БНМАУ-ын хуулиуд-1*. УБ. 1980 он.
- *БНМАУ-ын зарлиг, тогтоол, журмын эмхэтгэл.* УБ. 1988 он.
- *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл*. 9 дүгээр боть. УБ. 1995-1997 он.
- *Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл*. 12 дугаар боть. УБ. 2001 он.

Гадаад хэлээр:

- Консультант. *Плюс-надежная правовая подержка*. Москва. 2020 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

COMPARATIVE STUDY OF PROSECUTOR'S RANKS

Ts.Munkhbat
Ph.D., Prosecutor, The State General Prosecutor's Office of Mongolia

ABSTRACT:

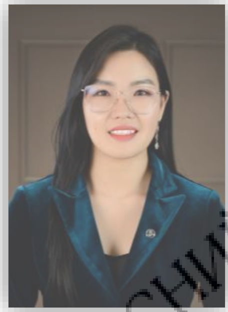
Based on the study of the issues arising in the process of awarding the rank or degree of the prosecutor, it was determined that there is a necessity to resolve them.

KEYWORDS:

Constitution, Law on Prosecutors, Prosecutor's Ranks

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ХОРИГИЙН ХЭЛБЭР, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЛЭЭ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



Б.Сүндэръяа
МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант

ТОВЧЛОЛ:

Дэлхий нийтийг хамарсан ардчилсан хөдөлгөөний түрэлтээр Монгол Улсад ардчилсан хувьсгал гарч, Монгол Ардын Хувьсгалт намын Төв Хорооны Улс төрийн товчоо огцорч Монгол дахь тоталитар дэглэм унаснаар Ардын Их Хурлаас 1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль дахь нэг намын дангаар ноёрхлыг бэхжүүлсэн заалтыг халж, улс төрийн олон ургалч ёс, иргэдийн улс төрийн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрсөн өөрчлөлтийг оруулсан нь Монгол Улсын төрт ёсны хөгжлийн шинэ зурвас үеийн эхлэл болсон. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг батлан гаргаснаар Монголын ард түмэн хуучин байгууллыг үндсээр нь халж, Монголын төр, нийгмийн байгууллыг ардчиллын үндсэн дээр шинэтгэж, оршин хөгжихүйц цаашдын чиг баримжаа, үндэс зарчмуудыг тогтоож, нийтээр дагаж баримтлах улс төр, эрх зүйн хэм хэмжээний бат үндсийг тавьж чадсан юм. Ийнхүү Монгол орон улс төрийн ардчилсан дэглэм, зах зээлийн эдийн засагтай, иргэний ардчилсан нийгэмд шилжих замыг эргэлт буцалтгүй сонгосон. Гагцхүү ардчилсан тогтолцоотой улс л Үндсэн хуульт төртэй байж чадна. Иймээс Үндсэн хуульд заасны дагуу Монгол Улс нь нэгдмэл байгууламж бүхий тусгаар тогтносон, бүрэн эрх, бүгд найрамдах улс мөн.

Харин өнөөдрийн Монгол Улсын засаглалын хэлбэрийг тогтооход Ерөнхийлөгчийн институц чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Гагцхүү Ерөнхийлөгчийн институцийн үйл ажиллагааны илрэн гарах гадаад хэлбэрийн нэг нь Ерөнхийлөгчийн хориг билээ. Хоригийн тухайд өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд төдийлөн судлагдаагүй боловч практикт багагүй хэрэглэгддэг эрх зүйн үр дагавар агуулсан баримт бичиг юм.

Иймд Парламентын Бүгд Найрамдах засаглалтай, ардчилсан дэглэм бүхий Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн хоригийн хэлбэр хэрхэн хэрэглэгдэж буй суурь ойлголт, түүний эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан судлах шаардлага нэн тэргүүнд тулгамдаж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Монгол Улс, Ерөнхийлөгчийн институц, хориг, хоригийн объект, тулгамдсан асуудал

I. ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ИНСТИТУЦ

Дэлхийн улс орнуудад Ерөнхийлөгчийн институт нь төрийн тэргүүний эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийн аль нэгийг эсхүл хослуулан хэрэгжүүлдгээс шалтгаалан төрийн засаглалын хэлбэр тогтоогддог тул Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн хоорондын харилцааны асуудлыг Үндсэн хуулиар тухайлан зохицуулах шаардлагатай.[1] Төрийн онол, Үндсэн хуулийн эрх зүйд төрийн тэргүүнийг дангаар /1990 оноос өнөөг хүртэл/ болон хамтын тэргүүн /1924-1990/ гэж 2 ангилдаг.[2] Монгол Улс нь хаант засгаас хойш 66 жилийн турш хамтын тэргүүнээр удирдуулж явсан.

Тодруулбал ийнхүү хамтын тэргүүнээр удирдуулж явсан нь тухайн үед намын нэрээр улсын тэргүүний үүргийг гүйцэтгэж байсан гэх учир дутагдалтай тал ажиглагддаг. Харин Монгол Улсын төрийн тэргүүний талаарх үзэл баримтлалыг улс төрийн ерөнхий чиглэлээс мэргэжлийн төвшинд хүртэл үе шаттай зохион боловсруулж, хууль тогтоох замаар шийдвэрлэсэн[3] нь дэвшилтэт алхам болсон. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институт бий болгох санаа анх ийнхүү гарч, парламентын засагт улсын ерөнхийлөгчийн хувилбар илүү зохистой хэмээн үзэж түүний статусыг 5 зүйл, бүрэн эрхийг 17 дэд зүйлээр тодорхойлсон төслийг санал болгосон юм.[4]

Мөн Ерөнхийлөгчийн институц албан ёсоор нам бус үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай ч 1992 оноос хойших түүхэнд нэлээд улс төржсөн болон бодлогод чиглэсэн институц байсныг үе үеийн ерөнхийлөгчдийн үйл ажиллагаанаас харж болно.[5] Мөн хууль санаачлах болон хуульд хориг тавих бүрэн эрхийг 1992 оны Үндсэн хуулиар хуульчилсан явдал нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд үлэмж нөлөөтэй бөгөөд Парламентын Бүгд Найрамдах улсын хүчтэй эрх мэдэлтэй Ерөнхийлөгчтэй улсын ангилалд зүй ёсоор багтах үндсийг бэхжүүлсэн[6] гэж үздэг байна.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг мөн л "үндсэн", "тодорхой" хэмээн ялгаж хуульчилна. Үндсэн хуульд заасныг "Үндсэн бүрэн эрх", бусад хуулиар тодруулсан, нэмж олгосон эрх, үүргийг нь "Тодорхой бүрэн эрх"[7] гэнэ.[8] Үндсэн хуулиар заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг /1/ Төрийн байгуулал, удирдлагын талаарх, /2/ Үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах талаарх, /3/ Гадны харилцааны талаарх гэх үндсэн 3 ангилбал Төрийн байгуулал, удирдлагын талаарх эрхэд "Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрт хориг тавих" хамаарах ба бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх арга замын нэг нь хуульд хориг тавих механизм юм.[9]

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хориг тавих механизм Үндсэн хуулийн эрх зүйд багагүй чухал үүргийг гүйцэтгэдэг ба энэ нь товчхондоо Ерөнхийлөгчөөс Улсын Их Хурлын шийдвэрийг дахин нягтлах зорилготойгоор гаргаж буй шийдвэрийн төрөл юм.

---

[1] П,Амаржаргал, *Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг,* УБ, 2015 он

[2] Д,Баярсайхан, *Эрх зүйн онол*, УБ, 2010 он, 18 дахь тал

[3] Мөн тэнд, 19-20 дахь тал

[4] Б,Чимид, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Тэргүүн дэвтэр*. УБ, 2002 он, 14-19 дэх тал

[5] МУИХ, НҮБХХ-ийн хамтран хэрэгжүүлж буй "Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь" төсөл, Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УБ, 2015 он, 37 дахь тал

[6] Х,Нарангиймаа, *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институцийн Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь оролцоо, Үндсэн хуулийн зохицуулалт*, УБ, 2019 он, 12 дахь тал

[7] Д,Лүндээжанцан, Ч,Энхбаатар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ, 2000 он, 168 дахь тал

[8] Б,Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг*, УБ, 2008 он, 257 дахь тал

[9] Ц,Товуусүрэн, *Үндсэн хуулиа ойлгохуй, Үндсэн хуулийн хялбаршуулсан тайлбар*, УБ, 2017 он, 102 дахь тал

www.nli.gov.mn

II. ХОРИГИЙН ОБЪЕКТ, ХЭЛБЭР

Хориг[10] буюу вето[11] хэмээх нэр томьёо төрийн тэргүүний хориг тавих эрх гэх утгаар анхлан 1629 оны үед хэрэглэгдсэн[12] гэж ном зохиолд тэмдэглэгджээ.[13]

Үндсэн хуулийн эрх зүйд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь хууль тогтоогчийн баталсан хуульд гарын үсэг зурахаас татгалзах гэж хоригийг тодорхойлсон.[14] Харин олон улсын эрх зүйд "хориг"-ийг санал нэгтэйгээр шийдвэр гаргах шаардлагатай чухал асуудалд аль нэг гишүүн нь эсрэг саналтай байх буюу татгалзах гэсэн агуулгаар тодорхойлсон байдаг.[15]

Эрх зүйн агуулга нь эртний Ромоос уг гаралтай бөгөөд Их Британи, түүний хойд америк дахь колони улсуудаар дамжин 1787 онд Америкийн Нэгдсэн улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 7-д өнөөгийн "сонгодог" утга, агуулгаараа хуульчлагдсан ажээ.[16]

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу 3 салаа эрх мэдлийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналтын хэлбэрт "Хориг" гэх ойлголт нь хамаарна. Ж.Мадисоны 1788 онд Нью-Йорк муж улсын иргэдэд хандан бичсэн "Төрийн бүтэц нь дотоод нэгж хоорондын харилцан хяналт, тэнцвэрт байдлыг хангасан байх тухай" улс төрийн эссээд "эрх мэдэл хуваарилах онол нь төрийн эрх мэдлийг хоорондоо харилцан холбоотой, биесийнхээ шийдвэр, үйл ажиллагааг харилцан хянаж байхуйц гурван салаанд хуваах боломжийг олгодог"[17] хэмээн өгүүлсэн нь өнөөдөр бидний өргөн хэрэглэж буй эрх мэдлүүдийн харилцан биесээ хянаж, хамтран ажиллах гэсэн ойлголтыг илэрхийлэгч *"хяналт, тэнцвэрт байдлын тогтолцоо"* буюу "*system of checks and balances"* хэмээх ойлголтын үндсийг тодорхойлсон хэрэг байв.[18]

Хууль тогтоомжид хориг тавих энэ эрх ***(veto power)*** нь ерөнхийлөгчийн томоохон эрх мэдлийн нэг юм. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хуулийг тодорхойгүй хугацаагаар түдгэлзүүлэх, хууль тогтоогч дахиж хэлэлцтэл үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх, Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хянуулахаар хүсэлт гаргах, ард түмний санал асуулгаар хэлэлцүүлэх гэх мэтээр эдэлдэг.[19]

1992 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлд заасны дагуу Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлын баталсан "хууль болон бусад шийдвэрт" хориг тавих бүрэн эрхтэй. Иймд хоригийн объектын хувьд Үндсэн хуулиараа Улсын Их Хурлаас баталсан хууль болон бусад

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

---

[10] Англи. *President veto*, Орос. *Президентское вето*
С,Нарангэрэл, *Эрх зүйн эх толь бичиг. Dictionary of Law,* Гурав дахь хэвлэл, УБ, 2011 он, 197 дахь тал
[11] Вето- вето, хориг, хориглох, хориг тавих эрх
Ц,Дамдинсүрэн, А,Лувсандэндэв, *Орос-Монгол толь- I боть,* УБ, 1969 он, 46 дахь тал
[12] www.merriam-webster.com/dictionary/veto. [Сүүлд үзсэн: 2018.04.04]
[13] Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг* (Нэг сэдэвт бүтээл), УБ, МУИС Пресс, 2018 он, 16 дахь тал
Судлаачдын тэмдэглэснээр "veto" хэмээх нэр томьёо нь үг зүйн хувьд латин хэлний "vetare" буюу "хориглох, саад болох" гэсэн утгатай үйл үгийн одоо цаг, биеийн төлөөний 1 дүгээр бие дээр хувирсан хэлбэр бөгөөд "I forbid" буюу "би хориглож байна" гэсэн утгыг илэрхийлдэг бол эрх зүйн шинжлэх ухаанд ерөнхийд нь төрийн ямар нэгэн байгууллагын гаргаж байгаа шийдвэрийн үйлчилгээг түр буюу бүрмөсөн зогсоох гэсэн утгыг илэрхийлдэг байна.
[14] *Black's Law Dictionary*, 8th.ed., 2004
[15] *Oxford Dictionary of Law*. 6 th. Ed., 2004
Үндсэн хуульт ёс ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, Олон улсын онол-практикийн бага хурал, УБ, 2015, 105 дахь тал
[16] Судлаач Эдуард Кэмпбелл Мэйсон 1891 онд хэвлүүлсэн *The Veto Power: Its Origin, Development, and Function in the Government of the United States* бүтээлдээ "хориг" тавих эрхийн зохицуулалтыг уг гарлыг Баруун Ромын эзэнт гүрнийг мөхөөсөн герман гаралтай овог аймгуудын нэг болох Тевтон /Teutones/ аймгийн дотоод дахь хууль тогтоох ажиллагаатай холбон тайлбарласан нь бий. Дэлгэрэнгүйг E.C.Mason. *The Veto Power: Its Origin, Development and Function in the Government of the United States 1789-1889*, New York: Thomson Press, 2009 он, 12 дахь тал
[17] *Төрийн бүтэц нь дотоод нэгж хоорондын харилцан хяналт, тэнцвэрт байдлыг хангасан байх тухай*, Федералист: Политическое эссе. А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея. Пер.с.англ.;Под общ.ред.К.Н.Яковлева, Москва: Прогресс, 1993 он, 51 дэх тал.
[18] Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг (Нэг сэдэвт бүтээл),* УБ, МУИС Пресс, 2018 он, 22-23 дахь тал
[19] Д,Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал*, УБ, 2019 он, 235 дахь тал

шийдвэр хамаарна. Өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд үе үеийн ерөнхийлөгчдийн тавьсан хоригийн судалгаанаас[20] үзвэл нийт 85 удаагийн Улсын Их Хурлын 100 шийдвэрт хориг тавьснаас 75 нь Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, үлдсэн 28 нь Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр болох тогтоолд хориг тавьсан байна. Иймд эрх зүйн зохицуулалт болон практикт түлхүү хэрэглэгдэж буй тохиолдлуудаас авч үзвэл ерөнхийлөгчийн хоригийн объект нь хууль болон Улсын Их Хурлын тогтоол байна.

Хоригийн хэлбэр, ангилал:

Хоригийг илрэн гарах гадаад хэлбэрээс нь хамааран:

- Идэвхтэй байдлаар хориг тавих,
- Харьцангуй идэвхгүй байдлаар хориг тавих гэж ангилна.

Идэвхтэй байдлаар хориг тавих хэлбэр нь төрийн тэргүүн өөрийн санал нийлэхгүй байгаа хууль, парламентын баталсан бусад шийдвэрт хориг тавьж буй үндэслэлээ тодорхой тусгасан албан бичгийг /зарим улсад эсэргүүцэл гэх нь бий/[21] хууль тогтоогчид хүргүүлэх замаар тухайн хууль тогтоомжийг дахин хэлэлцүүлэхээр буцаахыг хэлнэ. Харьцангуй идэвхгүй байдлаар хориг тавих эрх нь хууль парламентын баталсан бусад шийдвэрийг төрийн тэргүүн батламжилж,[22] /зөвшөөрөл олгож/ гарын үсэг зурахаас татгалзах, батламжлахыг хойшлуулах[23] хэмээн тайлбарлагддаг. Энэ талаар Монгол Улсын хуульд тусгагдаагүй тул өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсын хувьд хэрэгжих боломжгүй хоригийн хэлбэр юм. Харин 1992 оны шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар Монгол Улсад идэвхтэй байдлаар хориг тавих тухай ойлголт хуульд тусгагдан хэрэгжиж байна.

Мөн заавал хүлээж авах төрийн тэргүүний хоригийг үнэмлэхүй хориг гэнэ. Одоогоор энэ төрлийн хориг нь байхгүй байна. Үнэмлэхүй хоригийн зэрэгцээ, харьцангуй хориг гэж байдаг. Ийм хориг тавьсан тохиолдолд парламент хориг тавьсан хуулийг дахин хэлэлцэж, уг хоригийг хүлээн авах эсэхээ шийдвэрлэнэ. Хэрэв төрийн тэргүүний хоригийг үндэслэлтэй гэж үзвэл уг хуулийг буцаах бөгөөд харин хоригийг хүлээж аваагүй бол ердийн олонхоор,[24] эсвэл дийлэнх олонхийн саналаар[25] давж болно. Ихэнх оронд хориг нь хуулийг бүхэлд нь хамардаг боловч Франц, Филиппин, Мексик зэрэг оронд төрийн тэргүүн нь хуулийн зарим зүйл, заалтад хориг тавих боломжтой. Ийм хоригийг сонголтын хориг гэж нэрлэдэг.[26]

Монгол Улсын хувьд хоригийн хэлбэрийн тухайд идэвхтэй байдлаар хориг тавих төрөл, эрх зүйн үр дагавар, хүчин чадлын тухайд харьцангуй хоригийн төрөл хэрэгжиж байна.

---

[20] Судлаачийн зүгээс 1992 оноос 2020 оны 06 дугаар сар хүртэлх хугацаанд тавьсан үе үеийн ерөнхийлөгчдийн хоригт дүн шинжилгээ хийсэн болно.
[21] Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг (Нэг сэдэвт бүтээл),* УБ, МУИС Пресс, 2018, 19 дэх тал
[22] Хуулийн зөвшөөрөх үе шатанд хамаарах энэхүү ойлголт нь гарын үсэг зурах, зурахгүйгээр хориг тавих эрхийг багтаасан ойлголт бөгөөд вестминстерийн загварыг хүлээж авсан орнуудад гол төлөв хэрэглэгддэг. Ийм улс орны төрийн тэргүүн парламентын баталсан хуулийг батламжлах, түдгэлзүүлэх эрхтэй байдаг. Манай улсын хувьд 1990 онд батлагдсан БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуульд "БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч БНМАУ-ын Ардын Их Хурал, БНМАУ-ын Бага хурлын баталсан хуулийг гарын үсэг зурж батламжилна" гэсэн зохицуулалт тусгагдсан байсан ч 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд энэхүү зохицуулалтыг уламжилж аваагүй.
Батламжлах нь Танхимын гаргасан шийдвэрийг хүчин төгөлдөр болгох эрх бөгөөд Парламент баталсан ч түүнийг батламжлаагүй бол тэр хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхгүй байж болдог. Дэлгэрэнгүйн М.Дюверже. *Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ, 2007 он, 138 дахь тал
[23] Энэ төрлийн хоригт "Pocket veto" хэмээн судлаачдын тодорхойлдог халаасны хориг хамаардаг.
[24] Грек, Итали, Румын, Унгар.
[25] АНУ, Орос, Польш, Чех.
[26] Ч,Энхбаатар, Т,Доохүү, *Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги*, УБ, 2006 он, 151 дэх тал

III. ХОРИГИЙН ХЭРЭГЛЭЭ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэр Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид үл нийцсэн, үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг нөлөөтэй, эсхүл олон нийтийн ашиг сонирхолд харшилсан гэж Ерөнхийлөгч үзсэн тохиолдолд тэдгээрийг бүхэлд нь буюу зарим хэсгийг нь хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй байгаагаа бичгээр илэрхийлж Улсын Их Хуралд хүргүүлснийг Ерөнхийлөгчийн тавьсан хориг гэж нэрлэдэг.[27] Хоригийн хэрэглээ[28] талаас практикт үе үеийн ерөнхийлөгчид өөр өөрийн ойлголт, итгэл үнэмшлээр хоригийг хэт өргөн хүрээнд хэрэгжүүлж ирсэн байна. 1992 оноос хойш өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд тавигдсан нийт 84 удаагийн 99 хоригийн үндэслэлийг дурдвал:

- Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, зүйл, заалтад нийцээгүй,
- Үндэсний аюулгүй байдал, төрийн бодлого, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн,
- Эрх зүйт төрийн ёс, үндсэн суурь зарчимд нийцэхгүй,
- Ёс суртахуун, нийтийн эрх ашигт нийцэхгүй,
- Төсвийн зарлагыг үндэслэлгүй нэмэгдүүлсэн, төсөв мөнгөний бодлогын чиглэлтэй уялдаагүй, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай нийцэхгүй,
- Бодит амьдралд хэрэгжих үндэслэл муутай, судалгаанд үндэслээгүй, хүн амын амьжиргаанд сөргөөр нөлөөлөхүйц,
- Түүхэн уламжлал, олон улсын жишигт нийцэхгүй,
- Цаг үеийн байдал, бусад хуулийг батлах үйл ажиллагаатай холбоотой байдлаар,
- Нийгмийн дэг журмыг хангах хүрээнд тус тус хориг тавьсан байна.

Ийнхүү хоригийн хэрэглээ нь ерөнхий хүрээнд хэрэгжсээр байгааг харах боломжтой.

Тодруулбал, хориг нь зарчмын хувьд ерөнхий онол дээр үндэслэн хэрэгжиж байх ба эрх зүйн зохицуулалтын хувьд тоочсон болон тусгайлан тодорхойлсон зохицуулалт байхгүй юм. Гагцхүү 3 тусгай үндэслэлийг[29] дурдаж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасанчлан Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлын шийдвэрт үндэслэл бүхий эргэлзээ, илэрхий алдаа байна гэж үзвэл хориг тавих бүрэн эрхтэй.

Гэвч энэхүү эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл нь ерөнхийлөгчдийн итгэл үнэмшил дээр суурилж, өргөн хүрээнд хэрэглэгдэж байгаа нь учир дутагдалтай байна. Ерөнхийлөгчийн зүгээс Үндсэн хуульд хяналт тавих үүргээ хэрэгжүүлж буй нэг хэлбэр гэж дүгнэж болох хэдий ч хэт өргөн хүрээтэй хоригууд тавьснаар хоригийн хүчин чадлыг бууруулах, цаашлаад эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулах, эрх зүйн ач холбогдолгүй хоригууд нэмэгдэх гэх мэт олон асуудал үүсэж болзошгүй.

IV. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Ерөнхийлөгчийн зүгээс Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаанд оролцох хүрээ хязгаарын тухайд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, тэр дундаа хориг тавих бүрэн эрхийг ёсчлох агуулгатай гэж үзэж болохгүй. Учир нь эдгээр бүрэн эрх хууль зүйн тодорхой үр дагавар үүсгэдэг хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааг хязгаарлах чухал хөшүүрэг

[27] Ц,Товуусүрэн, *Үндсэн хуулиа ойлгохуй, Үндсэн хуулийн хялбаршуулсан тайлбар*, УБ, 2017 он, 108 дахь тал

[28] Монгол Улсын Ерөнхийлөгч асан Н.Багабанди нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн өдрийг тохиолдуулан радио, телевизээр ийнхүү хэлжээ. “Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа жам ёсыг хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн өөрийнх нь үзэл санаагаар, өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн аргаар, Үндсэн хуулийг баталсан уламжлалыг баримтлан хандах ёстой. Улсын Их Хуралд суудал бүхий намуудын удирдлага зөвшилцөн Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал гэнэт нэмэлт өөрчлөлт оруулсантай холбогдон сүүлийн үед манайд багагүй яриа, мэтгэлцээн болж байгаа тул би үүнийг онцлон дурдаж байгаа юм. Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөд миний бие Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн хувьд хууль ёсоор хориг тавьсан боловч Улсын Их Хурал хүлээж аваагүй нь харамсалтай”
Н,Багабанди, *Ерөнхийлөгчийн бодлого, зүтгэл*, УБ, 2001 он, 43-44 дэх тал

[29] Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль /2010 он/, Өрийн удирдлагын тухай хууль /2015 он/, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль /2010/ тус тус хамаарна.

болдог.[30] Иймд хориг тавих эрхийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан судлах хэрэгтэй

Хууль зүйн салбарын эрдэмтэн, судлаачид хоригийг эрх зүйн агуулгаараа ерөнхийлөгчид олгосон "онцгой бүрэн эрх" гэж тайлбарласан байна.[31] Өмнө дурдсанчлан Ерөнхийлөгчийн хориг нь эрх зүйн ойлголтоороо хамгийн анх 1787 оны Америкийн Нэгдсэн улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 7-д өнөөгийн "сонгодог" утга, агуулгаараа хуульчлагдсан[32] бол Монгол Улсын хувьд харьцангуй шинэлэг ойлголт юм.

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиудад хориг тавих үндэслэлийн талаар зохицуулаагүй. Үүнтэй холбоотойгоор хориг тавих үндэслэл, баримтлах шалгуур үзүүлэлтийн асуудалд судлаачид ихээхэн анхаарал хандуулж олон янзаар бичсэн байдаг.

- АНУ-ын эрдэмтэн Ричард Ватсон 1933-1981 ны хооронд АНУ-ын Ерөнхийлөгчөөс Конгрессын баталсан хууль тогтоомжид тавьсан хоригуудад дүн шинжилгээ хийн хориг тавьж буй 5 үндэслэлийг[33] тодорхойлжээ.
- ОХУ-ын эрдэмтэн Л.А.Окуньков Ерөнхийлөгчийн хоригийн үндэслэлийг үндсэн 4 бүлэг[34] болгон авч үзсэн байна.
- Их Британийн эрдэмтэн Элиот Балмер дэлхийн улс орнуудын төрийн тэргүүний хориг тавих судалгаандаа тулгуурлан хоригийн 2 үндэслэлийг[35] дэвшүүлжээ.

Харин манай улсын эрдэмтэн, судлаачдын тодорхойлсон хоригийн үндэслэлүүдийг дурдвал:

- Профессор Б.Чимид төрийн тэргүүнээс хориг тавих эрхээ хэрэгжүүлэх 2 суурь үндэслэлийг[36] тодорхойлсон.
- Профессор Г.Совд хориг тавих эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой 3 үндэслэлийг[37] дурдсан.

---

[30] П,Амаржаргал, *Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг*, УБ, 2015 он, 104 дэх тал

[31] Д,Солонго, *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь*, УБ, 2003 он, 57-58 дахь тал

"Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх"- Ерөнхийлөгч хэнтэй ч хуваалцахгүй, хэнд ч шилжүүлж өгч болдоггүй Үндсэн хууль, холбогдох хуулиар тогтоосон Ерөнхийлөгчийн дангаараа эдлэх эрх, үүрэг. Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих..."

