

2020



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН
БАЙГУУЛАЛД ШҮҮХ
ЭРХ МЭДЛИЙН ЭЗЛЭХ
БАЙР СУУРЬ



УДИРДЛАГЫН АКАДЕМИЙН
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

022



УДИРДАГЫН
АКАДЕМИ

**МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН
БАЙГУУЛАЛД ШҮҮХ
ЭРХ МЭДЛИЙН ЭЗЛЭХ
БАЙР СУУРЬ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

022

Улаанбаатар хот
2020 он

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛД ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

СУДАЛГААНЫ БАГ

Судалгааны багийн ахлагч

Ч.Энхбаатар Эрх зүйн тэнхимийн багш, доктор, профессор

Судалгааны багийн гишүүд

А.Алтанзул Эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, доктор, дэд профессор

Р.Мухийт Эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш, докторант

С.Ганцэцэг Эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш, магистр

Ж.Итгэл Эрх зүйн тэнхимийн ажилтан, судалгааны зохицуулагч

"Мөнхийн Үсэг" ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	V
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	VI
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ.....	VII
ӨМНӨХ ҮГ	IX
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ	1
1.1. Судалгааны үндэслэл	1
1.2. Судалгааны асуулт	2
1.3. Судалгааны зорилго, зорилт	2
1.4. Судалгааны хязгаарлалт	2
ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ.....	3
2.1. Үндсэн ухагдахуун: ойлголт, нэр томъёо	3
2.2. Шүүх эрх мэдэл, шүүхийн бие даасан байдлын талаар хийгдсэн судалгаа ...	9
ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООНД ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН БАЙР СУУРИЙГ ТОДОРХОЙЛОГЧ ХҮЧИН ЗҮЙЛС.....	18
3.1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал ба хяналт-тэнцлийн тогтолцоо.....	18
3.2. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын хүрээнд шүүх эрх мэдлийн байр суурийг тодорхойлох нь	24
3.3. Шүүхийн бие даасан байдлын ойлголт, мөн чанар.....	33
3.4. Шүүхийн бие даасан байдал ба нийгмийн хариуцлага	38
3.5. Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн эрх зүйн хоёрдмол байдал	39
ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ШҮҮХ БАЙГУУЛЛАГЫН ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ: БҮРЭН ХАРААТ БАЙДЛААС БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ РУУ ШИЛЖИХ ҮЙЛ ЯВЦ.....	50
4.1. Шүүх бүрэн хараат байсан үе.....	50
4.1.1. Хаанаас хараат байсан үе	50
4.1.2. Шүүх эрх баригч нам, төр, захиргааны байгууллагаас хараат байсан үе	52
4.1.3. Шүүхийг эрхшээлдээ байлгадаг байсан институцууд.....	55
4.2. Шүүх бие даасан байдал руу шилжих үйл явц. Шүүхийн бие даасан байдлын эрх зүйн үндэс бүрдсэн нь	64
4.3. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдал	70



ТАВДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН ТӨГТӨЛЦӨӨНД ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ: ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛД НӨЛӨӨЛӨХ ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	74
5.1. Хууль тогтоох эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн байдал	74
5.2. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдлийн хяналт тэнцлийн байдал.....	85
5.2.1. Засгийн газар ба шүүх	87
5.3. Ерөнхийлөгч ба шүүх.....	94
5.4. Үндсэн хуулийн цэц ба шүүх.....	98
5.4.1. Улсын Дээд шүүхээс Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлсэн байдал.....	99
5.4.2. Үндсэн хуулийн цэцээс шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдалтай холбоотой гаргасан шийдвэрүүд	100
ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	105
ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ.....	108
ХАВСРАЛТУУД.....	113

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АИХ	Ардын Их Хурал
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
ЗГ	Засгийн газар
ЗХУ	Зөвлөлт Холбоот Улс
МАН	Монгол Ардын Нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МУ	Монгол Улс
ННФ	Нээлттэй Нийгэм” Форум
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮТА	Үндэсний төв архив
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ШтХ	Шүүхийн тухай хууль
ШЭЗБтХ	Шүүхийн эрх зүйн байдлын тухай хууль



ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал.....	21
Зураг 2. Хяналт-тэнцлийн тогтолцооны зураглал	22
Зураг 3. Хяналт-тэнцлийн тогтолцооны үйлчлэх механизм.....	23
Зураг 4. Үндсэн хуулийн хяналтын загварууд	41

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалыг үндсэн хуульдаа тусгасан улсуудын судалгаа (давхардсан тоогоор).....	24
Хүснэгт 2. Онцгой (тусгай) шүүх байгуулахыг хориглосон үндсэн хуулийн заалтуудын судалгаа.....	27
Хүснэгт 3. Шүүх эрх мэдэл төрийн бусад эрх мэдлээс хараат бус байх зарчмыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон улсууд.....	28
Хүснэгт 4. Хяналт-тэнцлийн тогтоолцоог үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон улсууд.....	29
Хүснэгт 5. Шүүх эрх мэдлийн баталгаа байх үүргийг төрийн тэргүүндээ оноосон улсууд.....	29
Хүснэгт 6. Төрийн дээд, өндөр албан тушаалтны үйлдсэн хэргийг шүүн хэлэлцэх, хариуцлага ногдуулах тусгай шүүхүүдтэй улсуудын судалгаа.....	30
Хүснэгт 7. Улс төрийн нам үйл ажиллагаагаараа Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоох эрх бүхий субъект.....	31
Хүснэгт 8. Ердийн ба төрөлжсөн шүүхийн ялгаа.....	43
Хүснэгт 9. Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл бүлэгт байрлуулсан эсэх.....	45
Хүснэгт 10. Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн эсэх.....	46
Хүснэгт 11. Шүүхийн тухай 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтын харьцуулалт.....	68
Хүснэгт 12. Шүүхийн бие даасан байдалд зарим институцаас үзүүлж байсан сөрөг нөлөөллийн өнөөгийн байдал.....	69
Хүснэгт 13. Хууль тогтоох ба шүүх эрх мэдэл:хяналт-тэнцлийн зураглал.....	76
Хүснэгт 14. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн.....	77
Хүснэгт 15. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг томилох, сонгох журам.....	78
Хүснэгт 16. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн заалтууд (харьцуулалт).....	80
Хүснэгт 17. Дээд шүүхийн шүүгчдийн тооны өөрчлөлт.....	81
Хүснэгт 18. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдэл: хяналт-тэнцлийн зураглал.....	88
Хүснэгт 19. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны 2014-2016 оны гүйцэтгэх баримт бичгийн мэдээ.....	89
Хүснэгт 20. Төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдэл (эс үйлдэхүй)-ийн улмаас төрд хохирол учруулсан хэрэг, маргааны талаарх мэдээлэл.....	90



Хүснэгт 21. Төрийн байгууллагад холбогдох гүйцэтгэлийн баримт бичгийн судалгаа	90
Хүснэгт 22. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын тамгын газар, ИТХ-д холбогдох үлдэгдэл гүйцэтгэх баримт бичгийн судалгаа (хууль зөрчиж ажлаас халсантай холбоотой)	92
Хүснэгт 23. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын тамгын газар, ИТХ-д холбогдох үлдэгдэл гүйцэтгэх баримт бичгийн судалгаа (бусад төлбөртэй холбоотой)	92
Хүснэгт 24. Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл: хяналт-тэнцлийн зураглал	95

ӨМНӨХ ҮГ

Шүүх эрх мэдэл нь төрийн эрх мэдлийн үндсэн гурван салааны нэг учир түүнийг төрийн хүсэл зоригийг илэрхийлэгч тусгай байгууллага болох шүүх хэрэгжүүлдэг. Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг зөвхөн мэргэжлийн шүүгчид хуульд заасан журмын дагуу ардчиллын нэг илрэл болсон иргэдийн төлөөлөгчдийн оролцоотойгоор хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш эрхтэй байх зарчмыг хүндэтгэн, асуудлыг шударга шүүхээр шийдвэрлэх зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлдэг юм.

Шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчим, түүнийг хэрэгжүүлэгч шүүхийн эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлгийн “Шүүх эрх мэдэл” гэсэн дөрөв дэх дэд бүлэгт заасан. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн хяналтын институт болох Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулийн тавдугаар бүлэгт тодорхойлжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин долдугаар зүйлд “шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхэлж хэрэгжүүлэхийг хориглоно” гэжээ. Шүүх эрх мэдлийн нэг онцлог шинж нь түүний хараат бус, бие даасан байдал бөгөөд энэ нь шүүгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ зөвхөн хуульд захирагдана гэсэн заалтад агуулагддаг.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн жаран дөрөвдүгээр зүйлд “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн. Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүн үүргээ гүйцэтгэхдээ гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна” хэмээн хуульчилсан.

Ийнхүү шүүгчийн хараат бус байдал, шүүх эрх мэдэл, шүүхийн байгууллагын бие даасан байдлыг төр баталгаажуулж, түүнийг Үндсэн хууль болон бусад хуульд бэхжүүлсэн билээ.

Энэ нь нэг талаас шүүгч тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ өөрийн дотоод итгэл үнэмшил, эрх зүйн ухамсарыг удирдлага болгон, хуулийг чанд баримтлах гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг. Нөгөө талаас Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч хөндлөнгөөс оролцож болохгүй, шүүх эрх мэдлийг шүүх бүр бие даан хэрэгжүүлэх агуулгыг илэрхийлнэ.

Харин Монгол Улсад шүүхийн бие даасан байдал бэхжээгүй, төрийн бусад институцийн зүгээс шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс зүй бусаар нөлөөлсөөр байна хэмээн үзэл монголын нийгэмд бат тогтов. Ийм үзэл, ухамсар тогтоход жирийн иргэн гэхээсээ илүү төрийн дээд институтууд (ялангуяа, УИХ, түүний гишүүд, Ерөнхийлөгч нар, Ерөнхий сайд байсан эрхэмүүд) маш том нөлөө үзүүллээ. Үүний тод жишээ нь “шударга бус шүүх байгаа тул бид шударга болгоно” гэх уриаг тойруулан хийсэн улс төрийн өрсөлдөөний олон тооны материал, суртал ухуулгууд байсан гэхэд хилсдэхгүй.

Иймд Монгол Улс дахь сүүлийн 28 жилийн практикт тулгуурлан төрийн тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийн эзлэх байр суурь, шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлийг эрх зүйн үүднээс судлаж, дүгнэлт өгөх, шүүхийн шинэтгэлийн цаашдын хандлагыг тодорхойлох зайлшгүй шаардлага байна гэж үзсэн.

Энэ судалгааны ажлаар шүүхийн бие даасан байдлын түүхэн хөгжлийн динамикаар дамжуулан шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг харуулахыг зорьсон. Энэ тухайд гэвэл монголчууд хаант засагтай байх үед шүүх хаанаас бүрэн хараат байжээ. Харин 1924 онд анхдугаар Үндсэн хуулийг баталж бүгд найрамдах засгийн хэлбэрийг тогтоосон боловч үндсэндээ 1992 он хүртэл социалист тогтолцоотой байсан тул эрх баригч нам, Шүүх яам, Прокурорын байгууллага, Дотоод явдлын яам, Дээд болон орон нутгийн төрийн эрх барих Хурлуудаас тодорхой хэмжээнд хараат байсан. Харин 1992 онд ардчилсан Үндсэн хуулийг баталж, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг нэвтрүүлснээр шүүхийн бие даасан байдал формаль утгаараа бий болсон байна. Гэвч хяналт-тэнцлийн элементийг хэрхэн тогтоосноос хамааран бодит тодорхой харилцаанд төрийн аль нэг дээд байгууллагын оролцоо давамгайлах байдал гардаг. Үүнийг шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдалд сөрөг нөлөө бүхий үзэгдэл болгосон эсэхийг УИХ ба шүүх эрх мэдэл, Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл, Засгийн газар ба шүүх эрх мэдэл, Үндсэн хуулийн цэц ба шүүх эрх мэдэл гэсэн хүрээнд хяналт-тэнцлийн аспектээр авч үзсэн болно.

Ийнхүү Удирдлагын академийн судалгааны багийн хийж гүйцэтгэсэн “Монгол Улсын төрийн байгуулалд шүүх эрх мэдлийн байгууллагын эзлэх байр суурь” сэдэвт судалгааны үр дүн болох тайланг нийтийн хүртээл болгож байна.

Энэхүү судалгааны ажлаар шүүх эрх мэдлийн хүрээнд тулгамдсан бүх асуудалд шууд хариулт өгөхийг зориогүй бөгөөд анхлан тавьсан судалгааны зорилго, зорилтын хүрээнд хийсэн гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

Судалгааны багийн ахлагч, профессор Ч.Энхбаатар

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны үндэслэл

Бие даасан шүүх эрх мэдэлтэй байх нь аливаа ардчилсан нийгмийн нэг үндсэн шинж мөн. Шүүх эрх мэдэл бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгэн адил бие даасан байх бөгөөд тэдгээртэй хамтран төрийн нэгдмэл засаглалыг бүрдүүлж байдаг.

Шүүх эрх мэдлийн үндсэн чиг үүрэг нь хүний эрх, шударга ёсны төлөө үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж, Үндсэн хуулиар тогтоосон ардчилсан эрх зүйн дэг журмыг сахиулахад дэмжлэг үзүүлэхэд оршино. Шүүх эрх мэдэл нь онцлог, өвөрмөц байдлаараа төрийн бусад эрх мэдлээс ялгаатай байдаг. Тухайлбал, шүүх аливаа эрх зүйн хэм хэмжээний акт гаргадаггүй бөгөөд нийгэмд үүссэн эрх зүйн шинжтэй хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцдаа хууль хэрэглэдэг.

Шүүх гагцхүү хараат бус байж хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны жинхэнэ баталгаа болж чадна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлэгт шүүхийн бие даасан байдлын талаар зохицуулж, түүнийг дэлгэрүүлэн шүүхийн багц хууль батлагдан үйлчилж байна. Эдгээр эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн зорилго нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад чиглэгдэж байдаг. Хэдий тийм боловч шүүхийн бие даасан байдлыг хангасан хуулийн зарим дэвшилтэт зохицуулалтыг хүчингүй болгож байдгаас болж шүүхийн бие даасан байдлын талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг ердийн хуулиар бэхжүүлэх ажиллагаа явц муутай байгаагийн дээр амьдралд хангалттай түвшинд үйлчилж чадахгүй байна. Шүүх нь улс төр, эдийн засгийн хараат байгаа төдийгүй мэргэжлийн буюу удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд хараат байна. Үүнээс болж шүүхийн байгууллагад тулгардаг хүндрэл, сорилыг тоймловол: шүүгчдийн дээд түвшний томилгоо улс төрийн шалгуураар хэмжигддэг, шүүхийн зардлыг төсөвт хүрэлцэхүйц хэмжээгээр суулгадаггүй нь шүүхийг улс төрөөс зарим талаар хараат болгодог, шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо боловсронгуй бус байна.

Энэ бүхэн Монгол Улсад шүүхийн бие даасан байдал бэхжээгүй, төрийн бусад институцийн зүгээс шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс зүй бусаар нөлөөлсөөр байгааг гэрчилж байна. Иймд Монгол Улсад сүүлийн 28 жилийн практикт тулгуурлан төрийн тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийн эзлэх байр суурь, шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлийг судлаж, дүгнэлт өгөх, шүүхийн шинэтгэлийн цаашдын хандлагыг тодорхойлох хэрэгцээ байна. Энэ нь судалгааны багаас энэ сэдвийг судлахаар сонгож авах үндэслэл болсон юм.

1.2. Судалгааны асуулт

Судалгааг дараах үндсэн асуултад хариулт эрэлхийлэн гүйцэтгэсэн болно.
Үүнд:

1. Монгол улсын төрийн байгууллын тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийн байр суурь ямар байна вэ?
2. Шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлс юу вэ?

1.3. Судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү судалгааны зорилго нь төрийн байгуулалд шүүх эрх мэдлийн эзлэх байр суурийг тодорхойлж, шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг гаргахад оршино. Зорилгодоо хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой төрийн байгууллын тогтолцоо, төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал, хяналт-тэнцлийн тогтолцоог судлах;
2. Шүүх эрх мэдлийн онцлог, мөн чанар, чиг үүргийг судлан, дүн шинжилгээ хийх
3. Шүүхийн бие даасан байдлын тухай ойлголт, агуулга, хүрээг тодорхойлох;
4. Шүүх байгууллагын түүхэн хөгжлийг хараат байдлаас шүүхийн бие даасан байдал руу шилжих үйл явцтай нь холбож судлах, харьцуулах;
5. Шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийх;
6. Шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлс, тулгамдсан асуудлыг судлан гаргах;
7. Шүүхийн УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн Цэцтэй харьцахтай холбоотой гарсан кейсүүдэд дүн шинжилгээ хийх зэрэг болно.
8. Судалгааны дүгнэлт, санал гаргах зэрэг болно.

1.4. Судалгааны хязгаарлалт

Судалгааны объектын онцлогоос хамаарч судалгааны баг судалгааны үзэл баримтлалаа төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал болон түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох хяналт-тэнцлийн зарчмаар хязгаарласан болно.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

2.1. Үндсэн ухагдахуун: ойлголт, нэр томъёо

Юуны өмнө судалгааны судлагдахуун болсон шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой төрийн байгуулал, төрийн удирдлагын (засаглалын) хэлбэр, төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал, хяналт-тэнцлийн тогтолцоо зэрэг ухагдахууны утга санааг судалгааны бүтээлүүд, толь бичгүүдэд хэрхэн тодорхойлсныг авч үзье.

“Төрийн байгуулалт”, “төрийн байгуулал”, “төрийн тогтолцоо”, “төрийн удирдлагын хэлбэр” гэсэн ойлголтууд улс төр, төр, үндсэн хуулийн эрх зүйн судлагдахуун болдог бөгөөд нэр томъёо, ойлголтын түвшинд тодорхойлогдсон байдаг боловч зарим талаар ялгаатай, зарим талаар ижил төстэй хэрэглэгдэх нь бий. Иймд эхний ээлжинд эдгээр нэр томъёог тухайлан тайлбарлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

“Хууль зүйн тайлбар толь”-д *“Төрийн байгуулал”* гэдгийг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр хуульчлан бэхжүүлсэн нийгэм, эдийн засаг, улс төр, эрх зүйн тогтолцоо гэж өргөн хүрээгээр томъёолсон (Совд, Г, нар. 2003, хууд. 248) бол “Эрх зүйн эх толь бичиг”-т үүнийг “төрийн чиг үүрэг, зохион байгуулалт үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, төрийн байгууллагын тогтолцоо, түүний салаа мөчрийн эрх зүйн байдал зэрэг төрийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг бүхэлд нь хамарсан өргөн агуулгатай ухагдахуун” (Нарангэрэл, С, 2007, хууд. 429) гэж тодорхойлжээ. Мөн эрдэмтэн Н.Лүндэндорж “Төрийн байгууллын тухай ухагдахуун нь нэгд, төрийн эрх мэдэл хэрхэн хуваарилагдсан, хоёрт, засаглалын ямар субъект хэрэгжүүлэх вэ гэдгийг харуулсан Үндсэн хуулийн институт юм” гэсэн байна (Лүндэндорж, Н, 2005, хууд. 176). *“Төрийн байгуулалт”* гэдэг нь явцуу утга агуулгатай дүйх бөгөөд түүгээр гол төлөв төр, түүний байгууллагын ажлын зохион байгуулалт, хоорондын харилцан холбоог илэрхийлдэг. “Төрийн байгуулалт гэдэгт өргөн утгаар нь тоймловол төртэй өөртэй нь шууд холбоотой бүхнийг хамааруулан үздэг” (Чимид, Б, 2017, хууд.1).

Оросын эрдэмтэд энэхүү ухагдахуун төрийн хэлбэрийг бүхэлд нь тодорхойлдог төдийгүй тухайн улсын нийгэм-эдийн засгийн зарим шинжийг агуулдаг гэж үздэг (Юридический энциклопедический словарь, 1984. хууд. 69; Г.Г. Арутюнян., М.В. Баглай, 2006, хууд. 112).

Сүүлийн үед эрдэмтэн судлаачид, практик ажилтнуудын дунд “төрийн байгуулал” хэмээх ухагдахууны оронд *“төрийн тогтолцоо”* гэсэн ойлголтыг хэрэглэх нь газар авах хандлагатай болж байна. Манайд “төрийн байгууллагын тогтолцоо” гэсэн ойлголт эртнээс хэвшсэн, нөгөө талаас нэг болох *“төрийн*



байгуулал” хэмээх үндсэн хуулийн эрх зүйн хэвшмэл ухагдахуунтай “төрийн тогтолцоо” хэмээх ойлголт агуулгын хувьд бүрэн дүйж байна гэж судалгааны баг үзэхгүй байна. Иймд уг судалгааны чиглэлээс хамааруулан үндсэн ухагдахууны нэг нь “төрийн байгуулал” байх юм.

Дараагийн ухагдахуун нь нэгэн үе “засаглал хуваах онол” гэж хэвшиж байсан төрийн эрх мэдэл хуваарилах (англи. separation of powers, орос. Разделение властей) үзэл баримтлал юм. Энэ нь бүгд найрамдах засагтай нэгдмэл төрийн эрх мэдлийг, өөрөөр хэлбэл төрийн эрхэлж хэрэгжүүлдэг ажил (“чиг үүрэг”, “эрх хэмжээ” улмаар түүний агуулга болсон бүрэн эрх)-ыг төрийн харьцангуй бие даан салаалсан гурван төрлийн байгууллагад хуваарилан хариуцуулж хооронд нь харилцан хамаарал, хяналт, тэнцэлтэй болгох гэсэнд гол зорилго оршино (Чимид, Б, 2017, хууд. 56). Иймд “засаглал хуваах” гэхийн оронд “эрх мэдэл хуваарилах” гэсэн ойлголтыг хэрэглэх нь Үндсэн хуулийн агуулгад илүү нийцнэ гэж судлаачид олонтаа тэмдэглэжээ (Сарантуяа, Ц, 1998. хуудсд. 129-135, Лүндэндорж, Н, 1997. хуудсд. 55-66). Эдүгээ энэхүү ухагдахуун төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал гэдгээр хэвшсэн болно.

С. Нарангэрэлийн “Эрх зүйн эх толь бичиг”-т эрх мэдэл гэдэг үгийг: “Эрх мэдэл – 1.(англи. power, орос. Власть) Эрх зүйд чиг үүрэг ба бүтэц. 2.(англи. authority, орос. Правомочие): Эрх зүйн харилцаанд оролцогчдоос тодорхой үйлдэл хийх буюу энэхүү харилцааны бусад оролцогчдоос мэдээжийн үйлдэл хийхийг шаардах хуульд заасан боломж. Эрх мэдлийг хууль, эрх зүйн бусад акт, хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулах ба дотоодын баримт бичгээр тогтоосон байж болно. Эрх мэдлийн бодит байдлыг төрөөс баталгаажуулна. Тухайн этгээд үүргээ биелүүлээгүй нөхцөлд эрх бүхий тал шүүх буюу төрийн бусад байгууллагад өөрийн эрхийг хамгаалуулахаар хандаж болно.” гэж тодорхойлжээ (Нарангэрэл, С, 2007. хуудсд. 650-51).

Шүүх эрх мэдэл нь тухайн улсын засаглалын хэлбэрээс шалтгаалдаг. Засаглалын хэлбэрийг: “(англи. Form of government, орос. Форма правления): Эрх мэдлийн зохион байгуулалт, тэдгээрийн албан ёсны эх сурвалжийг тодорхойлдог үндсэн хуулийн эрх зүйн цогц институт. Засаг төрийн дээд байгууллагын (төрийн тэргүүн, парламент, засгийн газар) бүтэц эрх зүйн байдал, тэдгээрийн хоорондын харилцааны талаар тогтоосон журам. Засаглалын хэлбэрийг тодорхойлогч гол шинж нь төрийн тэргүүний эрх зүйн байдал (бүгд найрамдах улсад сонгогддог ба өөрчлөгддөг, харин хаант засаглалд үе залгамжилна) юм.” (мөн тэнд, хууд. 204) гэж тайлбарлажээ.

Тус судалгааны гол судлагдахуун болсон шүүх эрх мэдлийг судлаачид тал талаас нь тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал, “... шүүх эрх мэдэл нь нэгдүгээрт, эрүү, иргэний хэрэг төдийгүй эрх зүйн бусад (“бүх”) маргааныг эцэслэн хяналт шийдвэрлэх, хоёрдугаарт, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулиар тогтоосон хэмжээ, хязгаарын дотор гадны хяналт тавьж хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн эрх мэдлийн бие даасан салаа

мөн” (Чимид, Б, 2017. хууд. 256); “шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдэл шиг иргэд сонгогчдын шууд дэмжлэгт тулгуурладаггүй, гүйцэтгэх эрх мэдэл шиг хүчтэй механизмгүй, зөвхөн хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг сэргээн хамгаалах чиг үүрэг бүхий нэр хүнд нь зөвхөн түүний гаргасан шийдвэрийн цэцэн мэргэнд оршдог, улс төрийн нөлөө, оролцооны хол, төвийг сахисан байр суурьтай, зөвхөн хууль, шударга ёсны өмнө өөрөө хариуцлага хүлээдэг, өвөрмөц эрх мэдэл юм” (Нармандах, Б, 2011. хууд. 210); “эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу харилцан хамаарал, хяналт, тэнцэл бүхий төрийн гурван салааны (эрх мэдэл) нэг” (Солонго, Д, 2003. хууд.198); “шүүх эрх мэдлийн утга агуулга нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад болон хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйлдэл явдал, шийдвэр нь эрх зүйд нийцсэн эсэхэд хяналт тавихад оршино (Ю,И, Стецовский, 1999. хууд. 54). Хамгийн дэлгэрэнгүй тайлбарыг академич С.Нарангэрэл өгсөн байдаг. Тэрээр “Шүүх эрх мэдэл (англ. *Judicial power*, ор. *судебная власть*)--үндсэн хуулийн эрх зүйд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу (хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зэрэгцээ) нийтийн эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус хүрээ; шүүн таслах ажиллагааг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийн нийлбэр цогц бөгөөд өөрөөр хэлбэл, эрүүгийн, иргэний, захиргааны ба үндсэн хуулийн хэргийг (маргааныг) байцаан шийтгэх хуульд тогтоосон журмаар хянан хэлэлцэх ба шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй, түүнчлэн заримдаа эрх зүйн хэм хэмжээг заавал тайлбарлах (жишээ нь АНУ-ын Дээд шүүх, ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх) бүрэн эрх, эрх зүйг бүтээх (англо-саксоны улсуудад шүүхүүд шүүхийн жишиг буй болгосон) бүрэн эрх, хяналтын (жишээ нь баривчилсан буюу албадан саатуулсан нь хууль ёсны эсэхийг шалгах) бүрэн эрх, өөр зарим хоёрдугаар зэргийн (үйл баримт тогтоох, зарим улсад корпорац, улс төрийн нам бүртгэх зэрэг) бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Шүүх эрх мэдлийн бүрэн эрхийг үндсэн ба шүүх таслах ажиллагаа хэрэгжүүлэх буюу нэмэгдэл гэж ангилна” гэжээ (Нарангэрэл,С, 2007. хууд. 603).