Б,Чимид, Ц,Түмэнбаяр, *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь, Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан*, УБ, 2005 он, 28-29 дэх тал

"Хориг тавих заалт нь Ерөнхийлөгчөөс хууль тогтоох, төрийн бодлого тодорхойлох үйл ажиллагаанд ажиглан хяналт тавьж Үндсэн хууль, ард түмний язгуур ашиг сонирхлыг хамгаалах бүрэн эрхийг илэрхийлдэг."

[32] Судлаач Эдуард Кэмпбелл Мэйсон 1891 онд хэвлүүлсэн *The Veto Power: Its Origin, Development, and Function in he Government of the United States* бүтээлдээ "хориг" тавих эрхийн зохицуулалтын уг гарлыг Баруун Ромын эзэнт гүрнийг мөхөөсөн герман гаралтай овог аймгуудын нэг болох Тевтон /Teutones/ аймгийн дотоод дахь хууль тогтоох ажиллагаатай холбон тайлбарласан нь бий. Дэлгэрэнгүйг E.Mason, *The Veto Power: Its Origin, Development, and Function in he Government of the United States 1789-1889,* New York: Thomson Press, 2009 он, 12 дахь тал

Мөн түүнчлэн Польш-Литвийн хамтын нөхөрлөлийн хууль тогтоох дээд байгууллага болох Сейм 1652 онд гишүүддээ "Sisto activitatem" буюу "Nie pozwalam" гэж хэлэх замаар хурлын шийдвэр, үйл ажиллагаанд хориг тавих эрхийг олгож байсан нь энэ төрлийн эрхийн уг үндэс байсан хэмээн зарим судлаачид түүхэн баримтыг иш татан тайлбарласан байдаг.

The Constitution of the United States, 1787, Article 1, Section 7

[33] 1. Хууль тогтоогчийн зүгээс хууль тогтоох замаар гүйцэтгэх эрх мэдэлд халдах явдлаас сэргийлэн, хамгаалах- protection of the executive against legislative encroachment, 2. Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн-unconstitutionality, 3. Захиргааны буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын зүгээс биелүүлэх боломжгүй- Administrative unworkability, 4. Төсөв санхүүгийн хувьд үндэслэлгүй- fiscal unsoundness, 5. Оновчтой бус бодлого- unwise policy.

Дэлгэрэнгүйг R.A.Watson.Presidentialvetoes and public policy. University of Kansas Press. Lawrence, Kan, 1993, 136-144 дэх тал

[34] 1. Хууль зүйн техникийн хувьд болон хууль батлах журмын хувьд алдаатай батлагдсан, 2. Үндсэн хууль, Иргэний хууль болон хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бусад холбооны хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн, 3. Тухайн хууль тогтоомжийн төсөлд Засгийн газрын саналыг аваагүй, 4. Холбооны батлагдсан төсвөөс нэмэлт санхүүжилт шаардсан, төсөвт тодотгол хийхэд хүргэж байгаа.

Л.А.Окуньков. Вето Президента. *Журнал российского права*. 1998. 2.11

[35] 1. Үндсэн хууль зөрчсөн, 2. Ерөнхийлөгчийн бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт харшилсан.

E.Bulmer, *Presidential Veto Powers*, Stockholm: International IDEA Constitution-Building Primer 14, 2017 он, 12 дахь тал

Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг (Нэг сэдэвт бүтээл),* УБ, МУИС Пресс, 2018 он, 28-29 дэх тал

[36] 1. Ард түмний язгуур ашиг сонирхолд харш, 2. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцсэн заалт.

[37] 1. Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд харшилсан, 2. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдалд нийцэхгүй, 3. Бусад эрх ашигт нийцэхгүй. Монгол Улсын нэр томьёоны дагалга, УБ, 1993 он, 55 дахь тал

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

- Профессор Д.Солонго хоригийг эрх талаас нь тодорхойлон ерөнхийлөгчөөс эрхээ хэрэгжүүлэх 6 үндэслэлийг[38] тодорхойлсон байна.

Түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас эрхлэн хэвлүүлдэг баримт бичгийн эмхтгэлд хориг тавих 5 үндэслэл, шалтгааныг[39] дурдсан. Иймд дээрх эрдэмтдийн судалгаанаас авч үзвэл онолын хувьд дараах хэд хэдэн үндэслэлүүдийг нэрлэж болох юм. Үүнд:

- Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн,
- Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн,
- Ард түмний язгуур ашиг сонирхолд харш,
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдалд нийцэхгүй байх,
- Төсөв санхүүгийн хувьд үндэслэлгүй гэх мэт хамаарна.

Үүнээс үзвэл зарчмын хувьд Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид оногдсон хориг тавих эрхийг ямар тохиолдолд хэрэгжүүлэх нь зохистой тухайд өнөөг хүртэл нэгдсэн дүгнэлтэд хүрч чадаагүй байна.

Ерөнхийлөгчийн хориг нь тактикийн бус стратегийн шинж чанартай арга хэрэгсэл болохын хувьд хэзээ ямагт бэлэн байдалд байх ёстой ба түүнд тавигдах агуулга болон хэлбэрийн шаардлага, үндэслэл урьдаас тодорхой байх шаардлагатай.[40] Гэвч Ерөнхийлөгч хориг тавих үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлон тогтоосон зүйл заалт байхгүй. Тодруулбал Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар өөрт нь олгогдсон хориг тавих эрхийг ямар тохиолдолд хэрэгжүүлэх нь зохистой тухайд өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголтод хүрч чадаагүй, өөр өөрийн ойлголт, итгэл үнэмшлээр, хэт өргөн хүрээнд хэрэгжүүлж ирсэн байна.[41] Гэвч энэ нь Ерөнхийлөгчийг төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын үндсэн зарчим болох эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцвэрийн зарчмыг умартан, хууль тогтоогчийн батлан гаргасан хууль тогтоомжид ямар ч хамаагүй үндэслэлээр хориг тавих эрхтэй гэсэн үг биш юм.

Дээр дурдсанчлан судлаачдын дэвшүүлж буй Ерөнхийлөгчийн хориг тавих үндэслэлүүдийг нэгтгэн зарчмын хувьд 5 үндэслэлийг[42] тусгасан. Харин хориг тавих бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, МУЕтХууль, МУИХтХууль, МУИХЧХДтХууль, МУУХНӨОЖтХууль, ӨУтХууль, ТТБтХуулиудад[43] тус тус зохицуулсан. Түүнчлэн өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт хуулиас тусгай нөхцөлүүдийг дурдсан 3 хууль байгааг онцлох нь зүйтэй. Хуулийн зохицуулалтаас авч үзвэл:

- Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн уг эх бүхэлдээ буюу түүний аль нэг зүйл, хэсэг, заалт, нэр томьёоны агуулга нь Үндсэн хуульд харшилсан гэж үзвэл,
- Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа өрийн хязгаарыг зөрчвөл,

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[38] 1. Хууль Үндсэн хуульд зөрчилдөх, 2. Төгс боловсруулалт хийгдээгүй, 3. Бусад хуультай үл авцалдах 4. Холбогдох харилцааг зохицуулах үндэслэл муу, 5. Хууль хэрэгжүүлэх материаллаг болон зохион байгуулалтын нөхцөл хангагдаагүй, 6. Парламент хууль хэлэлцэх, батлах тогтсон журам үл баримталсан.
Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг (Нэг сэдэвт бүтээл),* УБ, МУИС Пресс, 2018 он, 88-89 дэх тал

[39] 1. Үндсэн хуульд нийцэхгүй байх, 2. Шинээр гарч байгаа хууль батлагдаад хүчинтэй байгаа хуультай зөрчилтэй болох, 3. Монгол Улсын Үндэсний эрх ашигт нийцэхгүй байх, 4. Иргэдийн аж амьдралд муугаар нөлөөлөх, 5.Амьдрал дээр биелэх боломжгүй байх.
Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, *Ерөнхийлөгчийн хориг, Баримт бичгийн эмхтгэл*, УБ, 2001 он, 3-4 дэх тал

[40] Г,Мөнхболд, Г,Мөнхтулга, Ерөнхийлөгчийн хориг (Нэг сэдэвт бүтээл), УБ, МУИС Пресс, 2018 он, 87 дахь тал

[41] Тус судалгааны ажлын хоёрдугаар бүлэгт нарийвчлан үзэх болно.

[42] 1. Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн, 2. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн, 3. Ард түмний язгуур ашиг сонирхолд харш, 4. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдалд нийцэхгүй байх, 5. Төсөв санхүүгийн хувьд үндэслэлгүй гэх мэт хамаарна.

[43] Судлаачийн зүгээс 2020 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдрийн байдлаар Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт 727 хуульд дүн шинжилгээ хийн, нэгтгэн дүгнэсэн болно.

- Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа төсвийн тусгай шаардлагыг хангаагүй гэх тохиолдлуудад Ерөнхийлөгч хориг тавьж болох талаар тусгайлан тус тусын хуулиар зохицуулж өгсөн байна.[44]

Иймд онолын хувьд үндсэн 5, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд тусгай 3 нөхцөлийг дурдаж болох юм.

Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд “Хориг тавих” бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон тухайлсан 6 хуулиар зохицуулж өгсөн нь сайшаалтай хэдий ч хориг тавих үндэслэлийн талаар зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь учир дутагдалтай байна. Цаашлаад хоригийн эрх зүйн хөгжилд саад болж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч нь Улсын Их Хурлын нэгэн адил ард түмнээс шууд сонгогддог институт тул хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээнд нөлөөлөх, шаардлага тавих боломжтой. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хориг тавих хэлбэрээр оролцох бүрэн эрхтэй. Үүнийг хоригийн хүрээнд шийдвэрлэх нь зөв боловч хоригийг ямар хүрээнд тавих журмын талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Түүнчлэн Монгол Улсад 2020 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдрийн байдлаар хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт 700 гаруй хууль тогтоомжийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн хоригийн талаарх зохицуулалт, тэр дундаа хоригийн үндэслэлийг тодотгосон зохицуулалтууд хангалтгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

Иймд холбогдох салбар хуулийн зохицуулалтуудыг нарийвчлан судалж, боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Ийнхүү судлаачийн зүгээс дараах саналыг дэвшүүлж байна:

- Хориг тавих хууль зүйн үндэслэлийг салбар хуулийн хүрээнд тодорхой болгож, зохицуулах,
- Ерөнхий онол, суурь зарчимд үндэслэн, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль /2010 он/, Өрийн удирдлагын тухай хууль /2015 он/, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль /2010/-д тусгагдсан тусгай 3 үндэслэлийг нэгтгэн салбар хуульд нэмэлтээр хуульчлах.

[44] Дэлгэрэнгүйг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль /2010 он/, Өрийн удирдлагын тухай хууль /2015 он/, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль /2010/-иудаас тус тус үзнэ үү.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль. 2010 он.
- Өрийн удирдлагын тухай хууль. 2015 он.
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль. 2010 он.
- The Constitution of the United States. 1787.

Монгол хэлээр:

- Ц.Дамдинсүрэн, А.Лувсандэндэв. *Орос-Монгол толь*. I боть. УБ. 1969 он.
- *Монгол Улсын нэр томъёоны дагалга*. УБ. 1993 он.
- П.Очирбат. *Алдаж болохгүй агшин*. УБ. 1997 он.
- Д.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар. *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй*. УБ. 2000 он.
- Н.Багабанди. *Ерөнхийлөгчийн бодлого, зүтгэл*. УБ. 2001 он.
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар. *Ерөнхийлөгчийн хориг. Баримт бичгийн эмхэтгэл*. УБ. 2001 он.
- Б.Чимид. *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. Тэргүүн дэвтэр. УБ. 2002 он.
- Д.Солонго. *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь*. УБ. 2003 он.
- Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү. *Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Ерөнхий анги*. УБ. 2006 он.
- М.Дюверже. *Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй.* УБ. 2007 он
- Б.Чимид. *Үндсэн хуулийн мэдлэг*. УБ. 2008 он.
- Д.Баярсайхан. *Эрх зүйн онол*. УБ. 2010 он.
- С.Нарангэрэл. *Эрх зүйн эх толь бичиг*. Dictionary of Law. Гурав дахь хэвлэл. УБ. 2011 он.
- Ц.Товуусүрэн. *Үндсэн хуулиа ойлгохуй. Үндсэн хуулийн хялбаршуулсан тайлбар*. УБ. 2017 он.
- Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга. *Ерөнхийлөгчийн хориг*. Нэг сэдэвт бүтээл. УБ. 2018 он.
- Д.Гангабаатар. *Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал*. УБ 2019 он.
- Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр. *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь,* Төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан. УБ. 2005 он.
- Ю.Харбих. "Орчин үеийн Үндсэн хуульт төрийг тодорхойлох нь". *ХБНГУ-ын Хайнс-Зайделийн сангийн 10 жилийн ойд зориулсан олон улсын симпозиумд тавьсан илтгэл*. УБ 2014 он.
- П.Амаржаргал. *Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг*. УБ. 2015 он.
- *Үндсэн хуульт ёс ба ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх*. Олон улсын онол-практикийн бага хурал. УБ. 2015 он.
- МУИХ, НҮБХХ-ийн хамтран хэрэгжүүлж буй "Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь" төсөл. *Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ*. УБ. 2015 он.

- Х.Нарангиймаа. *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институцийн Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь оролцоо, Үндсэн хуулийн зохицуулалт*. УБ. 2019 он.

Гадаад хэлээр:

- *А.Гамильтона, Дж.Мэдисона и Дж.Джея*. Пер.с.англ.; Под общ.ред.К.Н.Яковлева. Москва. Прогресс. 1993 он.
- R.A.Watson. *Presidentialvetoes and public policy*. University of Kansas Press. Lawrence. Kan. 1993 он.
- Л.А.Окуньков. Вето Президента. *Журнал российского права*. 1998. 2.11
- *Black's Law Dictionary*. 8th.ed. 2004 он.
- *Oxford Dictionary of Law*. 6 th. Ed. 2004 он.
- E.C.Mason. *The Veto Power: Its Origin, Development and Function in the Government of the United States 1789-1889*. New York. Thomson Press. 2009 он.
- E.Bulmer. *Presidential Veto Powers*. Stockholm: International IDEA Constitution-Building Primer 14. 2017 он.

Цахим эх сурвалж:

- www.merriam-webster.com/dictionary/veto

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

TYPES OF PRESIDENTIAL VETO OF MONGOLIA, ITS USE AND LEGAL REGULATION

B.Sunderiya
Ph.D. Candidate, School of Law, NUM

ABSTRACT:

As a result of the global democratic movement, a democratic revolution took place in Mongolia, the Politburo of the Central Committee of the Mongolian People's Revolutionary Party resigned, and with the fall of the totalitarian regime in Mongolia, the People's Great Khural (Parliament) on March 23, 1990, amended the Constitution of the People's Republic of Mongolia to abolish the one-party rule and recognize political pluralism and political rights and freedoms, which was the beginning of a new era in Mongolia's political development. With the adoption of the Constitution of Mongolia, the Mongolian people were able to overthrow the old system, reform the Mongolian state and social organization on the basis of democracy, establish future directions and basic principles, and lay a solid foundation for common political and legal norms.

Thus, Mongolia has irrevocably chosen the path of transition to a democratic political regime, a market economy and a civil democratic society. Only a democratic state can have a constitutional state. Therefore, according to the Constitution, Mongolia is an independent, sovereign republic with a unified structure.

However, the institution of the President plays an important role in determining the form of government in Mongolia today. The President's veto is just one of the external manifestations of the President's institutional activity. The veto is a document that has not been widely studied to date, but it has legal consequences that are widely used in practice.

Therefore, in Mongolia, which has a parliamentary republic and a democratic regime, there is an urgent need to study in detail the basic concepts of how the President's veto is used and its legal regulation.

KEYWORDS:

Presidential Institution of Mongolia, Presidential Veto, Veto Object, Urgent Issue

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТАТВАР НОГДУУЛАХ БА ХУРААХ АЖИЛЛАГАА, ТЭДГЭЭРИЙН ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ

Н.Лхамцэрэн
МУИС-ийн ХЗС-ийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дадлагажигч багш, LL.M.

ТОВЧЛОЛ:

Татвар ногдуулах ажиллагаа нь татвар тодорхойлох ажиллагаатай зэрэг хийгдэх бөгөөд татварын алба болоод татвар төлөгчийн хамтын ажиллагааны үндсэн дээр хэрэгждэг. Харин, татвар хураах ажиллагаа нь агуулгаараа иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаатай төсөөтэй бөгөөд шаардах эрх эзэмшигч болох төр буюу татварын алба нь өөрөө бие даан өртэй татвар төлөгчид албадлага хэрэглэх замаар татварын үүргийн биелэлтийг хангуулдаг онцлогтой. Татвар ногдуулах болон хураах ажиллагаа нь харилцан хамааралтай учраас, зарим тохиолдолд татвар ногдуулах ажиллагааны эрх зүйн зөрчил нь татвар хураах ажиллагааг зогсоох үндэслэл болно.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Татварын ерөнхий хууль, татварын процесс, татвар тодорхойлох, татвар ногдуулах, татвар хураах

Татварын алба, татварын байцаагчийн зүгээс хийгдэх татварын шийдвэр гаргах ажиллагаа буюу татварын процесс нь татвар ногдуулах болон татвар хураах гэсэн 2 үндсэн хэсгээс бүрддэг[1]. Манай улсад, татварын процессыг Татварын ерөнхий хууль /цаашид "ТЕХ" гэх/-аар нарийвчлан зохицуулсан. Тодруулбал, татвар ногдуулах ажиллагааг ТЕХ-ийн 29-31 дүгээр зүйл, 36-45 дугаар зүйлд, татвар хураах ажиллагааг ТЕХ-ийн 50-73 дугаар зүйлд тус тус хуульчилсан. Эдгээрээс бусад ТЕХ-ийн заалт нь татварын процесс ажиллагааны туршид татварын алба, түүний албан хаагчийн зүгээс удирдлага болговол зохих нийтлэг хэм хэмжээ болно. Жишээлбэл, ТЕХ-ийн Тавдугаар бүлэг буюу татварын ногдлыг тодорхойлох, татвар хураах зорилгоор хэрэгжүүлэх нийтлэг ажиллагаа 19-24 дүгээр зүйл, мөн хуулийн Долдугаар бүлэг буюу татварын бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн сан 32-34 дүгээр зүйл зэрэг хамаарна. Энэхүү өгүүлэлдээ, татвар ногдуулах ба хураах ажиллагааны ялгаа, мөн тэдгээрийн хоорондын харилцан хамаарлыг тайлбарлахыг зорилоо.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

[1] 金子宏『租税法（第 23 版）』（弘文堂、2019）905 頁。Татвар тодорхойлох болон хураах ажиллагааг татварын процесс гэнэ.

Өмнөх судалгааны хувьд[2], татвар ногдуулах ажиллагааг тайлбарласан байдаг ч түүнийгээ татвар хураах ажиллагаатай холбож тайлбарлаагүй байдаг тул энэхүү өгүүлэл нь татварын процессын эрх зүйн нэгдмэл шинжийг харуулах онцлогтой юм.

I. Татвар ногдуулах ажиллагаа

Татвар төлөх үүрэг нь татварын элементийг бүрэн хангаснаар үүсэх боловч зарим татвараас[3] бусад татвар нь хийсвэр, агуулга нь тодорхойгүй байдаг. Тухайн хийсвэр агуулга бүхий татвар төлөх үүргийг тодорхой үүрэг болгохын тулд, түүний агуулга буюу татварын суурь болон төлбөл зохих татварын хэмжээг тодорхойлох хэрэгтэй. Татварын суурь болон төлбөл зохих татварын хэмжээг тогтоохыг татвар тодорхойлох ажиллагаа гэнэ[4]. Өөрөөр хэлбэл, хувь хүн, хуулийн этгээд нь тухайн төрлийн татварын хуулиар заасан татвар төлөгч мөн эсэх, татвар ногдох объект эзэмшдэг эсхүл олж авсан эсэх, уг татвар ногдох объект нь тухайн татвар төлөгчид харьяалагддаг эсэх, хуулиар заасан ямар нэгэн хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэх эсэхийг тодорхойлсны үндсэн дээр татварын суурийг тооцоолж, төлбөл зохих татварын хэмжээг тогтоох ажиллагааг хэлнэ.

Татварыг тодорхойлох болон татвар ногдуулах ажиллагаа нь цаг хугацааны хувьд зэрэг, тэгэхдээ нэг субъект тэдгээрийг хэрэгжүүлдэг. Татвар ногдуулах гэх нэр томьёог татварын алба, түүний байцаагчийн үйл ажиллагааны үндсэн дээр татварын суурь болон төлбөл зохих татварын хэмжээг тодорхойлсон үед хэрэглэх бол, татварыг тодорхойлох гэх нэр томьёог татвар төлөгч өөрөө татварын ногдлоо тодорхойлж байгаа үед хэрэглэх онцлогтой. Татварыг тодорхойлсны үндсэн дээр заавал ч үгүй татвар ногдуулна гэсэн үг биш. Зарим тохиолдолд, татвар төлөгч нь тухайн төрлийн татварын хуульд зааснаар татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдэлж татвар төлөх үүргээс чөлөөлөгддөг.

Татварын ногдлыг тодорхойлох үндсэн 3 арга бий. *Нэгдүгээрт,* Татварын алба өөрөө татварын ногдлыг тодорхойлох буюу татварын акт үйлдэн татвар ногдуулна[5]. Энэхүү аргыг татвар үүссэн цагаас голлон хэрэглэж ирсэн бөгөөд энэ аргаар ногдуулдаг татварын төрөлд: онцгой албан татвар[6], нэмэгдсэн өртгийн албан татвар[7], гаалийн албан татвар[8], татварын хяналт шалгалтын үндсэн дээр нөхөн ногдуулсан татвар хамаарна.

Хоёрдугаарт, Татвар төлөгч өөрөө, сайн дураараа тайлан үйлдэж татварын ногдлоо тодорхойлно[9]. Тус арга нь, ардчилсан шинжтэй татварын үзэл баримтлал мөн татварыг үр ашигтай хураах шаардлагатай тус тус нийцэж байгаа тул хэрэглэгдэж эхэлсэн[10]. Татварын албаны зүгээс татвар төлөгч нь татварын тайлан гаргаж өгөөгүй эсхүл хураалгасан татварын тайлан нь эргэлзээтэй байгаа нөхцөлд татварын хянан шалгалт хийх замаар татварын тайланд тусгасан төлбөл зохих татварын хэмжээг өөрчлөх эрхтэй[11]. Татварын ногдлыг татвар төлөгчөөр тодорхойлуулах нь, татвар хураах зардал,

---

2 П.Одгэрэл, *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*, УБ, Мөнхийн үсэг, 2017 он. Уг номын хувьд, татварыг тодорхойлох, ногдуулах, төлөх, хураах ажиллагааг тус бүрчлэн тайлбарласан ч татварыг тодорхойлох хэлбэрүүдийг нарийн гаргаагүй мөн татвар хураах ажиллагааг Татварын ерөнхий хуулийн хүрээнд тайлбарлаагүй байсан.

2 国税通則法 15 条 3 項 /Япон улсын хувьд, Улсын татварын нийтлэг хууль 15.3. Татвар төлөх үүрэг үүсэхтэй зэрэг тодорхой ажиллагаа шаардахгүйгээр төлбөл зохих татварын хэмжээ нь тодорхой болох улсын татвар нь дор заасан улсын татвар байна. 15.3.1. Орлогын албан татварын тухай хуулийн 2 дугаар хэсгийн 5 дугаар дэд хэсгийн 1 дүгээр бүлэгт заасан урьдчилан төлөх татвар; 15.3.2. суутган хураан авах улсын татвар; 15.3.3. автомашины албан татвар; 15.3.4. тэмдэгтийн хураамж; 15.3.5. бүртгэл, зөвшөөрлийн хураамж; 15.3.6. торгууль, алданги./

4 П.Одгэрэл, *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*, УБ, Мөнхийн үсэг, 2017, 143 дах тал Татварыг тодорхойлох ажиллагаа нь татвар хураах ажиллагааны үндсэн гол хэсэг бөгөөд татварын хамрах хүрээ буюу татвар ногдуулах объектын бодит байдлыг тогтоох ажиллагаа.

5 金子・前掲注 1）920 頁。賦課課税方式; П.Одгэрэл, *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*, УБ, Мөнхийн үсэг, 2017, 159 дэх тал Татварыг шийдвэр гаргаж ногдуулах.

6 Онцгой албан татварын тухай хууль 8 дугаар зүйл. Онцгой албан татварыг ногдуулах, төсөвт төлөх

7 Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль 16 дугаар зүйл. Албан татвар ногдуулах, төсөвт төвлөрүүлэх, тайлагнах.

8 Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хууль 35.3. Гаалийн тухай хуулийн 269^1.1.3.

9 金子・前掲注 1）918 頁。申告納税方式; Б.Ганхүлэг нар, *Татварын тогтолцоо Дэд дэвтэр,* УБ, Цээл-Эрдэнэ, 2002, 489 дэх тал

10 金子・前掲注 1）919 頁。

11 ТЕХ 36 ба 39 дүгээр зүйл.

цаг хугацаа хэмнэгдэх ба татварын албаны ачаалал багасах сайн талтай. Шууд татвар болох хувь хүний орлогын албан татвар[12], аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухайд[13], татварын ногдлыг тухайн татвар төлөгч нь өөрөө тодорхойлох үүрэгтэй байна. Жишээлбэл, хувиараа нарийн боовны үйлдвэрлэл эрхэлдэг А нь үйл ажиллагаанаас олсон орлогодоо татвар төлөх ёстой. Энэ тохиолдолд, тухайн татварын жилийн турш олсон орлого, гаргасан зарлага мөн нарийн боовны цехэд ашиглах тоног төхөөрөмж зэрэг хөрөнгийн бүртгэлийг давхар хөтөлж, нийт олсон ашгаасаа тухайн жилд зарцуулсан урсгал зардал буюу түүхий эд материалын үнэ, ажилчдын цалин хөлс, цахилгаан дулаан усны төлбөр гэх мэтийг хасаж цэвэр ашгаа тооцож гаргана. Уг олсон цэвэр ашиг буюу нарийн боовны цехийн үйл ажиллагаанаас олсон орлогодоо татвар ногдуулна.

Гуравдугаарт, дээр дурдсанаас гадна татварын суурь болон татварын хэмжээ нь тодорхой байх тохиолдолд, татварын албаны зүгээс татварын акт үйлдэхгүй мөн тухайн татвар төлөгч нь тайлан гаргахгүйгээр хуулиар тогтоосон тодорхой аргачлал, тооцооллын дагуу татварын ногдлыг хялбархан тогтоох боломжтой[14]. Энэ төрлийн татварт, галт зэвсгийн татвар[15], газрын төлбөр[16], автомашины татвар[17], үл хөдлөх хөрөнгийн татвар[18], улсын тэмдэгтийн хураамж[19], суутгалын аргаар хураагдах хувь хүний орлогын албан татварын зарим хэсэг[20] хамаарна.

Автомашинд татвар хэрхэн ногдуулдаг болохыг жишээ болгон тайлбарлавал, автомашины төрөл буюу 2 дугуйтай мотоцикл, суудлын автомашин эсхүл хүнд даацын машины аль нь болох, тухайн автомашины хөдөлгүүрийн цилиндрийн багтаамж мөн автомашинаа хот эсхүл хөдөө орон нутгийн хаана бүртгэлтэйгээр эзэмшдэгээс нь хамаарч, татварын хэмжээг харилцан адилгүй тогтоосон. Автомашин эзэмшигч нь улсын бүртгэлд заавал бүртгүүлэх ба уг бүртгэлийн мэдээллээс дээр дурдсан автомашины талаарх мэдээллийг хялбархан олж авах боломжтой тул, татварын байцаагч нь татварын акт бус нэхэмжлэх хуудсаар автомашины татварыг ногдуулдаг. Жишээлбэл, Монгол Улсын автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т заасны дагуу, 2001 $см^3$ цилиндрийн багтаамжтай суудлын автомашиныг Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэтэд бүртгэлтэйгээр эзэмшдэг бол 32,016-48,024[21] төгрөг, эдгээрээс бусад газарт бүртгэлтэйгээр эзэмшдэг бол 28,014-42,021 төгрөг татварт төлнө.

Татвар төлөгч нь ногдуулсан татварын хэмжээтэй санал нийлэхгүй бол, тухайн төрлийн татварыг ямар аргаар тодорхойлсноос хамаарч татварын маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах хугацаа нь харилцан адилгүй байдаг. Тодруулбал, татварын акт үйлдэн ногдуулсан бол тухайн актыг татвар төлөгч хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор гарган, суутгалын аргаар татварыг ногдуулан хураан авсан бол татвар төлөгч нь тухайн

---

[12] Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль 26 дугаар зүйл. Албан татварыг өөрөө тодорхойлж, төсөвт төлөх.

[13] Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль 25 дугаар зүйл. Албан татварыг өөрөө тодорхойлон ногдуулж, төсөвт төлөх.

[14] 金子・前掲注 1）918 頁。Зарим төрлийн татварын тухайд, татвар төлөх үүрэг үүссэнтэй зэрэг ямар нэгэн онцгой ажиллагаа шаардахгүйгээр төлбөл зохих татварын хэмжээ нь хуулийн зохицуулалтын үндсэн дээр заавал тодорхой болдог. Энэ төрлийн татвар нь татварын суурийн мөнгөн дүн эсхүл хэмжээ нь тодорхой бөгөөд татварын тооцоолол нь бас илүү хялбархан байх тул онцгой ажиллагаа шаарддаггүй.
П.Одгэрэл, *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*, УБ, Мөнхийн үсэг, 2017, 162 дахь тал. Татварыг мэдэгдэх үүрэгт үндэслэхээр хуульд заасан бол зарчмын хувьд шийдвэр гаргаж татвар ногдуулах шаардлага байхгүй.

[15] Галт зэвсгийн албан татварын тухай хууль 3.1.

[16] Газрын төлбөрийн тухай хууль 5, 6, 7 дугаар зүйл мөн 9.2.

[17] Монгол Улсын автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын хууль 5.1 ба 6.1.

[18] Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тухай хууль 5 ба 6 дугаар зүйл.

[19] Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль 6 дугаар зүйл, Хоёрдугаар бүлэг болон 42 дугаар зүйл.

[20] Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль 25 дугаар зүйл, Б.Ганхүлэг нар, *Татварын тогтолцоо Дэд дэвтэр,* УБ, Цэл-Эрдэнэ, 2002, 140-141 дэх тал Татварыг суутган тооцно гэдэг нь орлогыг олгох үед түүнд ногдох татварыг тооцон суутган авч төсөвт төлөхийг хэлнэ. Энэ арга нь татварыг эх үүсвэр дээр нь ногдуулж хураах бүрэн найдвартайн дээр татвар хураах, хураалгах зардлыг хэмнэж байдгаараа давуутай.

[21] ТЕХ 8.3.т заасны дагуу тухайн орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас хуульд заасан хязгаарын дотор татварын хэмжээг өөр өөр тогтоож болно.

татварыг суутган төлөгчид гомдол гаргахаас биш татварын маргаан таслах зөвлөлд шууд гомдол гаргахгүй. Цаашлаад, нэхэмжлэх үйлдэх замаар татварыг тодорхойлсон бол, татвар төлөгч нь нэхэмжлэхийг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор татварын маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргана. Товчхондоо бол, татварыг ямар аргаар тодорхойлсон болохыг мэдэх нь татвар төлөгчийн гомдол гаргах эрхээ хэрэгжүүлэх хугацааг тогтооход ач холбогдолтой.

II. Татвар хураах ажиллагаа

Татварыг тухайн төрлийн татварын хуулиар заасан хугацаанд төлөхгүй бол, татварын өр буюу төрийн зүгээс татвар төлөгчид хандан татварын авлага үүснэ гэсэн үг.Татварын өр үүссэн хугацаанаас хойш ажлын 30 өдрийн дотор, татварын алба, түүний татвар хураагч нь татварын өр төлөхийг шаардсан агуулга бүхий татварын нэхэмжлэхийг өртэй татвар төлөгчид хүргүүлнэ[22]. Түүндээ, уг нэхэмжлэхийг хүлээн авснаас хойш ажлын 10 өдөрт багтаан татвараа төлөхийг тусгадаг. Тогтоосон хугацаанд татварын өрөө төлж барагдуулахгүй тохиолдолд, төрийн албадлагын журмаар татвар хураах ажиллагааг эхлүүлэх урьдчилсан нөхцөл бүрэлдэнэ. Гэхдээ, эрсдэлтэй татварыг хуульд заасан татвар төлөх хугацаанаас нь өмнө төлөхийг шаардах боломжтой[23].

Эхлээд, өртэй татвар төлөгчийн хөрөнгийн байдлыг тогтоох буюу өртэй татвар төлөгч, түүнтэй хамаарал бүхий гуравдагч этгээд болон хуулийн этгээдээс хөрөнгийн асуулга авч, холбогдох захиргааны байгууллагаас мэдээлэл, лавлагаа гаргуулан авна[24]. Ингэснээрээ, хураах ажиллагааг хаанаас эхлүүлэх мөн өртэй татвар төлөгчөөс татварын өрийг гаргуулах бололцоо хэр буйг тодорхойлох боломжтой. Түүнийхээ дараа, өртэй татвар төлөгчийн нэр дээрх банкны данснаас татварыг үл маргах журмаар гаргуулахаар банканд битүүмжлэх мэдэгдэх хуудас хүргүүлнэ[25]. Тухайн данснаас татварын өрөнд зохих хэмжээний мөнгөн хөрөнгө гаргуулан авснаар татвар хураах ажиллагаа дуусгавар болдог.

Гэвч, тухайн дансан дахь мөнгөн хөрөнгө нь татварын өрөнд хүрэлцэхгүй бол, өөр бусад хөрөнгийг битүүмжлэх шаардлагатай юм. Үүнд нь, битүүмжлэхийг хориглосон хөрөнгө, орлогоос[26] бусад өртэй татвар төлөгчийн хөрөнгө буюу үл хөдлөх хөрөнгө, гуравдагч этгээдээс авах авлага, биет бус эд хөрөнгө зэрэг хамаарна[27]. Ингэхдээ, гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах болон татвар хураах ажиллагааг түргэн шуурхай явуулахын тулд, барьцааны эрх үүсээгүй хөрөнгөөс эхлэн битүүмжлэх ёстой[28].

Мөн түүнчлэн, өртэй татвар төлөгчийн хөрөнгөнд ганц татварын алба бус хэд хэдэн татварын алба болоод хувийн эрх зүйн хүрээнд үүссэн шаардах эрхийн гүйцэтгэлийг хангахаар шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба ч бас албадан гүйцэтгэх ажиллагаа явуулахыг үгүйсгэхгүй. Ийм нөхцөлд, татварын алба нь дуудлага худалдаа явуулж буй шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба эсхүл өөр харьяаллын татварын албанд татварын өрийг суутгуулах хүсэлтийг гаргаж болно. Гэвч, өртэй татвар төлөгчид мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэхэд хялбар, гуравдагч этгээдийн эрхийг хөндөхөөргүй өөр хөрөнгө байгаа бол татварын алба нь татварын өр суутгуулах хүсэлт гаргаж болохгүй[29].

Харин эсрэгээрээ, өртэй татвар төлөгчийн хөрөнгөнд барьцаат эрх, ипотекийн эрх, түрүүлж авах давуу эрх зэрэг гуравдагч этгээдээс давуу эрхтэйгээр шаардах эрх бүхий авлагатай гуравдагч этгээд нь татварын албанд суутгах хүсэлтийг гаргах хэрэгтэй[30].

[22] ТЕХ 51.1.
[23] ТЕХ 54 дүгээр зүйл.
[24] ТЕХ 59 дүгээр зүйл.
[25] ТЕХ 63 дугаар зүйл.
[26] ТЕХ 61 дүгээр зүйл.
[27] ТЕХ 62 дугаар зүйл, 64-66 дугаар зүйл.
[28] ТЕХ 60.1.
[29] ТЕХ 67 дугаар зүйл.
[30] ТЕХ 69.2.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Ийнхүү, өртэй татвар төлөгчийн 1 хөрөнгөнд 2 өөр талаас нэгэн зэрэг албадан гүйцэтгэх ажиллагаа явуулахын оронд харилцан хүсэлт гаргах замаар татвар болон иргэний журмаар үүссэн авлагад мөнгөн хөрөнгийг суутгахаар цэгцэлсэн байгаа.

Битүүмжлэн хураасан хөрөнгийг дуудлага худалдаа явуулах мөн хуулиар заасан онцгой тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах замаар худалдаж, мөнгөн хэлбэрт шилжүүлнэ[31]. Гэвч, татварын өрийг тогтоосон татвар нөхөн ногдуулсан актын маргаан нь татварын маргаан таслах зөвлөл болон шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэх хүртэл, өртэй татвар төлөгчийн банкны данснаас бусад хөрөнгөөс татварын өр гаргуулах ёсгүй.

Татвар хураах ажиллагааны дүнд олсон нийт мөнгөн хөрөнгийг, тухайн татвар хураах ажиллагаа хэрэгжүүлсэн татвар, суутгах хүсэлт гаргасан татвар болон битүүмжилсэн хөрөнгийн барьцаат эрх, ипотекийн эрх, түрүүлж авах давуу эрхийн дагуу барьцаалагдсан авлагад хуваарилах шаардлагатай.

Харамсалтай нь, татварын шаардах эрх болон иргэний журмаар үүссэн шаардах эрхийн гүйцэтгэлийг хангахад нийт олсон мөнгөн хөрөнгө нь хүрэлцэхгүй бол, тодорхой дарааллыг баримтална. *Нэгдүгээрт:* 1. Бусдын амь нас, эрүүл мэндэд учруулсан гэм хорыг арилгуулах, тэжээн тэтгэх үүрэг[32]; 2. Татвар хураан авах ажиллагаа болон иргэний шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал[33]; 3. Онцгой албан татвар, автобензин, дизелийн түлшний албан татвар ногдох татварын объектыг мөнгөн хэлбэрт шилжүүлсэн бол тухайн татварын объектод ноогдуулсан онцгой албан татвар, автобензин, дизелийн түлшний албан татварыг[34], татварын шаардах эрх болон иргэний журмаар үүссэн шаардах эрхээс түрүүлж барагдуулна.

Хоёрдугаарт: Татвар хоорондын үүргийн гүйцэтгэлийн дараалал нь 1. Хөрөнгө барьцаалсан татвар; 2. Татварын өрийг хураах зорилгоор хөрөнгө битүүмжилсэн татвар, 3. Түрүүлж суутгуулах хүсэлт гаргасан татвар байна[35].

Гуравдугаарт: Татварын болон иргэний журмаар үүссэн шаардах эрхийн үүргийн гүйцэтгэлийг дор дурдсан дарааллаар хангана. 1. Гуравдагч этгээдээс давуу эрхтэйгээр шаардах эрх бүхий авлага байвал тэр нь ямагт татвараас түрүүлж үүргийн гүйцэтгэлээ хангуулна[36], 2. Гуравдагч этгээдээс давуу эрхтэйгээр шаардах эрх бүхий авлага нь 2 ба түүнээс дээш байвал, тухайн шаардах эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн цаг хугацааны дарааллын дагуу үүргийн гүйцэтгэлээ хүртэнэ[37], 3. Үүргийн гүйцэтгэлийг нь баталгаажуулаагүй авлага нь ямагт татварын өрийн дараа үүргийн гүйцэтгэлээ хангуулна[38].

Дээрх байдлаар, татвар хураах ажиллагааны явцад олсон нийт мөнгөн хөрөнгийг татвар хураах ажиллагаа болон шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал, мөнгөн хэлбэрт шилжүүлсэн хөрөнгөнд ногдох хэрэглээний татвар, татварын өр мөн иргэний журмаар үүссэн авлагад хуваарилна. Тухайн хуваарилалтын тооцооллын актын хуулбарыг авлага эзэмшигч бүрд хүргүүлснээс хойш ажлын 7 хоногийн дотор уг хуваарилалтын тооцооллын акттай холбоотой гомдлоо гаргах боломжтой[39]. Уг хугацаанаас хэтэрсэн бол гаргасан гомдлыг хэлэлцэхгүй байхаар зохицуулсан.

31 ТЕХ 68 дугаар зүйл.
32 ТЕХ 56.9.
33 ТЕХ 56.2. 56.3.
34 ТЕХ 56.4.
35 ТЕХ 56.5.
36 ТЕХ 56.6.
37 ТЕХ 69.1.4, Иргэний хууль 179 дүгээр зүйл.
38 ТЕХ 56.1.
39 ТЕХ 69.4.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Хөрөнгө битүүмжлэх, мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэх, орлого хуваарилах эдгээр үе шат бүрд татварын албанаас гаргаж буй шийдвэр нь татварын акт нэрээр үйлдэгдэхгүй. Хэдий ч татварын албаны шийдвэрийн хэлбэрээс үл хамааран татвар төлөгчид үзүүлэх эрх зүйн үйлчлэл нь захиргааны актад тавигдах шинжийг агуулсан байдаг. Иймд, тухайн шат бүрд маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах боломжтой.

III. Татвар ногдуулах ба хураах ажиллагааны харилцан хамаарал

Татвар ногдуулах ажиллагааны үр дүнд тогтоосон татварыг татвар хураах ажиллагааны явцад цуглуулдаг. Ийм учраас, татвар ногдуулах ба хураах ажиллагаа нь харилцан уялдсан, үргэлжилсэн шинжтэй буюу татвар ногдуулах ажиллагааны хууль бус байдал нь татвар хураах ажиллагаанд мөн нөлөөлөх онцлогтой байна. Гэхдээ, татвар ногдуулах актын эрх зүйн ямар зөрчил нь татвар хураах актын үйлчлэлийг зогсооход хүргэх нь чухал ач холбогдолтой юм.

Татварын элемент буюу татварын бүрдүүлбэрийг буруу тогтоосон буюу татвар төлөгч бус этгээдэд татвар ногдуулсан, эсхүл татвар ногдуулахдаа татварын суурийг буруу тодорхойлж, илүү татвар ногдуулсан гэх энэ 2 тохиолдлыг авч үзвэл илүү ойлгомжтой байх. Энэхүү 2 тохиолдлыг хоёуланг нь адилхан шийдвэрлэх нь татварын шударга байх зарчим, татварын нийгмийн болоод эдийн засгийн чиг үүргийн талаас авч үзвэл, учир дутагдалтай болно.

Иймд, нэгдүгээр тохиолдлын хувьд хуульд заасан үндэслэлгүй байхад татвар ногдуулсан тул татвар ногдуулсан акт нь мэдээж илт хууль бус болно[40]. Үүнтэй зэрэгцээд, анхнаасаа татвар төлөх үүрэггүй этгээдэд хандан татвар хураах актыг хэрэгжүүлсэн нь хууль бус үйл ажиллагаа болох учир татвар хураах ажиллагаа мөн л зогсоно.

Харин, хоёрдугаар тохиолдлын хувьд тухайн татвар төлөгчийн татвар төлөх үүрэг үүссэн байгаа бөгөөд илүү татвар ногдуулсан нь тодорхой болсон бол, нэгэнт эхэлчихсэн ажиллагааг зогсоох нь татвар хураах зардлыг нэмэгдүүлэх, цаг хугацаа зарцуулах сөрөг нөлөөтэй тул, илүү ногдуулсан татварын хэмжээгээр татварын өрийг багасгаж татвар хураах ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх нь зүйтэй.

Дээрхээс дүгнэн үзэхэд, татвар ногдуулах ажиллагаанд үүссэн хөнгөн алдаа нь татвар хураах ажиллагааг зогсоох үндэслэл болохгүй[41]. Хэдий тийм боловч, татвар ногдуулах ажиллагааны хөнгөн алдааг үл ойшоох нь татварын процесс ажиллагааны журмын төгөлдөржилт, татвар төлөгчийн эрхийн хамгаалалтыг дордуулах сул талтай.

---

[40] П.Одгэрэл, *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*, УБ, Мөнхийн үсэг, 2017, 132 дахь тал

[41] 金子・前掲注 1）908 頁。Татвар хураах акт нь, хүчин төгөлдөр татвар ногдуулах актыг урьдчилсан нөхцөл болгох учраас, татвар ногдуулах акт нь хүчин төгөлдөр бус байгаа тохиолдолд, түүнд үндэслэсэн татвар хураах акт мөн адил хүчин төгөлдөр бус байна. Мөн, татвар ногдуулах акт нь цуцлагдсан бол, түүнд үндэслэсэн татвар хураах акт ч мөн өнгөрсөн лүү буцаж хүчин төгөлдөр байдлаа алдана. Гэхдээ, татвар ногдуулах акт болон татвар хураах акт гэдэг бол, тус тусын зорилгоороо ялгагдах учраас татвар ногдуулах актын эрх зүйн зөрчил нь татвар хураах актад залгамжлагдахгүй, татвар ногдуулах актын алдааг үндэслэл болгон татвар хураах актыг цуцлахыг шаардаж чадахгүй юм.
芝池義一『行政法読本（第 4 版）』（有斐閣、2016）331 頁。Ерөнхий зарчмын хувьд, захиргааны акт тус бүрийн хувьд актыг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийг гаргаж болох ч, тухайн актыг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэлийн хүрээнд зөвхөн тухайн актын л хууль бус байдлыг нэхэмжлэлийнхээ үндэслэл болгож чадна. Жишээ нь: татвар ногдуулах болон хураах акт нь ижил захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагааны үр дүн бөгөөд алиных нь хувьд ч актыг хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргаж болох хэдий ч актыг хүчингүй болгуулах маргаан дээр нэхэмжлэгч буюу татвар төлөгч нь зөвхөн тухайн акттай холбогдох хууль бус байдлыг л нэхэмжлэлийнхээ үндэслэл болгож илэрхийлж чадна.

ДҮГНЭЛТ:

Татвар ногдуулах ажиллагаа нь татварын алба болон татвар төлөгчийн хоорондох хамтын ажиллагааны үндсэн дээр хийгдэх онцлогтой байна. Үүнтэй харьцуулахад, татвар хураах ажиллагааны явцад өртэй татвар төлөгчийн зүгээс харилцан зөвшилцөл гэх зүйл шаардлагагүй бөгөөд зөвхөн татварын алба талаас татварын үүргийн гүйцэтгэлийг албадлагын журмаар хангуулах ажиллагааг явуулна.

Татвар ногдуулах болон хураах ажиллагаа нь нэг зоосны хоёр тал болох тул харилцан нягт холбоотой бөгөөд татвар ногдуулах ажиллагааны эрх зүйн зөрчил нь татвар хураах ажиллагааг зогсоох эрх зүйн үр дагавартай байна. Гэхдээ, татвар ногдуулах ажиллагааны эрх зүйн ямар зөрчил нь татвар хураах ажиллагааг зогсоох үндэслэл болох уу гэдгийг тодруулах шаардлагатай. Учир нь, татвар ногдуулах болон хураах ажиллагаа нь үргэлжилсэн шинжтэй боловч зорилго нь өөр. Цаашлаад, нэгэнт эхлүүлсэн татвар хураах ажиллагааг татвар ногдуулах актын ялимгүй алдааны улмаас зогсоох нь татвар хураах ажиллагааны хэмнэлттэй байх зарчим болон татварын зайлшгүй байх шинжтэй зөрчилдөнө. Иймд, татвар ногдуулах акт нь илт хууль бус болохуйц алдаатай байх үед татвар хураах актын үйлчлэлийг зогсоох нь зүйтэй.

Түүнчлэн, татвар ногдуулах ба хураах ажиллагааны явц дахь татварын албаны шийдвэр нь хэлбэр болон нэршлээс үл хамааран захиргааны актын шинжийг агуулж байдаг тул тухайн үе шат бүрд татвар төлөгч өөрийн эрхийг хамгаалахаар татварын маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах эрхтэй. Энэ нь татварын процесс дэх татвар төлөгчийн эрхийн хамгаалалтын асуудал болох тул цухас дурдсан.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Татварын ерөнхий хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2019, №22
- Галт зэвсгийн албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2015, №31
- Газрын төлбөрийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 1997, №5
- Монгол Улсын автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын хууль, *Төрийн мэдээлэл* 1993, №1
- Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2000, №45
- Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2011, №1
- Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2019, №23
- Иргэний хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2002, №7
- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2019, №23
- Онцгой албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2006, №26
- Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2015, №29
- Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл* 2008, №23

Монгол хэлээр:

- Б.Ганхүлэг нар. *Татварын тогтолцоо. Дэд дэвтэр.* УБ. Цээл-Эрдэнэ. 2002 он.
- П.Одгэрэл. *Татварын эрх зүйн ерөнхий анги*. УБ. Мөнхийн үсэг. 2017 он.

Гадаад хэлээр:

- 国税通則法【昭和三十七年法律第六十六号】
- 金子宏『租税法（第 23 版）』（弘文堂、2019）
- 芝池義一『行政法読本（第 4 版）』（有斐閣、2016）

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

RELATIONSHIP BETWEEN TAX IMPOSITION PROCEDURE AND TAX COLLECTION PROCEDURE

N.Lkhamtseren
LL.M., Nagoya University,
Trainee Lecturer, Public Law Department, School of Law, NUM

ABSTRACT:

The tax imposition procedure is carried out simultaneously with the tax determination procedure and is carried out in cooperation with the tax administration and the taxpayer. However, the tax collection procedure is similar in content to the enforcement of the civil judgment, and the state or the tax administration which, is a creditor of tax ensures independently the fulfillment of tax obligations through the use of forced methods against delinquent taxpayers. Because taxation and collection are interdependent, in some cases, a breach of tax imposition procedure may be grounds for suspension of the tax collection procedure.

KEYWORDS:

General Tax Law, Tax Process, Tax Determination, Tax Imposition, Tax Collection

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО БА ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО

М.Долгорсүрэн
ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн ЭЩДэдА

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Энэхүү өгүүллээр сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгоход Монгол Улсын Үндсэн хууль, Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг судалж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын сонгуулийн тогтолцооны талаарх үзэл санаа тогтвортой хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан эсэх, уялдаа холбоотой эсэх, хуулийн хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг тодорхойлж, санал дэвшүүлэхийг зорилоо.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Сонгуулийн тогтолцоо, хөгжлийн үзэл баримтлал, урт хугацааны хөгжлийн бодлого

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Сонгуулийн тогтолцоо

Монгол Улсын Үндсэн хуульд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх”, “шууд буюу төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрх”-ийн тухай онцолж заасан нь сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн юм. Харин УИХ-аас 2020 онд баталсан “Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого”-д төрийн бодлого, үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоог бүрдүүлж, иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлж, иргэд-сонгогчдын хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр тодорхой зорилт дэвшүүлжээ. Өнгөрсөн гучин жилийн байдлаас үзэхэд Монгол Улсад сонгуулийн тогтолцоо 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн. Тухайлбал, бусад нэр дэвшигчээс харьцангуй олон санал авсан нэр дэвшигч сонгогддог олонхын тогтолцоог 2012 он хүртэл ашиглаж ирэв. Олонхын тогтолцооны хувилбаруудын дотор 1992 онд олон мандаттай тойрог, 1996, 2000, 2004 онд нэг мандаттай тойргийн зохион байгуулалтыг ашигласан бол 2008 онд эргээд олон мандаттай тойрогт шилжсэн.

2011 онд сонгуулийн шинэ хууль батлагдаж, олонхын ба хувь тэнцүүлсэн системийн 48:28 гэсэн харьцаа бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Улсын Их Хурлын 76 суудлын 48-д нэр дэвшигчид тойрогт өрсөлдөж, үлдсэн 28 суудалд улс төрийн

намууд өрсөлдсөн юм. Сонгуулийн шинэ хуулиар улс төрийн нам суудал авахын тулд улсын хэмжээнд нийт саналын 5 хувийг авсан байхаар заасан. УИХ-ын 2016 оны сонгууль ч Сонгуулийн тухай хуулийн дагуу пропорционал буюу хосолсон тогтолцоогоор явагдах байсан боловч Үндсэн хууль зөрчиж байна гэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт[1] гарсан тул Сонгуулийн тухай хуулийг өөрчилсөн. Тиймээс УИХ-ын 2016 оны сонгуулийг нэг мандаттай тойрог бүхий мажоритар тогтолцоогоор явуулж, хүрсэн түвшнээсээ ухарсан алхам болсон гэж дүгнэжээ.