Судлаачид шүүх эрх мэдлийн онцлог, мөн чанар, чиг үүргийн талаар харилцан адилгүй байр суурьтай байгаа нь ажиглагддаг. Тухайлбал, эрдэмтэн Б.Чимид шүүх эрх мэдлийн төрийн бусад эрх мэдэлтэй харьцуулж, “...шүүх эрх мэдлийг шүүх бүр бие даан хэрэгжүүлдэг. ...Шүүхүүд хуулиар хуваарилагдсан шүүх эрх мэдлийг тус тусдаа бие даан хэрэгжүүлдэг нь нөгөө хоёр салаанаас түүний ялгарах гол онцлог бөгөөд бие даасан байх зайлшгүй (жам ёсны) үндэс болдог” гэж шүүх эрх мэдлийн гол онцлогийг тодорхойлсон байна (Чимид, Б, 2004. хууд. 132).

Оросын Холбооны Улсын эрдэмтэд шүүх эрх мэдлийг тодорхойлох оролдлогыг хийсээр иржээ. Эрдэмтэн В.В. Скитович шүүх эрх мэдлийн ерөнхий онцлогийг (1) “байгуулагдах эх сурвалж нь онцлогтой учраас хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс бие даасан, хараат бус байдаг бөгөөд тэдгээрийн нэг нь ч шүүх, шүүгчийн үйл ажиллагаанд оролцох тусгай эрх хэмжээ байх



ёсгүй байдаг, (2) төрийн онцгой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, өвөрмөц зорилтыг биелүүлэхийн тулд байгуулагддаг, (3) гаргасан шийдвэрийг биелүүлэх бололцоог хангасан эрх мэдэл- албадлагын эрх хэмжээтэй хууль, эрхийг хамгаалах тодорхой бүтэц-зохион байгуулалт бүхий байгууллагуудтай байдаг, (4) тусгай арга ажиллагааг ашиглахдаа процессийн холбогдох хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг” гэж үндсэн шинжээр нь тодорхойлсон байна (Скитович, стр. 149-151 Бямбаа,Л, 2005 д.и.). Харин В.Е. Чиркин шүүх эрх мэдлийн онцлогийг бусад эрх мэдэлтэй харьцуулах замаар тодруулсан байна. Тэрээр бичихдээ “шүүх хууль тогтоох эрх мэдэл шиг нийтээр дагаж мөрдөх түгээмэл хэм хэмжээ тогтоодоггүй, төрийн удирдлагын хэргийг эрхэлдэггүй. Шүүх эрх мэдэл тодорхой шинж чанартай. Шүүх эрх мэдлийг шүүхийн байгууллага бус, харин шүүгч бүр, шүүхийн хамт олон хэрэгжүүлдэг” гэж үзсэн байна (Чиркин, 1999, стр. 339-340). Японы судлаач, профессор Шозо Ота шүүх эрх мэдлийн онцлогийг мөн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харьцуулан авч үзэж, бусад эрх мэдэл шиг нийгэмд нөлөөлөх хүн хүчний болон санхүүгийн чадавхи, хүчирхэг аппаратгүй гэдгийг тэмдэглээд шүүх эрх мэдлийн онцлогийг (1) олон нийтийн дэмжлэгийг хүлээдэггүй, (2) судалгаа, шинжилгээний ажил нь хуулиар хязгаарлагддаг, (3) бие даасан санаачлага гаргадаггүй, иргэдийн өргөдөл, гомдлоор үйл ажиллагаагаа явуулдаг идэвхгүй институт гэж тодорхойлсон байна (Шозо Ота, 2001. хууд. 93).

Шүүх эрх мэдлийн чиг үүргийг (1) шүүн таслах чиг үүрэг (үндсэн хуулийн, захиргааны, эрүүгийн, иргэний, арбитрын), (2) хяналтын чиг үүрэг (Дмитриев нар, 1997, стр. 48, Ржевский нар, 1998, стр. 72-214) гэхийн хамт зарим судлаач эдгээр дээр шүүхийн корпусыг байгуулах, шүүхийн практикийн удирдах чиг үүргийг (Дээд шүүхээс хууль тогтоомжийг хэрэглэх практик, асуудлаар тайлбар гаргах) нэмэхийг санал болгосон байна (Скитович, стр. 150). Эрдэмтэн Т.А.Савельева шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагааны чиг үүргийг (1) хууль, эрхийн актууд үндсэн хуульт ёсонд хэрхэн нийцэж байгааг хянах шүүхийн хяналт, (2) хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй тэнцвэр баланстай байх, (3) төрийн албадлагыг хуульд зааснаар хэрэглэх, (4) шүүн таслах ажиллагааны нийгэм, хууль зүйн үнэт чанар, тэдгээрийн тогтвортой, үйлчлэх, гарцаагүй хэрэгжих нөхцөлийг хангах зэрэг гэж үзсэн байна (Савельева, 1997, стр.16).

Гадаадын болон манай судлаач, эрдэмтэд шүүх эрх мэдлийн салшгүй язгуур шинж болох “шүүхийн бие даасан байдал” гэсэн ойлголтын агуулга, хүрээг тодорхойлоход ихээхэн анхаарал хандуулж ирсэн билээ. Шүүхийн бие даасан байдлыг янз бүрийн аспектаар буюу институтийн, бүтцийн, чиг үүргийн эрх хэмжээний, нөөцийн талаас, түүнчлэн цогц байдлаар авч үзсэн байна.

Монголын судлаач, эрдэмтэд тухайлбал, Монгол Улсын гавъяат хуульч, профессор Г.Совд: “Шүүхийн бие даасан байдал гэж шүүхийн Үндсэн хуулийн статусыг хангахыг... хэлнэ” гэж тодорхойлсон байна (Совд, Г, 1997. хууд. 1).

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Н.Лүндэндорж шүүхийн бие даасан байдлыг хамгийн өргөн утгаар буюу шүүх эрх мэдлийн автономийн аспектаар авч үзжээ. Үүнийг шүүх институцийн хувьд бусад эрх мэдлээс автономи байхаас гадна шүүгчийг хуулиас өөр юу ч захирахгүй гэсэн утгыг бас агуулна гэжээ. Тэрээр "төрийн эрх мэдлийн тогтолцооны хүрээнд бусад эрх мэдлээс улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн хувьд хараат бус байж, тэдгээртэй харилцан тэнцвэр, хяналт бүхий орших эрх зүйн статус мөн" гэж үзсэн байна. Мөн шүүх институтийн хувьд бие даана гэдэг нь бусад эрх мэдэлтэй эрх тэгш оролцдог, эрх мэдлүүдийг эрэмбэлдэггүй, тийм үнэлэмж, сэтгэлгээ, соёл, хууль ёс бүрэлдэхийг, хараат бус байдлыг хангаж, хамгаалах захиргаатай болсон байхыг, шүүх бүтцийн хувьд бие даасан гэдэг нь шүүх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ бусад эрх мэдлээс үл хамаарах өөрийн бие даасан байгууллагын тогтолцоо, бүтцээр дамжуулан хэрэгжүүлж, өөр эрх мэдэлд бүтцийн хувьд хамаарах, захирагдахгүй байхыг, чиг үүргийн хувьд шүүн шийдэх ажлаа хэнтэй ч хуваалцахгүй давхардахгүй, шилжүүлэхгүй, зэрэгцэн өөр субъект хэрэгжүүлэхгүй байхыг, эрх хэмжээний хувьд бие даана гэдэг нь шийдвэрээ зөвхөн хуульд нийцүүлэн хэнээс ч хараат бусаар гаргадаг тэр нь эцсийнх байх чанарыг, нөөцийн хувьд бие даана гэдэг нь хүний болон материаллаг нөөцтэй, бие даан төсөвтэй, түүнийгээ захиран зарцуулах эрхтэй, тэр нь хүрэлцээтэй хамгаалалттай байхыг хэлнэ гэжээ (Лүндэндорж, Н, 2017. хуудсд. 16-17).

Бусад судлаач эрдэмтэд ч шүүхийн бие даасан байдлыг агуулгын хувьд нөгөө хоёр эрх мэдэлтэй эрх тэгш, тусгаар байх утгаар тодорхойлжээ. Үүнд: Шүүхийн бие даасан байдал гэдэг нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, төрийн засаглах эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын нөлөөллөөс ангид оршин тогтнож, шүүх эрх мэдлийг бие даан хэрэгжүүлэх боломж, нөхцөлийг төр засгаас бүрдүүлнэ. Нөгөө талаас шүүхийн байгууллага өөрөө ингэж ажиллахыг хэлнэ (Ганбат, Ч 2001, хууд. 39); улс төрийн байдал, бодлого, шийдвэр нь шүүхийн бие даасан байдалд нөлөөлөх боломжтой тул хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байх тогтолцоог бүрдүүлэх ёстой (Амартүвшин, В, 2019, хууд. 56); шүүх, прокурорын байгууллагын бие даасан, хараат бус байдал нь тэднээс мэргэжлийн үүргээ гүйцэтгэхдээ хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон аливаа нөлөөнд авталгүйгээр ажиллах боломжтой байх тийм нөхцөлд хангагдах юм (Эрдэнэтуяа, У, 2009. 72); Монгол Улсын Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал нь нэг талаас шүүх эрх мэдлийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллага болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс харьцангуй биеэ даалгах (Мөнхсайхан, О, 2015, хууд. 39); нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийг шүүх бүр, бие даан хэрэгжүүлэх боломж хязгаар (Чимид, Б, 2001. хууд. 56) гэж тус тус үзжээ.

Мөн шүүхийн бие даасан байдлыг өөр өнцгөөс тайлбарласан тодорхойлолтуудыг судлаачид дэвшүүлжээ. Тухайлбал, шүүхийн бие даасан байдлыг шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны дархлааг бүтцийн талаас

нь илэрхийлдэг бол харин шүүгчийн хараат бус байдал хэмээх ойлголт голчлон шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүний дархлааг илэрхийлнэ (Бямбаа, Л, 2006. хууд. 14) гэсэн бол шүүхийн салбарын хараат бус байдал гэж шүүх өөрийн засаглалын бүтэц, хуулиар тогтоосон процедурын дагуу бие дааж үйл ажиллагаа явуулахыг хэлнэ гэж зарим судлаач үзжээ (Цэцгээ, П, 2015, хууд. 7). Мөн шүүх хараат бус байх гэдэг нь шүүх, иргэдийн төлөөлөгчид эрүү, иргэний хэргийг гадны ямар нэгэн нөлөөнд автахгүйгээр гагцхүү хуульд захирагдаж, алагчлалгүй шийдвэрлэх Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлд тогтоосон шүүн таслах ажиллагааны зарчим юм гэж тодорхойлсон нь бий (Авхиа, Ж, 1993. хууд. 71).

Зарим судлаач шүүхийн бие даасан байдлыг дараах гурван шалгуураар авч үзэн тодорхойлж байна. Үүнд:

1. *Шүүх эрх тэгш байх*: Шүүхээс гаргах тухайн шийдвэр нь шүүгчийн хувийн ашиг сонирхлоос үл хамааран хуулийн дагуу байх ёстой. Энэ шалгуурыг хангах явдал нь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт улс төрийн үзэл бодолд бус харин мерит зарчимд тулгуурладаг байхаас эхлэх шаардлагатай байдаг.

2. *Шүүхээс нэгэнт гарсан шийдвэр ямар ч нөхцөлд хүчин төгөлдөр байх*: Холбогдох этгээд шүүхийн шийдвэрийг сайн дурын дагуу даган биелүүлэх ёстой. Эс бөгөөс шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх эрх бүхий байгууллага шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй байдаг.

3. *Шүүх аливаа оролцоо, нөлөөллөөс ангид байх*: Энэ нь хууль зүйн болон эдийн засгийн баталгаагаар хангагддаг (Цэцгээ, П, 2015. хууд. 7).

Гадаадын эрдэмтэд ч шүүхийн бие даасан байдлыг өөр өөрийн өнцгөөс тайлбарласан байдаг. Оросын Холбооны Улсын эрдэмтэн Ю.И.Сидоренко "шүүхийн хараат бус байдал-шүүх эрх мэдлийн төлөв байдал" (Сидоренко, Ю,М, 1990, хууд. 60, ди Бямбаа, Л, 2005), В.В.Ершов "шүүхийн эрх зүйн статус, түүний төрийн эрх мэдлийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай харилцах эрх, үүрэг, шийдвэрээ аливаа этгээдээс хараат бус, бие даан гаргах бололцоо мөн" (Ершов, В,В, 1992) гэж тус тус тодорхойлжээ. Япон улсын судлаач, профессор Шозо Ота шүүхийн бие даасан байдлыг төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын үүднээс авч үзэж, төрийн эрх мэдлийн нэг салаа шүүх эрх мэдэл бусад эрх мэдэлтэй "хянах болон тэнцвэржүүлэх" харилцаанд байх чадвартай нь холбон "...шүүхийн хараат бус байдал нь хоёр утгатай, өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлээс хараат бус байх" (Ота, Ш, 2001. хууд. 92) гэж тодорхойлжээ. Тухайлбал, шүүх парламентаас баталсан хууль, Засгийн газрын албан ёсны шийдвэр, журмыг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянаж, хэрэв Үндсэн хуульд нийцээгүй бол хүчингүй болгож болно гэж шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг үндсэн хуулиар олгосон статусыг хангахтай холбон тайлбарласан байна (мөн тэнд).

Олон улсын эрх зүйн баримт бичиг, үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, зарчим, судлаачдын тайлбар, тодорхойлолтод тулгуурлан дүгнэвэл: шүүхийн бие

даасан байдлын үндсэн үзүүлэлтүүдийг нэгдүгээрт, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт тэнцвэртэй, хоёрдугаарт, чиг үүрэг нь халдашгүй дархан, гуравдугаарт, бие даасан удирдлага, зохион байгуулалттай байхыг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор хамгаалж, баталгаажуулсныг багтаан үздэг болно.

2.2. Шүүх эрх мэдэл, шүүхийн бие даасан байдлын талаар хийгдсэн судалгаа

Шүүх эрх мэдлийн асуудлаар хэд хэдэн суурь бүтээл туурвигдсан болно. Эдгээр дотор Б.Чимид багшийн 2004 онд нийтийн хүртээл болгосон “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, Шүүх эрх мэдэл” бүтээл нь онцгой байр суурь эзэлдэг. Уг бүтээлдээ шүүх эрх мэдлийн талаарх үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг дэлгэрэнгүй тайлбарласан болно. Судлаачийн үзсэнээр, шүүхийг хүмүүс засаг төрийн эрх баригчдын төлөө биш харин өөрсдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж, аж амьдралынхаа хэвийн нөхцлийг сахин хангуулахын төлөө л байгуулдаг. Ардчилсан нийгэмд шүүх нь хүний эрх, эрх чөлөөг юуны өмнө засаг төрийн байгууллага, эрх мэдэлтний хүч хэрэглэх гэсэн хийгээд өөр хэлбэрийн дураар аашилсан ажиллагаанаас хамгаалах эрхэм зорилготой. Шүүх нийгэмд болсон маргаан зөрөлдөөнийг хянан үзэж, түүнд хуулийг мэргэжлийн үүднээс тайлбарлан хэрэглэж эрх зүйн шийдэл гаргадаг. Ингэснээрээ шүүх хууль зүйн элдэв зөрөлдөөнд Үндсэн хууль болон бусад хууль, олон улсын гэрээгээр илэрхийлсэн эрх зүйн ноёрхлыг тогтоох үүрэгтэй. Энэ бол шүүхийн нийгэмшил, хууль зүйн үүрэг мөн. Шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бие даасан байж, үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх гол баталгаа нь эрх зүйн хамгаалалт юм. Нөгөөтэйгүүр, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь төрийн бүх л байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүний хөндлөнгийн оролцоо, болзошгүй дарамтаас шүүхийг сэргийлэхэд үйл ажиллагааныхаа голыг чиглүүлэх утгыг агуулж байгааг илэрхийлсэн байна.

2010 онд академич Ж.Амарсанаа, Б.Чимид, Р.Мухийт, Л.Төр-Од нарын “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл” /сүүлийн 20 жилийн тойм/ бүтээлд шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл нь өргөн утгаараа хууль тогтоомжийн болон түүнийг хэрэглэх практикийн шинэтгэл, шүүхийн боловсон хүчин, мэдээлэл, удирдлага (менежмент)-ын шинэтгэл, хараат бус байдлыг хангах баталгааны бэхжилт зэрэг олон цогц асуудлыг хамарч байдаг. Шүүхийн тухай, прокурорын байгууллагын тухай, эрүү, иргэн, өмгөөлөх байгууллагын тухай зэрэг материаллаг болон холбогдох процессийн хуулийг 2002-2003 онд бүхэлд нь шинэчилж баталсан нь шүүхийн шинэтгэлд мэдэгдэхүйц үүрэг гүйцэтгэсэн талаар бичиж тэмдэглэжээ.

Мөн онд доктор Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь нарын “Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь” /ННФ/ бодлогын тойм гарсан



бөгөөд түүнд шүүхийн хараат бус байдал гэсэн ойлголтыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн оролцоо, нөлөөлөл, далд хяналтаас шүүх эрх мэдэл ангижирсан байхыг ойлгох бөгөөд үүнийг шүүхийн бие даасан байдал гэж нэрлэдэг. Энэ бол шүүхийн хараат бус байдлын суурь нөхцөл мөн. Шүүхийн хараат бус байдал алдагдахад хууль, шударга ёсыг эрх мэдэлтний дур зорго орлож, хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөж, нийгмийн үнэт зүйл эвдэрдэг. Үүний улмаас хараат бус шүүхийн гадуур шударга ёс, ардчиллыг тогтоох, хүний эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх, хамгаалах бололцоогүй болдог зэргээр судалсан байна.

Эрдэмтэн судлаачид шүүхийн хараат бус бие даасан байдлын талаар цөөнгүй судалгааг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн зэрэг байгууллагын захиалгаар гүйцэтгэсэн байна. Үүнд:

Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академийн Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн 2006 онд “Монгол дахь засаглалын төлөв байдлыг үнэлэх” сэдвээр хийсэн судалгаагаар шүүхийн хараат бус байдлыг практик дээр зохицуулдаг дүрэм журам хангалттай түвшинд үйлчилдэггүй, эрх зүйт төрд шаардлагатай соёл улс төрийн хүрээнд төлөвшөөгүй, шүүгчдийн дээд түвшний томилгоо улс төрийн шалгуураар хэмжигддэг, шүүхийн зардлыг төсөвт 0.45 хувь орчимд тооцон суулгаж байгаа нь шүүх, шүүгчдийн орон байр, цалин, томилолт, холбоо харилцаа, шүүн таслах үйл ажиллагаанд хүрэлцдэггүй зэрэг нь шүүхийг улс төрөөс зарим талаар хараат болгож байна. ...Засгийн газар хууль тогтоох эрх мэдэл дэх нөлөө, бодлого дангаар тодорхойлж буй боломжоо ашиглан хуулиар шүүхийн хараат бус байдалд халдах явдал гарч байна гэж үнэлсэн.

2008 онд профессор Брент Т.Вайтын “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан” гаргажээ. Уг судалгаанд Шүүхийн шинэтгэлийн индексийг категоруудад хуваан тус бүрт нь үнэлгээ өгсөн бөгөөд Монгол Улсын шүүх тус 11 үзүүлэлтээс 1 үзүүлэлтээр “Ялимгүй хангалттай”, бусад 10 үзүүлэлтээр “Хангалтгүй” гэсэн дүнтэй гарсан байна. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангахтай холбоотойгоор төрийн эрх мэдлийн бусад салаа мөчир нь шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэж, албадан биелүүлдэг гэдэгтэй 50 хувь нь санал нийлэхгүй, 32 хувь нь санал нийлнэ, 18 хувь нь мэдэхгүй гэж судалгаанд оролцогчид хариулжээ.

2013 онд доктор О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан нарын “Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага” судалгаанд шүүгчийн хараат бус байдлын эрх зүйн орчин, тэдний одоогийн цалин хангамж болон шүүгчдийн сэтгэл ханамжийн түвшинг судалсан байна. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад нөлөөлдөг олон хүчин зүйлсээс цалин хөлс, урамшуулал нөхвөрийн асуудал чухал байр суурь эзэлдэг. Шүүгчийн цалин хангамжийг төрийн албаны бусад албан тушаалтай дүйцүүлэн харьцуулах, эс бөгөөс улс орны эдийн засгийн хөгжлийн үзүүлэлт зэргээс хамааран багаар тогтоох хандлага

эдүгээ хүртэл шийдвэр гаргах түвшинд зонхилж байгаа нь шүүгчийн эдийн засгийн хараат бус байдал муугаар нөлөөлсөөр байна. Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд УИХ-ын холбогдох тогтоолоор тэдний цалин хөлсийг нэмж байгаа хэдий боловч энэ нь тэдний цалинг өрсөлдөх түвшинд авчирч чадахгүй байна гэж судлаачид дүгнэжээ.

2014 онд доктор О.Мөнхсайхан "Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь" судалгаанд шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэгч нь шүүгчид мөн болохыг тодорхойлоод шүүгчийн томилох, сонгон шалгаруулахтай холбоотой тогтолцоо болон эрх зүйн зохицуулалтыг судалсан байна.

Судлаач П.Цэцгээгийн 2015 онд гүйцэтгэсэн "Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт" судалгаанд шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдлын баталгааны олон улсын хэм хэмжээ, хамгаалалтын олон улсын жишгийг дотоодын хууль тогтоомжтой харьцуулан авч үзжээ. Тухайлбал, Олон улсын хэмжээнд шүүгчийн хараат бус байдлыг "... шүүгч аливаа дарамт, нөлөөллөөс ангид, зөвхөн баримт нотолгоо, хуульд тулгуурласан шийдвэр гаргах эрх чөлөөгөөр хангагдсан байхыг хэлнэ" хэмээн ерөнхий байдлаар тодорхойлсон бөгөөд хараат бус байдлыг "шүүх институцийн" болон "хувь шүүгчийн" хэмээн ялгаж үзсэн байдаг. Тухайлбал, шүүгчийн шийдвэрийн хараат бус байдал гэж шүүгч тухайн хэрэгт холбогдох шийдвэрийг хувийн, эдийн засгийн, улс төрийн зэрэг хөндлөнгийн аливаа нөлөөлөл, үр дагавраас эмээлгүй, хуулийн дагуу, баримт нотолгоонд тулгуурлан гаргах эрх чөлөөг, харин шүүхийн институцийн хараат бус байдал гэж шүүх өөрийн засаглалын бүтэц, хуулиар тогтоосон процедурын дагуу бие дааж үйл ажиллагаа явуулахыг хэлнэ гэжээ. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь хуулийн засаглалын суурь нөхцөл юм гэсэн байна.

Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс 2015 онд гаргасан "Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо" судалгаанд дурдснаар шүүгчийн хариуцлага гэдэг ойлголтыг шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлаас салгаж үл болох нэг зоосны хоёр тал юм. Хариуцлагатай мэргэшсэн шүүх нь олон нийтийн итгэл, хүндлэлийг хүлээдэг ба бол шүүхийг хараат бусаар ажиллуулах гэсэн олон нийтийн итгэл, хүсэл эрмэлзлэл нь шүүхийн хараат бус байх зарчимч байх шаардлагыг тавьдаг (Мандах, Ц., Өлзийлхам, Э, нар. 2015, хууд. 56) гэжээ.

Доктор О.Мөнхсайхан, судлаач Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх нар 2015 онд "Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам" сэдвийн хүрээнд шүүхийн хариуцлагатай, хараат бус, үр нөлөөтэй ажиллах суурь нөхцөл бол шүүхийн захиргаа байдаг тухай болон дэлхийн улс орнуудад "шүүхийн өөрийн загвар," "гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар," "бие даасан загвар" гэх 3 төрлийн шүүхийн захиргааны удирдлагын загварыг судалжээ. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн тухай хууль

тогтоомжийг гурван удаа шинэчлэхэд ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, чиг үүрэг, бүрэн эрх хэрхэн өөрчлөгдснийг гүнзгийрүүлэн авч үзжээ.

2015 онд судлаач Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал нарын хэрэгжүүлсэн "Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо" судалгаанд эрх зүйт төрийн үндсэн зорилго нь шүүхийн хараат бус байдлыг хангах замаар хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явдал байдаг бөгөөд энэхүү зорилгыг хангахад шүүхийн томилгооны механизм чухал нөлөөтэй гэж дүгнээд шүүгчийн үнэнч, шударга, хараат бус байдал нь түүнийг томилох механизмтай шууд холбоотой. Хэрэв шүүгч өөрийг нь томилсон, эсхүл сонгон шалгаруулах, томилох процесст оролцдог субъектүүдээс ямар нэгэн байдлаар хараат байх юм бол шүүхийн бие даасан байдал алдагддаг гэдгийг жишээ баримтад тулгуурлан судалсан байна. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалт өөрчлөгдсөнтэй холбоотойгоор шүүгчийг дахин томилохоос татгалзах, шүүгчийг өөрчлөн зохион байгуулагдсан шүүхэд нь бус огт өөр шүүхэд, түүнчлэн дээд шатны шүүхийн шүүгчийг доод шатны шүүхийн шүүгчээр шилжүүлэн томилсон нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг алдагдуулсан, төдийгүй цаашид ийм жишиг тогтох сөрөг нөхцөл байдлыг үүсгэж байна гэж тэмдэглэжээ.

Судлаач Ж.Бариширсүрэн, Ж. Ариунцэцэг, Б. Доржпагма нарын "Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт" (2015 он) судалгаанд шүүхийн бүтэц, тогтолцоог бүхэлд нь шинэчилж шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулсан нь өргөн уудам нутаг дэвсгэртэй манай орны хувьд хөдөө, орон нутагт амьдарч буй иргэд хөндөгдсөн эрх ашгаа хамгаалуулахаар шүүхэд хандах, шударга шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрхээ эдлэх нөхцөлийг хэрхэн хангаж байгааг тодруулах зорилгоор уг судалгааг хийсэн байна. 2013 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн бие даасан байдал, зохистой ачааллыг бий болгох, ил тод нээлттэй байх зарчмыг баталгаажуулах, шүүхийн дотоод хараат байдлыг бууруулах шинэчлэлийн зохицуулалтыг багтааснаас гадна шүүхийн бие даасан байдлыг баталгаажуулахын тулд эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, аюулгүй байдал, зохион байгуулалтын чиглэлийн цогц баталгааг тусгаснаараа онцлог болсон. 2013 оноос эхлэн хэрэгжүүлснээс хойш багагүй шүүмжлэлд өртөж байгаа боловч хэрэгжүүлж буй ажлууд нь тодорхой үр дүнд хүрч, эерэг, сөрөг үр дагавар дагуулсаар байна гэж тодотгожээ.