УИХ-ын сонгуулийн тогтолцоо, мандатын тоо /1992-2020/

№	Он	Сонгуулийн тогтолцоо
1	1992	Томсгосон мажоритар 1 /26/ тойрогт 2-4 мандат
2	1996	Жижигсгэсэн мажоритар 1 /76/ тойрогт 1 мандат
3	2000	Жижигсгэсэн мажоритар 1 /76/ тойрогт 1 мандат
4	2004	Жижигсгэсэн мажоритар 1 /76/ тойрогт 1 мандат
5	2008	Томсгосон мажоритар 1 /26/ тойрогт 2-4 мандат
6	2012	Холимог, пропорционал хосолсон 48 мандат, 28 намын жагсаалт
7	2016	Томсгосон мажоритар 1 тойрогт олон мандат
8	2020	Томсгосон мажоритар 1 тойрогт олон мандат

Энэ бүхэн манайд сонгуулийн хууль ихээхэн тогтворгүй, сонгууль болгоны дараа өөрчлөгдөж байсныг харуулна. Иймд олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмжийн[2] дагуу нэгэнт сонгосон сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа шууд тусгаж байж парламентад олонх болсон нам сонгуулийн хуулиар оролддогийг эцэс болгоно.

Улсын Их Хурлын сонгуулийн ирц

Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь
2020	73.6%	67.9%
2016	73.6%	67.9%
2012	65.24%	56.24%
2008	74.31%	60.47%
2004	81.84%	64.91%
2000	82.42%	70.96%
1996	88.39%	73.64%
1992	95.60%	86.11%
1990	98%	87.23%

Өмнөх сонгуулиудад сонгогчдын ирц харьцангуй өндөр байсан бол Үндсэн хууль хэрэгжих хугацаанд тогтмол буурч ирэв. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 2008 оны сонгуульд сонгогчдын ирц 74 хувь байсан нь түүний дараа жил болсон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирцтэй ойролцоо байв. Энэ нь Үндсэн хуульт ёсыг хүлээн зөвшөөрөх байдал өндөр байна гэсэн үг бөгөөд хөгжингүй ардчилсан улсуудтай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт юм. Сонгогчдын ирц буурч байгааг нэг талаас, санаа зовоосон асуудал, нөгөө талаас, улс орны институцийн бүтэц төлөвшихийн хэрээр сонгогчид сонгуульд ач

1 УИХ, Д.Банзрагч, Ц.Намсрай нар, *МУҮХЦэцийн дүгнэлт 5*, УБ, 2016.04.22
2 *"Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government"* (European Comission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2015 он, p.13.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

холбогдол өгөх нь буурч байгаагаар тайлбарлаж болох юм. Аль ч утгаар, ялангуяа орлогын хувьд адил төстэй улсуудтай харьцуулахад Монгол Улсын сонгуулийн ирцийн бууралт үндсэндээ хэвийн үзэгдэл гэж бид үзэж байна.

Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц

Он	Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь	Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь
2013	66.79%	58.47%
2009	73.59%	54.98%
2005	74.98%	53.89%
2001	82.94%	67.92%
1997	85.06%	70.03%
1993	92.73%	

Эх сурвалж: Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэн, IDEA http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?CountryCode=MN

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Арван ес[1] дүгээр зүйлд "Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана. Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна. Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно" гэж нэмсэн[3]. Үндсэн хуульд оруулсан энэ нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогод "улс төрийн намуудыг улс орныхоо төлөө бодлогын нам болгох нийгэм, улс төрийн соёлыг төлөвшүүлнэ" зорилт дэвшүүлсэн. Энэ нь намууд иргэдэд бэлэн мөнгө амлах, тараах зэргээр олон нийтэд таалагдах гэсэн намуудын өрсөлдөөнийг таслан зогсооход төвлөрчээ. Энэ нь хожим сонгуулийн амлалтаа биелүүлэхийн тулд гаднаас зээл авахад хүргэж, дараагийн Засгийн газар төсвийн томоохон алдагдалтай тулгарахад хүргэдэг сөрөг үр дагавартай. Харин улс төрийн төгс тогтолцоо бол бэлэн мөнгө амлахад бус, дэд бүтэц, хөгжлийн бодлогод хөрөнгө оруулахад чиглэдэг. Гэвч сонгогчид урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын чадавхад эргэлзэж буй тохиолдолд тэдний гарт түргэн очих бэлэн мөнгө амлаж байгаа улс төрчдийг сонгох сонирхол нь өндөр байна. Энэ утгаар нь авч үзвэл, Монгол дахь популизмыг төгс биш гэхэд рационал үр дүн хэмээн харж болох юм[4].

"Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого"-ын "төрийн бодлого, үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоог бүрдүүлэх" зорилтын хүрээнд сонгуулийн цикл болон улс төрийн тогтворгүй байдлаас хамаарч Засгийн газрын үйл ажиллагааны бодлого, чиглэл ойр ойрхон өөрчлөгдөж, хоорондоо уялдаа холбоогүй бодлогын баримт бичгүүд хэт олширсон зэрэг нь хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилт үр дүн муу болоход голлох нөлөөг үзүүлжээ. Өнгөрсөн 28 жилд Засгийн газруудын ажилласан дундаж хугацаа ердөө 1.5 жил байсан нь төрийн бодлогын залгамж чанарт сөргөөр нөлөөлөх хамгийн гол шалтгаан болжээ.

2000 оны "Мянганы зам болон дэд бүтцийн босоо тэнхлэгийн чиглэлийг батлах" тухай УИХ-ын 9 дүгээр тогтоол, 2012 оны "Бүх аймгийн төвүүдийг нийслэлтэй хатуу

[3] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992

[4] Улсын Их Хурал (УИХ), Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр. *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ, 2016 он, 142 дахь тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хучилттай замаар холбох бодлого", нефть боловсруулах үйлдвэр, 5 дугаар цахилгаан станцыг барих, Таван Толгойн уурхайгаас Гашуун Сухайт хүртэлх төмөр зам тавих, нүүрсийг гүйцэд боловсруулах зэрэг стратегийн томоохон төсөл боловсруулах талаар олон удаа УИХ, Засгийн газрын төвшинд ярьж, төлөвлөж, зарим дээр нь төрийн тодорхой шийдвэр гарч байсан боловч хэрэгжиж эхлээд тасалдах, эсвэл огт хэрэгжилгүй үлдэх явдал[5] сүүлийн хорь гаруй жил түгээмэл үзэгдэл болсон. Энэ бол сонгууль болгоны дараа гарч байсан улс төрийн шинжтэй шийдлүүд төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж шинжийг алдагдуулж ирсэний зөвхөн тодорхой зарим жишээ юм.

Ийнхүү Улсын тогтвортой хөгжлийн нэгдмэл ойлголт, бодлого, зохицуулалт, түүнийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлага тооцох механизм, хууль эрх зүйн орчин дутагдалтай байсны улмаас Монгол Улсын хөгжил тогтворгүй, эмзэг, баялгийн тэгш бус хуваарилалт нэмэгдсэн, төрд итгэх иргэдийн итгэл суларсан, нийтээрээ хөгжлийн талаарх нэгдсэн ойлголтгүй болсон гэх мэт олон сөрөг үр дагаврууд бий болоод байна. Энэ бүхний эцсийн үр дүнд тогтвортой хөгжлийн гол зорилтуудын хэрэгжилтэд ноцтой саад учруулж байгаа юм.

Төрийн эрх барих дээд байгууллагаас албан ёсоор гаргасан шийдвэрт дурдсан санааг иш татаж оруулллаа. Засгийн газар тогтворгүй, ойр ойрхон өөрчлөгдөж, шинээр томилогдсон сайд, дарга нар баг бүрдүүлэх, эсвэл шинэчлэл хийх нэрийн дор яам, агентлагуудын бүтэц, зохион байгуулалтыг өөрчлөх, төрийн мэргэшсэн албан хаагчдыг халж, нам, улс төр, нас хүйс, жалга довын шалгуураар мэргэжлийн бус хүмүүсээр солих явдал газар авч, эрх, үүргийн хувьд тогтворгүйтэх үзэгдэл түгээмэл болсон. Ингэснээр төрийн яамдын үйл ажиллагааны стратеги, бүтэц, зохион байгуулалт, төрийн албаны боловсон хүчний нөөц, ур чадвар, гүйцэтгэлийн чанар суларч өөрчлөгдсөнтэй уялдан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хоёрдугаарт тавигдаж иржээ. Энэ байдал нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог туйлын тогтворгүй, ойлгомжгүй болгосон[6] гэж зөв оновчтой дүгнэсэн байх аж.

Төр засгаас нөхцөл байдлаа зохих хэмжээнд оношилсны үр дүнд зарим бодитой алхам хийж байгааг бас дурдах хэрэгтэй. Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчлэн боловсруулж мөрдөж эхлээд байна. Хууль муугүй болсон */ер нь ч нэг их муу байдаггүй/* тухай мэргэжилтнүүд, шинжээчид, иргэд ч тодорхой хэмжээнд дэмжиж байна. Хамгийн гол нь хэрэгжилтийг нь зохион байгуулах ажлыг улс төржилтөөс ангид байлгах шаардлагатай[7].

ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгээс 2019 онд Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай хэрхэн уялдаж буйг судалж дүгнэлт хийв.

Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал (Хувиар)

№	Асуулт	Огт тусгаагүй	Бараг тусгагдаагүй	Зарим талаар тусгагдсан	Ерөнхийдөө тусгагдсан	Хангалттай тусгагдсан	Хэлж мэдэхгүй
1.	Төрийн бодлого нэгдмэл, цогц, залгамж шинжтэй байх	0.9	11.3	23.5	41.7	17.4	5.2

[5] *Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн дүн шинжилгээ (тайлан I),* УБ, Үндэсний хөгжлийн газар, НҮБХХ, 2018, 5,6 дахь тал

[6] *Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн дүн шинжилгээ (тайлан I),* УБ, Үндэсний хөгжлийн газар, НҮБХХ, 2018.13 дахь тал

[7] ШУА-ийн Философийн хүрээлэн, *Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх субъектив хүчин зүйлсийн шинжилгээ*, УБ, 2019 он, 291 дэх тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2.	Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх	4.3	9.6	18.3	33.0	28.7	6.1
3.	Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд төрийн хамгаалалтад байх	3.5	11.3	27.0	31.3	20.9	6.1
4.	Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх	0.9	11.3	22.6	26.1	32.2	7.0
5.	Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилтод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах	0.9	11.3	29.6	29.6	16.5	12.2
6.	Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх	0.9	9.6	16.5	27.8	42.6	2.6

Хүснэгтээс харахад Үндсэн хуулийн засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх суурь үзэл баримтлалын үзэл санаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд ерөнхий байдлаар тусгагдсан байна.

Хүний эрх, эрх чөлөөний үзэл санаа (Хувиар)

№	Асуулт	Огт тусгагдаагүй	Бараг тусгагдаагүй	Зарим талаар тусгагдсан	Ерөнхийдөө тусгагдсан	Хангалттай тусгагдсан	Хэлж мэдэхгүй
1.	Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх	5.2	7.8	29.6	36.5	18.3	2.6
2.	Сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрх	0.9	11.3	15.7	45.2	24.3	2.6
3.	Шууд буюу төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан төрийг	1.7	6.1	21.7	40.0	22.6	7.8

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

	удирдах хэрэгт оролцох эрх						
4.	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдрал, гэр бүлийн харилцаанд эрэгтэй, эмэгтэй тэгш эрхтэй байх	2.6	7.8	15.7	37.4	34.8	1.7
5.	Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх	0.9	6.1	13.0	37.4	36.5	6.1
6.	Иргэн бүр эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уг эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, шударга шүүхээр шүүлгэх, шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох, шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрх	1.7	5.2	17.4	38.3	33.0	4.3

Хүснэгтээс харахад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шууд буюу төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох үзэл баримтлалын хүний эрх, эрх чөлөөний үзэл санаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд ерөнхийдөө тусгагдсан байна.

Улс төрийн намын талаар

№	Асуулт	Огт санал нийлэхгүй	Санал нийлэхгүй	Зарим талаар санал нийлнэ	Ерөнхийдөө санал нийлнэ	Бүрэн санал нийлнэ	Хэлж мэдэхгүй
1.	Улс төрийн нам, тэдгээрийн удирдах байгууллага, дарга нарын гаргаж буй шийдвэр улсын улс төрийн тогтвортой байдалд нөлөө үзүүлдэг	1.7	7.8	29.6	29.6	29.6	1.7
2.	Улс төрийн нам нь төрийг зохион байгуулах гол байгууллага мөн болохын хувьд түүний санхүүжилт, төсвийн зарцуулалт ил тод байх	5.2	5.2	19.1	16.5	53.0	0.9
3.	Нэр дэвшигч, улс төрийн нам, эвсэл нь мөрийн хөтөлбөрөө хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн боловсруулж, хэрэгжүүлдэг	4.3	28.7	19.1	28.7	14.8	4.3

Хүснэгтээс харахад улс төрийн нам, тэдгээрийн удирдах байгууллага, дарга нарын гаргаж буй шийдвэр улсын улс төрийн тогтвортой байдалд нөлөө үзүүлдэг**.** Сонгуульд нэр дэвшигч, улс төрийн нам, эвсэл нь мөрийн хөтөлбөрөө хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн боловсруулж, хэрэгжүүлдэггүй байна. Экспертийн судалгаанаас

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

үзэхэд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн сонгуулийн тогтолцооны талаарх үзэл санаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд тусгалаа олж, ерөнхий байдлаар уялдсан боловч хэрэгжилт нь төдийлөн хангалтгүй байна.

1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд улс төрийн тогтолцоо хэрхэн үйлчилснийг авч үзэхэд сонгуулийн өрсөлдөөнийг бий болгож чаджээ. Харин Үндсэн хуульд 2000 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал аажим алдарч ирсэн байдал ажиглагдаж байна. Ерөнхийлөгч 2000 оноос өмнө эрх мэдлийн хуваарилалтад жинхэнэ ёсоор оролцогч байсан бол одоо үндсэн эрх мэдэл нь хориг тавих, зарим томилгоо хийх, олон нийтийн дундах нэр хүнд, хууль санаачлах эрхээрээ дамжуулан улс төрийн түвшинд шийдвэрлэвэл зохих асуудлыг гаргаж тавих зэрэг үүрэгтэйгээр улс төрийн үйл явцад оролцож байна.

Сонгуулийн тогтолцооны улмаас санал-суудлын харьцааны алдагдал байнга гарч байсан тул “*ялагч бүхнийг хүртэх*” зарчим үйлчилжээ гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Гэхдээ ялсан талаас сөрөг хүчиндээ зарим эрх мэдэл, дуу хоолойгоо илэрхийлэх боломж олгож ирснийг шилжилтийн эхэн үед улс төрийн уугун хүчин шинэ хүчинтэй хамтран ажилласан болон 2008 онд хамтарсан Засгийн газар байгуулж ажилласан баримтаас харагдана. Энэ нь ерөнхийдөө зөв хандлага байлаа.

Нэг нам үнэмлэхүй ялалт байгуулж, дийлэнх олонх болсон нөхцөлд парламентад хяналт тэнцвэрийн олон механизм үгүйлэгддэг төдийгүй, УИХ нэг тал руу хэт хэвийдэг байна. Улсын Их Хурал дахь олонх хууль тогтоох эрх мэдлийг дангаараа хэрэгжүүлж, хуульд нийцээгүй замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдал ч хориод жилийн өмнө гарч байв. Улсын Их Хуралд эрх мэдлийн бусад байгууллагад нөлөөлөх, цаашилбал дарамт шахалт үзүүлэх боломж байгаа бол түүнийг сөрөх, эсхүл парламентад хяналт тавих боломж Ерөнхийлөгч болон Засгийн газарт туйлын хомс юм. Улсын Их Хурал Засгийн газрыг хяналтдаа байлгахын зэрэгцээ тарах эсэхээ өөрөө шийднэ. Энэ бүх эрх мэдлийн нэг сөрөг үр дагавар нь Улсын Их Хурал хууль тогтоох, Засгийн газарт хяналт тавих үндсэн үүргээсээ хөндийрөх боломжтой.

Өнөө үед ардчилал хөгжсөн орнуудад Парламентаас Засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх механизмыг ашиглах нь ховорджээ. Үүний зэрэгцээ, парламентын тогтолцоо дахь гүйцэтгэх засаглалын хүчтэй загвар руу шилжих нийтлэг хандлага бий болов. Энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд төвлөрсөн захиргааны чиг үүрэг нэмэгдэхийн хэрээр бодлого боловсруулахад шаардлагатай чадвар бүхий хууль тогтоох байгууллага ховор байдагтай холбоотой байна.

Улс төрийн хүрээнд цэвэр Ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд шилжих тухай радикал санал үе үе гардаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоог олон талаас нь авч үзэхэд үр дүнтэй, сайн ажиллаж байгаа гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Ерөнхийлөгчийн тогтолцоог 1992 онд дэмжээгүй шалтгаан нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл байсан, уг шалтгаан өнөөдөр ч хэвээр байна. Иймд Ерөнхийлөгчийн засаглалтай болох хувилбарыг хэт туйлширсан гэж судлаачид дүгнэж иржээ.

Улс төржсөн популизмд хөтлөгдөж, ардчилсан ололтуудаас ухарч буй явдал нь улс төрийн анархизм газар авах нөхцөлийг нэмэгдүүлнэ. Улс төрийн ажил, үйлст хариуцлагатай хандаж, чин сэтгэлээсээ идэвхтэй оролцдог болчихвол дутагдал аяндаа арилна. Үүний тулд иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх шаардлагатай байна. Харин иргэд аливаа сонголтод маш хариуцлагатай, ёс зүйтэй ханддаг болох учиртай[8].

[8] ШУА-ийн Философийн хүрээлэн, *Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх субъектив хүчин зүйлсийн шинжилгээ*,УБ, 2019 он, 296 дахь тал.

ДҮГНЭЛТ

Урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хангахын тулд ухаалаг засаглал түүний дотор эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоог бүрдүүлэх нь Монгол Улсын хувьд чухал асуудал. Өнөөгийн байдлаар сонгуулийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт муу, хэрэгжилтэд нь тавих хяналт сул байна. Төрийн бодлого, үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоо бүрдэж, иргэдийн улс төрийн боловсрол дээшлэн, иргэд, сонгогчдын хариуцлага сайжирах, улс төрийн намуудыг улс орныхоо төлөө бодлогын нам болгох нийгэм, улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх нь нэн чухал. "*Алсын хараа-2050*" Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын эдгээр зорилтуудыг амжилттай хэрэгжүүлбэл 2030 онд эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэртэй байдал, түүнд тавих хяналтыг оновчтой болгох хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, тогтвортой, хяналттай засаглалыг төлөвшүүлэх зорилт хангагдана.

САНАЛ

- Сонгуулийн тогтолцооны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, заалт, томьёоллуудын эрх зүйн агуулгыг нарийвчлах, хянан үзэж өөрчлөх
- Эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоо бүрдэх үндсэн нөхцөлийг хангах
- Иргэдийн улс төрийн боловсролыг хүртээмжтэй болгох, дээшлүүлэх
- Улс төрийн намуудыг улс орныхоо төлөө бодлогын нам болгох
- Нийгэм, улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх
- Сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгох шийдлийг хөндөж хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль. 2019 он.
- Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль. УБ. 2006 он.
- Сонгуулийн тухай хууль. 2015 он.
- Сонгуулийн автоматжуулсан системийн тухай хууль. УБ. 2011 он.

Монгол хэлээр:

- УИХ, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*. УБ. 2016 он.
- ШУА-ийн Философийн хүрээлэн. *Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх субъектив хүчин зүйлсийн шинжилгээ*. УБ. 2019 он.
- ШУА-ийн Философийн хүрээлэн. *Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль*. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл. УБ. 2020 он.
- УИХ. *Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030*. УБ. 2016 он.
- УИХ. *Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого төсөл*. УБ. 2020 он.
- Үндэсний хөгжлийн газар, НҮБХХ. *Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн дүн шинжилгээ (тайлан I)*. УБ. 2018 он.

Гадаад хэлээр:

- European Comission for Democracy Through Law. *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government*. Venice Commission. 2015 он.
- Bjarte Tora, Ts. Namshir. *Political Party Reform*. International IDEA. September 2011 он.
- David Sneath. “Constructing Socialist and Post-Socialist Identities in Mongolia”. *Mongolians after Socialism: Politics, Economy, Religion*. 2012.
- N. Lundendorj. “Tyranny of the Majority”. *Mongolian Law Review*, No 2 (2012 он), 141-50 дахь тал..

Цахим эх сурвалж:

- www.legalinfo.mn – Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем
- www.gec.gov.mn - СЕХ-ны албан ёсны цахим хуудас
- www.transparency.org

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ELECTORAL SYSTEM AND DEVELOPMENT POLICY

M.Dolgorsuren
Sub-researcher, Mongolian Academy of Sciences Institute of Philosophy

ABSTRACT:

This article examines the Constitution of Mongolia and the Vision-2050 long-term development policy to improve the electoral system. The aim was to determine whether the concept of the electoral system of the Constitution of Mongolia is reflected in the sustainable development policy documents, whether it is coherent, and the level of implementation of the law.

KEYWORDS:

Electoral System, Development Concept, Long-Term Development Policy

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ГЭМТ ХЭРЭГ ҮЙЛДСЭН ӨСВӨР НАСНЫ ХҮНД ХҮЛЭЭЛГЭХ ЯЛЫН БУС ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ

Ч.Болормаа
Эрх зүйч

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ТОВЧЛОЛ:

Дэлхий нийтийн орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлж буй асуудлуудын нэг бол яахын аргагүй өсвөр насны этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэг, түүний санкцын асуудал билээ. Монгол Улсын хувьд өсвөр насны этгээдэд оногдуулах эрүүгийн хариуцлагыг хуульчилсан нь дэвшилттэй алхам хэдий ч гэмт хэрэгт оногдуулж буй эрүүгийн хариуцлагын арга хэмжээг аваад үзэхэд ялыг түлхүү хэрэглэж байгаа нь ялын бус эрүүгийн хариуцлагын хэрэглээг багасгах, цаашлаад өсвөр насны этгээдэд хэрэглэх эрүүгийн хариуцлагын зорилгыг алдагдуулж байна.

ТҮЛХҮҮР ҮГС:

Өсвөр насны этгээд, гэмт хэрэг, Эрүүгийн хууль, ялын бус эрүүгийн хариуцлага, ял оногдуулах онцлог

I. УДИРТГАЛ

1.1 Асуудал дэвшүүлэх нь:

Орчин үед эрүүгийн эрх зүйн салбарт тэргүүлэх чиглэл болон хөгжиж буй хүмүүнлэгийн тогтолцооны хүрээнд гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд ял оногдуулахаас зайлсхийж ялын бус хариуцлага хүлээлгэх, ял оногдуулах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд хорихоос бусад төрлийн ял хэрэглэх, хорих, эрх чөлөөг хязгаарлах ялыг аль болох оногдуулахгүй байхад олон орон анхаарлаа хандуулж улмаар холбогдох хууль тогтоомжууддаа өөрчлөлт оруулсаар байгаа нь эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэлийн нэгэн жишээ билээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 11 дүгээр хэсэгт “...Гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална...”, НҮБ-ын 1989 оны Хүүхдийн эрхийн конвенцын 37 дугаар зүйлийн (a) хүүхдэд эрүү шүүлт тулгах, хэрцгий, хүнлэг бусаар, нэр төрийг нь доромжлон харьцах буюу шийтгэхгүй байх, 18 насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэгт цаазаар авах буюу суллах боломжгүйгээр бүх насаар нь хорих ял оногдуулахгүй байх; (b) хүүхдийн эрх чөлөөг хууль бусаар

буюу дур мэдэн хязгаарлаж болохгүй. Хүүхдийг баривчлах, саатуулах, хорих арга хэмжээг хамгийн богино тохиромжтой хугацаанд эцсийн арга хэмжээ болгон хэрэглэх талаар тус тус заасан.

Түүнчлэн НҮБ-ын 1985 онд баталсан Насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаарх байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрмийн 17.1 дүгээр зүйлийн б.д "Насанд хүрээгүй хүний эрх чөлөөг хязгаарлах шийдвэрийн асуудлыг нарийвчлан, хянан хэлэлцсэний дараа энэ хязгаарлалтыг бололцооны хирээр хамгийн багаар тогтооно... 17.1-ийн тайлбарын 4 дэх хэсэгт "Хорихоос өөр төрлийн ял хэрэглэх боломжийг ямагт харгалзах... Насанд хүрээгүй хүний сайн сайхан байдал, ирээдүйг хангах сонирхол ямагт тодорхойлогч хүчин зүйл, харгалзах баримт болно..." гэж заажээ.

Хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын эрүүгийн ялын хууль, шүүхийн практик жишгээс үзэхэд өсвөр насны хүнд оногдуулах хорих ялын хүрээ маш хязгаарлагдмал, насны хязгаарлалтыг доод хэмжээнээс татахыг /14- 16/ хориглох, ихэнхдээ хорихоос өөр төрлийн ялын хэрэглээ тухайн этгээдэд хүлээлгэх нийт ялын дотор зонхилох /70- 80 хувь/ хувийг эзэлж байгаа нь анхаарал татах болов.

Эдүгээ дэлхийн улсуудын эрүүгийн эрх зүйн салбарт глобалчлалын үйл явц нэвтэрч байгаатай холбоотойгоор 2007 онд НҮБ-ын дэмжлэгтэйгээр боловсруулж гаргасан Дэлхий дахины Эрүүгийн загвар хуульд насанд хүрээгүй этгээдэд хүлээлгэх ялын санкцийг аль болох хорихоос өөр төрлийн ял байхаар томьёолсныг энд онцлон дурдаж болно.

Монгол Улсын хувьд 2015 онд Эрүүгийн хуулийг шинэчлэн баталж уг хуульд анх удаа өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын бие даасан тогтолцоог бүрдүүлсэн нь нэг талаас Монгол Улс олон улсын өмнө хүлээсэн үүргээ биелүүлсэн, нөгөө талаас гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны этгээдийн хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах Үндсэн хуулийн заалт органик хуульд тусгалаа олж хүүхдийн эрхийг хангах боломж нөхцөл тодорхой хэмжээнд бүрдсэн юм.

"Тодорхой хэмжээнд" гэж онцгойлохын учир нь эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн наймдугаар бүлэгт хуульчлагдсан эрүүгийн хариуцлагын зарчим, тогтолцоо олон улсын жишигт хир нийцсэн үнэхээр өсвөр насны этгээдийн эрхийг бүрэн дүүрэн хангаж чадсан эсэхэд эргэлзэх зүйл багагүй байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Иймд энэхүү өгүүллээрээ өсвөр насны этгээдэд ногдуулж буй эрүүгийн хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалт, төрөл, эрүүгийн хариуцлагын зорилгыг хангаж байгаа эсэхийг судлахыг зорьсон болно.

1.2 Судалгааны хамрах хүрээ:

Энэхүү судалгааг:

1. НҮБ-с батлан гаргасан Хүүхдийн эрхийн конвенц, Байцаан шийтгэх ажиллагаа явуулах наад захын жишиг дүрэм, Монгол Улсын Үндсэн хууль, Эрүүгийн хууль, Хүүхдийн эрхийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль зэргийг харьцуулан гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын зарчим, тогтолцоог **эрх** зүйн зохицуулалтын хүрээнд
2. Гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүмүүсээс үйлдсэн гэмт хэрэг, түүнд оногдуулсан ял, хариуцлагын төрөл, хэмжээ хязгаарын талаарх буюу шүүхийн практикийг судлах
3. Гадны орнуудын эрүүгийн хууль тогтоомжийг эрх зүйн бүлээр харьцуулан судлах

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

4. Өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын талаарх эрдэмтэд, судлаачдын бүтээлийг үзсэн болно.

1.3 Сэдвийн судлагдсан байдал:

Монгол Улсын хувьд насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулах ялын бус эрүүгийн хариуцлагын талаар судалсан бие даасан судалгааны ажил хараахан гараагүй байгаа бөгөөд агуулгын хувьд Эрүүгийн эрх зүйн ерөнхий ангийн сурах бичгүүдэд тусгагджээ. Эдгээрээс заримыг дурдвал шинжлэх ухааны доктор Г.Совд. БНМАУ-ын Эрүүгийн эрхийн курс. УБ., 1973. Академич С.Нарангэрэл .Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй. Ерөнхий анги. УБ., 1999. С.Жанцан. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн онол. УБ., 2009. зэрэг. Мөн хууль зүйн доктор Н.Жанцан, Д.Баярсайхан, Д.Бадам, Г.Одонтунгалаг нар өөрсдийн бүтээлдээ энэхүү асуудлыг авч үзсэн байна.

1.4 Судалгааны шинэлэг тал:

Тус улсын эрүүгийн хууль тогтоомжоор насанд хүрээгүй этгээдэд ногдуулах ялын бус эрүүгийн хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтын онцлог, түүнийг хэрэглэх үндэслэл, ялын бус эрүүгийн хариуцлагын нөлөөлөх нөлөөлөл зэргийг онол, практик, харьцуулсан судлалын үүднээс авч үзсэнээрээ шинэлэг гэж үзэж байгаа болно.

1.5 Судалгааны арга:

Өгүүллийг бичихдээ шинжлэх ухааны судалгааны түгээмэл аргууд болох түүврийн, индукцийн, харьцуулсан судалгааны аргуудыг ашиглав.

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

2.1 Ерөнхий ойлголт

Өсвөр насны хүний[1] эрүүгийн эрх зүй түүний дотор тэдэнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын тогтолцоо нь хэм хэмжээг ухамсарлан ойлгоход дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий хүмүүжүүлэх шинж чанартай эрх зүй мөн[2]. Шийтгэх, цээрлүүлэх бус нийгэмшүүлэх, хүмүүжүүлэх, ухамсарлуулан ойлгуулахад чиглэгдэх эрүүгийн эрх зүйн бие даасан тогтолцоо байх ёстой[3]. Монгол Улс хүүхдийн эрхийн конвенцод нэгдсэн тав дахь орны хувьд олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, олон улсын нийтлэг жишиг стандартыг хэрэгжүүлэх үүднээс шинэчлэн батлагдсан ЭХ-д гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын бие даасан тогтолцоог бүрдүүлсэн юм.

Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2-т “Өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлага нь түүний нас,биед тохирсон, эрүүл мэнд , ёс суртахуун, сэтгэцийн онцлогийг харгалзсан, нийгэмд өөрийн байр суурийг олоход туслах, боловсрол эзэмшүүлэх, үйлдсэн гэмт хэргийнх нь хор уршгийг ухамсарлуулах, гэмт хэрэг үйлдэхэд хүргэсэн орчин, хүмүүсийн нөлөөнөөс тусгаарлах, шаардлагатай тохиолдолд хорьж хүмүүжүүлэхэд чиглэсэн байх”[4]-аар заасан нь хүүхдэд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын зорилгыг тодорхойлж байна. Чухамхүү эл зорилгыг гэмт хэрэг үйлдсэн хүүхдэд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын тогтолцоо хангаж чадаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

[1] Эрүүгийн эрх зүйд 18 насанд хүрээгүй боловч 16насанд хүрсэн хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх бөгөөд эрүүгийн хуульд тусгайлан заасан зарим төрлийн гэмт хэрэгт 14 насанд хүрсэн хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ. Иймд насанд хүрээгүй буюу өсвөр насны этгээд гэдэгт 14 насанд хүрсэн 18 насанд хүрээгүй этгээдийг ойлгоно. - С.Нарангэрэл, *Эрх зүйн эх толь бичиг*, УБ, 2006, 456 дахь тал

[2] С.Жанцан, *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн онол 90 ялын тухай сургаал*, УБ,Ангараг технологи, 2014, 110 дахь тал

[3] С.Нарангэрэл, *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж*, УБ,Соёмбо, 2019, 281 дэх тал

[4] Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2015, 8 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэг

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2.2 Гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын асуудлыг Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ болон Үндэсний хууль тогтоомжид тусгагдсан байдлыг харьцуулан судлах нь:

Монгол Улс Насанд хүрээгүй этгээдийн эрүүгийн хариуцлагын талаар олон улсад үүрэг хүлээн нэгдэн орсон гэрээнүүд бол Хүүхдийн эрхийн конвенц, Насанд хүрээгүй хүүхдийн хэрэг эрхлэх асуудлаарх Бээжингийн дүрэм, Эрх чөлөөгөө хасуулсан насанд хүрээгүй хүүхдийн эрхийг хамгаалах талаар Гаванагийн дүрэм, Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм, Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүнийг хамгаалахтай холбогдуулан НҮБ-аас гаргасан журам, Насанд хүрээгүй хүмүүсийн гэмт явдлаас урьдчилсан сэргийлэх талаар НҮБ-аас гаргасан Эр-Риадын зарчим[5] зэрэг юм. Эдгээр дүрмүүдэд өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын суурь зарчмуудыг тусгасан бөгөөд эдгээрт заасан гол агуулга нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг насанд хүрээгүй этгээдийн онцлогт нийцүүлэн явуулах, "үндэслэлгүйгээр хорих ял хэрэглэх явдлыг гаргахгүй байх, зөрчил гаргагчийн хувийн байдал, нийгмийн хамгааллалтын сонирхолтой хамаарч илүү уян хатан, хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээг хэрэглэх, хорихоос өөр төрлийн ял нь амжилтгүй болбол хорих ялыг тэр даруй шууд хэрэглэхгүй байх"[6] ингэхдээ шаардлагатай хамгийн богино хугацаанд эцсийн арга хэмжээ болгон хэрэглэх, ялын оронд албадлагын арга хэмжээ авбал зохино"[7] гэж үздэг бөгөөд хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд эрүүл мэнд, орон байр, боловсрол, ажил хөдөлмөр эрхлэлт болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл зэрэг засгийн газрын болон засгийн газрын бус бие даасан газруудыг өргөжүүлж тэдний хамтын ажиллагааг сайжруулах ажлуудыг хийхийг заасан байна. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар дугаар зүйлийн 2-т заасанчлан " Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэх", Арван зургадугаар дугаар зүйлийн 11-д "... нялхас, хүүхдийн эрх ашгийг төр хамгаалах" үүргээ "Эрүүгийн хууль болон бусад хуулиар хамгаалан биелүүлэх үүрэгтэй.

Монгол Улсын эрүүгийн хуулиар насанд хүрээгүй этгээдэд нийтэд тустай ажил хийлгэх, зорчих эрхийг хязгаарлах, сургалт хүмүүжлийн тусгай байгууллагад хорих зэрэг ялыг оногдуулах, ялын бус хариуцлага болох хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг авах зэрэг эрүүгийн хариуцлагыг оногдуулахаар хуульчилсан.

Гэвч Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд анх удаа хөнгөн болон хүндэвтэр гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд шүүхээс ял оногдуулахгүй байх нь зохистой гэж *үзвэл* хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэглэх талаар заасан[8] бөгөөд анх удаа хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд энэ талын арга хэмжээ хэрэглэх боломж хуулиар хязгаарлагдмал байгаа юм. Мөн Эрүүгийн хуулийн 8.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт шаардлагатай тохиолдолд л тухайн этгээдэд хорих ялыг ногдуулна гэсэн байгаа ч практикт хорих ялыг шүүхээс хойшлуулах тохиолдол нэлээд байна. Хорих ялыг хойшлуулах талаар эрүүгийн хуулийн 7.6 дугаар зүйлийн 3-т "Шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулсан хугацаанд уг этгээд санаатай гэмт хэрэг шинээр үйлдвэл шүүх түүнд энэ хуулийн 6.9 дүгээр зүйлд заасны дагуу буюу шинэ гэмт хэрэгт нь болон өмнөх хойшлуулсан гэмт хэрэгт нь нэмж нэгтгэн ялыг ононо" гэж заасан нь хэрэв тухайн этгээд хоёр дахь удаагаа хүндэвтэр гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд хорих ялыг заавал эдлэх нөхцөл бүрдээд байгаа юм.

---

[5] НҮБ-ын насанл хүрээгүй этгээдийг хорихоос зайлсхийх дүрэм, 1990 он, 13 дахь тал https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2rynokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2 [Сүүлд үзсэн 2020.10.12]

[6] НҮБ-ын хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм/Токиогийн дүрэм ЕА-н 1990 оны 10 сарын 14-ний 45/110 дугаар тогтоол

[7] Насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаар шүүн таслах ажиллагаа явуулахтай холбогдуулан НҮБ-аас гаргасан стандартын наад захын журам /Бээжингийн журам/ 1985 оны 11 сарын 29-ний ЕА-н 40/33 дугаар тогтоол

[8] Г.Эрдэнэбат, Ж.Эрдэнэбулган, *Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн удиртгал,* УБ, Бемби сан, 2004, 54 дэх тал

- Түүнчлэн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Шүүхэд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа[9] хэсэгт насанд хүрээгүй этгээдэд хамаарах хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ насанд хүрсэн этгээдийнхээс ялгасан, тусгайлсан процессын үйл ажиллагаа явуулах зохицуулалт байхгүй байгаа нь насанд хүрээгүй этгээдийн нас, бие махбод, хэрэг үйлдсэн шалтгаан нөхцөл зэрэгт тохироогүй[10] буюу насанд хүрсэн этгээдийнхтэй адил байна Тухайлбал манай оронд насанд хүрээгүй этгээдийн хэргийг хянан шийдвэрлэх тусгайлсан шүүхийн хууль эрх зүй болоод практикийн байхгүй бөгөөд насанд хүрээгүй этгээдийг ялтан, сэжигтэн хэмээн нэрийдэхээс эхлүүлээд нь манай орны эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоонд томоохон дутагдлыг бий болгож байна.

2.3 Насанд хүрээгүй этгээдийн/хүүхдийн/ үйлдсэн гэмт хэрэг, түүнд ногдуулсан ялын талаарх хуулийн заалт болон түүнийг хэрэглэн шүүхээс ногдуулж буй ялын талаар судалгаа

Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар зүйлд заасанчлан өсвөр насны хүнд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагыг дотор нь ял болон албадлагын арга хэмжээ ангилалд хуваан авч үздэг.[11] Ялын тухайд нийтэд тустай ажил хийлгэх, зорчих эрхийг хязгаарлах, хорих ялын арга хэмжээг агуулдаг бол албадлагын арга хэмжээг хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ, эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ гэж ангилж үзнэ. Үүнийг практик нөхцөл байдлыг ял болон албадлагын арга хэмжээ тус бүрд судалсныг дэлгэрүүлбэл:

Ялын төрлүүд, түүний практик

А.Нийтэд тустай ажил хийлгэх: ялын тухайд хүүхдийн нас биед тохирсон, эрүүл мэнд , ёс суртахуун, хүүхдийн сэтгэцийн хөгжилд харшлахгүй ажил хийлгэх ял хэмээн заасан ч практикт өсвөр насны этгээдийн бие сэтгэл зүйн онцлогт таарсан нийтэд тустай ажил хийлгэх тохиромжтой ажлын байр байдаггүйгээс шүүхээс өсвөр насны хүнд оногдуулах нийтэд тустай ажлын 8 цагийг нэг хоногоор тооцож хорих ялыг оногдуулж байгаа[12] нь учир дутагдалтай.

Юуны учир нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг насанд хүрээгүй этгээдэд шүүхээс ногдуулахгүй байгаа шалтгааны хувьд Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял нь мэргэжлийн ур чадвар, бие физиологийн хүч шаардсан байдаг учир үүнийг насанд хүрээгүй этгээдэд ногдуулахад тохиромжгүй байдаг байна.

Б. **Зорчих эрхийг хязгаарлах ял**: нь гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны этгээдийг эрх бүхий байгууллагын хяналтад өөрийн оршин суух газраас явахын хориглох, тодорхой маршрутыг зааж өгдөг[13] бөгөөд тухайн өсвөр насны этгээдийн биед зүүх төхөөрөмж зорчиж буй газрыг хянаж байдаг. Гэвч манай улсад 2021 оны 1 сарын 1 хүртэл хойшлуулахдаа “энэ ялыг хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай гав, техник хэрэгсэл хэрэгтэй бөгөөд түүнийг нь худалдан авах, мөн Замын хөдөлгөөний удирдлагын төв шиг том хяналтын цогцолбор байгуулах хөрөнгө хэрэгтэй. Энэ хөрөнгө мөнгийг шийдэж байж хуулийн эл заалтыг хэрэгжүүлнэ” гээд 2021 он болтол түдгэлзүүлсэн байв. Энэ удаа ч бас л хөрөнгө мөнгө нь шийдэгдээгүй, БНСУ-аас авах байсан тусгай гавных нь үнэ нэмэгдсэн

[9] Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Төрийн мэдээлэл, 2017 он, №23, Гучин тавдугаар бүлэг, 35.1-35.27 дугаар бүлэг
[10] Шүүх хуралдааны үе шатанд прокурорын цуглуулах нотлох баримтын үндсэн дээр хийсэн хэрэг нь баттай болох үед өөртөө гутрах, гэмт хэрэг үйлдсэндээ харамсах, бүр цаашилбал амьдрах хүсэлгүй ч болох хүртэл сэтгэл санааны байдал нь өөрчлөгдөж болзошгүй байдаг байна. Б.Оюунчимэг, *Хуулийн сэтгэл судлал,* УБ, ХСҮТ, 2014, 145 дахь тал
[11] Монгол Улсын Эрүүгийн хууль, 2015, 8 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэг
[12] Улсын дээд шүүхийн 2018 оны 187/2018/0088/э дугаар тогтоол
[13] Т.Золбоо, *Сургалтын Эрүүгийн хууль*, УБ, Соёмбо, 2017, 60 дахь тал

ХҮН ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

гэх зэрэг нөхцөл байдал үүссэн байна.[14] Ийнхүү төсвийн асуудлаас болж хүний эрх зөрчигдөж байгаа нь асар том дутагдлыг үүсгэж байгаа юм.

В.Хорих ял: нь зайлшгүй тохиолдолд эцсийн арга хэмжээ болгон авах ёстой. Шүүхээс дараах хэмжээгээр ногдуулсан байна.

Он	2013	2014	2015[15]	2016	2017[16]	2018[17]
Гэмт хэрэгт холбогдсон хүүхдийн тоо	2222	1250	1402	1165	1438	1732
Шүүхээр хэргээ шийдвэрлэсэн	565	467	422	360	1202	956
Үүнээс хорих ял шийтгүүлсэн	434	341	277	233	424	401
Хорих ялыг хойшлуулсан	348	299	263	217	398	367

Гэвч Монгол Улсын шүүхийн практикаас үзвэл ихэнх тохиолдолд хорих ялыг оногдуулж түүнийгээ хойшлуулах арга хэмжээг авсан байна. Хорих ялыг хойшлуулах арга хэмжээ нь нөлөөллийн хувьд гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй этгээдийг нийгмээс тусгаарлахгүйгээр тухайн этгээдийг хүмүүжүүлэх, нийгэмшүүлэх засрал төлөвийг олоход нь туслахад шүүхээс өөрт нь болон асран хамгаалагчид нь үүрэг болгож буй байдлаараа хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээтэй адил мэт боловч ял хойшлуулсны дараагийн үр дагаврууд нь насанд хүрээгүй этгээдэд хохиролтой буюу бүр дордох урьчдач нөхцөл байдлыг бий болгодог. Шүүхээс тухайн этгээдийг шүүхээс тогтоосон хугацаанд даалгасан үүрэг биелүүлээгүй бөгөөд тухайн хугацаанд шинээр гэмт хэрэг үйлдвэл өмнөх хойшлуулах тогтоолыг хүчингүй болгож сүүлд үйлдсэн гэмт хэрэгтэй нь нэмж нэгтгэн оноодог нь давтан гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэн ял хүндрүүлэх сөрөг нөхцөл байдлыг бий болгож байгаа юм.

2.4 Насанд хүрээгүй этгээдийн/хүүхдийн/ үйлдсэн гэмт хэрэг, түүнд ногдуулсан албадлагын арга хэмжээ болон түүний талаарх хуулийн заалт болон түүнийг хэрэглэн шүүхээс ногдуулж буй байдал

Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасанчлан албадлагын арга хэмжээг эмнэлгийн чанартай болон хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ гэсэн ангилалд хуваагдана. Эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг тухайн этгээдийн бие махбод сэтгэцийн эрүүл мэндийн хувьд эмнэлгийн чанартай арга хэмжээг авах зайлшгүй гэж үзсэний үндсэн дээр оноодог бол албадлагын арга хэмжээ нь тухайн этгээдийн нас, бие махбод, сэтгэхүйн онцлог, үйлдсэн гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулын нөхцөл байдал түүнийг ухамсарлуулахаар сургалт, хүмүүжлийн цогц бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ юм[18]. Энэхүү арга хэмжээ нь тухайн этгээдийн эрх чөлөөг хязгаарлахгүйгээр үйлдсэн гэмт хэргийг сургалтын арга хэмжээгээр ухамсарлуулах ач холбогдолтой бөгөөд ялын арга хэмжээнээс ялгарах бас нэгэн давуу тал нь хэдэн ч төрлийн нэмж нэгтгэн оногдуулж болдгоороо онцлог юм.

[14] Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдрийн нэгдсэн чуулган, http://www.parliament.mn/n/zhey, [Сүүлд үзсэн: 2020.12.11]
[15] Цагдаагийн газрын болон шүүхийн статистикийн тоо баримт, 2013-2016 он, Д.Бадам, *Насанд хүрээгүй хүнд оногдуулах хорих ялын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь*, УБ, Соёмбо, 2017, 93 дахь тал
[16] Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл, *Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном-2017*, Мөнхийн үсэг, УБ, 2018 он, 110 дахь тал
[17] Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх журам, 2017 оны 8 дугаар сарын 31, Дугаар А/170 , УБ, 3 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэг
[18] С.Нарангэрэл, *Эрүүгийн эрх зүй Тусгай анги*, УБ, Улаанбаатар Уриа, 1999 он, 35 дахь тал

Гэвч **шүүхээс хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг** 2013-2016 онд нийт гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй этгээдийн 8.5-12.3 хувьд нь оногдуулсан бол 2017 онд шүүхийн статистикийн түүхэнд анх удаа нийт үйлдсэн гэмт хэргийн 28.9 хувьд уг ногдуулснаар 2018 онд насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргийн тоо тус хувиар буурсан нь энэхүү эрүүгийн хариуцлагын үр нөлөөтэй байдлыг харуулж байгаа ч хорих ялыг хойшлуулах арга хэмжээг хэрэглэх тоо буураагүй байгаа нь учир дутагдалтай юм.

- **Хууль болон практикт хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлж буй байдал нь**

Улсын хэмжээнд 2015-2019 оны 4 сарын байдлаар ял шийтгүүлэгчдийн насны бүлгээр өмнөх онтой харьцуулахад 14-15 насны ял шийтгүүлэгчдийн тоо 16 хүнээр буюу 18.9 хувиар өссөн байгаа нь цаашид энэ тоо улам өсөх хандлагатай байгааг харуулж байна.[19] Иймээс өсвөр насны хүний эрх зүйн байдлыг тодорхой нэг аймгийн жишээн дээр судалж үзэхэд:

Дорнод аймгийн хэмжээнд 2018 оны байдлаар 368 эрүүгийн хэрэгт 332 этгээд ял шийтгүүлсэн. Үүний 13 нь өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага оногдуулсан өсвөр насны этгээдийн 4-т нь албадлагын арга хэмжээг авсан байна.

Анхан шатны шүүхээс тус өсвөр насны 4 хүнд нэг жилийн хугацаагаар хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авсан бөгөөд ЭХЕА-ийн 7.3 дугаар зүйлийн 2.2 дахь заалтад зан үйлээ засах , хөдөлмөрлөх дадал олгох сургалтад хамрагдах, ЭХЕА-ийн 7.3 дугаар зүйлийн 2.5 дахь заалтад оршин суух газар, ажил, сургуулиа өөрчлөх , зорчин явахдаа хяналт тавьж байгаа эрх бүхий байгууллагад урьдчилан мэдэгдэх үүргийг тус тус хүлээлгэсэн. Түүнчлэн ЭХТА-ийн 11.6 дугаар зүйл. Хүний эрүүл мэндэд хөнгөн хохирол учруулах, 17.2 дүгээр зүйлд заасан дээрэмдэх, 17.1 дүгээр зүйлд заасан хулгайлах, 17.12 дугаар зүйлд заасан мал хулгайлах гэмт хэргүүд түгээмэл үйлдэгддэг болох нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

А. Аймгийн хэмжээнд хүмүүжлийн чанартай арга хэмжээ авагдсан өсвөр насны 4 хүнд дор дурдсан 4 бүлэг 32 сэдвийн хүрээнд 2070 минутын сургалт орсон бөгөөд ингэхдээ нэг удаагийн сургалт нь 2 цагаас дээшгүй хугацаагаар үргэлжилдэг.

Нэгдүгээр бүлэг. Өөртөө итгэх итгэл, сэтгэл хөдлөл хорт зуршлаасаа салах , тунгаан бодох, буслыг мэдэх, бэлгийн зөв амьдрал сэдвийн хүрээнд

Хоёрдугаар бүлэг. Сэтгэл зүйн сургалт. Бусадтай ярилцах, сэтгэл зүйн зан төлөвөө оношлох, амьдралын үнэлэмж, өсвөр насны сэтгэл зүй, үе тэнгийнхний дарамт, шахалт, гэр бүлийн нөлөөлөл, уур уцаар, мэдрэмж зэрэг сэдвээр

Гуравдугаар бүлэг. Нийгмийн ажил үйлчилгээний сургалт. Хүүхдийн оролцоо, дугуйлан, халамж, мэргэжил сонголт, зэрэг сэдвээр

Дөрөвдүгээр бүлэг. Хууль эрх зүйн сургалт. Цахим хамгаалал, хүүхдийн эрх зүй, хүүхдийн гэмт хэрэг, зөрчлийн тухай ойлголт, хүүхэд хамгаалал гэх мэт сэдвээр сургалт ордог байна.[20]

Түүнчлэн тус аймгийн хүүхэд залуучуудын хөгжлийн төвөөс дээр дурдсан сэдвийн хүрээнд хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэглэхдээ тухайн хүн бүрд тохирсон тус тусдаа хичээлийг ордгоороо давуу талтай бөгөөд манай улсад хэрэгжих бүрэн боломжтой юм.

[19] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан мэдээ 2015-2019 , https://www.judcouncil.mn/[Сүүлд үзсэн: 2019.12.25]
[20] *Эрүүгийн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хэсэгчлэн хийсэн тайлан*, УБ, 2018, ХЗҮХ, 4 дэх тал https://nli.gov.mn/?p=4948[Сүүлд үзсэн: 2020.12.12]

Б. Хуулийн тухайд 2015 оны Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 8.7 дугаар зүйлд зааснаар шүүхээс хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүний гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учруулсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, хувийн байдлыг харгалзан "ял оногдуулахыг тэнсэж нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар хянан хүмүүжүүлэх"-ээр зохицуулсан нь гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнийг аль болохуйц нийгмээс тусгаарлахгүйгээр өсвөр насны хүний оюун ,сэтгэхүйн болоод зан төлөвшлийн хувьд засрал, хүмүүжил олгох, түүний зөв хүн болгон хүмүүжихэд чиглэгдсэн тусгай зохицуулалт юм.

Монгол Улсын шүүх Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангийн 8.7 дугаар зүйл зааснаар хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэглэхдээ Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангин 7.3 дугаар зүйд заасан Үүрэг хүлээлгэх, эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээг давхар хэрэглэж байна. Дээрх судалгаанаас үзэхэд 2018 оны байдлаар нийт 13 өсвөр насны хүнд ял шийтгэл оногдуулсан ба үүнээс 7 өсвөр насны хүнд хүмүүжлийн арга хэмжээг давхар хэрэглэсэн. Гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд аль болох ял оногдуулахаас зайлсхийх, эрүүгийн хуульд заасан нөхцөл хангагдсан тохиолдолд ялын бус нөлөөллийн арга хэмжээ болон хүмүүжлийн чанартай арга хэмжээ болон хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг түлхүү хэрэглэх нь зүй ёсны хэрэг байтал харин ч манай шүүхийн практик дээр тухайн өсвөр насны хүнд 8.7 дугаар зүйлд зааснаар хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг дээр нэмж 7.3 дугаар зүйлд заасан үүрэг хүлээлгэх , эрх хязгаарлах албадлагын арга хэмжээг давхар хэрэглэж байгаа нь тухайн өсвөр насны хүнд оногдуулсан эрүүгийн хариуцлага дээр нэмж дахин эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж буй мэт байгаа нь учир дутагдалтай юм.

- **Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээний эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох зарим асуудал**

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд өнөөдрийг хүртэл нэг удаа өөрчлөлт орсон бөгөөд энэхүү өөрчлөлтийн хүрээнд Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар бүлэгт заасан "Өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх" зохицуулалтын зарим заалтад өөрчлөлт орсон.