2016 онд судлаач Б.Энх-Амгалан, Ж.Алтансүх нарын "Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь" судалгаа хэрэгжсэн бөгөөд судлаачид шүүхийн бие даасан байдал хэрхэн хангагдаж байгааг эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн он дарааллын дагуу судлаж, ялангуяа 2012 оноос эхлэн хэрэгжсэн шүүхийн шинэтгэлийн бодлогын хэрэгжилтийг талаар гүнзгийрүүлэн авч үзсэн байна.

Судлаач Ж.Алтансүх “Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа” судалгааг 2016 онд хийжээ. Энэ судалгаа хийхдээ Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангаж өгөх тухай ерөнхий заалт тусгасан боловч практикт хэрэгжихгүй, шүүх эдийн засгийн хувьд төрийн бусад эрх мэдлээс хараат байдалд байсаар байгааг нотлохыг зорьсон аж. Судлаач шүүхийн бие даасан хараат бус байдлын нэг баталгаа нь эдийн засгийн баталгаа мөн болохыг тодорхой жишээн дээр тулгуурлан нотолж, ялангуяа шүүхийн төсвийн хэмжээг зохистой харьцаагаар тогтоохгүйгээр түүний бие даасан байдалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг тухай судалсан байна. Үүний улмаас шүүх эрх мэдэл эдийн засгийн хувьд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, шүүн таслах чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд цаашид ноцтой хүндрэлүүд гарч болзошгүйг харуулжээ. Судалгаагаар шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаар шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан гэж гарсан боловч ШЭЗБТХ болон ШТХ-д заасан шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх агуулгаар тусгагдсан заалтыг хүчингүй болгосон нь цаашид шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад учир дутагдалтай болсон гэж судлаач дүгнэжээ.

2017 онд гүйцэтгэсэн “Шүүгчид нөлөөлөх хэлбэр, нөлөөллийн мэдүүлэг” судалгаандаа судлаач Б.Одонгэрэл шүүхийн бие даасан байдал, хараат бус байдлыг хангах үүрэг нь ШЕЗ байхаар Үндсэн хуульд заасны дагуу тус зөвлөлийн чиг үүрэгт шинжилгээ хийсэн. Ингэхдээ ШЕЗ-д (2013-2017) онд шүүгчид 23 нөлөөллийн мэдүүлэг өгсөн кейс дээр судалсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс 2017 онд “Шүүгчийн хараат бус байдал олон нийтийн хяналт” хэлэлцүүлгийг шүүгчдийн хараат бус байдлын талаарх төрийн болон төрийн бус байгууллага, эрдэмтэн судлаачид, иргэдийн дунд зохион байгуулж, санал дүгнэлтийг судалжээ. Мөн 2019 онд “Шүүхийн шинэтгэл олон нийтийн санаа бодол” судалгааг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн судалгааны хүрээлэн хийсэн ба Монгол Улс дахь шүүх эрх мэдлийн байгууллагад иргэдийн өгч буй үнэлгээ, шүүхийн үйл ажиллагаа, тулгамдаж буй асуудлаар олон нийтийн санаа бодлыг судалсан байна.

2018 онд судлаач Ж.Алтансүх “Монгол улсын Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх үнэлгээ”-гээр хийсэн судалгаандаа Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль нь 2012 онд батлагдсанаас хойших 5 жилийн хугацаанд тус хуулийн хэрэгжилтийн зэрэг болон сөрөг үр дагаврын талаар судалсан байна.

А.Бямбажаргал, Д.Ренчиндорж “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн хариуцлага” (2018 он) судалгаагаар шүүгчийн ёс хорооны шийдвэр, түүний үр нөлөөг дэнсэлж, дүн шинжилгээ хийжээ.

Судалгааны сэдвийн хүрээнд хэвлэгдэн гарсан зарим эрдэм шинжилгээний өгүүлэг, илтгэлийг тоймловол:

Профессор Н. Лүндэндорж Үндсэн хууль ба шүүх эрх мэдлийн онолын үндэслэлийг үндэсний эрх зүйн болох харьцуулсан эрх зүйн үүднээс судлахдаа



эхэлж Монгол Улсын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын шинжилгээ хийсний үндсэн дээр Монгол Улсын төрийн тогтолцоонд үүссэн бэрхшээлийг зөв оношилж, үндсэн хуулийн эрх зүйн үүднээс дахин тодорхойлж, эрх мэдлийг хяналт-тэнцвэрийн зарчмаар дахин хуваарилж, төрийн тогтолцоог парламентын улсын жишигт нийцүүлэх шаардлага бодитой бий болсон байна гэж дүгнэжээ. Улмаар Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь шүүх эрх мэдлийн зохицуулалтад шинжилгээ хийж, манай улс шүүх эрх мэдлийн үндсэн хуулийн эрх зүйн суурь стандартын ихэнхийг хангасан зохицуулалттай улс гэж дүгнэж болох хэдий ч чанар, үр нөлөө, хэрэгжих баталгааны тал дээр шийдэх асуудал цөөнгүй байгааг тэмдэглэжээ (Н.Лүндэндорж, 2017, хуудсд. 14,22). Түүнчлэн “Шүүх эрх мэдэл дэх төрийн тэргүүний бүрэн эрх” өгүүлэлдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг төрийн эрх мэдлийн аль салаанд хамааруулах тухай асуудлыг хөндөхийн зэрэгцээ шүүх эрх мэдлийн хүрээнд түүний нийтлэг хэрэгжүүлдэг шүүгчийг томилох, уучлал үзүүлэх, шүүхийн захиргааны хүрээн дэх бүрэн эрхийг дэлгэрэнгүй авч үзсэний үндсэн дээр төрийн тэргүүний эдгээр бүрэн эрх парламентын улсын нийтлэг жишигт нийцсэн гэж дүгнэжээ. Харин төрийн тэргүүн мерит зарчмаар сонгогдсон шүүгчид нэр дэвшигчийг томилоход хэр зэрэг чөлөөтэй байх асуудал Монголд төдийгүй олон улсын түвшинд нэг мөр шийдэгдээгүйг тэмдэглэжээ (Лүндэндорж,Н, 2015. хууд.19).

Доктор Л.Бямбаа “Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын тухай үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэслэл” өгүүлэлдээ шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын төлөвшил, шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал бүрэлдэх үйл явц, онцлог шинжид шинэ Үндсэн хуульд тусгасан өнцгөөс нь дүн шинжилгээ хийж Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль шүүх эрх мэдэл хараат бус байх (шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байх) үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг бүрэн бүрдүүлсэн байна гэсэн дүгнэлт хийжээ (Бямбаа,Л, 2006. хууд.16). Түүнчлэн судлаач шүүх эрх мэдэл ба шүүхийн бие даасан байдлын харьцааг авч үзэж, шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байх нь иргэний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг бодитой хамгаалах хамгийн хүчирхэг механизм, шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн баталгаа мөн учраас бие даасан, хараат бус шүүхийг тогтоох явдал эрх зүйт төрийн нэг гол зорилт, шалгуур болдогийг онцлон тэмдэглэжээ. Судлаачийн үзсэнээр, шүүхийн бие даасан байдал бол шүүх эрх мэдлийн нэг тулгуур, түүний бүтцийн хараат бус байдал буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт, тэнцвэртэй байж, тэдгээрийн оролцоо, нөлөөнөөс ангид орших чадвар мөн. Энэ чадвар Үндсэн хуулиар хамгаалагдаж, хөдөлгөөнгүй зарчим болж хэрэгжсэн нөхцөлд шүүхийн бие даасан байдал хангагдана (Бямбаа,Л, 2005. хуудсд. 28-33).

Улсын дээд шүүхийн шүүгч Ц.Амарсайхан нь “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн тогтолцоо ба шүүхийн эрх зүйн үзэл баримтлалын асуудал” өгүүлэлдээ: “Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг бүхий, манай улсын ардчиллын нэгэн томоохон ололт болох Үндсэн хуулийн шүүхийн байр

суурийг зөв тодорхойлоход ач холбогдолтой” гээд шүүх ба Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, шүүх ба прокурорын байгууллага, шүүх ба өмгөөллийн байгууллагыг харилцан хамаарлаах нь авч үзсэний үндсэн дээр шүүх эрх мэдлийн тулгамдсан асуудлуудыг гүнзгийрүүлэн авч үзэх, үндэслэх, судлах ажиллагаа туйлын хангалтгүй хийгдсэн гэсэн дүгнэлт хийжээ. Судлаачийн үзсэнээр, энэхүү судалгааг хийхэд шүүхийн эрх зүйн үзэл баримтлалыг анхаарч, амьдралд хэрэгжүүлэх боломжийг эрэлхийлэх нь чухал байна. Шүүхийн эрх зүйн үзэл баримтлалыг цаашид тал бүрээс нь авч үзэн зохистой шийдвэрлэж, хөгжүүлбэл эрх зүйн онол практикийн чухал ач холбогдолтой бөгөөд шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгоход чухал үүрэгтэй гэж үзжээ (Амарсайхан,Ц, 2003. хууд. 53).

Судлаач Б.Эрхэмбаяр Монгол Улсад өрнөсөн, өрнөж буй хууль, эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд шүүхүүдийг тойргийн журмаар байгуулахтай холбоотойгоор шүүгчдийг чөлөөлж, буцаан томилох ажил үйл явцыг судалсан байна. Ингэхдээ ШЕЗ захиргааны хэргийн дагнасан шүүхийн зарим шүүгчийг эрүү, иргэний хэргийн дагнасан шүүхийн шүүгчээр томилуулах тухай санал гаргаж томилуулсан, мөн Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилохдоо (I) иргэдээс шүүгчдийн ёс зүй, чадварын талаар санал, мэдээлэл авах, (II) тодорхой хугацаанд шийдвэрлэсэн хэргийн байдал, (III) тухайн шүүгчтэй холбоотой гомдол, түүний шийдвэрлэлтийн байдал зэргийг үндэслэн нийт 409-н шүүгчээс 397-г нь томилж, 12 шүүгчийг буцаан томилоогүй талаарх асуудлыг хөнджээ (“Шүүхийн шинэтгэл ба шүүхийн хараат бус байдал” (2013он) <https://legaldata.mn/b/21>).

Ц.Цогт Монгол Улсад давж заалдах шатны шүүх үүсэж, хөгжсөн сэдвийг хөндөхийн тулд давж заалдах шатны шүүхийн талаарх ерөнхий ойлголтыг авч үзжээ. Тусгаар улс байхын үндсэн шинжүүд [1] нь өөрийн газар нутаг, уг газар нутаг дээр байнгын амьдрах хүн ам, эцэст нь энэхүү нутаг дэвсгэртээ хүн амаа дэг журамтайгаар зохицуулан авч явахуйц төртэй бөгөөд бусад улс орнуудтай харилцах чадвартай байх гэж үздэг. Харин төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын тухай улс төрийн онол сургаал нь хүний эрхийг дээдлэх, зөрчигдөхөөс хамгаалах суурь үзэл санаанд үндэслэн үүсэж, хөгжиж ирсэн. Улмаар улс орнууд өөр өөрийн түүхэн цаг үеийн хөгжил, онцлогоос хамааран уг зарчмыг ойлгож, нэвтрүүлсэн бөгөөд 19 дүгээр зууны эхэн үед төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг Европын улс орнууд 2 үндсэн агуулгаар ойлгож, улмаар төрийн тогтолцоондоо нэвтрүүлж эхэлсэн байдаг. Либерал буюу эрх мэдлийн хуваарилалт нь тэнцвэртэй байхаас гадна, харилцан хяналттай байдаг нь нэг эрх мэдэл хүний эрхийг зөрчихөөс нөгөө эрх мэдэлд нь сэргийлж, хяналт тавих боломжтой байх гэдэг агуулгаар хөгжүүлж ирсэн нэг хэсэг байдаг. Харин удаах нь, эрх мэдлийн хуваарилалт нь нэг эрх мэдлийг нөгөө эрх мэдлээс нь бүрмөсөн тусгаарлах, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институтууд хооронд ямар нэг харилцан хяналт байхыг зөвшөөрдөггүй консерватив

урсгал зэргийг энэ өгүүлэлдээ дурджээ (Давж заалдах шатны үүсэл, хөгжил (1911-2015) Монголын шүүх 2 дугаар боть. <https://legaldata.mn/b/150>). Мөн судлаач захиргааны шинэтгэл ба захиргааны хэргийн шүүхийн асуудлыг хөндөж, захиргааны хяналтын тогтолцоог зөвхөн захиргааны өөрийн бүтэц, дотоод хяналтад найдаж хариуцуулах боломжгүйд хүрсэн тул захиргааны үйл ажиллагаанд шүүхийн хяналтыг бий болгох, улмаар түүгээр дамжуулан нээлттэй, хариуцлагатай захиргааг төлөвшүүлэх шаардлагатай болсон талаар өгүүлсэн байна (Хүний эрх сэтгүүл. 2012 <https://legaldata.mn/b/85>).

Г.Банзрагч. Эрх зүйт төр ба захиргааны шүүх: Манай улсад Захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдаад арван жил болж байна. Анх захиргааны шүүх байгуулагдаж байх үед энгийн иргэд болоод төрийн албан тушаалтнууд “Дарга нарын шүүх” гэж буруу ойлгож байсныг бодвол одоо нилээд өөрчлөгдсөн гэж хэлж болно гээд Монгол улсад Захиргааны шүүх байгуулагдах зайлшгүй шаардлага болоод байгуулагдсаны ач холбогдлыг онцлон тэмдэглэжээ (<https://legaldata.mn/b/249>).

П.Баттулга Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг Үндсэн хуулиар тодорхойлсны ач холбогдол юу вэ? гэсэн асуудлыг хөндсөн байна. 1992 онд ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулиа батлахдаа Дөчин есдүгээр зүйлийн 3-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” мөн зүйлийн 4-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ”, 5-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн “Шүүхийн зөвлөл”-ийн эрх зүйн байдлыг тусгасан. 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийг “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. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн өөрчлөн найруулсан. Энэхүү нийтлэлээр Үндсэн хуульд оруулсан уг нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдлыг тодорхойлохыг зорьсон байна (<https://legaldata.mn/b/656>). Түүнчлэн судлаач “Монгол улсын шүүхийн томилгооны системийг боловсронгуй болгох нь” гэсэн сэдвийг судалжээ. Түүний үзсэнээр, 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 болох тухай дүгнэлт хийжээ (<https://legaldata.mn/b/836>).

Судлаач Т.Мөнх-Эрдэнэ шүүгчийн сахилгын хорооны эрх зүйн байдалд анхаарал хандуулж, Улсын Их Хурлаас 2019 онд баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлд “49.6. 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 шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.” гэсэн агуулгатай 6 дахь хэсгийг нэмсэн нь угтаа манай улс Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл / ЕШЗЗ/-ийн 2001 оны 1 дүгээр зөвлөмжийн 60.b дэх хэсгийн “Шүүгчийн сахилга хариуцлагын асуудлыг өөрийгөө өмгөөлөх зэрэг бүхий л эрхийг хангасан процессын дагуу хараат бус байгууллага шийдвэрлэх ёстой” гэсэн зөвлөмжийн үзэл баримтлалын дагуу шүүгчийн ёс зүй, сахилга хариуцлагын асуудлыг шийдвэрлэдэг шүүхээс гадуур бие даасан байгууллагын загварыг сонгож, улмаар Шүүхийн сахилгын хороо хэмээх байгууллагыг анх удаа Үндсэн хуульд хуульчилсан юм. Энэ нь ихээхэн ач холбогдолтой алхам болсон гэж дүгнэжээ.

2012 оноос шүүхийн эрх зүй цогцоор бүрдэж эхэлсэн бөгөөд 2013 онд шүүхийн багц хуулийг бүрдүүлсэн Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Шүүхийн захиргааны тухай зэрэг хууль батлагдан гарснаар шүүх эрх мэдлийн хүрээн дэх эрх зүйн зохицуулалт шинэчлэгдэн, хүрээ нь тэлсэн. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар анхан шат, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчид тавигдах шаардлагыг нарийвчлан зааж, нэр дэвшигчийг шалгах арга, ажиллагаа болон шүүгчийг сонгон шалгаруулах тогтолцоонд хэд хэдэн өөрчлөлт оруулсан. Мөн түүнчлэн шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл, журмыг нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн орчныг бий болгон шинэчлэл хийсэн байна (<https://www.conscourt.gov.mn/?p=4535>). Энэ үеэс шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын судалгаа ихээхэн идэвхжсэн нь дээрх тоймоос харагдаж байна.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ТОГТОЛЦООНД ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН БАЙР СУУРИЙГ ТОДОРХОЙЛОГЧ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

3.1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал ба хяналт-тэнцлийн тогтолцоо

Аливаа улсад төрийн тогтолцоонд шүүх эрх мэдлийн байр суурийг тодорхойлдог хэд хэдэн хүчин зүйлс байдаг. Эдгээрт, юуны өмнө, тухайн төрийн удирдлагын хэлбэр, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрүүдийн хоорондахь хяналт-тэнцлийн тогтолцоо багтана.

Ихэнх ардчилсан улсад төрийн тогтолцооны Үндсэн хуулийн үндэс нь болсон төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим түүхэн урт удаан хугацаанд хөгжиж ирсэн билээ. Энэхүү зарчим нь төрийн институцуудын эрх мэдлийг хооронд нь тэнцвэржүүлж, ингэснээр төрийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах үндсэн нөхцөл болдог тул нь аливаа ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын суурь нь байдаг. Энэ үзэл баримтлалын оюун санааны анхны үр хөврөлийг Эртний Грект тавьж, Европын сэргэн мандалтын үед цаашид хөгжүүлсэн юм. Шударга хууль ноёлж байгаа тэр газарт төрт ёс тогтож хөгжинө гэсэн санааг Эртний Грекийн сэтгэгчид болох Гераклит, Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон нар хамгаалан хөгжүүлж байв. Тухайлбал, Платон төрийн үйл ажиллагааны хэлбэрийг хууль тогтоох, удирдах, шүүх таслах гэж үзээд эдгээр нь "нэг л зүйл рүү чиглэсэн байхын хамт бие биеэс ялгаатай" (Платон, 1968, хууд. 280) гэсэн бол Аристотель төрийн эрх мэдлийг зөвлөх -засаглах -шүүх гэсэн хүрээнд өөр хооронд нь зааглан авч үзжээ. Тэрээр эдгээр чиг үүргүүдийг бие биенээсээ үл хамаарсан байдалтай байдаг боловч харилцан бие биедээ хяналт тавих нь тусгалаа олоогүй гэж дүгнээд, хууль нь хүний төлөө үйлчилж чадаж байвал сайн төрийн байгуулна гэжээ (Аристотель, 1983). Аристотель шүүхийг бие даасан байгууллага гэдгийг тодорхойлоод иргэд нь шүүхийн үйл ажиллагаанд оролцдог байхыг иргэнлэг төрийн шинж болгон авч үзжээ (Аристотель, хуудсд. 68-71). Өөрөөр хэлбэл, бие даасан шүүхийн үйл ажиллагаа иргэдэд нээлттэй байхыг шилдэг сайн төр байхын нэг салшгүй шинж гэж үзэж байв.

Харин ялангуяа Англи, Франц зэрэг Европын орнуудад хөрөнгөлөг хэсгийнхний улс төр, эрх, эдийн засгийн байр суурь бэхжиж, үйлдвэрлэх хүчний хүчин чадал дээшилсэн, хааны хэмжээлшгүй эрх мэдлийг үндсэн хуулиар хязгаарлах болсон, түүнчлэн нийгмийн харилцаанд зөвшилцлийн механизм хүлээн зөвшөөрөгдсөн зэрэг нь энэхүү үзэл санаа улам бэхжих үндсийг бүрдүүлжээ (Бямбаа, Л, 2005, хууд. 29). XVIII зуунд Европын сэргэн мандалтын үеийн сонгодог гол төлөөлөгчдийн нэг Английн улс төрийн гүн

ухаантан Ж.Локк, Францын агуу сэтгэгч, хуульч Ш.Монтескье нар уг онолын цаашдын хөгжилд онцгой чухад үүрэг гүйцэтгэжээ.

Жон Локк (1632-1704) “Төрийн тухай хоёр шастир” (1681) хэмээх бүтээлдээ төрийн чиг үүрэг, эрх мэдлийн хуваарилалтын тухай үзэл бодлоо гаргаж тавьжээ. Тэрээр төрийн эрх мэдлийг:

А. Хууль тогтоох

Б. Гүйцэтгэх (шүүхийн хамруулсан)

В. Холбооны (гадаадад хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх эрх мэдэл) гэж ангилж байв (Энхбаатар, Ч, 2009. хууд. 180).

Локк амьдрах, эрх чөлөөтэй байх, өмчлөх эрхийг эзэн хаан ч, хууль ч олгодоггүй, хүн төрөхдөө хэнээс ч гуйж авдаггүй салшгүй, төрөлх эрх гэдгийг тунхаглажээ. Түүний дэвшүүлсэн төрөлх эрхийн сургаал Англи төдийгүй бүх Европ дахинаа түгэн дэлгэрч, улмаар абсолютизмыг даван туулах үзэл санааны үндсийг бүрдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлсэн байна (Бямбаа,Л, 2005. хууд. 29). Харин шүүхийг бие даасан эрх мэдлийн хэмжээнд тавиагүй нь түүний сургаалийн дутагдалтай тал байв.

Локкийн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын тухай үзэл санааг цааш үргэлжлүүлэн залгамжлагч нь Шарль Луи Монтескье (1688-1755) юм.

Ш.Монтескье “Хуулийн амин сүнс” (1748) хэмээх алдарт бүтээлийнхээ 11-р номын “Английн төрийн байгууламжийн тухай” гэсэн 6-р бүлэгт төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл санааг төрийн цэгцтэй онол болгон хөгжүүлсэн юм. Энэхүү онолоо Монтескье Английн төрийн тогтолцооны жишээн дээр авч үзсэн бөгөөд засгийн эрхийг:

А. Хууль тогтоох

Б. Гүйцэтгэх

В. Шүүх эрх мэдэл (засаглал)-д хуваан авч үзжээ. Ш.Л.Монтескье “...төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын мөн чанар нь нэг институцийн гарт хэт их эрх мэдэл төвлөрүүлэхээс зайлсхийх” төдийгүй, “...аль нэг институц эрх мэдлээ урвуулан ашиглах бололцоо олгохгүйн тулд төрийн институцууд нэг нэгнээ тогтоон барьж байх журам юм” гэжээ (Монтескье, 1999, хууд. 137). Өөрөөр хэлбэл, эдгээр эрх мэдэл нэг буюу хэсэг хүний гарт төвлөрвөл энэ нь эцэстээ харгислалд зайлшгүй хүргэж, эрх чөлөөг үгүй хийх болно. Зөвхөн эрх мэдэл (засаглал)-ийг хуваарилж, тэдгээр нь бие биеэ харилцан тэнцвэрт байдалд барьж байх нөхцөлд л хууль дээдлэх ёс тогтож, төрийн эрх мэдлийг хэтрүүлэн хэрэглэхээс иргэдийг хамгаалах баталгаа болно гэж үзэж байжээ (Монтескье, 1900, хуудсд. 156-157). Гагцхүү төрийн эрх мэдэл хуваарилах замаар л төрийн дур зоргыг хязгаарлаж болно гэсэнд уг онолын ач холбогдол оршино.

Тэрээр шүүхийг бие даасан төрийн эрх мэдлийн салаа мөчир гэж үзсэн төдийгүй, түүнд онцгой анхаарал хандуулжээ. Тэрээр “Хууль тогтоох хийгээд, гүйцэтгэх эрх мэдлийг нэг гарт төвлөрүүлбэл эрх чөлөөний тухай ярих ч аргагүй.

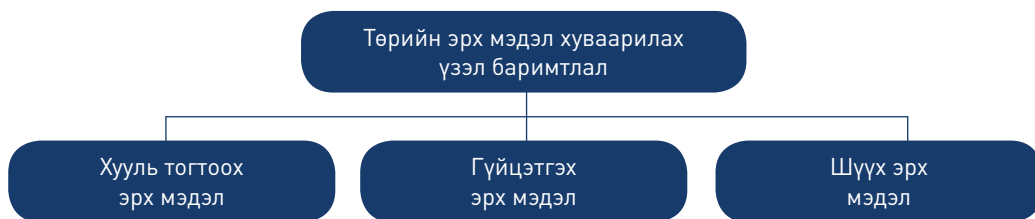


...Нэгэнт эрх чөлөөгүй нөхцөлд хараат бус, шударга шүүх мөн оршихгүй. Шүүх эрх мэдлийг хууль тогтоох эрх мэдэлд нэгтгэвэл иргэдийн амьдрал, эрх чөлөө дур зоргын золиос болно. Хэрэв гүйцэтгэх эрх мэдэлд шүүхийг нэгтгэвэл шүүх дарангуйлагч болох бололцоотой. Гурван засаглал нэг хүний гарт буюу нэг байгууллагад нэгдвээс, засаг нь хууль гаргаж, биелүүлж, хэргийг шүүх болсноор бүгд сөнөнө гэж бичжээ (Монтескье, 1955, хууд. 292). Тийм учраас шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын ойлголт нь ардчилсан зарчмын дагуу зохион байгуулагдсан хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай хүчний тэнцвэрт байдал бий болгож чадахуйц "гуравдагч эрх мэдэл"-ийн тухай Монтескьегийн онолоос эх үндэстэй.

Дээрх эрдэмтдийн гаргасан эрх мэдлийг хуваарилах онол сургаал нь ардчилсан төрийн үйл ажиллагаа, практикт онцгой нөлөө үзүүлсэн юм. Тухайлбал, Францын 1789 оны "Хүн ба иргэний эрхийн тунхаглал"-д хүний салшгүй эрхийг зарлан тунхаглаж, түүнийг хамгийн ихээр хөнддөг төр, засгийн байгууллагын үндсэн зорилго бол иргэний эрхийг хангах явдал гэдгийг онцлон тэмдэглэж, "Иргэд нь эрхээр хангагдаагүй, төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй нийгэмд үндсэн хууль байдаггүй" гэсэн нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт нь улс төр, хууль зүйн үнэт зүйлийг хэрэгжүүлэх эхлэл гэдгийг заасан хэрэг юм (Бямбаа,Л, 2005. хууд. 30).