Тухайлбал 2015 оны Эрүүгийн хууль нь "Хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учруулсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, хувийн байдлыг харгалзан ял оногдуулсныг тэнсэх нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар хянан хүмүүжүүлэхээр шийдвэрлэж болно." гэж заасан байсан бол 2018 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдрийн хуулиар орсон өөрчлөлтөөр "Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын дээд хэмжээг найман жил, түүнээс доош хугацаагаар тогтоосон, эсхүл энэ хуулийн тусгай ангид хорих ял оногдуулахаар заагаагүй гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдал, учруулсан хохирол, хор уршгийн шинж чанар, хувийн байдлыг харгалзан ял оногдуулахыг тэнсэж нэг жилээс гурван жил хүртэл хугацаагаар хянан хүмүүжүүлэхээр шийдвэрлэж болно" гэж заасан нь зөвхөн хорих ялтай, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүнд л Эрүүгийн хуулийн 8.7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасныг журамлан тэнсэх боломжтой байсныг "Энэ хуулийн тусгай ангид хорих ял оногдуулахаар заагаагүй..." хэмээн өөрчилсөн нь гэмт хэрэг үйлдсэн өсвөр насны хүний эрх зүйн байдлыг дээрдүүлж , эрх зүйн хийдлийг арилгах эхлэл болсон гэж үзэж байна. [21]

Энэ нь нэн тэргүүнд одоогийн мөрдөгдөж буй "шинэ" гэх тодотголтой хуулийн үзэл баримтлал нь шоронжуулах системээс ангижрах явдал байсан.[22] Тухайлбал практикт 14-17 насны 110000 төгрөгийн талх, боорцог, чихэр гэх мэт зүйл хулгайлсан үйлдэлдээ Эрүүгийн хуулийн 17.1 дүгээр зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт заасны дагуу хулгайлах гэмт

[21] Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөж эхэлснээс хойш орсон анхны өөрчлөлт
[22] Эрүүгийн хуулийн 2015 оны шинэчилсэн найруулгын талаар УИХ-ын I болон II дугаар хэлэлцүүлгийн тайлан

хэргийг “хүн байнга амьдрах, үйл ажиллагаа явуулах зориулалттай орон байр , тусгайлан хамгаалсан байр , агуулахад нэвтэрч гэмт хэрэг үйлдсэн” тул хорих ялаар шийтгүүлсэн ялаа эдэлж байна. [23]

Бас нэгэн тохиолдлыг аваад үзвэл аргагүйн эрхэнд бусдын орон байранд нэвтрэн 216000 төгрөгийн үнэ бүхий зүйлийг хулгайлсан бөгөөд үүнийхээ хариуд насанд хүрээгүй шүүгдэгч нар 2 жилийн хорих ялыг биечлэн эдлэх шийтгэл хүлээсэн.[24]

Ийнхүү насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулах хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээний хувьд ийнхүү бага байгаад нөлөөлж буй шалтгаан нөхцөл нь энэхүү арга хэмжээг авагдсан хүүхдэд ямар субъект хяналт тавих шүүхийн тогтоолыг хэрхэн биелүүлэх, хүмүүжүүлэх үүрэг бүхий асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч, төрийн бус байгууллага, хамт олон байна гэж заасан ч практик дээр төрийн бус байгууллагууд маш ховор бөгөөд гэр бүлийн тухайд тухайн хүүхдүүдийн гэмт хэрэг үйлдэхэд гэр бүлийн тогтворгүй байдал ихэд нөлөөлдөг. Иймд тухайн хүүхдийн хүмүүжүүлэх гурвалсан /асран хамгаалагч түүнтэй адилтгах этгээд, холбогдох байгууллага, хамт олон багш сурган хүмүүжүүлэгч/ арга хэмжээг хэрэгжүүлэх механизмыг боловсронгуй болгох шаардлага тулгарч байгаа юм.

III. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Гадаад улсуудын эрх зүйн бүлүүдийн онцлогоос хамаарч ногдуулах арга хэмжээ, явуулах үйл ажиллагаа нь өөр өөр байх тохиолдол байдаг. Энэхүү хэсэгт англи саксоны буюу жишгийн эрх зүйн тогтолцоотой АНУ болон Монгол Улстай нэлээд адил зохицуулалттай ХБНГУ-ын жишээг судлан сийрүүлэв.

3.1 Англи – Саксоны эрх зүйн тогтолцоотой Америк Улс дахь насанд хүрээгүй этгээдэд ногдуулах эрүүгийн хариуцлага болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

АНУ-д насанд хүрээгүй этгээдийн эрүүгийн хэргийг насанд хүрсэн этгээдийнхээс ялгасан системийг төлөвшүүлэх нь эрүүгийн шүүхийн тогтолцоонд хамгийн зөв дэвшил юм гэдгийг АНУ-ын дээд шүүхээс тогтоосон байдаг[25]. Харин тухайн этгээдийг насанд хүрэгчдийн эрүүгийн шүүхэд шилжүүлэхэд тухайн этгээдийн сэжиглэгдэж буй гэмт хэргийн ноцтой байдал, гэмт хэрэг үйлдсэн арга, тухайн үйлдсэн гэмт хэрэг нь эд хөрөнгийн эсхүл хохирогчийн эсрэг хүч хэрэглэсэн эсэх, гэмт хэрэгт холбогдсон насанд хүрээгүй этгээдийн төлөвшил/ хувийн байдал/, өнгөрсөн амьдралын түүх, засан хүмүүжих магадлалтай эсэх зэргийг харгалзан үзэж[26] бие даасан *Насанд хүрээгүй этгээдүүдийн шүүхээр /Juveniles in the United States Court System/* хэргийг тусад нь хянан шийдвэрлэдэг[27] бөгөөд тухайн этгээдийг сэжигтэн яллагдагч гэж нэрийдэхгүйгээр зөрчил үйлдэгч хэмээн нэрийддэг байна. Ийнхүү тусдаа шүүх нь тухайн хэрэгт холбогдсон этгээдийн шүүх хурлыг хаалттайгаар, тэдний хамаарал бүхий

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlis.gov.mn

---

[23] Албадлагын арга хэмжээнд тавих хяналтын тогтолцоо, *Хэрэгжилт, чиг хандлага, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл*, УБ, 2018, 91 дэх тал, http://www.ncs.cd.gov.mn/?p=5846 [Сүүлд үзсэн 2020.12.12]

[24] 2018 оны 2 сарын 26 ны өдрийн Увс аймаг дахь сум дундын эрүүгийн хэргийн шүүхийн 177/2018/0032/э дугаартай шүүхийн шийдвэр

[25] Америкийн Нэгдсэн улсын Өсвөр насны этгээдийн шүүхийн систем- Карин Инфо хуулийн албан ёсны нэгдсэн цахим номын сан https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-535.htm#no35 https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2ryHYPERLINK "https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2rynokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2-"nokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2-Паул Маркус *Америкийн нэгдсэн улсын насанд хүрээгүй этгээдийн шүүхийн систем* , 2004, 552 дахь тал [Сүүлд үзсэн. 2020.12.20]

[26] http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ChildrenHYPERLINK "http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Children-USA.pdf-"-USA.pdf-Америкийн Нэгдсэн улсын Хүний эрхийн хороо, Илүү олон хүн , илүү олон эрх олон улсын сайн дурын байгууллагын нэгдсэн зөвлөмж, *Америкийн Нэгдсэн улс дахь хүүхэд болон өсвөр насны этгээд, Өсвөр насны этгээдийн эрүүгийн шүүх,* 2018, 26 дахь тал [Сүүлд үзсэн: 2020.10.10]

[27] https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-535.htm#no35

этгээдүүдийн хамт, харьцангуй сул ёс зүйн дүрэм буюу чөлөөт зарчим дээр үндэслэн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулдаг[28].

Ийнхүү шүүхээр хэргийг нь хянан шийдвэрлэсний дараагаар нийгмийн ял болон баривчлах ялыг оноодог. Насанд хүрээгүй этгээдэд нийгмийн ял ногдуулах нь: 18 наснаас доош насны хүнд нийгмийн ял ногдуулахдаа насанд хүрсэн этгээдээс өөрөөр ногдуулдаг.

Нийгмийн ял (community sentences) нь гэмт хэрэгтнийг хорихгүйгээр шийтгэх ялын төрөл бөгөөд хэлэлцүүлэхээр шилжүүлэх, эцэг эхийн хүмүүжил олгох сургалтад суух, нөхөн төлбөр төлүүлэх арга хэмжээг авдаг.

- Хэлэлцүүлэхээр шилжүүлэх нь: нутгийн холбоо мөн залуучуудын хууль зүйн ажилчидтай хамтран хүүхдийн зан авир засах ажлын програмд хамруулахыг зөвшөөрөх

Эцэг эхийн хүмүүжил олгох сургалтад суух нь: эцэг эх болон хүүхэд мөн орон нутгийн насанд хүрээгүй хүүхдэд хяналт тавих ажилтны хооронд хийгддэг хэлэлцээр юм. Ингэх нь эцэг эхийг хүүхдээ хэрхэн хүмүүжүүлэх, хийсэн хэрэгтэй гэмших, тухайн хийсэн хэргээ өөрөө арилгах арга хэмжээг авахуулдаг бөгөөд бусад нийгмийн харилцаанд чөлөөтэй оролцуулдаг байна.[29] Харин эцэг эхэд нь хүүхдэдээ анхаарал тавих, заавал хуулийн арга хэмжээ бус гэрийн хорионд оруулах, муу найз нөхөдтэй нь уулзуулахгүй байх арга хэмжээг авахыг даалгадаг байна.[30]

- Нөхөн төлбөр төлүүлэх арга хэмжээ нь: хүүхдийн гэмт үйлдлээс болж хохирогчид гэм учирсан тохиолдолд
  -10-14 насны хүүхдэд 25 хүртэл евро
  15-17 насны хүүхдэд 1000 хүртэл евро ногдуулдаг.
  16-аас доош насны хүүхдийн хувьд энэхүү торгуулийг түүний эцэг эх нь төлдөг ажээ. Хэрэв нийгмийн ялыг зөрчвөл шүүхэд дахин дуудагдаж цаашлаад ялыг нь хүндрүүлдэг байна.[31]

3.2 Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой ХБНГУ дахь насанд хүрээгүй этгээдэд ногдуулах эрүүгийн хариуцлага болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

ХБНГУ-д Насанд хүрээгүй хүний тухайн процессын хууль нь насанд (jugenderichtsgesetz) (juvenile justice act) хүрээгүй болон залуу насны 18-21 хүмүүсийн үйлдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмыг зохицуулж, насанд хүрээгүй хүний шүүх (juvenile court)–ийн бүрэн эрх үүргийг хуульчилжээ.[32] Энэ хуулийн 47-р зүйлд заасан энэхүү тусгай шүүх нь насанд хүрсэн болон 21 хүрсэн гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэхээс харьцангуй ялгавартайн дээр уян хатан нөхцөлөөр процесс ажиллагаа явуулахаар заажээ. Харин нэг ижил эрх зүйн тогтолцоотой манай улсын хувьд дээд шүүхээс насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих талаар зөвлөмж гаргасан байсан бөгөөд тус зөвлөмждөө "Насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорих асуудлыг шүүгч шийдвэрлэхдээ түүнтэй биечлэн уулзаж байх нь зүйтэй" хэмээн заасан ч энэ нь шинэ хууль батлагдсанаар дагаж мөрдөх шинжгүй болсон.

Түүнчлэн Германы Эрүүгийн хуулийн 2 дугаар бүлэгт Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээний насанд хүрээгүй этгээдэд хэрхэн үйлчлэх талаарх

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

[28] www.gov.usa/courts/youth-courts - Америкийн нэгдсэн улсын Засгийн газрын албан ёсны веб хуудас, Эрүүгийн шүүхүүд [Сүүлд үзсэн 2020-11-20]
[29] https://www.gov.uk/community-sentences/community-sentences-if-you-are-under-18
[30] Д.Баярсайхан, *Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс* , УБ, Мөнхийн үсэг, 2015, 54 дэх тал
[31] https://www.government.nl/topics/sentences-and-non-punitive-orders/penalties-juvenile-offenders
[32] https://www.bruecke-augsburg.de/en/about-us/juveline-courts-act/- Герман улсын Насанд хүрээгүй этгээдийн шүүхийн дүрэм – Бруке хуулийн фирмийн албан ёсны веб хуудас [Сүүлд үзсэн: 2020.12.12]

зохицуулалтыг хуульчилсан байдаг бөгөөд үүнээс гадна насанд хүрээгүй этгээдийн хэргийг шийдвэрлэх тусгайлсан журам гэж байдаг. Энэхүү зохицуулалт нь мөн л насанд хүрээгүй этгээдэд хорих ялыг оногдуулахыг төдийлөн яардаггүй бөгөөд:

1. Боловсролын хориг буюу насанд хүрээгүй этгээдийн заавал суралцах хичээл , заавал очиж оролцох ёстой нийгмийн үйл ажиллагаануудыг зааж өгдөг;

2. Сахилгын арга хэмжээ /хичээл/ буюу тухайн гэмт хэрэг үйлдсэн насанд хүрээгүй этгээдэд тухайн үйлдсэн гэмт хэргийнх нь нийгмийн хор аюул, сэрэмжлүүлэг, хууль эрх зүйн хязгаарлалтын талаар албадан хичээл заадаг. [33]

Харин 3т тухайн насанд хүрээгүй этгээдэд туршилтын ажилтан томилж өгдөг бөгөөд үүнийхээ дараагаар тухайн этгээдийг 6сараас 2 жил хүртэл хугацаагаар ажигласны үндсэн дээр тухайн этгээдэд дахин ийм арга хэмжээг авах эсэхийг шийдвэрлэдэг. Ийнхүү шүүх хэд хэдэн цогц арга хэмжээг авсны дараагаар тухайн этгээдэд эцсийн арга хэмжээ болгож хорих ялыг тухайн үйлдсэн гэмт хэргээс шалтгаалан дээд тал нь 10 жилийн хугацаатайгаар оногдуулдаг байна.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын эрүүгийн хуульд насанд хүрээгүй этгээдийн хариуцлагын асуудлыг нарийвчлан тусгах нэн шаардлагатай байгаа бөгөөд ийнхүү тусгаснаараа нийгэмд гарч байгаа өсвөр насны этгээдийн үйлдсэн гэмт хэргээс шалтгаалан эрүүгийн хариуцлагын ялгамжтайгаар ногдуулах ач холбогдолтой. Түүнээс гадна насанд хүрээгүй этгээдэд хорих ялыг оногдуулах, оногдуулсан хорих ялыг хойшлуулах арга хэмжээг төдийлөн хэрэглэхгүй байх, гарцаагүй зайлшгүй тохиолдолд л хэрэглэх, ялын оронд хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг түлхүү хэрэглэж ийнхүү хэрэглэхдээ гэр бүл асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч мөн хамаарал бүхий этгээдтэй хамтарсан цогц арга хэмжээг авах, насанд хүрээгүй этгээдийн шүүн таслах ажиллагааг нарийн бие даасан үйл ажиллагаа болон хөгжүүлэх, бусад улс орны туршлагын судлах, нэвтрүүлэх шаардлага тулгарч байна.

ДЭВШҮҮЛЖ БУЙ САНАЛ

Энэхүү өгүүллийн хүрээнд дараах саналыг дэвшүүлж байна:

- НҮБ-ын наад захын жишиг дүрэм буюу Бээжингийн дүрэм, Эр-Риадын үндсэн зарчим, Хорих ял шийтгүүлсэн насанд хүрээгүй хүнийг хамгаалах талаар НҮБ-аас гаргасан журамд хорих ялыг насанд хүрээгүй хүнийг зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд хамгийн богино хугацаанд эцсийн арга хэмжээ болгон хэрэглэх тухай заасан бөгөөд энэ нь тооны /хуульчилсан хорих ялын хамгийн богино хугацааг сонгон хэрэглэх/, цаг хугацааны /эцсийн арга хэмжээг болгон хорих ялыг сонгох/ гэсэн хоёр үндсэн хязгаарлалтаар илэрч байна. Үүнийг эрүүгийн хуульд нэвтрүүлэх;
- Ялын хэмнэлтийн онолын хүрээнд цаг хэмнэх аргыг ашиглан аль болох шүүхээс өмнөх шатанд хэргийг шийдвэрлэх;
- Эрүүгийн хуулийн өсвөр насны хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх хэсгийн 8.6.3 дахь хэсэгт заасан “шүүхийн шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулсан хугацаанд уг этгээд санаатай гэмт хэрэг үйлдвэл шүүх ...нэмж нэгтгэн ял оногдуулна” гэснийг “...уг этгээд санаатай хүнд гэмт хэрэг үйлдвэл” гэж өөрчлөх;

[33] https://willbrownsberger.com/young-adults-in-the-german-criminal-justice-system/ [Сүүлд үзсэн: 2020.12.10]

www.nlc.gov.mn ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

- Тухайн насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулж буй ялын хэмжээг багасгаж хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авах арга хэмжээг гурвалсан цогц байдлаар авч хэрэгжүүлэх, түүнийг холбогдох хэсэг хэсгийн хариуцсан байгууллага сайтар хяналт тавих;

- Насанд хүрээгүй этгээдийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг албан ёсны төрийн байгууллагыг байгуулах, сайн дурын байгууллагуудыг өргөжүүлэх, тэдгээр нь процессын байгууллагуудтай нягт хамтран ажиллах зэрэг арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж болох юм.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

- Эрүүгийн хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2016. №7.
- Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль. *Төрийн мэдээлэл*. 2017 он. №23
- Хүмүүжлийн чанартай албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх журам. 2017оны 8 дугаар сарын 31, Дугаар А/170.
- Насанд хүрээгүй хүмүүсийн талаар шүүн таслах ажиллагаа явуулахтай холбогдуулан НҮБ-аас гаргасан стандартын наад захын журам /Бээжингийн журам/ 1985 оны 11 сарын 29-ний ЕА-н 40/33 дугаар тогтоол
- Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын хорихоос өөр төрлийн арга хэмжээнд холбогдох наад захын жишиг дүрэм /Токиогийн дүрэм/ ЕА-н 1990 оны 10 сарын 14-ний 45/110 дугаар тогтоол https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2rynokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2
- 2009.03.31-ний өдрийн "Насанд хүрээгүй сэжигтэн, яллагдагчийг баривчлах, цагдан хорихоод анхаарах зарим асуудал" сэдэвт зөвлөмж

Монгол хэлээр:

- Д.Бадам. *Насанд хүрээгүй хүнд оногдуулах хорих ялын эрх зүйн зохицуулалт*. УБ. 2017 он.
- С.Жанцан. *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн онол, ялын тухай сургаал*. УБ. 2014 он.
- С.Нарангэрэл. *Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй: үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж*. УБ. 2019 он.
- Г.Эрдэнэбат, Ж.Эрдэнэбулган. *Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн удиртгал*. УБ. 2004 он.
- Б.Оюунчимэг. *Хуулийн сэтгэл судлал*. УБ. 2014 он.
- С.Жанцан. *Хууль зүйн сэтгэл судлал*. УБ. 2014 он.
- Д.Баярсайхан. *Гадаад орнуудын эрүүгийн процесс*. УБ. 2015 он.
- Т.Золбоо. *Сургалтын эрүүгийн хууль*. УБ. 2017 он.
- Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. Шүүн таслах ажилагааны нэгдсэн дүн мэдээ. УБ. 2017, 2018 он.
- Цагдаагийн газрын болон шүүхийн статистикийн тоо баримт. 2013-2016 он
- Монгол Улсад Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл. *Монгол Улс дахь гэмт хэргийн цагаан ном-2017*. УБ. 2018 он.
- ЦЕГ, Мэдээлэл дүн шинжилгээ, шуурхай удирдлагын алба. *Монгол Улсад бүртгэгдсэн гэмт хэрэг, зөрчлийн нөхцөл байдал-2018*. УБ. 2019 он.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlii.gov.mn

Цахим эх сурвалж:

- https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-535.htm#no35 АНУ-ын Өсвөр насны этгээдийн шүүхийн систем- Карин Инфо хуулийн албан ёсны нэгдсэн цахим номын сан
- https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2ryHYPERLINK "https://www.atlas-of-torture.org/en/document/1cp2rynokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2-"nokyfi1yna88nv8nz5mi?page=2- Паул Маркус АНУ-ын насанд хүрээгүй этгээдийн шүүхийн систем. 2004
- https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2004-1-page-535.htm#no35
- www.gov.usa/courts/youth-courts - АНУ-ын Засгийн газрын албан ёсны веб хуудас, Эрүүгийн шүүхүүд
- http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ChildrenHYPERLINK "http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Children-USA.pdf-"-USA.pdf- АНУ-ын Хүний эрхийн хороо, Илүү олон хүн, илүү олон эрх олон улсын сайн дурын байгууллагын нэгдсэн зөвлөмж, АНУ дахь хүүхэд болон өсвөр насны этгээд, Өсвөр насны этгээдийн эрүүгийн шүүх
- https://www.bruecke-augsburg.de/en/about-us/juveline-courts-act/ - ХБНГУ-ын Насанд хүрээгүй этгээдийн шүүхийн дүрэм –Бруке хуулийн фирмийн албан ёсны веб хуудас
- https://willbrownsberger.com/young-adults-in-the-german-criminal-justice-system/ - ХБНГУ-ын Насанд хүрээгүй этгээдүүд болон 21 хүртэлх насны залуучуудын хувьд ногдуулдаг эрүүгийн хариуцлага

Шүүхийн шийдвэр:

- 2018.09.07-ны өдрийн 187/2018/0088/э дугаартай Улсын дээд шүүхийн тогтоол

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

TO DEVELOPING UNPUNISHMENT CRIMINAL LIABILITY FOR JUVENILES

Ch.Bolormaa
LL.B.

ABSTRACT:

One of the defining trends development of modern criminal law in the world is, of course, the issue of juvenile delinquency and its sanctions. Although the legalization of juvenile delinquency in Mongolia is a step forward, the increasing use of criminal penalties for criminal offences undermines the purpose of reducing unpunishment criminal liability and consequently criminal penalties for juveniles.

KEYWORDS:

The Juveniles, Crime, Criminal Law, Unpunishment Criminal Liability, The Character of To Sentence

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

УЛСЫН ЕРӨНХИЙ ПРОКУРОРЫН ГАЗРЫН ПРОКУРОР Ц.МӨНХБАТ “НИЙТЭД ТУСТАЙ АЖИЛ ХИЙЛГЭХ ЯЛ: УЛАМЖЛАЛ, ХАРЬЦУУЛАЛТ, ШИНЭЧЛЭЛ” СЭДВЭЭР ХУУЛЬ ЗҮЙН УХААНЫ ДОКТОРЫН ЗЭРЭГ АМЖИЛТТАЙ ХАМГААЛЛАА

Улсын ерөнхий прокурорын газрын сургалт хариуцсан прокурор Ц.Мөнхбат “Нийтэд тустай ажил хийлгэх ял: Уламжлал, харьцуулалт, шинэчлэл” сэдвээр Академич, МУИС-ийн Эмерит профессор, Монгол Улсын шинжлэх ухааны гавьяат зүтгэлтэн С.Нарангэрэл, Хууль зүйн ухааны доктор, профессор Ж.Эрдэнэбулган нарын удирдлага дор 2020 оны 10 дугаар сарын 16-ны өдөр хууль зүйн ухааны докторын зэрэг амжилттай хамгааллаа.

Тэрээр МУИС-ийн докторантын хөтөлбөрт 2003 оноос элсэн суралцаж, нийтэд тустай ажил хийлгэх ялын үр нөлөөг дээшлүүлэх арга замыг шинжлэн судлахдаа улс орныхоо түүхэн уламжлалаар хязгаарласангүй, дэлхийн эрх зүйн хоёр голлох бүл болох эх газрын болон англи-америкийн эрх зүйн бүлийн тогтолцоонд холбогдох ялын төрлийн эрх зүйн зохицуулалтыг шинжлэн судалсны зэрэгцээ хоёр хөрш гүрэн ОХУ, БНХАУ дахь энэ ялын байдлыг авч үзжээ.

Монгол Улсын өмнөх Эрүүгийн хуульд тогтоож байсан засан хүмүүжүүлэх ажил хийлгэх ял, нийгмийн тустай хөдөлмөрт татан оруулах замаар хорих ял эдлэхийг тэнсэх, албадан ажил хийлгэх ялтай нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр оновчтой дүгнэлт гаргасан байв.

Монгол Улсын ялын тогтолцоонд судлан үзэж буй ялын төрлийн эзлэх байр суурийг тусгайлан хөндөж судалснаараа энэхүү бүтээл нь ялын тухай эрүүгийн эрх зүйн үзэл баримтлалтай уялдсан бөгөөд нийтэд тустай ажил хийлгэх ялыг эдлүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг өргөн цар хүрээтэй хөндөж, цаашид анхаарах болон хууль тогтоомж, практикийг төгөлдөржүүлэх нэн чухал олон санааг дэвшүүлэн тавьсан ба Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй болон ял эдлүүлэх эрх зүй судлалд тодорхой хувь нэмэр оруулсан бүтээл болсноороо энэхүү судалгааны ажлын ач холбогдол орших ажээ.

Хууль зүйн ухааны доктор Ц.Мөнхбат нь Дорноговь аймгийн Зүүнбаян дахь Ардын армийн 138 дугаар ангид хугацаат цэрэг, бага дарга, Улсын Прокурорын газарт бичиг хүргэгч, Хэнтий, Дорноговь, Говьсүмбэр аймгийн прокурорын орлогч, Булган, Сүхбаатар, Төв аймгийн прокурор, Дархан-Уул аймгийн прокурорын газрын Ерөнхий прокурор, Нийслэл, Улсын Ерөнхий прокурорын газарт хяналтын прокурор, туслах прокурор, Ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавих хэлтсийн дарга, сургагч багш, сургалт хариуцсан прокуророор тус тус ажиллаж, Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хөгжилд жинтэй хувь нэмэр оруулсаар яваа судлаач-прокурор билээ.

Хууль зүйн ухааны доктор Ц.Мөнхбат прокурортоо баяр хүргэж, цаашдын эрдмийн их үйлсэд нь өндөр амжилт хүсэн ерөөе!

МУИС-ИЙН ХУУЛЬ ЗҮЙН СУРГУУЛИЙН АХЛАХ БАГШ Д.БАТБОЛД “АШИГТ МАЛТМАЛ ӨМЧЛӨЛ, АШИГЛАЛТЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДЭСЛЭЛИЙГ ХӨГЖҮҮЛЭХ НЬ” СЭДВЭЭР ХУУЛЬ ЗҮЙН УХААНЫ ДОКТОРЫН ЗЭРЭГ АМЖИЛТТАЙ ХАМГААЛЛАА

МУИС-ийн ХЗС-ийн ахлах багш Д.Батболд “Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” сэдвээр Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, гавьяат хуульч Б.Чимид, Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч, академич П.Очирбат, Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн, Монгол Улсын гавьяат багш, доктор, профессор Д.Солонго нарын удирдлага дор 2020 оны 10 дугаар сарын 16-ны өдөр хууль зүйн ухааны докторын зэрэг амжилттай хамгааллаа.

“Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” сэдэвт хууль зүйн ухааны докторын зэрэг хүртсэн судалгааны ажлын зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд хуульчлагдсан ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын талаарх суурь заалтыг залгамжлан үйлчилвэл зохих эрх зүйн хэм хэмжээний гол агуулга, чиглэлийг тодруулах, тэдгээрийн хууль зүйн шинжлэх ухааны үндэслэлийн талаар санал, дүгнэлт боловсруулахад чиглэсэн байна. Иймд нэгдүгээрт, ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын онолын болон Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг судлах, хоёрдугаарт, судлан буй Үндсэн хуулийн үндэслэлд шууд холбогдох хууль тогтоомжид болон түүний хүрээнд гарч буй эрх зүйн үзэгдэл, харилцааг шинжлэн судлах, гуравдугаарт, эдгээр зорилт бүхий судалгааны үр дүн болон ажлын ерөнхий зорилгын үүднээс Үндсэн хуулиар тогтоосон ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын суурь зарчмыг хэрэгжүүлэх гол арга зам, түүний эрх зүйн зохицуулалтын асуудлуудыг шинээр авч үзэн шинэчлэх зорилтуудыг тус тус тавин ажиллажээ.

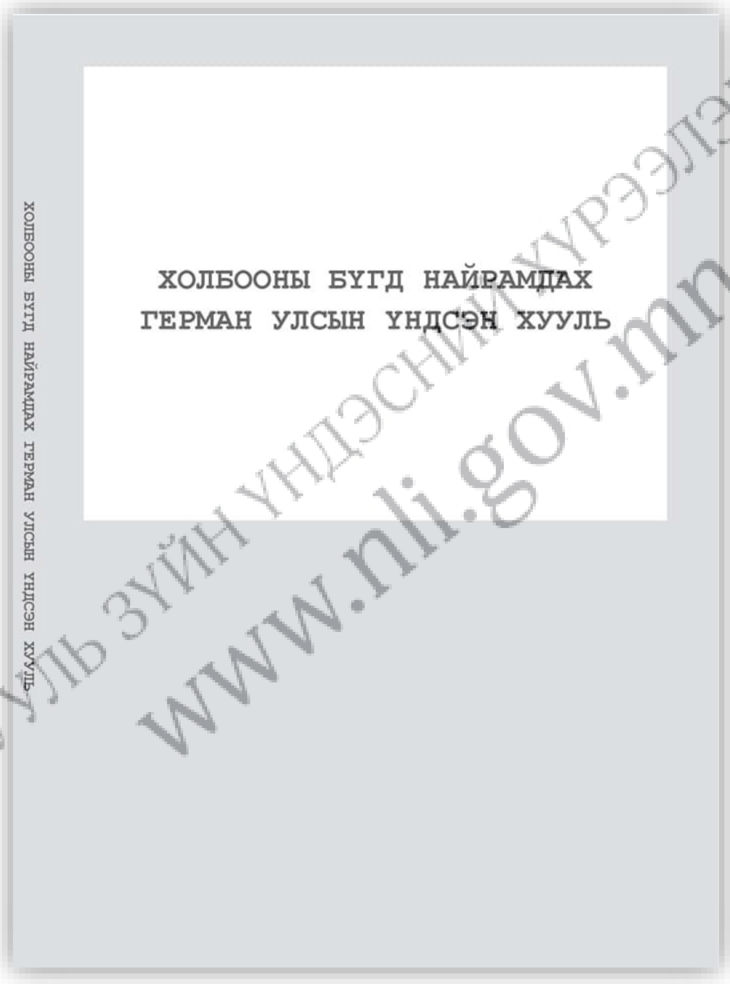
Хууль зүйн ухааны доктор Доржсүрэнгийн Батболдын ажил байдлын намтрыг товч дурдваас МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг 2004 онд Эрх зүйч мэргэжлээр, Хүмүүнлэгийн Ухааны Их Сургуулийг 2006 онд англи хэлний орчуулагч мэргэжлээр тус тус төгсөж 2004 оны 7 дугаар сараас МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Практик сургалтын тэнхимд туслах ажилтнаар, 2005 оны 9 дүгээр сараас Төр, захиргааны эрх зүйн тэнхимд дадлагажигч багшаар ажиллан хөдөлмөрийн гараагаа эхэлсэн бөгөөд өнөөг хүртэл тус сургуульд багшилж байна. Мөн тэрээр 2008-2010 оны хооронд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газарт Монгол Улсын Шадар сайдын зөвлөхөөр ажиллаж байжээ.

Судлаач Д.Батболд нь 2005 онд МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуульд Хууль зүйн ухааны магистр, 2012 онд АНУ-ын Коннектикут мужийн Нью Хавенийн их сургуульд Нийтийн удирдлагын магистрын зэрэг хамгаалсан бол энэ онд ийнхүү хууль зүйн ухааны докторын зэрэг хамгааллаа.

Хууль зүйн ухааны доктор Д.Батболддоо баяр хүргэж, цаашдын эрдмийн их үйлсэд нь өндөр амжилт хүсэн ерөөе!

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ШИНЭ НОМ: ХОЛБООНЫ БҮГД НАЙРАМДАХ ГЕРМАН УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Дэлхийн улс орнуудын өөр өөрийн эрх зүйн соёл, онцлог, уламжлалыг шингээн баталсан Үндсэн хуулиуд нь Үндсэн хуулийн эрх зүйд чухал судлагдахуун болдог билээ. Тэдгээрийн дундаас ХБНГУ-ын Үндсэн хууль бол цаг хугацаа, түүхэн хөгжил талаасаа, эрх зүйн зохицуулалт, агуулга талаасаа ч мөн жишиг болж чадахуйц хууль болохыг Үндсэн хууль судлаачид онцолдог.

Тус хуулийн зарим зүйл, заалтыг монгол хэлнээ хэсэгчлэн орчуулсан нь таарах боловч хууль зүйн бүрэн хэмжээний орчуулга ховор байх тул эрдэмтэн, судлаач, багш, оюутнуудын эх хэл дээрх эх сурвалжийг нэмэгдүүлэх, судалгаа, шинжилгээний ажилд дөхөм болох үүднээс ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн албан бус орчуулгыг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвөөс эрхлэн гаргалаа.

Та бүхэн тус орчуулгын бүтээлийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 1 давхарт байрлах Номын худалдаанаас худалдан авах боломжтой.

СКОПУС ОЛОН УЛСЫН СУДАЛГААНЫ БҮТЭЭЛИЙН САНД СЭТГҮҮЛ СОНГОХ ШАЛГУУРЫН ТУХАЙ МЭДЭЭЛЭЛ

Өнөөдрийн байдлаар эрдэм шинжилгээний мэргэжлийн сэтгүүлийн жагсаалт гаргаж, зэрэглэл олгодог голлох байгууллага нь Нидерландын Вант Улсын Элзевир (голл. *Elsevier*) компанийн "*Scopus*" болон Америкийн "Кларивэйт Аналитикс" (англ. *Clarivate Analytics*) компанийн "*Web of Science*" судалгааны сангууд юм.

(1) *"Scopus"* эрдэм шинжилгээний бүтээлийн цахим сан

Скопусыг 2004 онд анх Элзевир компаниас үүсгэн байгуулсан бөгөөд 2020 оны 10 дугаар сарын байдлаар улс, салбар бүрийн 41317 сэтгүүл бүртгэлтэй[1] байгаагаас хууль зүйн салбарын 817 сэтгүүл байна. Скопус нь бүртгэлтэй сэтгүүлийн жагсаалтыг эрэмбэлэхдээ "эшлэл авсан байдал" буюу "CiteScore"-ийг гол шалгуур болгодог.

(2) "Web of Science" эрдэм шинжилгээний бүтээлийн цахим сан

Тус санг анх АНУ-ын Шинжлэх ухааны мэдээллийн хүрээлэн (англ. *Institute for Scientific Information*)-гээс эрхлэн бүтээж байсан бөгөөд улмаар Канадын Томсон Ройтерс (англ. *Thomson Reuters*) компанийн "Оюуны өмч, шинжлэх ухааны салбарын газар"-т саяхныг хүртэл харьяалагдаж байв. Харин 2018 оноос "Кларивэйт Аналитикс" хэмээх Америкийн компани эзэмших болжээ. Иймд цаашид "Томсон Ройтерсийн индекстэй сэтгүүл" гэж ярих нь тохиромжгүй юм. Тус санд 20000 гаруй сэтгүүл бүртгэлтэй байгаагаас 130 орчим хууль зүйн салбарын сэтгүүл[2] байна.

Хоёр сангийн сэтгүүл сонгох шалгуур өндөр ба үйл явц нь 6-12 сар үргэлжилдэг. Энэхүү мэдээлэлд тухайлан Скопусыг авч үзлээ.

- **"Scopus" санд сэтгүүл сонгох шалгуур**

Нэгдүгээр үе шат

Скопус санд бүртгүүлэх гэж буй сэтгүүл бүр дараах энгийн шалгуурыг (англ. *Minimum Criteria*) заавал хангасан байна:

- Сэтгүүл нь хянан магадлагаа бүхий нийтлэлээс (англ. *Peer-reviewed content*)[3] бүрдсэн байна.
- Сэтгүүл нь олон улсын стандартын сериал дугаар (англ. *ISSN*) авсан байна.
- Сэтгүүлд нийтэлсэн бүтээл нь олон улсын уншигчид хамаатай, уншигдахуйц байна. (Бүтээлийн гарчиг, товчлол, түлхүүр үг нь англи хэлээр байх)
- Сэтгүүл нь хэвлэн нийтлэлийн ёсзүй болон журмын зөрчлийн талаарх агуулга бүхий мэдэгдэлтэй[4] байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

[1] Scopus Journals List [Last retrieved: 2020.10.19]
[2] Clarivate Analytics links - Journal Title List, http://ips.clarivate.com//cgi-bin/linksj/search.cgi [Last accessed: 2020.10.19]
[3] Хянан магадлагааг субъектээс нь хамааруулан үндсэн 4 төрөлд ангилдаг. Үүнд:
- Байнгын үндсэн эрхлэгчтэй хянан магадлагаа (англ. *Main editor peer review*): Зөвхөн нэг буюу хоёр үндсэн эрхлэгчтэй байх бөгөөд дугаар тус бүрийн нийтлэлийг хянана.
- Нээлттэй хянан магадлагаа (англ. *Open peer review*): Хянан магадлагаа хийх этгээд болон зохиогч нь хэн хэнийхээ нэр, албан тушаалыг ил тод мэдэх бөгөөд сэтгүүлийн тухайн дугаарын бүх нийтлэлийг доод тал нь 3-4 хүн хянана.
- Нэг талт хянан магадлагаа (англ. *Single-blind peer-review*): Хянагч нь зохиогчийг мэдэх боловч зохиогч нь хянаж буй этгээдийг мэдэх боломжгүй хянан магадлагааг хэлнэ. Сэтгүүлийн тухайн дугаарын бүх нийтлэлийг доод тал нь 3-4 хүн хянана.
- Хоёр талт хянан магадлагаа (англ. *Double-blind peer-review*): Хянагч нь зохиогчийг, зохиогч нь хянагчийг мэдэх боломжгүй хянан магадлагаа. "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл үүнд хамаарна.

[4] Зохиогчийн эрхийг дээд зэргээр хүндэтгэсэн, оюуны өмчийн хулгай (англ. *plagiarism*) хийгээгүй байх; орчуулгын нийтлэлийг ч мөн зохиогчийн эрхийн зөвшөөрлийг авч байж хэвлэн нийтлэх; судалгааны ажлаа "тасдаж" буюу агуулга, хэлбэрийг өөрчлөн өөр газар дахин хэвлэн нийтлэхгүй байх (үүнийг "salami slicing" буюу сальями хэрчилт гэх нэр томьёогоор илэрхийлдэг бөгөөд эрдэм шинжилгээний луйварт тооцдог) агуулга бүхий ойлголт юм.

Сэтгүүл эрхлэн гаргагч нь өргөдлөө илгээхээс өмнө дараах шалгуурыг хангасан эсэхээ чагтална:

- ☐ Сэтгүүл нь хянан магадлагаа бүхий нийтлэл хэвлэн нийтэлдэг үү?
- ☐ Хянан магадлагааны үе шат ил тод, тодорхой байдаг уу?
- ☐ Сэтгүүл нь Олон улсын ISSN байгууллагад бүртгэлтэй олон улсын стандартын сериал дугаартай (ISSN) юу?
- ☐ Сэтгүүл нь DOI (Digital Object Identifier) дугаартай юу?
- ☐ Сэтгүүлийн товчлол (англ. *abstract*) болон гарчиг (англ. *title*) англи хэл дээр хэвлэгдсэн үү?
- ☐ Ном зүй, эшлэлийг ром хэвээр (англ. *roman script*)-ээр жагсаадаг уу?
- ☐ Сэтгүүл нь өөрийн гэсэн цахим хуудастай юу? Цахим хуудас нь англи хэл дээрх сонголттой юу?
- ☐ Бүтээлээ ирүүлэх зохиогчдод чиглэсэн удирдамж англи хэл дээр байгаа эсэх?
- ☐ Сэтгүүлийн зорилго ба хамрах хүрээ (англ. *Aims and Scope*) цахим хуудаст англи хэл дээр байгаа эсэх?
- ☐ Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлого, ёсзүй, хэвлэн нийтлэлийн журмын зөрчлийн талаарх мэдэгдэл нээлттэй байдаг уу?
- ☐ Зохиогчийн эрх болон оюуны өмчийн асуудал сэтгүүлийн цахим хуудаст тодорхой байгаа юу?
- ☐ Сэтгүүлийн хураамж сэтгүүлийн цахим хуудаст ил тод байгаа юу?
- ☐ Сэтгүүл хэвлэмэл байдлаар гарахаа больсон тохиолдолд сэтгүүлийн цахим архив сэтгүүлийн цахим хуудаст ойлгомжтой тавигдсан уу?
- ☐ Сэтгүүлийн эрхлэн гаргагч болон өмчлөгч байгууллага, түүний мэдээлэл цахим хуудаст тодорхой байгаа юу?
- ☐ Сэтгүүлд хэвлэгдсэн нийтлэл өөр сэтгүүлд давхардаж хэвлэгдээгүй.
- ☐ Сэтгүүлийн нэр оновчтой, содон, өөр сэтгүүлийн нэртэй давхцаагүй байна.
- ☐ Сэтгүүлийг хоёроос доошгүй жил эрхлэн гаргасан уу?
- ☐ Сэтгүүлийн хамгийн сүүлийн дугаар эсхүл 9 нийтлэлийг агуулгын (англ. *Table of Contents*) хамт .PDF өргөтгөлөөр жишиг болгон илгээх боломжтой юу?
- ☐ Сэтгүүлийн Ерөнхий эрхлэгчийг (англ. *Editor of the journal*) тодорхойлох. Тус этгээд нь хянан магадлагааны үйл явц болон сэтгүүл эрхлэн гаргах өдөр тутмын бүхий л үйл ажиллагааг хариуцдаг хүн байна. Хэрэв хэд хэдэн эрхлэгч байгаа бол гурав хүртэлх эрхлэгчийн нэрийг дэвшүүлж болно.
- ☐ Сэтгүүлийн эрхлэгчийн мэргэжлийн мэдээлэл цахим хэлбэрээр, тодруулбал, URL хаягтай байна. Тус мэдээлэлд эрхлэгчийн CV, Resume, байгууллагын болон хувийн цахим хуудас, эрдэм шинжилгээний ажлын туршлага, авсан гавьяа шагнал зэрэг нь тодорхой байна.
- ☐ Сэтгүүл нь хугацаандаа тогтмол хэвлэгддэг үү?
- ☐ Сэтгүүлийн эрхлэгч болон зөвлөл нь салбартаа хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр хүнд бүхий эрдэмтэн, судлаачдаас бүрддэг үү? Сэтгүүлийн вебсайт буюу цахим хуудаст Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүд болон эрхлэгчийн талаарх мэдээлэл бүрэн байгаа юу?
- ☐ Сэтгүүлд нийтэлсэн бүтээлүүд Скопуст бүртгэлтэй сэтгүүлд эшлэгдсэн эсэх?
- ☐ Скопусын сэтгүүл сонгох шалгуурт нийцэж байгаа эсэхдээ Scopus Content Selection & Advisory Board[5] /цаашид "CSAB" гэх/-ийн удирдамжийн дагуу үнэлэмж (англ. *a self-evaluation*) өгөх (https://www.readyforscopus.com/)

www.nli.gov.mn ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН

[5] Сэтгүүлийг бүртгэх явцыг гүйцэтгэх, өргөдлийг хянах чиг үүрэг бүхий зөвлөл бөгөөд олон улсын нэр хүнд бүхий эрдэмтэн, судлаачдаас бүрдсэн 14 хүн байна.

Дээрх шаардлагуудыг хангасан бол холбогдох цахим холбоосоор (https://suggestor.step.scopus.com/suggestTitle/step1.cfm) өргөдлөө явуулна.

Хоёрдугаар үе шат

Өргөдлөө явуулсны дараа Скопусын CSAB зөвлөлөөс хянах ба дээрх шалгуураас гадна сэтгүүлийн агуулгыг дараах аргачлалын хүрээнд хянана:

Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлого:
- Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогыг оновчтой тодорхойлсон байх
- Хянан магадлагааны төрлийг заасан байх
- Сэтгүүлийн зөвлөлийн харьяаллын тархалт
- Зохиогчдын харьяаллын тархалт

Бүтээлийн чанар
- Салбарт оруулах академик хувь нэмэр
- Товчлолын ойлгомжтой байдал
- Сэтгүүлийн хамрах хүрээ, хязгаартай нийцэж байгаа байдал
- Өгүүллийн уншигдахуйц байдал

Сэтгүүлийн нэр хүнд
- Скопуст бүртгэлтэй сэтгүүлд эшлэгдсэн байх
- Сэтгүүлийн зөвлөл нэр хүнд бүхий хүмүүсээс бүрдсэн байх

Тогтвортой байдал
- Хэвлэгдэх хугацаанаасаа хоцролгүй хэвлэгддэг байх

Цахим үзүүлэлт
- Сэтгүүлийн нийтлэлүүд цахим хувилбараар байх
- Англи хэл дээр хөтөлдөг байх
- Цахим хуудасны чанарын үзүүлэлт

Сэтгүүлийн цар хүрээ, өргөдлийн бүрэн байдал болон бусад байдлаас хамаарч хянах үйл явц 6-12 сар байна. Скопуст бүртгэхээс татгалзсан хариу авсан тохиолдолд дахин өргөдөл өгөх хугацааг Зөвлөлөөс тогтоох бөгөөд 1-5 жилийн хугацаатай хориг тавина.

Сэтгүүл нь заавал өөрийн цахим хуудастай байх бөгөөд дараах агуулгыг багтаасан байна:

- Сэтгүүлийн эрхлэгч болон Зөвлөлийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл;
- Сэтгүүлд нийтлэлээ ирүүлэх талаарх зохиогчдод чиглэсэн дэлгэрэнгүй удирдамж, гарын авлага;
- Хянан магадлагааны үйл явц (англ. *the peer-review process*)-ыг ойлгомжтой тайлбарласан мэдээлэл;
- Хэвлэн нийтлэлийн ёсзүйн удирдамж болон Сэтгүүлийн редакцийн зөвлөлөөс аливаа зөрчил гаргасан тохиолдолд хэрхэхийг тодорхой тайлбарласан байх;
- Хэрэв сэтгүүлийн нийтлэлийг нээлттэйгээр түгээдэг бол мэдээллийг тодорхой оруулсан байх;
- Сэтгүүлд нийтэлсэн бүтээлийг бүрэн эхээр нь унших боломжийн талаарх тодорхой мэдээлэл;
- Сэтгүүлийг эрхлэн гаргагч байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтын талаарх мэдээлэл.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН
ЗАХИРЛЫН ТУШААЛ

2020 оны 11 сарын 30 өдөр Дугаар А/21 Улаанбаатар хот

"Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн журам
батлах тухай

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн дүрмийн 5 дугаар зүйлийн 5.4 дэх хэсгийг үндэслэн ТУШААХ нь:

1."Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн журмыг хавсралтаар баталсугай.

2.Энэ тушаал гарсантай холбогдуулан хүрээлэнгийн Захирлын 2017 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн А/05 дугаар тушаалыг хүчингүй болсонд тооцсугай.

3.Сэтгүүлд хэвлүүлэх нэгж бүтээлийн хянан магадлагааны хөлсийг 50.000 /тавин мянга/ төгрөгөөр тооцож, тухай бүр олгохыг ахлах нягтлан бодогч Д.Дэлгэрмаад даалгасугай.

4.Тушаалын биелэлтэд хяналт тавьж ажиллахыг Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга /П.Амаржаргал/-д даалгасугай.

ЗАХИРАЛ Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Захирлын 20.. оны … дугаар сарын
…-ны өдрийн … дугаар тушаалын
1 дүгээр хавсралт

“ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС” ХУУЛЬ ЗҮЙН МЭРГЭЖЛИЙН СЭТГҮҮЛИЙГ ЭРХЛЭН ГАРГАХ ЖУРАМ

Нэг. Нийтлэг үндэслэл

1.1. Энэхүү журмаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн /цаашид “хүрээлэн” гэх/-гийн “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл /цаашид “сэтгүүл” гэх/-ийг эрхлэн гаргахтай холбогдох харилцааг зохицуулна.

1.2. Сэтгүүл нь хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, онол, практикийн мэргэжлийн улирал тутмын хэвлэл байх бөгөөд монгол хэлээр “Хууль дээдлэх ёс”, англи хэлээр “Mongolian Journal of Law” гэсэн нэртэй байна.

1.3. Сэтгүүлийн үүсгэн байгуулагч нь хүрээлэн байх бөгөөд сэтгүүлийн нэрийг эзэмших эрх үүсгэн байгуулагчид хадгалагдана.

1.4. Сэтгүүл нь хүрээлэнгийн өмч бөгөөд олон улсын стандартын сериал дугаартай байх буюу ISSN (*International Standard Serial Number*) бүртгэлээр баталгаажсан болно.

1.5. Сэтгүүл нь цахим шуудангийн хаягтай байх ба цахим шуудангийн хаяг нь сэтгүүлийн оноосон нэрийг агуулсан байна. Сэтгүүл нь цахим сүлжээнд хуудастай байж болно. Сэтгүүлийн албан ёсны хаяг нь хүрээлэнгийн хаяг байна.

Хоёр. Нийтлэлийн бодлого, эрхэм зорилго

2.1. Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлого нь хууль зүйн шинжлэх ухааны ололтыг түгээн дэлгэрүүлэх, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, бүтээлийн чанар хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэхэд чиглэнэ.

2.2. Сэтгүүлд нийтлүүлэхээр ирүүлсэн бүтээл тус бүрд хянан магадлагаа (англ. *a Peer Review*) хийх бөгөөд хянан магадлагааг хараат бусаар хийж, үр дүнг зохиогчид тодорхой мэдээлнэ.

2.3. Сэтгүүлийн хянан магадлагаа нь бүтээлийн зохиогч болон хянан магадлагч сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүний аль аль тал нь нэгнээ мэдэх боломжгүй (англ. *Double-blind peer-review*) байна.

2.4. Сэтгүүлд хэвлүүлсэн бүтээлд Хуульчийн үргэлжилсэн сургалтын багц цаг болон Хууль зүйн их, дээд сургуулийн магистр, докторын сургалтын хөтөлбөрт эрдэм шинжилгээний багц цаг тооцно.

2.5. Сэтгүүлд нийтэлсэн эрдэм шинжилгээний бүтээл нь зохиогчийн оюуны өмч бөгөөд бүтээл ашиглах онцгой эрх нь хууль тогтоомжоор хамгаалагдана. Зохиогч бүтээлээ нийтлүүлэхээр ирүүлснээр бүтээлийг нийтлэх, нийтэд түгээх эрхийг сэтгүүлд олгохыг зөвшөөрсөн гэж ойлгоно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

2.6. Мэргэжлийн хянан магадлагаа бүхий сэтгүүлд бүтээлээ нийтлүүлэх нь эрдэмтэн, судлаач, хууль зүйн их, дээд сургуульд суралцагсдын хувьд нэр төрийн хэрэг бөгөөд сэтгүүлийн шалгуур, бүтээлд тавих шаардлагыг баримталж, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн, зохих ангилал, зэрэглэлтэй сэтгүүл болох нь сэтгүүлийн эрхэм зорилго мөн.

Гурав. Сэтгүүлийн удирдлага, зохион байгуулалт

3.1. Сэтгүүлийн удирдлагыг Сэтгүүлийн зөвлөл хэрэгжүүлнэ. Сэтгүүлийн зөвлөл нь нийтлэлийн бодлогыг тодорхойлох санал, шүүмж өгөх, бүтээлийн чанарт хяналт тавих, дээшлүүлэх болон үйл ажиллагаанд дэмжлэг, туслалцаа үзүүлнэ.

3.2. Сэтгүүлийн зөвлөл нь ерөнхий эрхлэгч, эрхлэгч, гишүүдээс бүрдсэн 17 хүртэлх хүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Сэтгүүлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн нь сайн дурын үндсэн дээр ажиллана.

3.3. Сэтгүүлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн даргын саналыг харгалзан Захирлын тушаалаар 3 жилийн хугацаатайгаар батална. Сэтгүүлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн нь хууль зүйн докторын зэрэгтэй, тодорхой салбар эрх зүйгээр өндөр мэргэшсэн, олон улсад болон дотоотод нэр хүнд бүхий эрдэмтдээс бүрдэнэ. Сэтгүүлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний идэвх оролцоог харгалзан улируулан томилох эсхүл бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулж болно.

3.4. Сэтгүүлийн зөвлөлийн ерөнхий эрхлэгч нь хүрээлэнгийн Захирал, эрхлэгч нь Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга байна.

3.5. Сэтгүүлийн ерөнхий эрхлэгч нь дараах бүрэн эрхтэй:

3.5.1. Сэтгүүлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, нарийн бичгийн даргыг томилох, өөрчлөх;

3.5.2. Сэтгүүлийн эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх;

3.5.3. Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогыг батлах;

3.5.4. Сэтгүүлийн зөвлөлийн хуралдааныг зарлах, даргалах;

3.5.5. Энэ журмын 3.7.3-т заасан хянан магадлагааг үндэслэн тухайн дугаарт хэвлэх нийтлэлийн жагсаалтыг батлах болон журамд заасан бусад бүрэн эрх.