Төрийн эрх мэдлийг дан ганц гарт төвлөрүүлэхгүйгээр төрийн янз бүрийн институтэд хуваарилж тэдгээр нь бие биедээ харилцан үйлчилж, төрийн нэгдмэл нэг цогц үйл ажиллагаа байхаар тогтоосонд төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын гол утга агуулга оршдог. Иймд орчин үед ардчилсан улсын нэг үндсэн шинж нь төрийн эрх мэдэл нэг байгууллагын гарт бус, хэд хэдэн байгууллагын дунд тэнцүүхэн хуваарилагдсан байдгаар илэрхийлэгддэг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хэрэгжих үйл явц нь юуны өмнө засгийн нэгдмэл эрх гурван салаа мөчирт (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) хуваарилж, тэдгээрийн эрхлэх асуудал, бүрэн эрхийнх нь үйлчлэх цар хүрээг зааглан тогтоож, төрийн байгууллагуудын аль нь ч төрийн эрх мэдлийн бүх хүрээнд дангаар ноёрхох эрх эдлэх явдлыг хориглохын зэрэгцээ, төрийн эрх мэдлийн гурван салаа нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ бие даасан, хараат бус байх, өөр хоорондоо харилцан хамаарах, хяналт тавих боломжтой байх нөхцлийг хангаж өгдөг. Ингэснээр нийгэм аль нэг тал руу туйлширч хөтлөгдөх явдлаас ангижрах үндэс бүрдэнэ. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд нь өөрсдийн эрх ашигт үйлчлэх бус, ард иргэдийн төлөө байдаг. Түүнчлэн хуульд захирагдаж, түүнд үндэслэн үйл ажилагаагаа явуулдаг.

Зураг 1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал



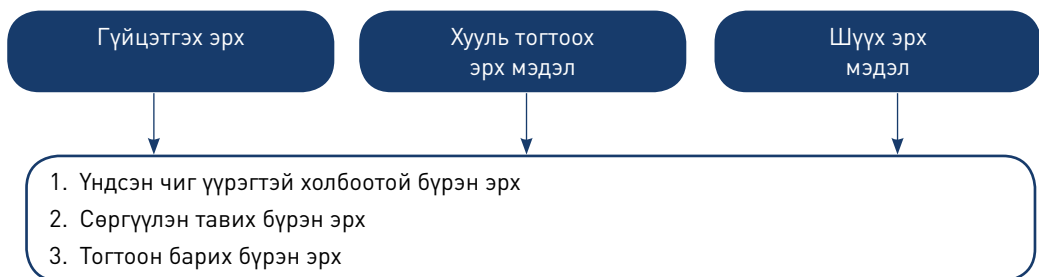
Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын агуулгыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэж гурав хуваан хязгаарладаг гэж хэтэрхий хялбаршуулан ойлгож болохгүй юм. Төрийн эрх мэдлийг засгийн гурван салаанд хуваарилах нь улс орныг "олон толгойтой" болгож, үндэсний эв нэгдлийг задлан бутаргахад хүргэх ёсгүй. Төрийн бүрэн эрхийг чиглэл чиглэлээр хуваан хэрэгжүүлж засаглалын салаа мөчрүүдийн хооронд нэвтэршгүй "цагаан хэрэм" тогтооно гэсэн үг огт биш. Ардчилсан улсад засгийн бүх эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байх учиртай. Засаг төр ард түмнээс үүсмэл байдаг нь засаг төрийн байгууллагын үндэс болсон парламент, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг ард түмэн шууд сонгон, өөрсдийн төлөөлөгчөөр бүрдүүлэн байгуулж, түүнээс цааш дэслэн захирагдах ёсыг баримтлан салбарлуулах явдлаар илэрнэ. Төрийн гурван эрх мэдэл бие биенээсээ тусгаар байж, хоорондын хамааралгүй үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Гагцхүү төрийн эрх мэдлийн институцүүд өөр хоорондоо харилцан хамааралтай байж, нийгмийн хөгжлийг хангах үйл хэрэгт нэгдмэл хүчээр ажиллах зэргээр төрийн эрх мэдлийн нэгдмэл байдлыг хангана.

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилахын өөр нэг тал нь нийгэмд засаглалын зохистой тэнцвэрийг бий болгох явдал юм. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь нэг нь нөгөөгөөсөө хэт давамгай байдал гаргуулахгүйн тулд нэг нэгийгээ тогтоон барих, харилцан хяналт тавих, хамтран ажиллах эрмэлзэл бүхий байх, аль аль нь бусдынхаа дээр гарах, бусдыгаа дарамтлах боломжийг үгүйсгэх байдлаар зохицуулагддаг. Ер нь тэнцвэртэй төр гэж төрийн гурван эрх мэдэл төрийн нэгдмэл зорилгын төлөө гар нийлж хамтран ажиллахын тулд чиг үүргээ бие даан хэрэгжүүлэх боломжтой байхын зэрэгцээ, харилцан хяналттай ажиллах, аль нэг эрх мэдэл бусдаасаа давуу байх оролдлогыг тогтоон барьж байх чадвартай байхыг хэлнэ. 1930-ад онд америкийн эдийн засгийг эрүүлжүүлэхийн тулд бүс чангалах бодлого явуулсныг Дээд шүүх удаа дараа Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэж хүчингүй болгосны дараа Ерөнхийлөгч Ф.Рузвельт: "Манай төр, засгийг гурвалсан морьтой зүйрлэж болно. Харамсалтай нь сүүлийн үед хоёр морь нэг чигт зүтгүүлж байхад, ганц морь буюу шүүх эрх мэдэл өөр тийш чангааж байна. Тийм учраас бидний ажил үр дүнгээ өгөхгүй байна" гэсэн алдарт үгээ хэлжээ. Энэхүү тэнцвэрийн бүхий л

механизмыг Үндсэн хууль, бусад хуульд нарийвчлан суулгасан байх учиртай.

Төрийн тогтолцооны тэнцвэрийг хангах үндсэн арга нь **ХЯНАЛТ-ТЭНЦЛИЙН ТОГТОЛЦОО** юм. Энэ зарчмыг анх АНУ-ын Үндсэн хууль тогтоогчдын нэг, АНУ-ын гурав дахь Ерөнхийлөгч асан Жеймс Мэдисон тодорхойлсон юм. Түүний хэлснээр, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институцууд зарим талаар нэг нэгнээсээ хамааралтай байж, харилцан нөлөөлөх, хянан тогтоох боломжтой байх ёстой. Харилцан хянах энэхүү тогтолцоог *хяналт, тэнцлийн тогтолцоо* (a system of checks and balances) гэнэ.¹ Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн хориг нь түүнээс парламентыг хянах, тогтоон барих, ингэснээрээ тэнцлийн хэрэгсэл болдог бол засгийн газарт итгэл үл үзүүлэхээ илэрхийлэх парламентын бүрэн эрх нь хууль тогтоох дээд байгууллагаас засгийн газраа хянан тогтоох арга болдог. Эсрэгээрээ, ерөнхий сайдаас парламентад хандаж, засгийн газарт итгэл үзүүлж байгаа эсэхээ илэрхийлэхийг хүсэх нь засгийн газраас парламентад шахалт үзүүлэх нэгэн арга юм. Хяналт тэнцлийн тогтолцоо нь нэг талаас төрийн институцийн хооронд зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, нөгөө талаас нэгэнт үүссэн зөрчлийг намжаах үүрэг гүйцэтгэдэг. Тухайн сонгосон төрийн удирдлагын хэлбэрийн дагуу, түүнчлэн төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын шаардлагыг харгалзан төрөө төвхнүүлэн эмхлэхийн ач холбогдол нь хүчтэй институцийн дарамтлалыг няцаах бололцоог сулхан институцэд олгодгоороо төрийн тогтолцоог аль болох тэнцвэртэй байлгахад үйлчилдэгт оршино.

Зураг 2. Хяналт-тэнцлийн тогтолцооны зураглал



Иймд аливаа улс сонгосон төрийн удирдлагын хэлбэрийнхээ бүтцийн элементүүдийг хооронд нь цогц байдлаар няхуур нямбай эвлүүлсэн байх учиртай. Ингэж чадсан бол төрийн институцүүдийн хооронд ноцтой асуудал үүсэх учиргүй мэт харагддаг. Гэхдээ бодит байдалд үргэлж тийм байдаггүй.

¹ Madison, J., 'The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts', *The Federalist Papers*, 47 [1788, <http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>], assessed 29 July 2017.

Төр тэнцвэртэй, хариуцлагатай, тогтвортой байх гурван шаардлага хоорондоо харилцан хамааралтай, нягт холбоотой юм. Аливаа төр тэнцвэртэй байж тогтвортой байна, хариуцлагатай байж тэнцвэртэй байна. Гэхдээ аль нэгийг нь буюу хоёрыг нь хэрэгжүүлснээр бид зорилгодоо хүрнэ гэж үзвэл учир дутагдалтай. Эдгээр гурван шаардлага гурвалж байж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд бүрэн нийцсэн төртэй байх болно.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын гол ач холбогдол нь төрийн эрх мэдлийн бүх салаа, түүний үйл ажиллагаа ард түмний эрх, ашиг сонирхол, хууль дээдлэх ёсонд захирагдмал байх нөхцлийг бүрдүүлж өгдөгт оршино. Өөрөөр хэлбэл, засаг төр, шүүхийн дур зоргыг таслан зогсоох төдийгүй төрийн засаглалыг бүхэлд нь хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгмийн ашиг сонирхолд захируулах, хүний эрх, эрх чөлөөг эрх зүйн хувьд бодитой хангах гол баталгаа болно.

Зураг 3. Хяналт-тэнцлийн тогтолцооны үйлчлэх механизм



Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын ач холбогдлыг харгалзан дэлхийн олон улс түүнийг үндсэн хуульдаа төрийн байгуулалтын зарчмын хэмжээнд тунхагласан байдаг. Судалгааны багийн гүйцэтгэсэн хэсэгчилсэн судлагаагаар, 190 орчим улсаас бүрэн бус тооцоогоор 48 улс үндсэн хуульдаа энэхүү үзэл баримтлалыг тусгажээ (Хүснэгт 1-ийг харна уу).

Хүснэгт 1. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалыг үндсэн хуульдаа тусгасан улсуудын судалгаа (давхардсан тоогоор)

№	Үндэслэл	Улсууд, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
1	Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг тогтоосон	Ангол (2.1-р зүйл), Хорват (4-р зүйл), Гүрж (4.3-р зүйл), Ирак (47-р зүйл), Косово (4.1-р зүйл), Ливан (удиртгал), Балба (56.6-р зүйл), Перу (43-р зүйл), Катар (60-р зүйл), Зимбабве (3.2-р зүйл), Серби (3-р зүйл), Сомали (3-р зүйл), Алжир (15-р зүйл)	10
2	Гурван эрх мэдэл тус тусын чиг үүрэгтэй байна	Азербайжан (7-р зүйл)	1
3	Хоорондоо хараат бус гурван эрх мэдэлд хуваагдана	Бенин (125-р зүйл), Бурунди (214-р зүйл), Боливи (12.1-р зүйл), Бразил (2-р зүйл), Кампучи (51,128-р зүйл), Капе Верде (2-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (107-р зүйл), Чад (146-р зүйл), Коморын арлууд (94-р зүйл), БНА Конго улс (149-р зүйл), Конго (168-р зүйл), Коста-Рика (9-р зүйл), Жибути (71-р зүйл), Доминикана БНУ (4-р зүйл), Экваториаль Гвиней (89-р зүйл), Фижи (97-р зүйл), Гаити (60-р зүйл), Гондурас (4-р зүйл), Итали (104-р зүйл), Мали (81-р зүйл), Маршаллын арлууд (6.1-р зүйл), Мавритани (89-р зүйл), Морокко (107-р зүйл), Никарагуа (129-р зүйл), Нигер (116-р зүйл), Польш (173-р зүйл), Руанда (61-р зүйл), Сенегал (88-р зүйл), Өмнөд Судан (124-р зүйл), Судан (30-р зүйл), Того (113-р зүйл), Туркменистан (6-р зүйл), Узбекистан (106-р зүйл), Либери (3-р зүйл), Палестин (2-р зүйл)	35
4	Шүүх эрх мэдэл гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байна	Дани (62-р зүйл), Энэтхэг (50-р зүйл)	2
	Нийт		48

3.2. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын хүрээнд шүүх эрх мэдлийн байр суурийг тодорхойлох нь

Төрийн бусад эрх мэдлээс ялгагдах шүүх эрх мэдлийн нэг онцлог нь аливаа ардчилсан улсад шүүх ерөнхийдөө ижилдүү зарчим, стандартаар зохион байгуулагдсан байдаг оршино. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, парламентын бүгд найрамдах улс, холимог засаглалтай улс байхаас үл хамааран шүүхийн бие даасан байдал нь ижил түвшинд хамгаалагдсан байдаг. Үүнд шүүхийн зарчим, стандартыг тогтоосон олон улсын баримт бичгүүд, тухайлбал “Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын суурь зарчмууд”, Иргэний ба улс төрийн эрхийн тухай Пакт зэрэг олон улсын гэрээ, конвенц, “Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх түгээмэл тунхаглал” (Монтреалын тунхаглал) зэрэг олон улсын суурь баримт бичгүүд, “Шүүгчдийн Магна Харт (Суурь зарчмууд)” (Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлөөр батлагдсан), “Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай” (Софигийн тунхаглал), “Лавазия бүс нутаг

дахь Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмуудын тухай Бээжингийн тунхаглал” зэрэг бүс нутгийн баримт бичгүүд, “Төрийн гурван салаа мөчрийн хоорондын харилцаа, хариуцлагын талаарх Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын зарчмууд”,² “Шүүхийн бүтээмжтэй байдал, Европын хүний эрхийн конвенцийн 6 дугаар зүйлийг харгалзан шүүхийн төсвийн санхүүжилт, менежерийн асуудалд Европын зөвлөлийн сайд нарын хорооны анхаарлыг хандуулах талаарх Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн 2001 оны 2 дугаар зөвлөмж” зэрэг бусад баримт бичгүүд хамаарна.

Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын суурь зарчмууд нь шүүхийн бие даасан байдлын ерөнхий суурь зарчмыг тогтоосон олон улсын баримт бичиг юм. Уг баримт бичигт шүүх эрх мэдлийг чиг үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эх үүсвэрээр хангахыг гишүүн улсуудын үүрэг болгожээ. Мөн тус баримт бичигт, шүүхийн хараат бус байдлын бүхий л хүрээг тодорхойлсноос гадна, шүүхийн хариуцлагын асуудлыг ч хөнджээ.

Шүүх эрх мэдлийн талаарх олон улсын бусад баримт бичгүүд нь эдгээр суурь зарчимд тулгуурладаг юм.

Юуны өмнө шүүх эрх мэдэл, түүний ач холбогдлыг олон улсын баримт бичгүүдэд хэрхэн тодорхойлсон нь анхаарал татдаг. Шүүгчдийн Магна Харт-д “Шүүх эрх мэдэл нь ардчилсан нийгэмд төрийн эрх мэдлийн нэг чухал салбар нь бөгөөд эрх зүйт ёсны хэрэгжилтийг хангуулах, улмаар хуулийг алагчлалгүй, шударга, үр нөлөөтэй хэрэглэхэд шүүхийн зорилго оршино.”, “Шүүх эрх мэдлийн ардчилсан нийгэмд эзлэх байр суурь ба төрийн бусад эрх мэдэлтэй харилцах харилцааны талаарх Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн 2015 оны 18 дугаар зөвлөмж”-д “Орчин цагийн ардчилсан төрийн тогтолцоонд шүүх нь төр эрхэлсэн үйл ажиллагааныхаа төлөө хариуцлага хүлээдэг байх, хууль тогтоомж зохих ёсоор хэрэгжих баталгаа нь болдог”; Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай (Софигийн тунхаглал)-д “Хараат бус, хариуцлагатай шүүх нь иргэдэд үр нөлөөтэй шударга ёсыг түгээн дэлгэрүүлэхэд гол хүчин зүйл болох бөгөөд ардчилсан нийгмийн эрх зүйт ёсны гол шалгуур үзүүлэлт мөн.”, Лавазия бүс нутаг дахь Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмуудын тухай Бээжингийн тунхаглал-д “Шүүх бол аливаа нийгэм дэх дээд үнэт зүйл болох институц мөн”³ “Төрийн гурван салаа мөчрийн хоорондын харилцаа, хариуцлагын талаарх Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын зарчмууд”-д: “Олон түмний итгэлд суурилж нийгэмд хууль дээдлэх ёсыг тогтоох, шударга ёсыг хангахад бие даасан, алагчлалгүй, ёс зүйтэй, эрх мэдэлтэй шүүх зайлшгүй шаардлагатай” гэж тус тус томъёолсон байна. Энэ нь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын гол үндэслэл болдог.

² As agreed by the Law Ministers and endorsed by the Commonwealth Heads of Government Meeting, Abuja, Nigeria, 2003.

³ “The Judiciary is an institution of the highest value in every society.”

Эдгээр тодорхойлолтуудаас харвал шүүх эрх мэдэл нь төрийн гурван салаа мөчрийн нэг нь хэдий ч орчин үеийн ардчилалын үндсэн хуулийн тогтолцооны нэг чухал багана, эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэн тогтоох үйл явцын амин чухал хэсэг мөн гэдэг нь харагдана. Шүүхийг төрийн эрх мэдлийн бие даасан салаа болгон тусгаарлахын агуулга, ач холбогдол, зорилгыг шүүх эрх мэдэл нь нэгдүгээрт, эрүү, иргэний, захиргааны зэрэг эрх зүйн маргааныг эцэслэн хянан шийдвэрлэх, хоёрдугаарт, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын дотор гадны хяналт тавьж хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй нь холбодог нь харагдаж байна. Нөгөөтэйгүүр, эрх зүйн маргааныг хуулийн дагуу шийдвэрлэх замаар хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад үнэлж байршгүй үүрэг гүйцэтгэдэгт шүүх эрх мэдлийн агуулга оршино. Өөрөөр хэлбэл, шүүх эрх мэдлийн зорилго нь хүчирхийлэх үзэл санааг эрх зүйн үзэл санаагаар солиход, Засгийн газар ба түүний ашигладаг хүч хоёрын завсар эрх зүйн саад тогтоох явдал байдаг. Энэ утгаараа шүүх нь хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны хийгээд ард түмнийг эрх зүйн хувьд хамгаалах үндсэн баталгаа болдог.

Өмнөх тогтолцоонд шүүх хараат бус байж чаддаггүй байсан учраас иргэд аливаа хүчтэний өмнө хүч мөхөсдөж, ялангуяа төр ба иргэний хооронд маргаан үүсвэл төр үргэлж бяраамтагдсан байр сууринаас хандаж байсан юм. Төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шүүхэд хянагдах биш шүүхийг хянадаг, албадлага, хүчирхийллийн зэвсэг болгодог, шийдвэрээ хүчингүй болгуулах бус хамгаалуулдаг, өөрсдөө хуулийг тойрч гардаг буюу хуулийн үйлчлэлээс гадуур байв. Энэхүү байдал одоо ч гэсэн мэр сэр үзэгдэж байгаатай хэрхэвч эвлэрч болохгүй. Учир нь “нэг үхрийн эвэр доргивол мянган үхрийн эвэр доргино” гэгчээр шүүхийн нэг шударга бус шийдвэр нийгэмд том дуулиан дэгдээж, иргэдээс төрд итгэх итгэлийг сулруулна. Харин постсоциалист орнуудад 80-аад оны сүүлч, 90-ээд оны эхээр төрийн тогтолцоонд шүүхийн гүйцэтгэх үүргийн талаархи урьд өмнө тогтсон ойлголт өөрчлөгдөж, шүүх эрх мэдлийн талаарх ойлголт, төсөөлөл ба үзэл баримтлал төлөвшиж эхэлсэн юм. Тэр цагаас шүүх эрх мэдлийг (1) бие даасан, (2) хараат бус, (3) бүх хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэдэг, (4) хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хуулийн хүрээнд хөндлөнгөөс хянадаг, (5) өөрийн бие даасан удирдлага, зохион байгуулалт бүхий төрийн бие даасан эрх мэдэл гэж үзэх болсон.

Шүүх эрх мэдлийн гол онцлог нь түүнийг гагцхүү хуулиар тогтоосон шүүн таслах тусгай эрх бүхий байгууллага болох шүүхүүд хэрэгжүүлдэгт оршино. Шүүхээс гадуур хэрэг, маргаан таслах үүрэг бүхий ямар нэг онцгой байгууллагыг байгуулахыг олон улсын баримт бичгүүд болон үндсэн хуулийн түвшинд хориглоно.

Хүснэгт 2. Онцгой (тусгай) шүүх байгуулахыг хориглосон үндсэн хуулийн заалтуудын судалгаа

№	Үндсэн хуулийн заалтын агуулга	Улсууд, үндсэн хуулийн зүйл, заалтын дугаар	Тоо
1	Онцгой шүүх байгуулахыг хориглосон	Албани (135.3-р зүйл), Армени (163.2-р зүйл), Азербайжан (125-р зүйл), Бельги (146-р зүйл), Боливи (180-р зүйл), Болгар (119.3-р зүйл), Дани (61-р зүйл), Египет (97-р зүйл), Гүрж (59.3-р зүйл), Герман (101-р зүйл), Грек (8-р зүйл), Ирак (95-р зүйл), Казахстан (75.4-р зүйл), Киргизстан (93.3-р зүйл), Молдов (115.3-р зүйл), Монтенегро (118-р зүйл), Польш (175.2-р зүйл), ОХУ (118.3-р зүйл), Словени (126-р зүйл), Тажикистан (84-р зүйл), Узбекистан (107-р зүйл), Косово (103.7-р зүйл)	22
2	Тусгай шүүх байгуулахыг хориглосон	Беларус (48-р зүйл), Капе Верде (222.3-р зүйл), Эквадор (76-р зүйл), Серби (143-р зүйл), Тимор-Лесте (123.2-р зүйл), Тунис (110-р зүйл), Украин (125-р зүйл)	7
	Бүгд		29

Шүүх эрх мэдэл нь төрийн эрх мэдлийн нэг салаа мөчир байхын тулд юуны өмнө хараат бус байх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, шүүх эрх мэдэл бусад эрх мэдлээс хараат бус байх нь түүний эхний шалгуур мөн. Хараат бус, хариуцлагатай шүүхийн тогтолцооны талаарх Софигийн тунхаглалд зааснаар: хараат бус шүүх буюу шүүхийн хараат бус байдал гэдэг нь өргөн утгаараа шүүх эрх мэдэл нь засаглалын бусад эрх мэдлээс бие даасан байх тухай ойлголт билээ (Ариунзаяа, орч. 2015, хууд.53). Хараат бус шүүх эрх мэдэл бол аливаа ардчилсан улсын үндсэн зарчим, үндсэн хуулийн гол үзэл баримтлал байдаг нь санамсаргүй хэрэг биш. Шүүх эрх мэдэл хараат бус байх гэдэг нь төрийн эрх мэдлийн бусад байгууллагын нөлөөнөөс ангид байх агуулгыг илэрхийлдэг бөгөөд шүүх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь эрх зүйн хүрээнд хэнээс ч үл хамааран бие даан гүйцэтгэгдэх баталгаатай байхыг ойлгоно. Үүнийг хангах арга нь тэдгээрийн эрх мэдлийг нарийвчлан зааглаж хуульчлах явдал байдаг.

Хүснэгт 3. Шүүх эрх мэдэл төрийн бусад эрх мэдлээс хараат бус байх зарчмыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон улсууд

№	Үндэслэл	Улсууд, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
1	Хоорондоо хараат бус гурван эрх мэдэлд хуваагдах	Бенин (125-р зүйл), Боливи (12.1-р зүйл), Бразил (2-р зүйл), Бурунди (214-р зүйл), БНА Конго улс (149-р зүйл), Гаити (60-р зүйл), Гондурас (4-р зүйл), Доминикана БНУ (4-р зүйл), Жибути (71-р зүйл), Итали (104-р зүйл), Кампучи (51,128-р зүйл), Капе Верде (2-р зүйл), Коморын арлууд (94-р зүйл), Конго (168-р зүйл), Коста-Рика (9-р зүйл), Либери (3-р зүйл), Мали (81-р зүйл), Маршаллын арлууд (6.1-р зүйл), Мавритани (89-р зүйл), Морокко (107-р зүйл), Никарагуа (129-р зүйл), Нигер (116-р зүйл), Өмнөд Судан (124-р зүйл), Палестин (2-р зүйл), Польш (173-р зүйл), Руанда (61-р зүйл), Сенегал (88-р зүйл), Судан (30-р зүйл), Того (113-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (107-р зүйл), Туркменистан (6-р зүйл), Узбекистан (106-р зүйл), Фижи (97-р зүйл), Чад (146-р зүйл), Экваториаль Гвинея (89-р зүйл)	35
2	Гурван эрх мэдэл тус тусын чиг үүрэгтэй байх	Азербайжан (7-р зүйл)	1
3	Шүүх эрх мэдэл гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байх	Дани (62-р зүйл), Энэтхэг (50-р зүйл)	2
	Нийт		38

Шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад төрийн бусад эрх мэдэл болох хууль тогтоох эрх мэдэл, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй хэрхэн харилцан хяналттай байх асуудал ихээхэн ач холбогдолтой байдаг. Энэ талаар олон улсын баримт бичгүүд тодорхой зарчим, стандартыг тогтоожээ. Тухайлбал, Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх түгээмэл тунхаглал (Монтреалын тунхаглал)-д “2.04 Шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байна.”; “2.08 Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх байгууллагын аливаа шийдвэр, захирамжаар тодорхой шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөхийн тулд шүүхийн бүрэлдэхүүнийг өөрчилж болохгүй.” гэж заасан бол Лавазия бүс нутаг дахь Шүүхийн бие даасан байдлын зарчмуудын тухай Бээжингийн тунхаглал төрийн институцүүд нэг нэгнээ харилцан хүндэтгэх үүргийг тогтоожээ.⁴ Сайн засаглалын зарчмын дагуу засгийн газраас гаргаж

⁴ Төрийн бусад институцийн зорилго, үйл ажиллагааг хүндэтгэх үүргийг шүүх хүлээнэ. Шүүхийн зорилго, үйл ажиллагааг хүндэтгэх үүргийг төрийн бусад институц хүлээнэ.”

буй шийдвэрүүд нь үндсэн хууль, бусад хуульд нийцэж буй эсэхийг хангахын тулд тэдгээр нь шүүхийн хяналтад нээлттэй байх учиртайг “Төрийн гурван салаа мөчрийн хоорондын харилцаа, хариуцлагын талаарх Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын зарчмууд”-д тогтоожээ. “Шүүгчийн хараат бус байдал ба түүнийг огцруулахгүй байх стандартад Европын зөвлөлийн сайд нарын хорооны анхаарлыг хандуулах тухай Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн 2001 оны 1 дүгээр зөвлөмж”-ийн 11-д зааснаар, “...шүүх эрх мэдэл нь орчин цагийн ардчилсан улсын тэнцүү хэмжээний эрх мэдлийн тулгуур гурван баганын нэг” бөгөөд төрийн чухал чиг үүргийг хэрэгжүүлдэгийн хувьд “...бусад эрх мэдлээс хараат бус байх ёстой”.