3.6. Сэтгүүлийн эрхлэгч нь дараах бүрэн эрхтэй:

3.6.1. Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүдийн саналыг үндэслэн сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогыг тодорхойлсон саналаа сэтгүүлийн зөвлөлийн даргад танилцуулах;

3.6.2. Сэтгүүлд ирүүлсэн нийтлэлийг сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүдэд мэргэшсэн чиглэлийг нь харгалзан хянан магадлагаа хийлгэхээр хуваарилах ба хянан магадлагааг хараат бусаар хийх боломжоор хангах;

3.6.3. Сэтгүүлийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдлага, арга зүйгээр хангах, сэтгүүлийн нарийн бичгийн даргын үйл ажиллагаанд хяналт тавих болон журамд заасан бусад бүрэн эрх.

3.7. Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүн нь дараах бүрэн эрхтэй:

3.7.1. Сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлого, чиглэлийг тодорхойлоход санал өгөх;

www.nli.gov.mn
ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

3.7.2. Сэтгүүлийн үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх;
3.7.3. Мэргэшсэн чиглэлийнхээ хүрээнд бүтээлд хянан магадлагаа хийж, санал, дүгнэлт гаргах, мэргэжлийн түвшинд зөвлөгөө өгөх;
3.7.4. Сэтгүүлийн үйл ажиллагааг дээшлүүлэхэд дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх;
3.7.5. Сэтгүүлд нийтлэлээ өгсөн тохиолдолд хураамжаас чөлөөлөгдөх;
3.7.6. Хянан магадлагаа хийсэн нийтлэлийн тоонд нийцүүлэн урамшуулал авах.

3.8. Сэтгүүлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны хэлбэр хуралдаан байна. Зөвлөлийн хуралдааныг сэтгүүлийн зөвлөлийн дарга зарлан хуралдуулна.

3.9. Сэтгүүл нь сэтгүүлд нийтлэх бүтээлийг хүлээн авах, хэвлэлд бэлтгэх зэрэг өдөр тутмын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг ажлын албатай байна.

3.10. Сэтгүүлийн ажлын алба нь эрхлэгч, хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга, хэвлэлийн эх бэлтгэгчээс бүрдэх бөгөөд сэтгүүлийн нарийн бичгийн даргыг хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн даргын саналыг харгалзан Захирлын тушаалаар Эрдэм шинжилгээний ажилтныг томилно.

3.11. Сэтгүүлийн хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга нийтлэл хүлээн авах, хэвлэлд бэлтгэх, сурталчлах зэрэг өдөр тутмын үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэх бөгөөд сэтгүүлийн эрхлэгчид ажлаа тайлагнана.

3.12. Сэтгүүлийн хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:
3.12.1. Сэтгүүлд ирүүлсэн нийтлэлийг хүлээн авах, хэлбэрийн шаардлага хангуулах;
3.12.2. Хэлбэрийн шаардлага хангаагүй нийтлэлийг буцаах;
3.12.3. Сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүдэд хуваарилсан нийтлэлийг хүргүүлэх, ирүүлсэн хянан магадлагааны дагуу зохиогчид хариу мэдээлэх;
3.12.4. Сэтгүүлийн үйл ажиллагааны тасралтгүй, шуурхай байдлыг хангах;
3.12.5. Сэтгүүлийг хэвлэлд бэлтгэх, хэлбэрийн шаардлага, найруулга зүй, хэлзүйн алдааг нягтлах;
3.12.6. Сэтгүүлийн цахим шуудан болон цахим сүлжээн дэх хуудсыг хөтлөх; сэтгүүлийг сурталчлах ажиллагааг хариуцах;
3.12.7. Сэтгүүлтэй холбогдох өдөр тутмын үйл ажиллагааг сэтгүүлийн эрхлэгчид тайлагнах;
3.12.8. Сэтгүүлийн талаарх үнэн зөв мэдээллийг холбогдох этгээдэд өгөх болон журамд заасан бусад эрх, үүрэг.

Дөрөв. Сэтгүүлд нийтлэх бүтээлд тавих шаардлага

4.1. Сэтгүүлд олон улсын болон үндэсний эрх зүйд хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэм хэмжээ, зарчим, хөгжлийн чиг хандлага, сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогод нийцсэн, хянан магадлагаа хийж зөвшөөрөгдсөн, шаардлага хангасан бүтээлийг нийтэлнэ.

4.2. Сэтгүүл нь дараах булантай байх бөгөөд тухайн дугаарт нийтлэх бүтээлээс хамааран булангийн цар хүрээ өөрчлөгдөж болно:
4.2.1. Өгүүлэл;
4.2.2. Судалгааны тойм;

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

4.2.3. Шүүмж;
4.2.4. Эсээ;
4.2.5. Дүн шинжилгээ;
4.2.6. Шинжлэх ухааны тайлбар;
4.2.7. Мэдээлэл;
4.2.8. Ярилцлага

4.3. Энэ журмын 4.2-т заасан буланд хуваарилсан бүтээлийг агуулгаас нь хамааран салбар эрх зүйн дэд буланд хувааж болно. Тухайлбал, "Үндсэн хуулийн эрх зүй"; "Эрүүгийн эрх зүй"; "Захиргааны эрх зүй"; "Иргэний эрх зүй" зэрэг.

4.4. Сэтгүүлийн нэг дугаарын нэг буланд зохиогч тус бүр нэг нийтлэл өгөх бөгөөд хоёр өөр буланд нэг зохиогч өөр бүтээлээ хамтад нь өгч болно.

4.5. Сэтгүүлд нийтлүүлэхээр ирүүлсэн аливаа бүтээл нь дараах нийтлэг шаардлагыг заавал хангасан байна:
4.5.1. Бүтээлийн нэр, зохиогчийн нэр, эрдмийн зэрэг, цол, эрхэлж буй албан тушаал нь монгол, англи хэл дээр байх;
4.5.2. Бүтээлээ ирүүлэхдээ зохиогчийн зураг (300-аас доошгүй нягтаршилтай, dpi, .jpg, .psd өргөтгөлтэй), цахим шуудан, холбоо барих утасны дугаарыг хавсаргасан байх;
4.5.3. Бүтээлийг MS Word програмаар, үндсэн бичвэрийг Times New Roman, 11 pt, мөр хоорондын зай 1 (single); эшлэл, зүүлтийг Times New Roman, 10 pt, мөр хоорондын зай 1 (single) хэмжээтэй байхаар бичих бөгөөд .docx өргөтгөлөөр ирүүлэх;
4.5.4. Бүтээл нь гадаадын болон дотоодын эрдэм шинжилгээний сэтгүүлд өмнө нь хэвлэн нийтлэгдээгүй байх;
4.5.5. Агуулгын хувьд зохиогчийн эрх зөрчөөгүй байх;
4.5.6. Эшлэл, зүүлтийг стандартын дагуу тэмдэглэсэн, зохиогчийн эрхийн зөрчилгүй, зүй бус хэллэг ашиглаагүй байх;

4.6. Сэтгүүлд нийтлүүлэхээр ирүүлсэн бүтээл нь энэ журмын 4.5-д заасан шаардлагыг эс хангасан бол сэтгүүлийн редакц шаардлага хангуулахаар зохиогчид буцаах ба буцаасан тохиолдолд дахин шаардлага хангахгүй бол хүлээн авахаас татгалзана.

4.7. Өгүүлэл

4.7.1. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл нь эрх зүйн онолын болон практикийн тулгамдсан асуудлыг хөндсөн, хандлага зохицуулалтыг харьцуулан авч үзсэн, эсхүл шийдэл эрэлхийлсэн, шинжлэх ухааны болон эрх зүйн үндэслэлтэй санал, дүгнэлт гаргасан, зохиогчийн эрхийг хүндэтгэсэн, судалгааны ач холбогдолтой байна. Өгүүлэл дараах бүтэцтэй байна:
Гарчиг (монгол, англи хэлээр);
Түлхүүр үгс (монгол, англи хэлээр);
Товчлол (монгол, англи хэлээр);
Үндсэн хэсэг;
Дүгнэлт, санал;

www.nli.gov.mn ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

Эх сурвалж;
Хавсралт.

4.7.2. Өгүүлэл нь гарчиг, түлхүүр үгс, товчлол, эх сурвалжийн жагсаалт, хавсралтаас гадна 2500-аас доошгүй үгтэй байна.
4.7.3. Түлхүүр үгс нь 5 хүртэлх тооны холбоо нэр үгээс бүрдэх ба бүтээлийн гарчигт ороогүй үгээс бүрдсэн байна.
4.7.4. Товчлол нь өгүүллийн агуулгыг ойлгомжтой байдлаар хураангуйлсан нэг цогцолбор байна. Товчлолд өгүүллийн аль нэг хэсгээс шууд хуулбарлаагүй байвал зохино.
4.7.5. Үндсэн хэсэгт гадаад, дотоодын эрх зүйн онолын болон эрдэмтдийн бүтээл, тохиолдол (англ. *case*) ашиглан дэвшүүлсэн санаагаа илэрхийлэх, өөрийнх биш санаа, өгүүлбэрт эшлэл заавал авсан байна.
4.7.6. Дүгнэлт, саналыг бичихдээ Үндсэн хэсэгт дурдаагүй шинэ санаа оруулахгүй бөгөөд дэвшүүлсэн асуудлаа шийдвэрлэх арга зам санал болгосон байвал зохино.

4.8. Судалгааны тойм

4.8.1. Судалгааны тойм нь хүрээлэн болон бусад хүрээлэн, байгууллагын хууль зүйн аливаа судалгааны агуулга, үр дүнг тоймлосон байна.

4.8.2. Судалгааны тойм нь 10-25 хүртэлх хуудастай байна.

4.9. Шүүмж

4.9.1. Бүтээлийн шүүмжийг тухайн судлаачаас өөр судлаач бичсэн байна.

4.9.2. Шүүмж нь тухайн бүтээлийн хууль зүйн шинжлэх ухаанд оруулж байгаа хувь нэмрийг дурдаж, урьдах бүтээл, эрх зүйн номлол, хууль тогтоомж, эрх зүйн практик зэргийг холбож илэрхийлсэн байвал зохино.

4.9.3. Шүүмжлэх бүтээл нь хууль зүйн салбарын магистр, докторын судалгааны ажлаас бусад эрдэм шинжилгээний бүтээл байна.

4.9.4. Шүүмж нь 3000-аас дээшгүй үгтэй байна.

4.10. Эссэ

4.10.1. Эссэ нь хууль зүйн шинжлэх ухааны салбарын аливаа асуудлыг үзэл бодол, чөлөөт сэтгэлгээний хүрээнд илэрхийлсэн бүтээл байна.

4.10.2. Эссэнд зохиогч үзэл бодол, чөлөөт сэтгэлгээгээ илэрхийлэхдээ шинжлэх ухаанчаар хандаж, бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэж, тоон мэдээлэл, эшлэл, зүүлтээр санаагаа бататгасан байвал зохино.

4.10.3. Эссэ нь 3000-аас дээшгүй үгтэй байна.

4.11. Дүн шинжилгээ

4.11.1. Дүн шинжилгээ нь шүүхийн болон арбитрын шийдвэрийг шинжлэн судалж, асуудал хөндсөн, боловсронгуй болгох шийдэл эрэлхийлсэн, судалгааны ач холбогдолтой байхыг шаардах бөгөөд хууль

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

тогтоомжийн хэрэглээ, хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд шинэ хандлага төлөвшүүлэхэд чиглэсэн байна.

4.11.2. Дүн шинжилгээ нь сэтгүүлийн нэг дугаарт салбар эрх зүй тус бүрээр дагнасан 1-ээс илүүгүй дүн шинжилгээ байна.

4.11.3. Дүн шинжилгээнд эрх зүйн онолын аливаа бүтээл ашигласан бол эшлэл, зүүлт заавал авна.

4.12.Шинжлэх ухааны тайлбар

4.12.1. Тайлбар нь хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо, утга агуулгыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тодорхойлж, нэг мөр ойлголт өгөхийг зорьсон байна.

4.12.2. Тайлбар нь 700-аас доошгүй үгтэй байна.

4.13.Мэдээлэл

4.13.1. Хууль зүйн салбарт болсон цаг үе, үйл явдлын тухай мэдээлэл, зар, сурталчилгаа болон хууль зүйн шинжлэх ухааны салбарт шинээр төрөн гарсан бүтээл, эрдэмтний тухай мэдээллийг нийтэлнэ.

4.14.Ярилцлага

4.14.1. Хууль зүйн шинжлэх ухааны салбарын нэр хүнд бүхий, эсвэл онцлох үйл явдлын оролцогч болсон эрдэмтэн, судлаач, багш, хуульч, өмгөөлөгч, шүүгч, прокурор болон бусад мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагыг нийтэлнэ.

4.14.2. Ярилцлага нь найруулга зүй, хэлзүйн шаардлага хангасан, бусдын нэр төр, алдар хүнд, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэсэн байна.

4.15.Эшлэл, зүүлт

4.15.1. Сэтгүүлд нийтлүүлэх бүтээлийн эшлэлийг хуудасны доод талд (англ. *footnote*), үргэлжлүүлэн дугаарлах байдлаар авах бөгөөд бүтээлийн төрлөөс үл хамааран дараах байдлаар эшлэл авсан байвал зохино:

Нэг зохиогчтой бүтээлээс эшлэхдээ зохиогчийн овгийн эхний үсэг, нэр, *бүтээлийн нэр (налуу)*, хэд дэх удаагийн хэвлэл болох, хэвлэн нийтэлсэн газар, хэвлэлийн байгууллага, хэвлэн нийтэлсэн он, хуудасны дугаар гэсэн дараалал баримтална. Жишээлбэл, С.Нарангэрэл, *Монголын ба дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо (харьцуулсан эрх зүй)*, УБ, Адмон, 2001, 98 дахь тал

Хоёр болон түүнээс дээш зохиогчтой бүтээлээс эшлэхдээ хоёр зохиогчтой бол хоёулангийнх нь овгийн эхний үсэг, нэрийг; хоёроос дээш зохиогчтой бол гол зохиогчийн нэрийг бичээд "нар" хэмээх олон тооны нөхцөлийг залгана. Зохиогчдын нэрээс бусад нь нэг зохиогчтой номоос эшлэхтэй адил байна.

Орчуулгын бүтээлээс эшлэхдээ зохиогчийн овгийн эхний үсэг, нэр, *бүтээлийн нэр (налуу)*, "орч." гээд орчуулагчийн нэр, хэвлэн нийтэлсэн газар, хэвлэлийн байгууллага, хэвлэн нийтэлсэн он, хуудасны дугаар

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

гэсэн дараалал баримтална. Жишээлбэл, Чезаре Беккариа, *Гэмт хэрэг ба ялын тухай,* орч. Г.Эрдэнэбат, УБ, Нээлттэй нийгэм форум, 2017, 23 дахь тал

Цахим хуудсаас эшлэхдээ бүтээлийн эшлэл, холбогдох цахим хуудсын холбоос (англ. *URL*), цахим хуудсыг үзсэн сүүлийн огноог бичнэ. Жишээлбэл,
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Нийтийн эрх ашгийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх, *Судалгааны тайлан*, УБ, ХЗҮХ, 2013 он, 33 дахь таль
https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=215. [Сүүлд үзсэн: 2020.09.28]

Өгүүллээс эшлэхдээ зохиогчийн овгийн эхний үсэг, нэр, бүтээлийн нэр (хашилтад), нийтлэгдсэн сэтгүүлийн нэр (налуу), дугаар, он, хуудасны дугаар (тодорхойлох цэгээр тусгаарлана) гэсэн дараалльг баримтална. Жишээлбэл, Ж.Амарсанаа "Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц ба Монгол Улсын үндэсний хууль тогтоомж: Уялдуулах арга зам" *Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл* №3 (2005), 70 дахь тал.

Хууль тогтоомжоос эшлэхдээ "Төрийн мэдээлэл" эмхэтгэл, эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем (www.legalinfo.mn)-ээс авах бөгөөд дам эх сурвалж хэрэглэхгүй байвал зохино.

Тав. Сэтгүүлийн хэвлэлт ба түгээлт

5.1. Сэтгүүлийг монгол хэлээр эрхлэн гаргах ба жилд нэг удаа англи хэл дээр дугаар гаргана.

5.2. Бүтээлийг сэтгүүлийн ээлжит дугаар гарахаас 45 хоногийн өмнө хүлээн авна.

5.3. Сэтгүүл нь улирал тутамд нэг дугаар гарах ба англи хэл дээрх дугаарын хамт жилд нийт таван дугаар гарсан байна. Сэтгүүлийн ерөнхий эрхлэгчийн зөвшөөрснөөр нэмэлтээр тусгай дугаар гаргаж болно.

5.4. Сэтгүүлийг тухайн улирлын сүүлийн долоо хоногт багтаан хэвлэсэн байна. Сэтгүүлийн англи хэл дээрх дугаарыг дөрөвдүгээр улиралд багтаан хэвлэх ба тусгай дугаарыг хэвлэхэд энэ зүйлд заасан хугацаа хамаарахгүй.

5.5. Сэтгүүлийн түгээлтийг хүрээлэнгийн Захиргаа, удирдлагын хэлтсийн дарга хариуцах бөгөөд сэтгүүлийн хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга түгээлтийн жагсаалтыг улирал тутамд шинэчлэн гаргаж өгнө. Түгээлтийн мэдээлэл, баримтын хуулбарыг сэтгүүлийн хариуцлагатай нарийн бичгийн даргад хүлээлгэн өгсөн байна.

Зургаа. Сэтгүүлийн оны онцлох бүтээл

6.1. Сэтгүүлд нийтэлсэн эрдэм шинжилгээний бүтээлийн онол, практикийн ач холбогдлыг үнэлэх, эрдэмтэн, судлаачдыг урамшуулах зорилгоор тухайн жилийн онцлох эрдэм шинжилгээний бүтээлийг шалгаруулж болно.

6.2. Онцлох эрдэм шинжилгээний бүтээл нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн салбарын асуудлыг хөндсөн тус бүр нэг, нийт хоёр бүтээл байна.

6.3. Онцлох бүтээлийг сэтгүүлийн эрхлэгчийн саналыг үндэслэн сэтгүүлийн зөвлөлийн дарга батална.

6.4. Шалгарсан онцлох бүтээлийн зохиогчид хүрээлэнгээс бэлэг дурсгалын зүйл, батламж олгоно.

Долоо. Сэтгүүлийн санхүүжилт

7.1. Сэтгүүл нь хүрээлэнгийн төсөвт үндэслэн үйл ажиллагаа явуулна.

7.2. Сэтгүүл нь улсын төсөв, үйл ажиллагааны орлого, гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгө, хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад эх үүсвэрээс санхүүжиж, ижил чиглэлийн бусад байгууллага, хувь хүнтэй хамтран ажиллаж болно.

7.3. Сэтгүүлийг борлуулсны болон үйл ажиллагаанаас олох орлогыг сэтгүүлийг эрхлэн гаргахад зарцуулна.

7.4. Сэтгүүлийн нийтлэлд хянан магадлагаа хийлгэх хураамж 50.000 /тавин мянга/ төгрөг байна. Хураамжийг сэтгүүлийн хянан магадлагааны урамшуулалд зарцуулна. Хянан магадлагааны үр дүн ямар байхаас үл хамааран хураамжийг буцаан олгохгүй.

7.5. Сэтгүүлд нийтлэх нэгж бүтээлийн хянан магадлагааны урамшуулал 50.000 /тавин мянга/ төгрөг байна.

7.6. Сэтгүүлд хууль зүйн шинжлэх ухааны салбарын тодорхой салбар эрх зүйгээр өндөр мэргэшсэн, нэр хүнд бүхий эрдэмтэн, судлаач /доктороос доошгүй эрдмийн зэрэгтэй/-аар захиалгат нийтлэл бичүүлэн хэвлэн нийтэлж болно. Захиалгат нийтлэлийн нэгж бүтээлийн хөлс 100.000 /зуун мянга/ хүртэлх төгрөг байна.

7.7. Сэтгүүлийн зөвлөл, ажлын албаны гүйцэтгэсэн үүрэг, оролцоог харгалзан урамшуулал олгож болно.

Найм. Сэтгүүлийн журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

8.1. Энэхүү журмыг сэтгүүлийн зөвлөлийн дарга бөгөөд хүрээлэнгийн Захирлын тушаалаар батална.

8.2. Сэтгүүлийн зөвлөл журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал гаргаж болох бөгөөд гишүүдийн олонхын саналыг үндэслэн журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулна.

8.3. Журамд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь журмын салшгүй хэсэг байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Захирлын 2020 оны 11 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/47 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралт

“ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС” СЭТГҮҮЛИЙН ХЯНАН МАГАДЛАГААНЫ ХУУДАС /Peer Review Paper/

Сэдэв:

Салбар эрх зүй:
Хянах хугацаа: / /

Гарчиг		Шалгуур	Хангалттай (+)	Хангалтгүй (-)	Сайжруулах шаардлагатай (+)
Товчлол, гарчиг, ном зүй	1.	1.1. Сэдэв, агуулгын уялдаа			
	2.	1.2. Өгүүллийн гол агуулгыг товчлолд тодорхой багтаасан байх			
	3.	1.3. Ном зүй нь: • Агуулгад эшлэгдсэн байх • Хэлбэрийн шаардлага хангасан байх			
Удиртгал/ Үндэслэл	4.	2.1. Сэдэв сонгосон үндэслэлээ тодорхой бичсэн байх. Сэдэв өмнө нь судлагдсан бол дахин судлах үндэслэлийг тайлбарласан эсэх			
	5.	2.2. Сэдвийн судлагдсан байдал			
	6.	2.3. Судалгааны зорилго тодорхой байх			
	7.	2.4. Дэвшүүлсэн асуудал болон зорилт тодорхой байх			
Арга зүй	8.	3.1. Судалгааны арга зүйг оновчтой сонгосон эсэх			
	9.	3.2. Судалгааны объектоо оновчтой тодорхойлсон байх			
Ашигласан мэдээлэл, тоо баримт	10.	4.1. Эх сурвалж, онолын үзэл баримтлалыг эшилсэн байх			
	11.	4.2. Судалгааны өгөгдөл, мэдээлэл нь бодитой байх • Хүснэгт, схем шаардлагатай эсэх • Тоон мэдээлэл шаардлагатай эсэх			
	12.	4.3. Статистик мэдээ нь судалгааны ач холбогдол, үр дүнг илэрхийлэхэд нөлөөлөхүйц байх /Холбогдолгүй тоо баримт оруулаагүй байх/			
	13.	4.4. Судалгааны үр дүн практикт хэрэгжих боломжтой эсэх			
Үндсэн хэсэг/ Дүгнэлт	14.	5.1. Судалгааны агуулгыг олон талаас авч үзэж, баяжуулсан байх ба гол санаагаа оновчтой илэрхийлсэн байх			
	15.	5.2. Найруулга зүй ойлгомжтой, үг зүйн сонголт баялаг байх			
	16.	5.3. Судалгааны зорилгод хүрсэн эсэхийг дүгнэлтдээ тодорхой тусгасан байх			
	17.	5.4. Судалгааны агуулгад тусгаагүй шинэ санааг дүгнэлтэд оруулаагүй байх			
	18.	5.5. Цаашдын хандлага, хэрэгцээ шаардлагын талаар санал дэвшүүлсэн байх			
Нийт					

Тайлбар: Эрдэм шинжилгээний өгүүллийг шалгуур тус бүрээр дүгнэх бөгөөд харгалзах нүдэнд тохирох тэмдэглэгээ тавина. Нийт 18 үзүүлэлтээс Хангалттай (+); Сайжруулах шаардлагатай (+) гэсэн үнэлгээ 10 буюу түүнээс дээш үзүүлэлтэд байгаа тохиолдолд хэвлэх боломжтой гэж үзнэ. Хангалтгүй (-) үнэлгээ 8 буюу түүнээс дээш үзүүлэлтэд өгвөл хэвлэгдэх боломжгүй гэж үзнэ.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

Үнэлгээний тайлбараа нэгтгэн дараах байдлаар ерөнхийд нь үнэлнэ үү /Ерөнхий үнэлгээ/:

Нийтлэлийн **хураангуй, үндэслэл, үр дүнгийн** талаар ерөнхийд нь үнэлнэ үү	
Судалгааны **ач холбогдол, хууль зүйн салбарт үзүүлэх нөлөөний** талаар ерөнхийд нь үнэлнэ үү	
Судалгааны **сул тал, алдаа дутагдал** болон **сайжруулах шаардлагатай** зүйлсийг тодорхойлно уу	Судалгааны агуулгын талаар тодруулах, боловсронгуй болгох, дахин дүн шинжилгээ хийх, нэмэлт мэдээлэл оруулах зэргээр судалгааг сайжруулах шаардлагатай асуудлуудыг (*үнэлгээний шалгуурын харгалзах дэс дугаарыг ашиглах, жишээ нь: 2.3-ыг дэлгэрүүлэх г.м*) тодорхойлон жагсаана уу. 1. 2. 3. 4. Судалгаанд анхаарах шаардлагатай мэдээлэл, тоо баримт, эшлэл болон бусад хэлбэрийн шаардлагуудыг (*үнэлгээний шалгуурын харгалзах дэс дугаарыг ашиглах, жишээ нь: 5.2-ын дагуу үгзүйн алдааг засах г.м*) жагсаана уу. 1. 2. 3. 4.

Хянан магадласан: ....

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН
ХЭВЛЭХ ҮЙЛДВЭР

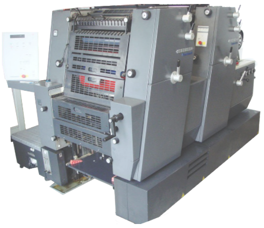
ХЭВЛЭХ БҮТЭЭГДЭХҮҮНҮҮД

* НОМ, ГАРЫН АВЛАГА
* СОНИН
* СЭТГҮҮЛ
* ТАНИЛЦУУЛГА
* БРОШУР
* ПЛАКАТ
* АЛБАН БЛАНК
* УРИЛГА, МЭНДЧИЛГЭЭ
* ӨРГӨМЖЛӨЛ, ТАЛАРХАЛ
* НЭРИЙН ХУУДАС
* ДУГТУЙ

Үйлдвэрийн тоног төхөөрөмж:

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Офсет хэвлэлийн машин:



* Үйлдвэрлэгч: Heidelberg
* Загвар: Printmaster GTO 52-2-P
* Өнгө: 2
* Хэвлэх хамгийн том хэмжээ: B3 (360x520мм)
* Хурд: 8000 дардас/цаг

Огтлооны машин:

* Үйлдвэрлэгч: Polar
* Загвар: 92
* Огтлох өргөн: 92 см

Халуун цавуун наалтын машин:

* Үйлдвэрлэгч: Heidelberg
* Загвар: Euro-bind 500
* Хурд: 500 цикл/цаг

Цуглуулгын машин:

* Загвар: UCHIDA Collator UC-1100
* Секцийн тоо: 10
* Хурд: 40-60 хуудас/мин