Хүснэгт 4. Хяналт-тэнцлийн тогтоолцоог үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон улсууд

Үндэслэл	Улсууд, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
Төрийн эрх мэдлийн салаанууд хоорондоо хяналт, тэнцэлтэй байх	Балба (56.6-р зүйл), Беларус (6-р зүйл), Гамби (Оршил), Казахстан (3.4-р зүйл), Кени (174-р зүйл), Косово (4.1-р зүйл), Либер (3-р зүйл), Мьянмар (11-р зүйл), Таиланд (258-р зүйл), Уганда (Оршил), Хорват (4-р зүйл), Эсватини (56.4-р зүйл)	12

Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох явдлыг хориглож өгснөөр бие даасан, хараат бус байх эрх зүйн үндэс нь бүрдсэн. Нөгөөтэйгүүр, шүүх эрх мэдэл нь хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны жинхэнэ баталгаа болох, өөрийгөө хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамгаалахын тулд хараат бус байх учиртай. Гэхдээ бусад эрх мэдэлтэй харьцуулахад улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарч шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал бүрэлдэх үйл явц, хамгийн нарийн төвөгтэй, их хүч чармайлт, цаг хугацаа шаардагддагийг судлаачид тэмдэглэжээ. Иймд зарим улс шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын баталгаа байх үүргийг төрийн тэргүүндээ оноодог. Үүнийг дараах хүснэгтээс харна уу.

Хүснэгт 5. Шүүх эрх мэдлийн баталгаа байх үүргийг төрийн тэргүүндээ оноосон улсууд

Үндэслэл	Улсууд, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
Төрийн тэргүүн нь шүүх эрх мэдлийн баталгаа мөн	Азербайжан (8-р зүйл), Алжир (169-р зүйл), Бенин (127-р зүйл), Буркина-Фасо (131-р зүйл), Бурунди (214-р зүйл), Жибути (73-р зүйл), Кампучи (132-р зүйл), Коморо (95-р зүйл), Кот д'Ивуар (139-р зүйл), Морокко (107-р зүйл), Того (115-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (33, 109-р зүйл), Франц (64-р зүйл), Чад (150-р зүйл)	14

Шүүх эрх мэдлийн хоёр дахь шалгуур нь түүний нийгэмд гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй холбоотой. Шүүх эрх мэдэл бол аливаа этгээд дур зоргоороо

авирлахгүй байх, бүх хэрэг маргаан шударга ёс, зүй ёс, хуулийн дагуу шийдвэрлэгдэж байх баталгаа мөн. Шүүх эрх мэдэл нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох баталгаа болдог юм. Шүүх нь эрх зүйн маргаан шийдвэрлэх явцдаа төрийн бусад эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд зохих хяналт тогтоодог. Тэгэхлээр, шүүх эрх мэдэл бол хуулиар харьяалуулсан эрүүгийн хэрэг, төрийн байгууллага иргэдтэй, иргэд хуулийн этгээдтэй, иргэд хооронд гарсан эрх зүйн аливаа маргаантай асуудлыг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэгдэж байхын баталгаа болохын зэрэгцээ төр болон түүний эрх мэдэлтэн, албан тушаалтны дур зоргоор авирлах, аливаа гэмт халдлагаас хамгаалах үүрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, шүүх эрх мэдэл нь ард иргэдийн эрх, эрх чөлөөний баталгаа байхаас хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хуулиар олгогдсон бусад асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Эдгээр эрх, үүргээ ханган хэрэгжүүлсэн цагт нийгэмд эрх зүй, хууль ёс ноёрхох нөхцөл бүрэлддэг жамтай. Ардчилсан аль ч улсад, түүний төрийн удирдлагын хэлбэр ямар байхаас үл хамааран үндсэн хуулийг зөрчсөн акт гаргасан эсэхийг хянах, төрийн дээд албан тушаалтан үйлдлээрээ Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх, эдгээр албан тушаалтныг огцруулах, эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоох бүрэн эрх шүүх (үндсэн хуулийн шүүх)-д байдаг.

Тухайлбал, захиргааны хэргийн шүүхийг дэлхийн 61 орон Үндсэн хуулиараа тогтоосон байна. Мөн үндсэн хуулийн шүүхээс гадна зарим орон төрийн дээд, өндөр албан тушаалтанд холбогдох хэргийг хянан хэлэлцэж, хариуцлага ногдуулах тусгай шүүхийг байгуулдаг. Шударга ёсны дээд шүүх, Импичментийн дээд шүүх, Нийтийн албаны давж заалдах шүүх хэмээх янз бүрийн нэршилтэй, шийдвэрлэх хэргийн болон хамрагдах албан тушаалтны хүрээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны чиглэл, зарчмын хувьд харилцан адилгүй эдгээр шүүхүүд нь төрийн тэргүүн, парламентч, сайд, дээд шүүхийн шүүгч зэрэг төрийн дээд, өндөр албан тушаалтнаас үйлдсэн авлига, эх орноосоо урвасан, их хэмжээний хөрөнгө зувчуулсан зэрэг ноцтой хэргүүдийг хэлэлцэн шүүх үүрэг хүлээдэг.

Хүснэгт 6. Төрийн дээд, өндөр албан тушаалтны үйлдсэн хэргийг шүүн хэлэлцэх, хариуцлага ногдуулах тусгай шүүхүүдтэй улсуудын судалгаа

Тусгай шүүх	Улс, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
Шударга ёсны дээд шүүх, Импичментийн дээд шүүх, Нийтийн албаны давж заалдах шүүх г.м.	Албани (135-р зүйл), Алжир (191-р зүйл), Буркина Фасо (137-р зүйл), Камерун (53-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (122-123-р зүйл), БН Конго Улс (191-195-р зүйл), Кот д'Ивуар (156-162-р зүйл), Дани (60-р зүйл), Доминика (93-р зүйл), Египет (159-р зүйл), Фижи (66-р зүйл), Финланд (101-р зүйл), Франц (68-р зүйл), Габон (78-81-р зүйл), Хаити (185-190-р зүйл), Исланд (29-р зүйл), Ливан (80-р зүйл), Мадагаскар (131-136-р зүйл), Малайз (182-р зүйл), Науру (70-р зүйл), Нигер (142-145-р зүйл), Норвеги (86-р зүйл), Польш (198-201-р зүйл), Сейшелл (146-р зүйл), Сенегал (99-101-р зүйл), Того (126-129-р зүйл)	26

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг хууль, шүүхийн хяналтад оруулсан нь шударга ёс, хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө зэрэг ардчиллын үнэт зүйлсийг хамгаалах шинэ механизм, эрх зүйт төрийн оршин хөгжих үндэс болсон юм.

Мөн зарим оронд улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, гаргаж буй шийдвэр нь үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх, эдгээр намыг тараах үндэслэл байгаа эсэх нь шүүхийн шийдвэрлэх асуудлын хүрээнд багтдаг.

Хүснэгт 7. Улс төрийн нам үйл ажиллагаагаараа Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоох эрх бүхий субъект

Үндсэн хуулийн шүүх	Тоо	Шүүх (Дээд шүүх)	Тоо
Албани (131.1-р зүйл), Армени (46-р зүйл), Буркина Фасо (156-р зүйл), Чили (19-р зүйл), Хорват (6-р зүйл), ХБНГУ (21-р зүйл), Молдов (135.1-р зүйл), Македони (110-р зүйл), Польш (188-р зүйл), Румын (146-р зүйл), Сан Томе и Принсипи (133.2-р зүйл), Словак (129-р зүйл), Словени (160-р зүйл), Тайвань (5-р зүйл), Турк (69-р зүйл), Гүрж (23-р зүйл), Өмнөд Солонгос (8-р зүйл), Монтенегро (149-р зүйл)	18	Чад (31-р зүйл), Египет (74-р зүйл), Эстон (48-р зүйл), Морокко (9-р зүйл), Пакистан (17-р зүйл), Сьерра-Леоне (35-р зүйл), Шри-Ланка (157А-р зүйл), Узбекистан (62-р зүйл)	8

Шүүх эрх мэдлийн гурав дахь шалгуур нь шүүн таслах үйл ажиллагааг хуулиар тогтоосон хэм хэмжээ, баримтлах үндсэн зарчмуудыг төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэх талаарх шүүхүүдийн бүрэн эрх юм. Тухайлбал, шүүхийн шийдвэрийн үндсэн дээр хүний эрх, эрх чөлөөг хасч, хязгаарлах (зарим оронд хүнийг цаазаар авах шийдвэр гаргаж, янз бүрийн хэлбэрээр гүйцэтгүүлэх), хувь хүн болон хуулийн этгээдийн хөрөнгийг хураах, шилжүүлэх, төлбөр гаргуулах, хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслийг хаах, улс төрийн намыг тараах, төрийн байгууллагыг шийдвэрээ өөрчлөх, бусдад учруулсан хохирлыг барагдуулахыг шаардах, эцэг эх байх эрхийг хасах зэрэг эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хууль зүйн баталгааг Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд тодорхой хуульчлан заасан.

Шүүх эрх мэдэл төрийн бусад салаа мөчрийн алинд ч байдаггүй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг хэрнээ харьцангуй сул эрх мэдэл байдаг нь түүний тавдахь шалгуур буюу гол онцлог байдаг. Хууль тогтоох эрх мэдэл шиг иргэд-сонгогчдын шууд дэмжлэгт тулгуурладаггүй, гүйцэтгэх эрх мэдэл шиг хүчтэй механизм шүүхэд байдаггүй. Хууль тогтоох эрх мэдэл нь улс орны бодлогыг тодорхойлдог бол гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль батлах, түүнийг сахих эсэх тухайд шийдвэр гаргах эрхгүй боловч төрийн санхүү, нөөц баялагийг хууль, эрх зүйн хүрээнд ашиглах, захиран зарцуулах бүрэн эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх эрх мэдэлд төрийн бодит эрх мэдэл төвлөрдөг. Шүүх нь гаргасан шийдвэрээ дагаж мөрдүүлэхдээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөөц боломжид тулгуурлахаас өөр



замгүй байдаг. Төрийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч институцуудийн дотор хамгийн сулын хувьд шүүх янз бүрийн шүүмжлэлд өртөх нь амархан байдаг. Хэрэв маргаанд ялагдал хүлээсэн тал нь шүүхийн шийдвэрийг үл зөвшөөрөх, өө сэв эрэх нь байх л зүйл боловч төрийн эрх мэдлийн бусад салаа мөчрөөс шүүхийг шүүмжлэлийн бай болгож байгаа нь шүүхийн нэр хүндийг нийгэмд хамгийн ихээр унагаж байна. Нөгөөтэйгүүр, шүүх эрх мэдлийн сул байдалд түүний материаллаг байдал нь төрийн эрх мэдлийн бусад салаа мөчрийн дэмжлэгээс ихээхэн хамаардагт оршино. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн нийгэм дэх үүрэг нь өөрийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс идэвхтэй туслалцааг шаарддаг (Амарсанаа, Ж, 2004. хууд. 24). Иймд бие даасан байдлаа хангах, бусад институцэд үр нөлөөтэй хяналт тавихын тулд тэдгээрээс туслалцаа, дэмжлэг авах зайлшгүй шаардлагатай тулгардаг. Иймд төрийн бусад институцаас шүүхэд шаардагдах бүхий л туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэхийг төрийн үүрэг болгосон байдаг. Тухайлбал, “Шүүгчдийн Магна Харт”-д зааснаар, шүүхийн хараат бус байдлыг хууль зүйн, үйл ажиллагааны, санхүүгийн зэрэг хэлбэрээр хангах учиртай бөгөөд шүүхийн хараат бус байдлыг хангаж хамгаалах нь төр хийгээд шүүгч нэг бүрийн үүрэг юм гэжээ. Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай (Софигийн тунхаглал)-д: санхүүгийн тогтвортой байдал, ажлын байрны баталгаа, захиргааны бие даасан байдал нь бие даасан, хараат бус шүүхийн зайлшгүй хамгаалалт мөн тул төсөв санхүүгийн аливаа зардлын хэмнэлт нь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг сулруулж үл болно гэсэн бол Шүүхийн хараат бус байдлын түгээмэл тунхаглал (Монреалийн тунхаглал)-д: “2.41 Шүүхийн хараат бус байдал, өндөр нэр хүнд, бүтээмжтэй байдлыг хангах, шүүхийн болон захиргааны ажилтны хүний нөөцийг бүрдүүлэх, үйл ажиллагааны төсвийг хангах зэрэг шүүн таслах ажиллагааг эрхлэн явуулахад шаардлагатай төсөв хөрөнгө, нөөцийг төр нь эн тэргүүнд олгох ёстой. 2.42 Шүүхийн төсвийн төслийг зохих эрх бүхий этгээд нь шүүхийн байгууллагатай хамтран боловсруулах ёстой. Шүүх нь шаардагдах төсвийн тооцоолол, төслийг боловсруулан холбогдох эрх бүхий байгууллагад өргөн мэдүүлнэ.” гэж тус тус тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн санхүүжилт нь шүүхийн бие даасан байдалтай салшгүй холбоотой тул улс төрийн шинжтэй аливаа тогтворгүй байдал, хэлбэлзлээс ангид байх, шүүхэд төсөв хуваарилах шийдвэр гаргахдаа шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг ягштал баримтлах, шүүхийн төсвийн аливаа үйл явцад шүүх эрх мэдлийн байгууллагын оролцоо өндөр байх шаардлагатайг анхааруулжээ (Шүүхийн бүтээмжтэй байдал, Европын хүний эрхийн конвенцийн 6 дугаар зүйлийг харгалзан шүүхийн төсвийн санхүүжилт, менежментийн асуудалд Европын зөвлөлийн сайд нарын хорооны анхаарлыг хандуулах талаарх Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн 2001 оны 2 дугаар зөвлөмжийн 2, 5, 8 дахь хэсгүүд). Парламент нь зохистой санхүүжилтээр хангах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлдэг онцлогтой.

Шүүх бол хууль хамгаалах байгууллага бөгөөд иргэн, албан тушаалтан, олон нийтийн байгууллага, хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын байгууллага хэний ч зөрчлөөс эрх зүйг хамгаалах үүрэг бүхий субъект юм. Шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдал нэмэгдэх нь тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэхийн сацуу авлига, хээл хахуулийн гэмт хэрэг буурах нэг хүчин зүйл болдог. Судлаачдын үзэж байгаагаар шүүхийн тогтолцоо сул, шүүхийн үйлчилгээ иргэдэд хүртээмжгүй, чанаргүй бол нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээ болон хөрөнгө оруулалтыг 10 хүртэл хувиар бууруулдаг байна (Алтансүх,Ж, 2018. хууд, 9).

Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн гол агуулга нь намын ба засаг захиргааны байгууллагын шууд хяналтад байж, тэдгээрийн албадлагын зэвсэг болж байсан хуучин тогтолцоог халж, шүүх эрх мэдлийг засгийн бие даасан салаа болгосон ба эрх мэдлүүд хоорондын хяналт, тэнцвэрт байдлыг хангахын тулд шүүхийн тогтолцоог үндсэн, дагнасан болон төрөлжсөн шүүхээс бүрдүүлж, тэдгээрийн хараат бус, бие даасан байдлыг хуульчлан тогтоосонд оршино.

Шүүх эрх мэдэл нь шүүхийн бие даасан байдал болон шүүгчийн хараат бус байдал гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ. Энэхүү судалгааны гол сэдэв нь шүүхийн бие даасан байдал боловч шүүгчийн хараат бус байдалтай холбоотой асуудлыг шүүхийн бие даасан байдалтай холбосон заалтууд олон улсын баримт бичгүүдэд байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй. Тухайлбал, “Шүүгчдийн Магна Харт”-д шүүхийн хараат бус байдлыг шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа болон шүүгчийг сонгон шалгаруулах, нэр дэвшүүлэх, дэвшүүлэх, огцруулах, сургалт, шүүгчийн халдашгүй байдал, сахилга, цалин хөлс, шүүхийн төсвийн санхүүжилт зэрэг бүхий л хүрээнд хангаж хамгаалах шаардлагыг онцолсон байдаг (Хоёр дахь заалт).

3.3. Шүүхийн бие даасан байдлын ойлголт, мөн чанар

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус, бие даасан байдал нь шүүхийн тогтолцоо, юуны өмнө түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох шүүгчийн хараат бус байдал, бүтцийн нэгж болох шүүхүүдийн бие даасан байдал, үйл ажиллагаандаа баримталж буй үндсэн зарчим, тэдгээрийг хэрхэн хангаж байгаагаар тодорхойлогддог. Наанадаж гэхэд шүүхүүд аливаа байгууллага, улс төрийн хүчин, эрх мэдэлтний эрхшээлээс гадуур, жинхэнэ утгаар бие даасан байх ёстой. Иймд аливаа ардчилсан нийгэмд төрийн тогтолцоо нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онол, зарчмын дагуу зохион байгуулагдсан байдаг бөгөөд энэ зарчмаар шүүхүүд нь төрийн засаглалын тэгш гурван салаа мөчрийн нэг, шүүх эрх мэдлийг дангаараа хэрэгжүүлэгч байгууллага байдаг. Мөн үйл ажиллагаагаа эрхлэн явуулах эдийн засгийн үндэс нь хангагдсан байх ёстой. Үүнийг албаны хараат бус байдал (institutional independence), бас шүүхийн гадаад хараат бус байдал (external independence) ч гэж нэрлэдэг (Билгүүн,С, 2016. хууд. 200). Гагцхүү шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байгаа цагт

иргэний эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг бодитой хамгаалах хамгийн хүчирхэг механизм болж чадна. Тийм учраас бие даасан шүүхийг тогтоох явдал эрх зүйт төрийн нэг гол зорилт, ардчиллын хөгжлийн шалгуур болдог.

Эхлэл нь анх Англи улсад гурван зуу гаруй жилийн тэртээ тавигдсан⁵ шүүхүүд бие даасан байх зарчим зарчим хөгжлийн урт удаан замыг туулж эдүгээ нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмын нэг болжээ.

Дэлхийн бараг орон бүрт шүүхийн хараат бус байдлыг үндсэн хууль болон бусад хуулиар ямар нэгэн байдлаар тогтоон бэхжүүлээд зогсоогүй энэ зарчим олон улсын баримт бичгүүдэд ч тусгалаа олсон билээ. Тухайлбал шүүхийн бие даасан байдлыг хүний эрхтэй холбосон заалтууд туйлын ач холбогдолтой учраас хүний эрхийн тухай суурь баримт бичгүүдэд тусгагдсан байдаг. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын⁶ 10 дугаар зүйлд “Хүн бүр тулгасан аливаа эрүүгийн ял болон эрх үүргээ тодорхойлуулахдаа хараат бус, тал хардаггүй шүүхээр бүрэн адил тэгш үндсэн дээр нээлттэй, шударгаар шүүлгэх эрхтэй.” гэж тунхаглажээ. Үүний дагуу Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын⁷ 14 дүгээр зүйлийн 1-д: “Шүүх ба тусгай шүүхийн өмнө бүх хүн тэгш эрхтэй. Хүн бүр өөрт тулгасан эрүүгийн хэргийг хянан хэлэлцүүлэх буюу иргэний нэхэмжлэлийн хүрээнд эрх, үүргээ тодорхойлуулахдаа хуулийн дагуу байгуулагдсан эрх бүхий, хараат бус, тал үл харах шүүхээр нээлттэй, шударгаар шүүлгэх эрхтэй.” гэж заасан байна. Түүнчлэн НҮБ-ын 7 дугаар их хурлаар (1985 онд Италийн Милан хотноо хуралдсан) баталсан Шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлын үндсэн зарчмуудад “Шүүхийн байгууллага өөрт нь шилжүүлсэн хэргийг алаглалгүйгээр, хэний ч нөлөөнд авталгүйгээр, баримтад үндэслэн, хуульд нийцүүлэн, ямар ч хязгаарлал, хууль бус нөлөөлөл, сэтгэлийн хөдлөл, даралт шахалт, сүрдүүлэггүйгээр, хэний ч талаас ямар ч шалтгаан байсан шууд ба шууд бус хөндлөнгийн оролцоогүйгээр шийдвэрлэнэ” гэж заасан байдаг. Мөн Шүүхийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудыг 1985 онд хуралдсан НҮБ-ын долоодугаар их хурлаас тодорхойлж, НҮБ-ын ерөнхий Ассамблейн 40Л146 тогтоолоор сайшааж, гишүүн орнуудад зөвлөмж болгожээ.

Тэдгээр зарчмын зарим чухлыг нь тодруулбал: (1) Шүүхийн байгууллагын бие даасан байдлыг улс орнууд Үндсэн хууль болон бусад хуульд баталгаажуулан бэхжүүлэх, (2) Шүүхийн байгууллагууд нь тэдгээрт шилжүүлсэн асуудлыг шударга, хэний ч зүгээс ямар ч шалтгаанаар байсан ямар нэгэн хязгаарлалт хавчлагагүй, хууль бус дарамтгүй, шууд болон шууд бус заналхийлэл, оролцоогүй шийдвэрлэж байх ёстой, (3) Шүүхийн шийдвэрийг төрийн эрх мэдлийн өөр ямар нэг байгуулага хянан үзэхийг хориглох, (4) шүүх хууль эрх зүйг хэрэглэх үйл явцад хөндлөнгөөс хууль бусаар оролцох явдал байж

⁵ Английн шүүгч нар анх 1701 оны Зөвшилцлийн тухай Актаар Английн хааны эрхшээлд байхаа больсон түүхтэй.

⁶ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 217/A/III/ тогтоолоор 1946 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдөр баталж, түүний бүх заалтыг дагаж мөрдөхийг гишүүн улсуудад уриалжээ.

⁷ Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны 2200A(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон

болохгүй, (5) шүүх өөрийн хараат бус байдлыг хадгалах, мэргэжлийн бэлтгэлийг дээшлүүлэх, өөрсдийг ашиг сонирхлыг хамгаалах эвсэл холбоо байгуулах зэргийг дурдаж болно. Эдгээр зарчим бол шүүхийн бие даасан байдлыг хангах олон улсын эрх зүйн гол механизм юм. Энэ зарчмуудын нэгд, шүүхийн бие даасан байдлын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хамгаалалтыг, хоёрт, аливаа хэрэг маргааныг бие даан шийдэх эрхийг, гуравт, шүүх шийдвэрээ дангаар гаргах эрхийг, дөрөвт, шүүхийн бие даасан байдлыг тодотгож, шүүхийн шийдвэрийг шүүхийн бус байгууллагаар хянан хэлэлцэхээс татгалзахыг уриалж, шүүхийн шийдвэрийн хууль, шударга ёсд нийцсэн байх чанарыг алдагдуулахад хүргэж болох хүчин зүйл байх ёсгүй гэсэн утгыг, тавд, шүүх өөрийн эрх ашгийг хамгаалах зохион байгуулалт бүхий байхыг тус тус агуулсан байна. НҮБ-ын эдгээр зарчмын агуулгаас харахад шүүхийн бие даасан байдлыг шийдвэрээ дангаар гаргах чадварт голлосон байна.

Аливаа ардчилсан нийгмийг жинхэнэ бие даасан шүүхийн байгууллагын тогтолцоогүйгээр төсөөлөхийн аргагүй. Энэ нь хэд хэдэн учир шалтгаантай. *Нэгдүгээрт*, гагцхүү бие даасан шүүхүүд нийгмийн хамгийн нандин зүйлийн нэг болох хүний эрх, эрх чөлөөг аливаа халдлагаас хамгаалах юугаар ч сольшгүй, үр нөлөө бүхий шалгарсан хэрэгсэл мөн. *Хоёрдугаарт*, шүүхүүд нийгэмд буй болсон аливаа маргаан, зөрөлдөөнийг хуулийн шаардлагад ягштал захируулан, хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчмыг удирдлага болгон шийдвэрлэдэгээрээ нийгэмд хуулийг дээдлэх үзлийг хэвшүүлэх, хууль ёсыг чандлан сахиулах, төрт ёсыг төлөвшүүлэхэд онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Товчоор хэлбэл шүүхүүд бие даасан байх зарчим нь эрх зүйт төрийн салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. Иймд шүүхүүдийн бие даасан, хараат бус байдлыг бүх талаар хангах нь төрийн эрхэм зорилт байдаг. Шүүхүүд хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад эрх баригчдын ашиг, сонирхлыг ямар нэг хэмжээгээр хөндөх, тэдгээрийн дургүйцлийг хургэх, улмаар тодорхой хүчний эсэргүүцэлтэй тулгарах явдал нэлээдгүй байдаг нь ойлгомжтой. Иймд шүүхүүд нийгмийн өмнө хүлээсэн хариуцлагатай үүргээ амжилттай хэрэгжүүлж, дээдсийн дур зоргоороо авирласан, эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, урвуулан ашигласан үйлдлийг тухай бүр нь цаг алдалгүй таслан зогсоохын тулд зохих нөхцөл, боломжоор хангагдсан байх учиртай.

Шүүхийн бие даасан байдлын баталгааны асуудал олон улсын баримт бичгүүдэд нэлээд хөндөгдсөн байна. Жишээ нь, Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх суурь зарчмуудад, шүүхийн хараат бус байдлыг төрөөс баталгаажуулах, үүний тулд тухайн улсын үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид тусган баталгаажуулах, шүүхийн хараат бус байдлыг засгийн газар болон түүний харьяа байгууллагууд хүндэтгэж, сахин биелүүлэх зэрэг шаардлагыг тусгажээ. Мөн шүүх аливаа хэргийг шийдвэрлэхдээ хууль бус нөлөөлөл, хөндлөнгийн оролцоо, дарамт шахалт, сүрдүүлэгт өртөхгүй байх, шүүхийн хамааралтай бүхий л асуудлаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх, шүүгчийн гаргасан шийдвэрийг



хэн ч үл засварлах тухай заажээ. Нөгөөтэйгүүр, шүүхийн хараат бус байдлын зарчим нь шүүн таслах үйл ажиллагааг шударга хэрэгжих, талуудын эрхийг хүндэтгэх баталгаа болж байхыг шаарддагийг онцолсон байна.

“Шүүхийн Магна Харт”-д дараах шүүхийн бие даасан байдлын баталгааг дурджээ. Үүнд: шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагааг хөндсөн аливаа шийдвэр гаргах ажиллагаанд шүүхийг оролцуулж байх, төрөөс шүүхийн байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр хүн хүч, эд материал, санхүүгийн шаардлагатай эх үүсвэрийг хангах, шүүгч сонгон шалгаруулах, нэр дэвшүүлэх, шүүгчийн карьерийн талаарх бүхий л шийдвэрийг объектив шалгуураар шүүхийн хараат бус байдлыг хангах чиг үүрэгтэй субъект гаргаж байх, сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хараат бус субъектын өмнө, шүүхэд хандан давж заалдах эрхийг хангаж явуулах зэрэг болно. Мөн Шүүхийн шударга байдлын бүлгэмийн Замба улсын Лусака хотноо 2010 оны 1 сарын 21, 22 зохион байгуулагдсан хурлаар батлагдсан “Шүүгчийн ёс зүйн Бангалорын зарчмуудыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх арга хэмжээний тухай” баримт бичгийн “Хоёрдугаар хэсэг. Төрийн хүлээх үүрэг, харуцлага” хэсэгт шүүхийн хараат бус байдлын зарчим нь төрөөс үндсэн хуулийн болон бусад арга хэрэгслийг ашиглан дараах баталгааг бүрдүүлэхийг шаарддаг гэж үзжээ. Үүнд: а) Шүүх нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байх бөгөөд шүүн таслах чиг үүргийг шүүхээс өөр байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэхгүй байх баталгаа; б) Хүн бүр хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүхээр хэрэг маргаанаа түргэн шуурхай хугацаанд шийдвэрлүүлэх, давж заалдах, хяналтын шатны журмаар гомдол гаргах эрхтэй байна; в) Шүүхийн харьяалалтай давхцуулж түр болон тусгай шүүх байгуулахыг хориглоно; d) Шүүгчээс шийдвэр гаргахад шууд болон шууд бус хэлбэрээр аливаа хязгаарлалт тавих, зүй бус нөлөөлөх, дарамт, шахалт үзүүлэх, айлгахыг хориглох бөгөөд шүүгч нь хэрэг маргааныг тогтоосон үйл баримтад хууль хэрэглэж итгэл үнэмшилдээ тулгуурлан шийдвэрлэнэ; e) Шүүхийн журмаар шийдвэрлэх ёстой бүх асуудлыг шууд болон давж заалдах шатны журмаар шүүхийн харьяалалд оруулах бөгөөд хуулийн дагуу шүүхээс эцэслэн тогтоосон харьяаллыг өөр ямар нэг байгууллага хэрэгжүүлэхийг хатуу хориглоно; f) Гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд урьдчилан нөлөөлөх, хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийн гүйцэтгэлд нөлөөлөх үйлдэл, эс үйлдэхүй гаргахгүй; g) Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй хэн боловч ил болон далдаар шүүгчид дарамт учруулах, ийнхүү учруулахаар завдахыг хориглоно; h) Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүгчийн ажил албан тушаал, цалин хөлс, ажиллах нөхцөл, нөөц бололцоотой асуудлыг шийдвэрлэх эрх хэмжээгээ тодорхой шүүгч эсхүл хэсэг бүлэг шүүгчдэд нөлөөлөх, дарамт шахалт учруулах зорилго, арга хэрэгсэл болгон ашиглахын хориглоно; i) Төрөөс шүүгч, түүний гэр бүлийн гишүүдэд аюул занал учруулахаар заналхийлсэн үед тэдгээрийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалалт авах ёстой; j) Шүүгчийн

ёс зүйн болон бусад алдаанд гаргасан гомдлыг шүүгчийг огцруулах тухай урьдчилан мэдэгдэл өгснөөс бусад тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагад хэлэлцэхгүй.

Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлын нэг чухал шинж нь өөрийн харьяаллын асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэхэд оршино. Иймд Шүүхийн хараат бус байдлын түгээмэл тунхаглалд төрөөс шүүхийн тогтоол, шийдвэр, шүүгчийн захирамжийг зохих ёсоор, даруй гүйцэтгэх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлд тавих хяналтыг шүүх хэрэгжүүлэх шаардлагыг тусгажээ (2.47 дахь заалт). Энэхүү заалтыг “Шүүхий шийдвэрийн гүйцэтгэлд шүүгчийн гүйцэтгэх үүргийн талаарх Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлийн 2010 оны 13 дугаар зөвлөмж”-д улам дэлгэрүүлжээ. Тухайлбал, уг зөвлөмжийн дүгнэлтэд, Хүний эрхийн тухай Европын конвенцийн 6 дугаар зүйлд заасан “хараат бус” шүүх гэсэн ойлголт нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг төр, засгийн өндөр, дээд байгууллага, албан тушаалтан зэрэг субъект батлах, нотлох, агуулгыг нь өөрчлөхийг хориглох, уг шийдвэр шууд, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх агуулгаар тайлбарлаж, ийнхүү хэрэгжүүлэх нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг хадгалах үндэс болно. Иймд шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хойшлуулахаас зайлсхийж, хэрэв түдгэлзүүлэх бол үүнийг гагцхүү шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Түүнчлэн төрийн байгууллага, албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээс татгалзах нь хууль дээдлэх ёсонд үл нийцэх тул шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэх, биелүүлэх нь тэдгээрийн үүрэг мөн гэдгийг онцолжээ.

Шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж хамгаалах үүргийг тусгайлан байгуулсан хараат бус байгууллага хэрэгжүүлж байхын чухлыг олон улсын баримт бичгүүдэд тэмдэглэсэн байдаг. “Шүүгчийн Магна Харт”-ын 13-т: “Шүүгчдийн хараат бус байдлыг хамгаалах зорилгоор төрөөс шүүхийн зөвлөл эсхүл түүнтэй адилтгах байгууллагыг шүүгчдийн эрх зүйн байдал, бүтэц зохион байгуулалт, шүүхийн үйл ажиллагаа, нэр хүнд зэрэг өргөн хүрээний чиг үүрэгтэйгээр хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс бие даалган байгуулна. Зөвлөлийн гишүүдийг шүүгчид дангаар эсхүл олонхыг шүүгчдээс сонгогдсон шүүгчдийн төлөөлөл бүрдүүлнэ. Зөвлөл өөрийн үйл ажиллагаа, шийдвэрийн төлөө хариуцлага хүлээнэ.” гэжээ. Мөн Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай Софигийн тунхаглалын 5-д үүнтэй ижил агуулгатай заалт оржээ. Судалгааны баг дэлхийн орнуудын үндсэн хуулиудын шүүхийн хэсэгт хийсэн судалгааны дүнгээр, дэлхийн 200 гаруй улсаас 142 улс шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах үндсэн үүрэг бүхий Шүүхийн (үндэсний, дээд, ерөнхий) зөвлөл, Магистратурын дээд зөвлөл, Шүүхийн албаны зөвлөл (комисс), Шүүх эрх мэдлийн зөвлөл, Шүүхийн удирдлагын зөвлөл зэрэг байгууллагыг тогтоож, тэдгээрийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, журмыг үндсэн хуулиуддаа заажээ.



Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь ардчилсан нийгэмд шударга шүүх оршин тогтнох баталгаа төдийгүй иргэдийн эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг хамгаалах суурь нөхцөл мөн. Энэ утгаараа шүүхийн бие даасан байдал нь шүүх эрх мэдлийн нэг тулгуур, түүний бүтцийн хараат бус байдал буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт, тэнцвэртэй байж, тэдгээрийн оролцоо, нөлөөнөөс ангид орших чадвар мөн. Энэ чадвар Үндсэн хуулиар хамгаалагдаж, хөдөлгөөнгүй зарчим болж хэрэгжсэн нөхцөлд шүүхийн бие даасан байдал хангагдана. Ийм учраас Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын “Шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлын үндсэн зарчмууд” -ын 1-т “Шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлыг төр баталгаажуулан өөрийн орны Үндсэн хууль болон бусад хуульд бэхжүүлнэ. Төрийн болон бусад бүх байгууллага нь шүүхийн хараат бус байдлыг хүндэтгэн сахин биелүүлэх үүрэгтэй” хэмээн заажээ. Монгол Улс 1992 онд шинэ Үндсэн хуулиа баталснаараа дэлхийн хамтын нийгэмлэгийн байгууллагаас гишүүн улсууддаа өгсөн энэхүү үүргийг биелүүлэх дорвитой алхам хийсэн болно.

3.4. Шүүхийн бие даасан байдал ба нийгмийн хариуцлага

Нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал нь шүүхүүд, шүүгч нар нийгмээс тасархай, хяналтгүй байлгахын тулд бус харин хүмүүсийг хууль бус үйл ажиллагаанаас хамгаалахад үйлчлэх зорилгоор тогтоогдсон байдаг. Хэдийгээр шүүхийн байгууллага хараат бус байх нь тэдгээрээс ажил үүргээ хэрэгжүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой боловч энэ зарчмыг шүүхүүд хэнбугайн ч өмнө ямар ч хариуцлага хүлээдэггүй мэтээр ойлгож болохгүй. Учир нь ингэж ойлгох нь аль ч байгууллага, албан тушаалтан эрхэлж буй ажил үүргийнхээ төлөө төр, нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээх тухай ардчиллын үндсэн шаардлагатай, улмаар харуцлагатай төрийн зарчимтай тус тус харшилна. Шүүх бие даасан байх гэдэг нь ямар ч хяналтгүй байх асуудал биш. Тэгвэл шүүх дур зоргоороо аашлах явдалд хүргэх нь дамжиггүй. Аливаа эрх мэдлийг өндөр хариуцлага дагадаг учраас нийгмийн өмнө шүүхээс хүлээх хариуцлагын тухай асуудлыг олон улсын баримт бичгүүд агуулдаг. Тухайлбал, Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай Софигийн тунхаглалд “Шүүх нь хариуцлагатай байж, ёс зүйг удирдлага болгон хараат бус сахилга-ёс зүйн тогтолцоонд захирагдах ёстой” гэсэн заалтыг тусгажээ (Хоёр дахь заалт).

Иймд сүүлийн жилүүдэд шүүхийн байгууллагын нийгмийн хариуцлагын тухай асуудал онол-практикийн түвшинд нилээд хөндөгдөх болсон билээ. Өнгөц харвал шүүхийн нийгмийн хариуцлагын тухай асуудал болон шүүхийн хараат бус байдал нь өөр хоорондоо зөрчилдөж байгаа мэт санагдаж болох юм. Гэхдээ асуудлын гол гогцоо нь шүүх ямар субъектаас хараат бус байж аль субъектын өмнө хариуцлага хүлээдэгт оршино.

Шүүх аль субьектээс хараат бус байх вэ гэдгийг эрх бүхий байгууллага, улс төрийн хүчин, албан тушаалтны хүрээнд ойлгох бөгөөд харин шүүхүүдээс

хариуцлага хүлээх субъект нь нийгэм өөрөө юм. Иймд шүүхийн хараат бус байдал ба шүүхийн нийгмийн хариуцлага хоорондоо харшлахгүй төдийгүй харин ч нэгэн зоосны хоёр тал мөн. Гагцхүү энэ хоёр зарчмыг шүүхийн үйл ажиллагаан тэнцвэртэй хэрэгжүүлэх нь хамгаас чухал байдаг.

Шүүхийн байгууллагаас нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагаа олон чиглэлээр /Тухайлбал, шүүхийн бүхий л дотоод үйл ажиллагаа нийтэд нээлттэй байх үүний дотор шүүгчид нэр дэвшүүлэх, хэлэлцэх, батлах процесс, шүүгч нарыг дэвшүүлэх, тэдэнд хариуцлага оногдуулах ажиллагаа, бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх замаар нийтийн хүртээл болгох г.м., түүнчлэн шүүхүүдэд хуваарилсан төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой зарцуулж, энэ тухай тайлагнах зэрэг/ хэрэгжүүлж болно.

Шүүхийн байгууллагын нийгмийн хариуцлага нь олон асуудлыг хамарсан өргөн хүрээ бүхий ойлголт боловч хамгийн өргөн утгаар авч үзвэл дараах үндсэн чиглэлийг агуулдаг билээ. Үүнд:

Нэгдүгээрт, шүүхийн дотоод үйл ажиллагаа олон түмэнд аль болох нээлттэй байх учиртай. Тухайлбал, шүүгчид нэр дэвшүүлэх, хэлэлцэх, томилох процесс, шүүгч нарыг дэвшүүлэх, шагнаж урамшуулах, тэдэнд сахилгын арга хэмжээ оногдуулах, огцруулах бүхий л ажиллагаа шударга бөгөөд нээлттэй журмаар явагдах зайлшгүй шаардлагатайн дээр бүх шатны шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх замаар нийтийн хүртээл болгох нь чухал ач холбогдолтой. *Хоёрдугаарт*, шүүхүүд нь тэдэнд төсвөөс хуваарилсан хөрөнгийг аль болох зүй зохистой зарцуулах, үргүй зардал гаргуулахгүй байх талаар анхаарч ажиллавал зохино. Үүний тулд шүүхүүд төсвийн зохистой бодлого явуулах үүрэгтэй.

3.5. Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн эрх зүйн хоёрдмол байдал

1992 оны Үндсэн хуулиар төрийн хэд хэдэн институцийг шинээр тогтоосны нэг нь Үндсэн хуулийн цэц байлаа.⁸ Энэ байгууллагыг тогтоох үндэслэл нь аливаа улсын тулгуур хууль болох Үндсэн хуулийг төр, захиргааны байгууллага, бусад байгууллага, төрийн албан хаагч, нийт иргэн чандлан сахих үүрэгтэй холбоотой.⁹ Энэ үүргийг хэлбэрэлтгүй хангах нэг баталгаа нь үндсэн хуулийн

⁸ 1940, 1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хууль болон Прокурорын хяналтын дүрмийн заалтын дагуу улсын прокурор, түүний харьяа прокурорууд нь яам, тусгай газар, тэдгээрийн харьяа үйлдвэр, албан газар, байгууллага, түүнчлэн орон нутгийн АДХ-ын гүйцэтгэх захиргаа болон олон нийт, хоршооллын байгууллагаас гаргаж байгаа эрх зүйн акт (тогтоол, захирамж, дүрэм, заавар, тушаал, шийдвэр) нь БНМАУ-ын Үндсэн хууль, бусад хууль, Сайд нарын Зөвлөлөөс гаргаж байгаа эрх зүйн актад тохирч байгаа эсэх, албан тушаалтан, иргэдээс БНМАУ-ын хуулийн хэлбэрэлтгүй сахин биелүүлж байгаа эсэхэд дээд хяналт тавьж, шалгалт хийж илэрсэн зөрчлийг арилгуулах арга хэмжээ авч байсан байна. Хэдий тийм боловч төр, засгийн дээд байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаа прокурорын хяналтаас ангид байсны уршгаар тэдгээр байгууллага, албан тушаалтнууд дур зоргоороо аашилж Үндсэн хуульд харш хууль, зарлиг, тогтоол, шийдвэр гаргаж, хууль ёсыг завхруулж байжээ.

⁹ Үндсэн хууль нь хүн төрөлхтний түүхэнд 200 гаруй жилийн түүхтэй бөгөөд Үндсэн хуулийн үүслийн уг сурвалж нь төр болон төрийн эрх мэдлийг хуулиар хязгаарлах гэсэн оролдлоготой холбоотой хэмээн үздэг. Түүхээс үзэхэд иргэн хүн ердийн хууль болон хаад дээдсийн зарлиг номлолд захирагдаж ирсэн.

хамгаалалтын механизмын үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болсон үндсэн хуулийн шүүх, үндсэн хуулийн хяналтын зөвлөл зэрэг хяналтын мэргэшсэн тусгай байгууллага байдгийг бусад орны туршлагаас харж болно.¹⁰ Орчин үед үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавьдаг байгууллагыг дараах үндсэн гурван тогтолцоонд хуваан авч үзэж болно. Үүнд:

а) **“Америкийн” тогтолцоо** – үндсэн хуулийн тусгай буюу дагнасан шүүх байдаггүй, харин дээд шүүх болон бусад шүүхүүд үндсэн хуулийг тайлбарлах, хууль, эрх зүйн бусад актууд үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих эрхтэй.¹¹

б) **“Австри-германы” тогтолцоо** – үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих асуудал нь дагнасан байгууллага буюу үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээнд багтдаг.¹²

в) **“Францын” тогтолцоо** – үндсэн хуулийн хяналтыг ердийн шүүхүүд, эсхүл дагнасан үндсэн хуулийн шүүх бус, харин төрийн байгууллага хэрэгжүүлдэг.¹³

Харин дээдэс тэр болгон хуульд адил захирагдаж ирсэнгүй. Иймд төр түүний дээдсүүд солигдож байсан ч хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Үндсэн хууль хүн төрөлхтөнд хэрэгцээтэй болох нь олон талаар нотлогдож ирсэн юм. Амьдрал дээр Үндсэн хуультай болсон ч Үндсэн хуулиа зөрчих хандлага төрийн эрх мэдэлтнүүдийн дотор ажиглагдсаар ирсэн. Хүн төрөлхтөн энэ бүхнээс үүдэж Үндсэн хуулийн хяналт буюу Үндсэн хуулийн шүүх гэсэн шинэ ойлголтыг төрийн тогтолцоонд зайлшгүй байх ёстой гэж үзсэн. Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийг төрийн эрх мэдэлтнээс хамгаалах, чандлан сахиулах үндсэн үүрэгтэй бөгөөд энэ ч үүднээс шүүхгүй Үндсэн хууль бол шүдгүй арслантай адил гэсэн хэлц үг европт дэлгэрсэн байдаг. Австри Улсаас эхтэй Үндсэн хуулийн шүүх өнөөдөр европын ихэнх оронд байгуулагдаад зогсохгүй дэлхийн бүх тивд түүний дунд Ази тивийн ихэнх оронд үүд хаалгаа нээгээд байна (Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт). Уб, 2017, хууд. 11).

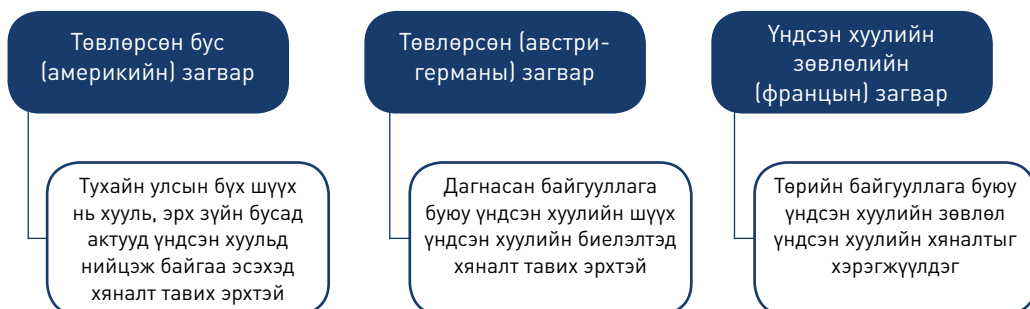
¹⁰ Хэдийгээр Үндсэн хуулийн хяналтын орчин үеийн ойлголт 1803 онд АНУ-д Мэрбюри Мэдисоны эсрэг хэргийг шийдвэрлэхэд бий болсон гэдэг ч Европод 1920-иод онд, Ази тивийн анхны Үндсэн хуулийн шүүх 1947 онд үүсчээ. Улмаар 21 дүгээр зуун гараад ихэнх нь байгуулагдсан байна.

¹¹ АНУ-ын загвар нь дараах хоёр хувилбартай билээ. Эхний хувилбараар, үндсэн хуулийн хяналтыг бүх шатны ердийн шүүхүүд гүйцэтгэдэг (АНУ, Япон, Филиппин, Скандинавын орнууд). Өөрөөр хэлбэл, аль ч шатны шүүх нь тухайн эрх зүйн акт үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй. Гэхдээ гагцхүү дээд шүүхийн шийдвэр нь бүх шатны шүүхүүдийн хувьд заавал биелүүлэх хүчин чадалтай байдаг. Ердийн шүүхүүдээр хэрэгжүүлж буй үндсэн хуулийн хяналтыг төвлөрсөн бус үндсэн хуулийн хяналт гэдэг. Өөр хэсэг бүлэг оронд (Гана, Намиби, Папуа - Шинэ Гвиней, Шриланк, Эстон) үндсэн хуулийн хяналтыг гагцхүү дээд шүүх нь хэрэгжүүлнэ. Ийм хяналтыг төвлөрсөн хяналт гэнэ.

¹² Энэ загвар нь дэлхийд нэлээд өргөн тархсан бөгөөд Ром-Германы (эх газрын) эрх зүйн бүлд багтах орнуудын хувьд нэлээд тохиромжтой билээ. Учир нь Ром-Германы эрх зүйн бүлд багтах орны шүүгчид нь карьерын шүүгчид байдаг учраас анхнаасаа зөвхөн эрх зүйн шинж чанартай маргаан шийдвэрлэх чиглэлээр бэлтгэгддэг. Тэгвэл аливаа хууль, эрх зүйн бусад акт, түүнчлэн дээд албан тушаалтны үйл ажиллагаа нь үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаар үүссэн маргаан нь эрх зүйн гэхээсээ илүү улс төрийн шинжтэй маргаан байдаг. Ийм нарийн төвөгтэй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд шүүгчид эрх зүйн өндөр мэдлэг, мэргэжилтэй байхаас гадна иргэний эр зоригтой, төрийн бодлогын хэмжээнд сэтгэдэг, үндсэн хуулийн эрх зүйгээр дагнан мэргэшсэн хуульч, улс төрч байх учиртай. Ром-Германы эрх зүйн бүлийн орнуудад шүүгч бүр ийм байж чадахгүй. Харин ганц дагнасан шүүхийг ийм хүмүүсээр бүрдүүлэх боломж аль ч оронд байдаг нь ойлгомжтой.

¹³ Ийм байгууллагын сонгодог жишээ нь Франц улсын үндсэн хуулийн зөвлөл мөн. Энэ загварын гол онцлог нь үндсэн хуультай холбогдсон аливаа асуудал, маргааныг шүүх бус гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэрлэдэг бөгөөд дээрхи хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх талаар хуулиар тогтоосон нарийн процедур байдаггүй. Францын үндсэн хуулийн зөвлөлийн шийдвэр нь эцсийн шийдвэр болж чаддаггүй. Ийм ч учраас энэ загвар нь өмнөх загваруудтай харьцуулбал ихээхэн дутагдалтай гэж үздэг.

Зураг 4. Үндсэн хуулийн хяналтын загварууд



Нэгэнт Монгол Улс үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын загваруудаас төрөлжсөн шүүхийн хэлбэр буюу үндсэн хуулийн шүүхийн загварыг сонгосон учир энэ загварт түлхүү анхаарал хандуулах нь зүйтэй гэж судалгааны баг үзсэн юм.

Эн тэргүүнд төрийн тогтолцоонд үндсэн хуулийн шүүх ямар байр суурь эзлэж байгааг тодорхойлох нь чухал. Үндсэн хуулийн шүүхүүд аль нэг төрийн байгууллагын даалгавраар бус, Үндсэн хуулиар түүнд оногдуулсан үүргүүдийг хэрэгжүүлдэг. Үндсэн хуулийн шүүхүүдийг байгуулж, ажиллуулж байгаагийн зорилго нь тухайн улсын үндсэн хуульд байгуулал, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн тогтолцооны тогтвортой байдал, зүй зохистой ажиллагаатай холбоотой Үндсэн хуулиар тунхаглан баталгаажуулсан дээд үнэт зүйлсийг хангахад оршино (М.В.Баглай нар, 1996, хууд. 414).

Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуулийн эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх зориулалт бүхий төрөлжсөн шүүх юм. Үндсэн хуулийн маргааны цөм нь Үндсэн хуулийг хэрхэн тайлбарлан хэрэглэх тухай асуудал байдаг (Бланкенагель, 1989, хууд. 102).

Үндсэн хуулийн шүүхийн үндсэн үүрэг нь нэгдүгээрт, тухайн улсын бүхий л нутаг дэвсгэрт, эрх зүйн бүх субъектад хамааруулан үндсэн хуулийг дээдлэх ёсыг хангахад оршино (Витрук, 1998, хууд. 85). Хоёрдугаарт, үндсэн хуулийн шүүхүүд улс төрийг эрх зүйд захируулах, өөрөөр хэлбэл аливаа улс төрийн шийдвэр, арга хэмжээ нь үндсэн хуулийн зарчим, шаардлага, хэлбэрт нийцүүлэхийг хангах үүргийг хүлээсэн төрийн цорын ганц байгууллага мөн. Нөгөөтэйгүүр, шүүхийн хувьд эдгээр байгууллага нь аливаа маргааныг гагцхүү эрх зүйн шаардлагад үндэслэн шийдвэрлэх учиртай. Түүнээс бус, тухайн өдрийн улс төрийн зорилго, зүй зохист байдал нь үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөх ёсгүй (М.В.Баглай, 1998. хууд. 635).

Үндсэн хуулийн шүүх бий болсон цагаас түүний мөн чанарын тухай, түүнчлэн төрийн эрх мэдлийн чухам аль салаа мөчирт хамааруулах эсэх асуудал бүрхэг



байсаар ирэв. Эдгээр шүүх нь ердийн шүүхүүдтэй олон талаараа төстэй. Нэгд, аль алиных нь эрх зүйн байдлыг үндсэн хуулиар тогтоодог. Хоёрдугаарт, тэдгээр шүүхүүд үйл ажиллагааны хувьд болон санхүүгийн хувьд бие даасан, хараат бус байдаг. Гуравдугаарт, үндсэн хуулийн шүүхийн ч, ердийн шүүхийн ч үйл ажиллагаа хэрэг хянан шийдвэрлэх журмаар нарийвчлан зохицуулагдсан байдаг. Энэ нь үндсэн хуулийн шүүхийг ердийн шүүхүүдтэй ижил төстэй болгодог. Дөрөвдүгээрт, шүүхийн хүчин төгөлдөр болсон шийдвэр эцсийн байдаг бол үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр гармагцаа хүчин төгөлдөр, заавал биелэгдэх хүчинтэй байдаг. Нөгөөтэйгүүр үндсэн хуулийн шүүхийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүргийн талаарх зохицуулалт нь ердийн шүүхийнхээс өөрөөр тогтоогдсон нь тэдгээрийг шүүх эрх мэдлийн байгууллага гэж үзэхэд зарим талаар эргэлзээ төрүүлдэг нь ажиглагддаг. Тухайлбал, үндсэн хуулийн шүүх нь зарим оронд шүүхийн тогтолцоонд багтдаг боловч тус байгууллага шүүхийн тогтолцооноос гадуур оршиж, үйл ажиллагаагаа явуулдаг зохион байгуулалттай улс орон ч цөөнгүй байдаг. Иймд зарим оронд үндсэн хуулийн шүүхийн байр суурийн асуудал шүүхэд хүрч байж шийдвэрлэгдэж байв.¹⁴

Монгол Улсад ч ялгаагүй, бүр Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж, батлуулсан үйл явцад Их цаазын¹⁵ цэцийн байр суурийн асуудал нэлээд маргаантай байсан нь харагддаг. БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссын дарга П.Очирбат БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын чуулганы 2 дугаар хуралдаанд тавьсан “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай” итгэлдээ: “Их цаазын цэц буюу Үндсэн хуулийн шүүх аль эрх мэдэлд багтах, чиг үүрэг нь хаана хамааралтай байх вэ? гэдэг асуудал нэлээд маргаантай байв” гээд зарим хүмүүс орон тоо хэмнэх, шүүх эрх мэдлийг нэг байгууллагад төвлөрүүлэх ач холбогдлыг харгалзан үндсэн хуулийн хяналтын үүргийг Дээд шүүхэд өгөх нь зүйтэй гэж үзсэн бол энэхүү онцгой үүргийг эрүү, иргэн, захиргааны болон бусад хууль зөрчсөн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэдэг буюу хянадаг Дээд шүүхэд харьяалуулах нь асуудлын мөн чанарыг үл харгалзсан хэрэг болно. Иймд Улсын Бага Хурал олонхийн саналаар Их цаазын цэцийг Монгол Улсын шүүхийн тогтолцонд, тэгэхдээ бие даасан үүрэг, бүтэцтэй байлгах, өөрөөр хэлбэл, шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Их цаазын цэц, Дээд шүүх, бусад шүүхээс бүрдэх тухай тэмдэглэжээ. Харин Ардын Их Хурлаар Их цаазын төслийг хэлэлцэх явцад депутатуудын олонхийн саналаар Цэцийг шүүхийн хэсгээс салгаж, тусад нь байршуулахаар шийдвэрлэжээ.¹⁶ Үндсэн хуулийн цэцийг Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл” гэсэн дэд хэсгээс тусад нь байршуулсан, шүүх бус Цэц гэж тухайлан нэрлэснээс болж энэ байгууллага ер нь шүүх мөн эсэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын бүрэлдэхүүнд багтдаг

¹⁴ Чехийн Үндсэн хуулийн шүүх 1995 онд энэ асуудлыг шүүх хуралдаанаар авч хэлэлцээд, Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүхийн тогтолцооноос гадуур орших бие даасан байгууллага гэж тодорхойлжээ.

¹⁵ Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах шатанд Үндсэн хуулийг Их цааз гэж нэрлэж байсан.

¹⁶ “Шүүх эрх мэдэл”-ийг Гуравдугаар бүлгийн “Дөрөв” гэсэн дэд хэсэгт, Үндсэн хуулийн цэцийг Тавдугаар бүлэгт тус тус байршуулжээ.

эсэхэд эргэлздэг эрдэмтэн судлаачид мэр сэр тааралддаг. Нөгөөтэйгүүр үндсэн хуулийн шүүх ердийн шүүхээс олон шинжээрээ зарчмын хувьд ялгаатай байдаг нь ийнхүү төрийн байгууллагын тогтолцоонд түүний эзлэх байр суурийн талаар дотоод, гадаадад мэтгэлцээн явагдахад хүргэсэн. Иймд энэхүү ялгаатай талыг тодруулах нь зүйтэй болов уу.

Доорх хүснэгтээр ердийн шүүх ба үндсэн хуулийн шүүхийн ялгааг харуулахыг зорьсон болно.

Хүснэгт 8. Ердийн ба төрөлжсөн шүүхийн ялгаа

№	Ердийн шүүх	Төрөлжсөн (үндсэн хуулийн) шүүх
1	Ердийн шүүхүүд шүүхийн тогтолцоог бүрдүүлнэ	Зарим оронд үндсэн хуулийн шүүхийг шүүхийн тогтолцоонд оруулдаг боловч түүн дотор бие даасан байдалтай байна
2	Дээд шүүхийн шүүгчдээс бусад шүүгч нарыг төрийн тэргүүн томилно	Үндсэн хуулийн шүүхийг бүрдүүлэхэд ихэвчлэн төрийн хэд хэдэн институт оролцоно ¹⁷
3	Гишүүд нь бүх насаар томилогддог	Гишүүд тодорхой хугацаагаар томилогддог буюу сонгогддог, зарим оронд улиран томилогдох буюу сонгогдох боломжтой ¹⁸

¹⁷ Тухайлбал, Ангол, Албани, Армени, Болгар, Колумби, Гүрж, Литв, Индонези, Итали, Серби, Украин зэрэг улсад тухайн улсын парламент, төрийн тэргүүн, шүүх нь үндсэн хуулийн шүүхийг бүрдүүлэхэд оролцдог. Солонгос улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь 9 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд тэдгээрээс гурвыг нь ерөнхийлөгч, гурвыг нь Дээд Шүүхийн ерөнхий шүүгч, гурвыг нь Үндэсний хурал санал болгож, парламент томилдог бол Испанид хаан нь үндсэн хуулийн шүүхийг бүрдүүлэхдээ парламентын доод танхимын гишүүдийн саналаар 4 шүүгчийг, дээд танхимын гишүүдийн саналаар 4 шүүгчийг, засгийн газрын саналаар 2 шүүгчийг, шүүхийн дээд зөвлөлийн саналаар 2 шүүгчийг тус тус томилдог. Гэхдээ үндсэн хуулийн шүүгчдийг төрийн тэргүүн (Өмнөд Африк, Замби), парламент (Хорват, Унгар, Хойд Македони, Перу, Польш зэрэг), эсхүл бүх нийтийн сонгуулиар (Боливи) сонгодог буюу томилдог улсууд ч бий. Эдгээр байгууллагыг бүрдүүлэх эрхийг төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй хэд хэдэн байгууллагад олгосон нь нэг талаас тэдгээрийн бие даасан хараат бус байдлыг аль болох баталгаатай хангах, нөгөө талаас улс төрийн хүчний харьцааг зохих ёсоор илэрхийлэх бололцоо олгох агуулгатай юм.

¹⁸ Төрөлжсөн байгууллагын гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа ердийн шүүгчдийг бодвол хязгаартай байдаг. Ихэнх оронд үндсэн хуулийн шүүгчдийн томилолтын хугацаа нь 12 жилээс илүүгүй байдаг. Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавьдаг төрөлжсөн байгууллагын гишүүдийн томилолтын хугацааг ийнхүү хязгаарладаг нь цаанаа учиртай юм. Уг байгууллагын шийдвэрлэж буй хэрэг, маргаан нь зайлшгүй төрийн бодлогын асуудалтай холбоотой байдаг бөгөөд энэ утгаараа улс төрийн асуудал байдаг. Ийм асуудалтай хэт удаан зууралдсан хүн асуудалд хараат бус байдлаар хандах чадвараа аажимдаа алдаж, аль нэг улс төрийн хүчинд үйлчилж эхлэхийг бүрмөсөн үгүйсгэх аргагүй.

¹⁹ Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавьдаг төрөлжсөн байгууллагын гишүүд нь бусад шүүгчдийн адил заавал хуулийн дээд боловсролтой карьерын шүүгчид байх албагүй. Уг байгууллагын гишүүнээр хууль зүйн их, дээд сургуулийн профессорууд, төрийн албан хаагчид, улс төрийн зүтгэлтнүүд, бүр хууль зүйн дээд боловсрол, мэргэжилгүй хүмүүс ч томилогдож буюу сонгогдож болдог. Харин Австри болон ХБНГУ-ын үндсэн хуульд зааснаар, үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр заавал хуулийн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ он удаан жил ажилласан хүмүүс байх ёстой.

²⁰ Гагцхүү Румын, Эквадор зэрэг улс үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавьдаг байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг үл зөвшөөрөх эрхийг парламентад олгосон юм. Өөр нэг арга нь үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавьдаг байгууллага нь тухайн акт үндсэн хуулийг зөрчиж байгааг тогтоогоод түүнийг түр хугацаагаар хүчинтэйд тооцох шийдвэр гаргадагт оршино (ХБНГУ, Өмнөд Африкийн БНУ зэрэг). Энэ хугацаанд парламент нь актынхаа зөрчлийг арилгах үүрэг хүлээнэ. Хэрэв парламент уг актад нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар зөрчлийг арилгах юм бол тэр нь цаашдаа ч хүчин төгөлдөр үйлчилнэ. Харин ингээгүй бол уг хууль хүчингүй болсонд тооцогдоно.



4	Зөвхөн тодорхой хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Маргаан үүсгэхийн тулд ямар нэг тодорхой хэрэг, маргаан, эсхүл үндэслэлийг шаардана.	Зарим оронд тодорхой хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой, гэхдээ дийлэнх оронд тодорхой бус (хийсвэр) хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Эрх бүхий субъектээс хүсэлт ирүүлснээр маргаан үүсдэг.
5	Шүүхүүд шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ	Зарим оронд үндсэн хуулийн шүүхийг шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын тоонд оруулдаг боловч ихэнхдээ шүүх эрх мэдлээс гадуур байлгана
6	Шүүгчид нь дээд боловсрол, мэргэшилтэй хуульчид байна	Ихэнх оронд гишүүд нь заавал хуульч байх албагүй ¹⁹
7	Зөвхөн мөрөөр хяналт хэрэгжүүлнэ	Зарим оронд мөрөөр хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой
8	Шүүхүүд эрх зүйн хэрэг маргааныг шийдвэрлэх үүрэгтэй	Үндсэн хуулийн шүүхүүд үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй
9	Доод, дунд шатны шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах буюу хяналтын журмаар өөрчилж буюу хүчингүй болгох боломжтой	Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр дийлэнхдээ гармагцаа хүчин төгөлдөр болж, заавал биелэгдэх шинжийг агуулна ²⁰

Үүнээс гадна үндсэн хуулийн шүүхийг ердийн шүүхээс ялгаатайгаар авч үзэх нэг том онцлог байдаг нь үндсэн хуулийн мөн чанартай шууд холбоотой. Үндсэн хууль бол эрх зүйн дээд хүчин чадалтай акт төдийгүй улс төрийн чиг баримжааг тодорхойлсон баримт бичиг. Энэ ч утгаараа Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих эрх бүхий Үндсэн хуулийн шүүх бол улс төрөөс хараат бус ажиллах ёстой болохоос улс төрд хамааралгүй байгууллага биш. Яагаад гэвэл Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр бол улс төрийн хүрээнд хамгийн хүчтэй нөлөө үзүүлдэг эрх зүйн акт юм. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэц улс төрийн намуудын зөвшилцлийн үндсэн дээр батлагдсан Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн тодорхой заалтуудыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн утгаар нь хүчингүй болгож байв. Улс төрд үүнээс хүчтэй нөлөө үзүүлэх байгууллага өнөөгийн засаглалын төвшинд байхгүй. Үндсэн хуулийн шүүх улс төрийн намуудаас ялгаатай нь Үндсэн хуулийг улс төрийн нүдээр биш мэргэжлийн өндөр төвшинд хуулийн нүдээр харж, тайлбарладаг орших юм. Улс төрчид өөрсдийн санаанд үл нийцсэн шийдвэрээ хамгаалахын тулд Үндсэн хуулийн шүүх буруу шийдвэр гаргалаа, улс төрийн захиалга биелүүлж байна гэх мэтээр довтлох явдал цөөнгүй тохиолдох боловч энэ нь Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээний хүрээнд анхаарлаа хандуулаад байх хэмжээний сэдэв болж чаддаггүй билээ.

Үндсэн хуулийн хяналт яригдах бүр төрийн эрх мэдэл хуваарилалт байнга хөндөгддөг нь санамсаргүй зүйл огт биш. Эрх мэдэл хуваарилалтын эх сурвалж нь аль ч оронд Үндсэн хууль байдаг. Гэтэл Үндсэн хуулиар олгосон эрх мэдлийг өргөтгөх, эсхүл бусдын эрх мэдлээс танах, хүрээ хэмжээнээс халих аль аль нь Үндсэн хуулийн хяналтад өртөх учиртай. Хэрвээ Монгол

Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүдийг анхааралтай судалбал Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын хүрээнээс хальсан, эрх мэдэл нэмж авсан цөөнгүй шийдвэр хүчингүй болсныг олж харж болно. Үүнийг Монгол Улсад Үндсэн хуулийн хяналт бодитой хэрэгжиж буйн нотолгоо гэж үзэж болно (Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017, хуудсд. 11-15).

Гадаад улсад төрийн тогтолцоонд үндсэн хуулийн шүүхийн эзлэх байр суурийн талаарх маргаанд дүн шинжилгээ хийвэл ерөнхийдөө гурван хандлага ажиглагддаг. Эхний хандлагаар, үндсэн хуулийн хяналт нь гагцхүү шүүх эрх мэдлийн хүрээнд явагдах тул уг хяналтын тухай заалтуудыг үндсэн хуулиудын аль хэсэг, бүлэгт байрлуулснаас үл хамааран тэдгээр нь шүүх засаглалын салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг мөн гэж зарим судлаачид үзэж байхад, өөр нэг хэсэг нь үндсэн хуулийн хяналтыг төрийн засаглалын гурван салаа мөчрөөс тусад нь гаргадаг. Тэдгээр судлаачдын үзэж байгаагаар, үндсэн хуулийн хяналт нь үндсэн хуулийн биелэлтийг хэлбэрэлтгүй хангах баталгаа болсноор засаглалын салаа мөчрүүдийг хооронд нь зохицуулан тэнцвэржүүлж, улс төрийн хямрал гаргах явдлаас урьдчилан сэргийлэх үүрэгтэй. Харин гурав дахь хандлагыг баримтлагчид нь үндсэн хуулийн хяналтыг нийгэмд бие даан оршиж буй дөрөв дэх эрх мэдэл буюу хяналт шалгалтын эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үздэг (Шульженко, 1995, хуудсд. 15-16, Чиркин, 1993, хуудсд. 11-12).

Үүнтэй холбогдуулан, асуудлын гогцоог улс улсын үндсэн хуулийн зохицуулалтаас хайвал дээр болов уу. Эдгээр улс үндсэн хуулийн шүүхийг Үндсэн хуулийн аль бүлэгт байрлуулсан, бүр тодруулбал “Шүүх эрх мэдэл” хэсэгт байрлуулсан эсэх нь анхаарал татдаг.

Хүснэгт 9. Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл бүлэгт байрлуулсан эсэх

№	ҮХ дахь зохицуулалт	Улсын нэр	Тоо	Хувь
1	“Шүүх эрх мэдэл” бүлэг дотор зохицуулсан	Армени, Азербайжан, Бахрейн, Беларус, Конго (ардчилсан), Гүрж, Герман, Индонез, Латви, Люксембург, Мальт, Палестин, ОХУ, Сомали, Өмнөд Африк, Тайвань, Тажикистан, Узбекистан, Замби, Зимбабве	20	28.2
2	“Шүүх эрх мэдэл” бүлэг дотор тусдаа дэд бүлгээр зохицуулсан	Ангол, Боливи, Колумби, Конго, Чех, Египет, Лихтенштейн, Мадагаскар, Нигер, Польш, Сейшелл, Словак, Судан, Суринам, Танзани, Тунис, Турк, Уганда	18	25.3



3	Бие даасан бүлгээр зохицуулсан	Албани, Австри, Бельги, Бенин, Босни Герцеговин, Болгар, Төв Африкийн БНУ, Чили, Хорват, Кипр, Эквадор, Габон, Унгар, Итали, Йордан, Косово, Литв, Македони, Мали, Молдов, Монтенегро, Перу, Португали, Өмнөд Солонгос, Румын, Сан Томе ба Принсипи, Серби, Словени, Испани, Сири, Таиланд, Того, Украин	33	46.5
	Дүн		71	100

Хүснэгтийн өгөгдлөөс харвал, зарим орны үндсэн хуулиудад үндсэн хуулийн шүүхтэй холбогдсон эрх зүйн зохицуулалтыг шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон бүлэг, хэсгүүдэд тусгасан байна. Харин Үндсэн хуулийн шүүхийг тогтоосон улсуудын тал шахам хувь нь тусдаа бүлгээр зохицуулжээ.

Үндсэн хуулийн шүүхтэй холбоотой заалтуудыг Үндсэн хуулийн аль бүлгээр зохицуулсан нь чухал үзүүлэлт мөн боловч үндсэн хуулийн шүүхийг шүүх эрх мэдэлд шууд ба шууд бусаар хамааруулсан улс хэд байгаа нь яах аргагүй анхаарал татах асуудал юм.

Хүснэгт 10. Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн эсэх

ҮХ дахь зохицуулалт	Улсын нэр	Тоо	Хувь
Үндсэн хуулийн шүүхийг шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг гэж шууд заасан	Азербайжан, Конго (ардчилсан), Кипр, Габон, Гүрж, Герман, Зимбабве, Мальта, Өмнөд Африк, Нигер, Сейшелл, Сомали, Тажикистан	13	17.3

Хүснэгт харвал үндсэн хуулийн шүүхтэй 75 улсаас 13 буюу 17.3 хувь нь эдгээр шүүхийг шүүх эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгууллагын тоонд оруулдаг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Цэцийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг бие даасан бүлгээр зохицуулсан, Цэцийг шүүхийн үндсэн тогтолцоонд оруулаагүй, Дээд шүүх бүх шүүхийн хувьд заавал биелэгдэх эцсийн шийдвэр гаргана гэж заасан боловч Цэцэд мөн эцсийн шийдвэр гаргах эрх олгосон зэрэг асуудлууд байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл” дэд хэсэгт “Монгол улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ” (Дөчин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно” (Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), “Монгол Улсын дээд шүүх бол шүүхийн дээд байгууллага мөн...” (Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг), “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байх бөгөөд түүнийг бүх шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлнэ” (Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг) гэж тус тус заасан.

Тэгвэл Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” хэмээх Тавдугаар бүлэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” (Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг) гэж заажээ. Энэ заалтаас үзэхэд Үндсэн хуулийн Цэц нь Үндсэн хуульд дээд хяналт тавихаас гадна түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх нь Үндсэн хуулиар олгогдсон статус учраас Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болдог.

Үндсэн хуулийн цэц хараат бусаар ажиллах бүхий л боломжийг бий болгох түүнд улс төр, эдийн засгийн ямар ч дарамт шахалт үзүүлэхгүй байх, үйл ажиллагааны хэвийн нөхцөлийг бүрнээ хангах явдал нь Үндсэн хуульд ёсыг төлөвшүүлэх үйл явцын нэгээхэн хэсэг гэж үзэж болно. Ийм учраас шүүхийн нэгэн адил хараат бус байх зарчмыг тусгасан.

Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Цэц, түүний гишүүний бие даасан, хараат бус байдлыг Үндсэн хууль, бусад хуулиар хангадаг. Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 2 болон 3 дахь хэсэгт Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүн үүргээ гүйцэтгэхдээ гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон баталгаагаар хангагдана гэж заасан. Харин Үндсэн хуулийн Цэцийн дарга, гишүүд хууль зөрчсөн нь нотлогдвол Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно.

Үндсэн хуулийн цэц улс төрийн байгууллага биш тул шийдвэртээ улс төрийн дүгнэлт хийх ёсгүй. Гэвч Үндсэн хуулийн цэцийн авч хэлэлцэж буй маргааны дотор Сонгуулийн тухай хууль, Улсын Их Хурлын тухай хууль зэрэг олон хуультай холбоотой улс төрийн шинж чанартай эрх зүйн маргаан цөөнгүй тохиолддог бөгөөд энэхүү эрх зүйн маргаан нь цаанаа улс төрийн үр дагаврыг хадгалж байдаг. Тийм шийдвэрийн үр нөлөө нь ч улс төрд нөлөөлөхүйц шинжтэй байдаг. Иймд Цэцийн гишүүдийг хуулиар улс төрийн намаас түдгэлзүүлдэг.

Үндсэн хуулийн Цэцийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа нь төрөлжсөн шүүхийн нийтлэг жишигт бүрэн нийцдэг. Цэц үйл ажиллагаандаа хэнээс ч хараат бус байх, Монгол Улсын Үндсэн хуульд захирагдах, гишүүд эрх тэгш байх, асуудлыг шударга шийдвэрлэх, үйл ажиллагаа ил тод байх үндсэн зарчмыг баримтлахаас гадна аливаа байгууллага, албан тушаалтан, иргэн Цэц, түүний гишүүний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөхийг хориглоно гэсэн зарчмыг удирдлага болгоно.

Цэцийн гишүүнчлэлтэй холбоотой зохицуулалт төрөлжсөн шүүхийн зарчмаар явагддаг.²¹

²¹ Цэцийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жилээр хязгаарлагддаг, тэдгээрийг төрийн гурван институт (9 гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг нь Ерөнхийлөгч, гурвыг нь Улсын Дээд шүүх) санал болгож парламент

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн анхны дарга, доктор Г.Совд “Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтыг тодорхойлдог нэг чухал шалгуур бол түүний объект юм. Харин тус объектыг харьяалагдах субъектээс гаргаж байгаа акт болон албан тушаалтны зан төлөв гэж 2 ангилан үзэж болно” гэжээ (Совд Г, 2007, хуудсд. 93-94). Цэц Улсын Их Хурлаас гаргаж буй хууль, бусад шийдвэр, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, бусад шийдвэр, Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүн, Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар гаргасан шийдвэрүүд хамаарах бөгөөд эдгээр актууд Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянахын зэрэгцээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүд, Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын Ерөнхий прокурор үйлдэл, үйл ажиллагаагаараа Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргааныг хянан үзэж, дүгнэлт гаргадаг. Мөн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоох эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх эдэлдэг.

Үндсэн хуулийн Цэц Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих чиг үүргээ үндсэн хуулийн тухай маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаагаар хэрэгжүүлдэг. Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг хуульд заасан тодорхой эрх бүхий субъектын санаачлагаар авч хэлэлцдэг. Цэц хуулиар өөрт харьяалагдах маргаан бүрийг хянан үзээд уг маргаан Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаар эхний хуралдаанаас гаргах шийдвэрээ дүгнэлтийн хэлбэрээр гаргаж, Улсын Их Хуралд оруулах бөгөөд Улсын Их Хурал чуулганы хуралдаанаараа Цэцийн гаргасан дүгнэлтийг зөвшөөрсөн, эсхүл зөвшөөрөхгүй байгаа талаар тогтоол гаргадаг. Хэрэв Цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн шийдвэр гаргасан бол Цэц их суудал бүхий хуралдаанаар дахин хянан шийдвэрлэж, эцсийн шийдвэрийг тогтоолын хэлбэрээр гаргана.²² Ийнхүү Үндсэн хуулийн Цэц тодорхой асуудлаар эцсийн шийдвэр гаргаснаар түүний дагуу Үндсэн хуульд харшилсан хууль тогтоомж шууд хүчингүй болно. Хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэц шүүх мөн, биш гэсэн өнгөц яриа гарч байсан ч шүүх болохыг нь гадаадын болон дотоодын судлаачид нийтээр дэмждэг. Тухайлбал профессор Б.Чимид “онцгой статус бүхий дагнасан шүүх”,

томилдог, Цэцийн гишүүнд тодорхой шаардлага тавигддаг (хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, эрүүгийн ял шийтгэлгүй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн байх), түүнчлэн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд засаг захиргаа, нам, улс төрийн болон худалдааны үйл ажиллагаа эрхэлж, үйлдвэрчний эвлэлийн удирдах ажил эрхлэхийг хуулиар хориглодог, даргаа гишүүд дундаасаа гурван жилийн хугацаагаар олонхийн саналаар сонгодог.

²² Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бага суудал 3, дунд суудал 5, их суудал 7-9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Цэцэд ирсэн өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг үндэслэн маргаан үүсгэх эсэх тухай Цэцийн гишүүний шийдвэрийн талаар гаргасан гомдлыг гурван гишүүний бүрэлдэхүүнтэй, Цэцийн хуралдаанд оруулахаар маргаан үүсгэн шалгасан бүх асуудлыг анхлан шийдвэрлэх хуралдааныг 5 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй, Цэцийн хуралдаанаас гаргасан дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөөгүй, урьд шийдвэрлэсэн маргааны талаар шинэ учир байдал илэрсэн, Цэцийн нийт гишүүдийн олонхийн саналаар дахин хянаж, эцэслэн шийдвэрлэх хуралдааныг бүрэн бүрэлдэхүүнтэй, хэрэв энэ тохиолдолд зарим гишүүн хүндэтгэн үзэх шалтгаанаар хуралдаанд оролцох боломжгүй бол Цэц маргааныг долоогоос доошгүй гишүүний бүрэлдэхүүнтэй тус тус хийдэг.

профессор Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэг Үндсэн хуулийн байгууллага болох Үндсэн хуулийн шүүх”²³, академич Ж.Амарсанаа “төрөлжсөн шүүх”²⁴ гэж үзсэн. Доктор Н.Жанцан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц шүүх гэдэг утгаар нь олон улсын жишигт нийцүүлэн түүний бүтэц, зохион байгуулалт, эрх хэмжээг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон байна. Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх болгож байгаа үндсэн шинжийг дараах байдлаар тодорхойлж болох юм гэжээ. Үүнд: 1. Цэц маргааныг магадлан шийдвэрлэдэг байгууллага (Үндсэн хуулийн 64.1). Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих чиг үүргээ Үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаагаар хэрэгжүүлнэ. 2. Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн маргааныг зөвхөн өргөдөл, мэдээллийн үндсэн дээр буюу эрх бүхий тодорхой субъектын хүсэлтээр авч үзнэ. Өөрөөр хэлбэл өөрийн санаачилгаар маргааныг авч шийдвэрлэхгүй (Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2). 3. Шийдвэрлэж байгаа маргааны талаар эцсийн шийдвэр гаргана (Үндсэн хуулийн 66.3). Үндсэн хуульд ёс, Үндсэн хуулийг дээдлэх болон хуулийг сахин биелүүлэх, хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явдлыг хангах шаардлагаас урган Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хууль зүйн хүчин чадлыг Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 4, Жаран долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тодорхойлсон байдаг. Эдгээр заалтаас үзэхэд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр нь: а) заавал биелэгдэх б) давж заалдахгүй буюу эцсийн байх в) гармагцаа хүчин төгөлдөр үйлчлэх зэрэг гол шинжүүдтэй болно. Дээрх дурдсан 3 шинж нь Цэцийн шийдвэрийн хүчин чадлыг тодорхойлоод зогсохгүй Цэц бол шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага гэдгийн нэг үндсэн нотолгоо болдог хэмээжээ (Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт), 2017, хуудсд. 16-20). Эрдэмтэн Н.Лүндэндорж “Үндсэн хуулийн цэц... өнөөдөр аль эрх мэдэлд багтаж байгаа тухайд судлаачид маргаж, хүчээр аль нэг талд хамааруулж байгаа нь асуудал бодитой оршиж байгаагийн илэрхийлэл болж байгаа юм” гээд “эндээс үүсэж байгаа гол асуудал бол шүүхийн үндсэн тогтолцооны гадна байгаа Үндсэн хуулийн цэц үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байгаа нь шүүх эрх мэдлийн нэгдмэл байх зарчим алдагдаж байна гэж үзэхэд хүрнэ” гэжээ (Лүндэндорж, Н, 2017. хууд. 13).

Хэдийгээр Цэцийг шүүх эрх мэдэлд хамааруулах хандлага нь илт давамгайлж байгаа (Лүндээжанцан, Д, 2014. хууд. 352, Лүндэндорж, Н, 2010. хууд. 18²⁵, Н.Жанцан²⁶) боловч судалгааны багийн үзэж байгаагаар Цэц шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсэг мөн эсэх нь нээлттэй асуудал болж үлдсэн.

²³ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл. УБ, 2007, хууд. 26-27.

²⁴ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл. УБ, 2007, хууд. 82-84.

²⁵ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл. УБ, 2007, хууд. 318.

²⁶ Профессор Н.Лүндэндорж нар “шүүхийн үндсэн тогтолцооны гадна байгаа, бие даасан төрөлжсөн, шүүх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүнд хамаарах шүүх” гэж тодорхойлсон байна. Н.Лүндэндорж, Ч.Өнөрбаяр, М.Батсуурь. Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь: бодлогын судалгаа. Нээлттэй нийгэм форум. УБ, 2010, хууд. 18.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ШҮҮХ БАЙГУУЛЛАГЫН ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ: БҮРЭН ХАРААТ БАЙДЛААС БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ РУУ ШИЛЖИХ ҮЙЛ ЯВЦ

4.1. Шүүх бүрэн хараат байсан үе

4.1.1. Хаанаас хараат байсан үе

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр эрт дээр үеэс оршин байсан хаант улсууд өөрийн төрийн байгууллын тогтолцоог бүрдүүлэхдээ шүүхийн урьдач болсон зарга шийтгэх байгууллагыг ямар нэгэн хэлбэрээр байгуулж байжээ.²⁷

Эрдэмтэн судлаачдын тэмдэглэснээр эртний Дорно дахины шүүх эрх мэдэл хааны гарт төвлөрч байсан уламжлалын дагуу Монголын анхны төр Хүннүгийн Шаньюй улсын хамгийн дээд шатны шүүгч байв. Эзэн Шаньюй нь улс орны шинж чанартай хэргийн байдлыг шийдвэрлэхийн хамт баруун зүүн этгээд, төвийн хэсгийн ван нарын шийтгэсэн чухал хэргийг сонсож, хянаж шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчдийг томилдог байжээ (Монголын шүүхийн товчоон, 2011, хууд. 8). Мөн өмчийн болон гэр бүлийн харилцаатай холбоотой жижиг хэрэг маргааныг өвгөд, нэр хүнд бүхий хүнээр зөв бурууг ялгуулж шийдвэрлүүлж байсан өв уламжлал хадгалагдсаар байв (Монголын шүүхийн товчоон дам ишлэв, 2011). Тодруулбал энэ үед төрийн шүүх, мөн овгийн эеийн шүүх зэрэгцэн оршиж байсан гэж үзэх үндэс байна. Хятадын “Цянь хань шу” (Эртний Хан гүрний түүх) гэх түүхэн эх сурвалжид Хүннүгийн шүүхийн талаар дурьдахдаа “зүүн гарт хамаарагдах хауянь, баруунд орох лань, сүйбу овог нь шүүхийн хэргийг эрхлэн ял оноож, тэр тухайгаа шаньюйд амаар илтгэнэ, бичиг үйлддэггүй” хэмээн тэмдэглэжээ (Монголын шүүхийн товчоон, 2011, хууд. 8).

Хүннү гүрний шүүхийн тогтолцоо нь дараагийн Сүмбэ, Түрэг, Уйгар, Хятан зэрэг улс орнуудын шүүхийн тогтолцооны суурь хөрс нь болсон юм.

Их Монгол улсын үед Чингис хаан хэмжээгүй эрхт хааны хувьд гүйцэтгэх ба шүүн таслах дээд эрхийг эдлэхийн сацуу улсын дээд заргач буюу шүүгчийг томилж байв.²⁸

“Арван буянт номын цагаан түүх” хэмээх цаазын бичигт шүүгчийг хэрхэн сонгон шалгаруулах асуудлыг заасан нь буй. Тэнд “Хольцолгүй

²⁷ Эрдэмтэн Д.Лүндээжанцан, Ж.Болдбаатар нар “шүүх, шүүгчгүйгээр аливаа төрт улсууд оршин байгаагүй” гэх үзлийг шалгуур болгон Монголын шүүхийн түүхэн хөгжлийг үечлэн авч үзжээ (Лүндээжанцан, Болдбаатар, 1997, хууд. 9).

²⁸ 1206 оны хуралдааны явцаас үзэхэд Улсын Дээд Заргачийн тушаалыг бий болгож түүнд Шихихутугийг томилоод Чингис хаан: “Мөнх тэнгэрийн ивээлээр улс гүрнийг тохинуулахад чи үзэх нүд, сонсох чих болж яв. Бүх улсын доторх хулгайг цээрлүүлж, худлыг мохоож, үхүүлэх ёстойг үхүүлж, яллах ёстойг яллаж бай. Нийт улсын өмчийг хувааж, заргыг шийтгэж, түүнийгээ Хөх дэвтэрт бичиж дэвтэрлэгтүн. Надтай зөвлөж, Шихихутугийг шийтгээд, цагаан цаасан дээр хөх бичиг бичиж, дэвтэрлэснийг ургийн урагт хүртэл үүрд хэн ч бүү өөрчилтүгэй. Өөрчилсөн ардыг ялтан болгож шийтгэсүгэй” гэж зарлиг болжээ (Монголын нууц товчоо, 1957, хууд. 177).

шүүвээс заргачийн зэрэгт оруул. Таталгүй эрүүдвээс заргын зэрэгт оруул” хэмээн заргачийг сонгон шалгаруулахдаа түүний логик сэтгэлгээний буюу аливаа зүйлийн учир шалтгааныг тайлах ур чадвар, мөн дадлага туршлагыг харгалзахыг чухал болгожээ (Монголын шүүхийн товчоон, 2011, хууд. 49). Мөн “Судрын чуулган” түүхэн бүтээлд Их Монгол Улсын үеийн шүүгч буюу заргачид тавих шаардлагаас эхлэн хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэх процесс ажиллагааны зарчим, үндэслэл, журам, нотлох баримт цуглуулах, шалгах зэрэгт хамаарах олон цогц асуудлыг бичиж, тэмдэглэжээ (Рашид-ад Дин, 2002).

Юань гүрэнд хаан шүүхийн тухай хууль дүрмийг баталж, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагыг байгуулах, татан буулгах, шүүгчийг томилох, шүүхийн үйл ажиллагаанд дээд хяналт тавих, ял оногдуулах ялаас хэлтрүүлэх, хөнгөвчлөх онцгой эрхтэй байв (Монголын шүүхийн товчоон дам ишлэв, 2011). Юань гүрний шүүхийн тогтолцоо нь “монгол хүн монгол уламжлалаа, хятад хүн хятад хуулиа журамлах” бодлогын хүрээнд Монголын уугуул нутагт “Их засаг” хууль, Их Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо үйлчилж байв. Дотоод бичгийн яамны харьяанд Шүүх яам ажиллаж, шүүхийн хэргийг эрхэлж байжээ. 1265 онд дээд шүүхийн үүрэг гүйцэтгэгч заргач нарын дүрэм, заргачийн албан тушаалд монгол угсаатан байх журам тогтоосон нь Чингис хааны үеийн дүрмийн үргэлжлэл байжээ (Авирмэд нар, 1997, хууд. 34).

Манжийн үед цэрэг-захиргааны дэглэмийн салшгүй нэг хэсэг нь шүүх байв. Сумын занги, өртөөний харуулын захирал зэрэг нь тодорхой хэмжээнд шүүн таслах эрхтэй байв. Тэдний гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрснийг Аймгийн чуулган даргын газар шийдвэрлэдэг байжээ. Шүүн таслах ажиллагаа таван шатыг дамждаг байсан бөгөөд анхан шатанд хошууны Засаг хэрэг шийдвэрлэж байсан бол, дараагийн шатанд аймгийн чуулганы дарга, гуравдугаар шатанд Улиастайн жанжин, Хүрээ, Ховдын амбан (алах ял оногдуулсан хүнийг эдний сонорт хүргэнэ), улмаар дөрөвдүгээр шатанд Монгол Жургаанд хянуулж, тав дахь шатанд Манжийн эзэн хаанд мэдүүлж, эцсийн шийдвэр гаргадаг байжээ (Монголын шүүхийн товчоон, 2011, хууд. 103).

Монголчууд тусгаар тогтносон Богд хаант төр улсаа байгуулснаар бие даан хууль цаазыг боловсруулан гаргаж, өөрсдөө дангаараа шүүх цааз, заргыг эрхлэхийг зорилт болгожээ. Монгол улс манжийн ноёрхлыг халах, шинэ тулгар төрөө байгуулах Цагаагчин гахай жилийн хувьсгалын үр дүнд 1911 оны өвлийн тэргүүн сарын шинийн 9-нд мэндэлсэн Богдын Засгийн газрын анхны таван яамны нэг нь Шүүх таслах хэргийг бүгд захиран шийтгэх яам ажээ. Шүүх таслах бүгд захиран шийтгэх яамны үндсэн үүрэг нь тулгар байгуулагдсан төрийн эрх зүйн үндсийг боловсруулах, өөрөөр хэлбэл нийгмийн олон янзын харилцааг тусгаар болсны хувьд хэрхэн зохицуулах талаар хууль, дүрэм, Зарлиг санаачлан боловсруулж, Богд эзэн хаанаар батлуулах явдал байлаа (Монголын шүүхийн товчоон, 2011, хууд. 108). Түүнчлэн улсын



хэмжээний хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах, цагдан хорих бүхий л ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж хэрэг зөрчил үйлдэгч нарт ял оноон шийтгэх, мөн орон нутагт ажиллах заргач нарыг томилох, тэдний ажлыг удирдах чиг үүргийг боломжийн хэрээр хэрэгжүүлж байв. Богд хаант Монгол Улсын үед хошуу засаг, чуулган дарга, Ховд, Улиастай, Хиагтад суух хэрэг шийтгэх сайд, төрийн зарим холбогдох яам, Шүүх яам гэсэн шүүхийн олон шаттай тогтолцоо бүрэлдэн буй болжээ (Болдбаатар, Ж., Лүндээжанцан, Д, 1997. хууд. 186).

Дүгнэвээс, хаант улсад шүүн таслах дээд эрхийг хаан эдэлж байсан бөгөөд зарга шийтгэх заргач нарыг томилж, хэрэг зарга шийтгэх ажиллагаанд хяналт тавьдаг байсан бол хожим төрийн тогтолцоо, аппаратын зохион байгуулалт нарийсахын хэрээр хааны нэрийн өмнөөс хэрэг, зарга шийтгэх үйл ажиллагаа эрхлэх шүүх яам зэрэг төрийн нэгж байгуулагджээ. Орон нутагт шүүх нь засаг захиргаанаас тусгаарлан, хараахан бие дааж чадаагүй байв. Шат шатны шүүн таслах үүргийг хэв хуулийн дагуу түмт, мянгат, зуут, аравтын ноёд гүйцэтгэж байв. Гагцхүү онц аюултай гэмт хэрэгтнийг хаан, улсын их заргачид өргөн мэдүүлж шүүж байжээ. Үүнээс үзвэл, хаант улсад шүүн таслах байгууллага нь зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хувьд хаанаас бүрэн хараат байжээ.

4.1.2. Шүүх эрх баригч нам, төр, захиргааны байгууллагаас хараат байсан үе

1921 онд ардын хувьсгал ялж, улмаар 1924 онд хаант засаглалыг халж, Бүгд найрамдах засаглалыг тунхагласнаар шүүхийн тогтолцоонд эрс өөрчлөлт гарсан билээ. Ардын Түр Засгийн газар 1921 оны 3 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуралдаанаар Ардын Засгийн газарт Дотоод яамыг ерөнхий, шүүх таслах, гадаад хэрэг эрхлэх, харилцан нэвтрэлцэх гэсэн 4 хэлтэстэйгээр байгуулжээ. Тийнхүү шүүн таслах хэлтсийг байгуулсан нь тус улсад ардын "шүүх байгууллага"-ыг байгуулах урьдач нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

Мөн 1921 оны 7 дугаар сард Шүүх явдлын яам, аймгийн захиргаа, хошуудын тамгын газрын дэргэд "Зарга шийтгэх түр хэлтэс", Засгийн газрын дэргэд "Түр цагийн шүүх"-ийг тус тус байгуулсан байна (Уранцэцэг, Т, 2007. хууд. 18). Шүүх явдлын яаманд улсын шүүх цаазын явдлыг удирдах үүргийг ногдуулсны хамт шүүн таслах дээд байгууллагын үүргийг давхар гүйцэтгүүлжээ.²⁹

Засгийн газрын 1921 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдрийн шийдвэрээр Шүүх яам иргэний бүх төрлийн шүүн таслах ажил, түүнийг удирдах үүргийг хүлээхээс гадна Цэргийн яамны дэргэд улс төрийн болон зэвсэгт хүчний доторхи хэргийг шийдвэрлэх цэргийн тусгай шүүх /Комендатын хороо/-г байгуулжээ.

Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэм 1922 оны 3 дугаар сарын 3-ны

²⁹ Шүүх яам зохион байгуулалтын хувьд: 1/ тус улсын харъяат иргэдээс үйлдсэн эрүүгийн хэрэг, түүнчлэн тэдний хооронд үүссэн иргэний маргааныг шийдвэрлэх асуудал эрхэлсэн Дотоод хэлтэс, 2/ гадаадын харъяат нарын үйлдсэн эрүүгийн хэрэг, мөн тэдэнд холбогдол бүхий иргэний маргааныг таслах шийдвэрлэх эрхтэй Гадаад хэлтэс, 3/ шүүх таслах ажлыг удирдах болон хорих газар, нотариатын хэргийг эрхэлсэн Ерөнхий хэлтсээс бүрдэж байв.

өдөр батлагдсан бөгөөд түүний дагуу Засгийн газар нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал, шүүн таслах эрхийг /зарга таслан шийтгэх, байцаан нягтлах дээд эрх/ эдэлж байсан байна.

Ийнхүү улс орон даяар шүүх таслах үүргийг Шүүх яам хүлээж, орон нутагт энэ үүргийг хошуу засаг, түүний тамгын газар эрхэлж байх болсон. 1923 онд Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм батлагдсанаар багийн дарга, сумын занги/дарга/, аймгийн захиргаа нь шүүн таслах тодорхой чиг үүрэг хэрэгжүүлэхээр болжээ. БНМАУ-ын 1924 оны Үндсэн хуульд шүүн таслах байгууллагын тухай асуудал тусаагүйн учир нь 1926 онд тус улсад шүүх байгуулагдах хүртэл хэрэг маргааныг таслан шийдвэрлэх үүргийг гүйцэтгэх засаглал, түүний байгууллагууд хэрэгжүүлж байсан юм.

БНМАУ-ын Улсын 2 дугаар Их хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх зорилгоор 1926 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдөр Засгийн газрын гишүүдийн 15 дугаар хуралдаан, Улсын бага хурлын Тэргүүлэгчдийн 21 дүгээр хурлаас "Аливаа шүүн таслах газруудыг шинэчлэн байгуулах дүрэм"-ийг баталсан (Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Хоёрдугаар боть, 1972, хууд. 610). Энэ дүрэм нь хошуудын жинхэнэ ардын шүүн таслах газар, аймаг, хотын шүүн таслах газар, тусгай шүүн таслах газар, улсын дээд шүүн таслах газраас бүрдсэн шүүхийн нэгдсэн тогтолцоо үүсэж бий болох нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

БНМАУ-ын Их Хурлаас шүүн таслах газруудыг зохион байгуулах тухай тусгай тогтоол гаргаж шүүхийн тогтолцоо, үйл ажиллагаа, үйл ажиллагааны зарчим, ардчилсан үндсийг тодорхойлон заажээ.

Сайд нарын Зөвлөлийн 1932 оны 8 дугаар сарын 5-ны өдрийн 7 дугаар хурлаас "Төв ба орон нутгийн Засаг захиргааны газруудын байгуулалтын тухай" тогтоол гаргасан байна (КЭМУ, 2006, хууд. 486). Уг тогтоолын зургаад: "Шүүх таслах яам. Үүнд:

1. Улсын прокуратур;
2. Улсын дээд шүүх таслах газар;
3. Хууль цаазын хэлтэс;
4. Зохион зааварлах хэлтэс;
5. Бичиг дансны анги" гэж тус яамны бүтцийг заажээ.

1925-1940 он хүртэлх хугацаанд Шүүх явдлын яам Засгийн газар, Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдээс баталсан "БНМАУ-ын аливаа шүүх таслах газруудыг байгуулах тухайн дүрэм"-ийн дагуу 1926 онд олон хот, аймгуудад шүүх таслах газруудыг, 1927 онд Улсын дээд шүүх таслах газрыг тус тус байгуулан ажиллуулж, тухай бүр ажлын байдлыг нь шалган зааварлаж, мэргэжилтэй боловсон хүчнээр хангаж ирсэн байна. Энэ үед шүүх нь нам, засгийн хяналтад буюу шүүх явдлын яам салбарын удирдлагаар ханган, хараат байдалд ажиллаж байв. Бүхнийг удирдан жолоодогч намаас шүүн таслах ажиллагаанд чиглэл өгдөг, хөндлөнгөөс оролцдог байжээ. 1930-1940



онд шүүхийн нэгдсэн тогтолцоонд ороогүй "Онцгой бүрэн эрхт комисс", "тусгай комисс" зэрэг шүүхийн бус байгууллагууд шүүхтэй зэрэгцэн ажиллаж ихэнх тохиолдолд шүүхийг орлон ажиллаж хэргийг нотлох баримтгүйгээр хүмүүсийг баривчилж, хилсээр шийтгэж хэлмэгдүүлж байжээ.

1940 оны Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд "Шүүгч нь аливаа хэрэг таслахдаа бусдад хамаарагдахгүй, гагцхүү хуульд захирагдана" гэж шүүгчийн хараат бус байдлыг анх удаа албан ёсоор тунхагласан байна (Бямбаа,Л, 2006. хууд.39).

1943 онд Улсын Бага Хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоолоор сум, хороодод захиргааны дарга нар шүүн таслах үүргийг гүйцэтгэж байсныг чөлөөлж, таслан шийдвэрлэж байсан хэргүүдийг дээд шатных нь шүүх анги, шүүн таслах газруудад харьяалуулсан байна.

БНМАУ-ын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1959 оны 3 дугаар сарын 28-ны өдрийн зарлигаар БНМАУ-ын Шүүх явдлын яамыг татан буулгаж, түүний үүргийг БНМАУ-ын дээд шүүхэд шилжүүлсэн юм. Энэ үеэс Дээд шүүх нь шүүн таслах дээд эрхийг, шүүхүүдийг зохион байгуулалтын талаар удирдах эрхтэй хослуулан биелүүлэх болжээ.

1960 оны Үндсэн хуульд " шүүгч нар хэргийг шүүн таслахдаа хэний ч нөлөөнд үл автан гагцхүү хуульд захирагдана" хэмээн заасны дагуу Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчдээс 1961 оны 10 дугаар сард "Шүүхийн зохион байгуулалтын хууль" болон "Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль"-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр Дээд шүүхийн тэргүүлэгчдийг бий болгон, түүнд улсын бүх шүүхийг зохион байгуулалтын талаар удирдах ажлыг хариуцуулснаас гадна аймаг, хотын шүүхэд ардын хэсгийн шүүхийн хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шийдвэртэй хэргийг шүүх, прокурорын эрх бүхий албан тушаалтны эсэргүүцлийн үндсэн дээр хяналтын шатны журмаар шийдвэрлэх эрх олгожээ. Аймаг, хотын шүүх нь хяналтын шатны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхийн тулд аймаг, хотын шүүхэд дарга, орлогч, байнгын ба байнгын бус бүрэлдэхүүнтэй хяналтын коллеги байгуулагдан ажиллаж байв.

Улсын дээд шүүх нь бүх шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд шүүхийн дээд хяналтыг хэрэгжүүлэх, эрүү, иргэний онц төвөгтэй хэргийг харьяалж давж заалдах эрхгүйгээр таслан шийдвэрлэх, нийт шүүхээс баримтлах удирдамж, хуулийн тайлбар гаргах, төрийн дээд байгууллагад хууль санаачилж оруулах зэрэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээс гадна тус улсын шүүхийн байгууллагын бүх ажлыг удирдаж, шүүн таслах ажиллагаанд хяналт тавих онцгой эрхтэй байв. Улсын дээд шүүх нь гагцхүү Ардын Их Хурал, түүний тэргүүлэгчдэд ажлаа хариуцан тайлагнах үүрэгтэй болсон байна.

Ийнхүү шүүх хэмээх байгууллага 1926 оноос бие даах шинжийг олсон, 1940 оноос Үндсэн хуулийн баталгаатай болсон, 1960 оны Үндсэн хуульд зааснаар 1990 он хүртэл ардчилсан зарчмуудыг баримталж байсан мэт боловч төрийн

эрх мэдлийг нэг хүчинд буюу намын удирдах цөөн хэсэгт төвлөрүүлж, засгийн нэгдмэл байдал гэх үзэл санаа ноёрхож байсан үед Үндсэн хуулиар тунхагласан зарчмууд нь үзэл сурталд автагдсан, захиргаадалтын шинжтэй байв. Иймд нийгмийн тогтолцооноосоо хамаарч шүүхийн байгууллага 70 гаруй жилийн турш дороос дээшээ төвлөн захирагддаг босоо тогтолцоотой, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүхийг хянахаас гадна шүүхээс гадуур тусгай байгууллага байгуулж шүүхтэй зэрэгцэн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байсан, шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байх явдал улс төр, зохион байгуулалт, эрх зүйн хувьд ямар ч хамгаалалт, баталгаа байгаагүй, бүхэлдээ нам, засгийн хяналтад, намын ангич үзэл, баримтлалаас хараат байдалтай, намын өгсөн заавар, чиглэлийг хэрэгжүүлдэг буюу Ардын Их Хурлаар дамжуулан тавих нам, сонгогдсон Хурал, түүний гүйцэтгэх захиргааны хяналт, нөлөөнд байсан зэрэг хараат байдалтайгаар 1990 он хүрсэн байна.³⁰

4.1.3. Шүүхийг эрхшээлдээ байлгадаг байсан институцууд

Ардын хувьсгал ялсан цагаас 1992 оны Үндсэн хууль батлагдах хүртэл хамгийн эрх мэдэлгүй, хараат төрийн байгууллага нь шүүх байсан гэвэл хилсдэхгүй. Шүүхийг хараа хяналтандаа байлгаж, үйл ажиллагаагаа бие даан хэрэгжүүлэхэд сөрөг нөлөө үзүүлж байсан улс төрийн болон төр, засгийн олон байгууллага байсан билээ.

Эрх баригч намын эрхшээлд байсан нь. Бүх шатны шүүхүүд юуны өмнө эрх баригч намын хяналт, нөлөөн дор шүүн таслах ажиллагааг хэрэгжүүлж байв. Социализмын үед Монгол Ардын нам (МАН, хожим МАХН) шүүхийг ангийн дайсантай тэмцэхэд гар хөл болгож байсан нь гашуун боловч түүхийн үнэн юм. Намын нөлөө нь шүүхийн байгууллагыг шууд удирдах, заавар, чиглэлээр хангах, шүүн таслах ажиллагаанд шууд оролцох зэрэг олон шугамаар хэрэгжилж байв.

Тухайлбал, 1924 оны 8 дугаар сарын 4-нөөс 9 дүгээр сарын 1-нийг хүртэлх хугацаанд Нийслэл хүрээнээ хуралдсан Монгол Ардын Намын гуравдугаар их хурлаар Шүүх яамны илтгэлийг хэлэлцээд гаргасан тогтоолдоо хувьсгалт хууль ёсыг тогтоон бэхжүүлэх талаар, хууль зүйн албаны байгууллагын талаар, тэдгээрийн эрхлэх ажлын талаар тодорхой чиглэл өгсөн байдаг (МАХН-ын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд, 1981 он, хууд. 203-204 дэх тал). Эдгээр чиглэлийн хоёрдугаарт, Шүүх яамны эрхлэх ажлын чиглэлийг шүүх таслах газрыг удирдах, дүрэм зааврыг гаргах, засаж залруулах, гяндан хорооны ажлыг сайжруулах зэргээр ерөнхийд нь тоймлож өгсөн байна. Уг тогтоолын 5-д: “Шүүх таслах ба цааз хуулийн хэргийг тусгайлан, ангилан захируулбал зохивч эл хэргийг явуулахад олон ардууд хараахан боловсрон чадаагүй ба боловсорсон хүмүүс цөөн тул даруй Шүүх яамны дүрмийг зохиож, харьяат олон

³⁰ Энэ үед шүүхийн байгууллагын ажлын гол зорилт нь “Нам, засгийн ерөнхий журмыг баримтлан хувьсгалт хуулиар ард түмнийг сэнхрүүлэх, гэмт хэргийг илрүүлэн таслан шийдвэрлэх явдал” буюу шүүх, шүүгч нь нам, төрийн бодлогыг ямагт тэргүүн зэрэгт тавьж, үйл ажиллагаандаа хэлбэрэлтгүй удирдлага болгож байжээ.



аймаг, хошуудын шүүх таслах хэлтэст заавар, дүрэм гаргах тухай бүр Шүүх таслах яамнаас байцаан үзэж, засаж залруулах ба зааж удирдахаас гадна Шүүх яам аар саар ба ялимгүй хэргийг байцаан шийтгэх нь үл нийлэлцэх тул олон аймаг, хошуудын газраа зарга шийтгэх хэлтэс буй тул сумын занги хүртэл зөвхөн эрх буй учир зохих газруудаас тусгай заавар гаргаж, түүгээр шийтгэн дуусгуулах зэргийг тухайн дүрэм хэмжээний ёсоор эрхлэн гүйцэтгүүлбэл зохино” гэжээ. Гуравдугаарт, тухайн цаг үед нийцсэн жинхэнэ ардын шүүх таслах газар, түүний хэргийг удирдах зөвлөлийг тус тус байгуулах нь зүйтэй болохыг заасан байна. Уг тогтоолын 2-т “Аливаа олон яаман, албаны газрууд бол цөм үндсэн хэргийг эрхлэн удирдах газар болох үүнд: Шүүх таслах газрын хэргийг удирдах тухай зөвлөл байгуулж, бүх хэргийг жолоодон удирдуулах дүрэм хэмжээ тогтоож гүйцэтгэвэл зохино”, 4-д “...Засгийн газар ба Намын Төв Хорооноос тусгайлан зааврыг гаргаж, жинхэнэ ард улсын ёсонд нийцүүлэн шүүх таслах ба байцаах хэргүүдийг тусгаар ангилан явуулж, бас одоогийн аливаа шүүх таслах газруудын дүрэм, байдлыг үндсээр хувьсгаж, шүүх таслах хэрэгт ардын төлөөлөгч нарыг оролцуулан жинхэнэ ардын шүүх таслах газрыг шинэчлэн байгуулахад цаг, байдалд нийцүүлэн, зүй зохисоор эрхлэн явуулбал зохино” гэжээ.

Шүүх яамны илтгэлтэй холбогдуулж гаргасан Монгол Ардын Намын гуравдугаар их хурлын энэхүү тогтоол нь дараа дараагийн Улсын Их Хурал, Засгийн газрын хуралдааны шийдвэрт тусгалаа олж, тус яамны чиг үүргийг тодорхойлсон эрх зүйн актын үндэс суурь нь болсон байна.

МАХН-ын доторх зүүнтнүүдийн алдаатай бодлогын улмаас хуулийн байгууллагын ажилд гарсан завхралыг засч, хувьсгалт хуулийн биелүүлэх талаар Шүүх, прокурорын байгууллагын удирдах ажилтны зөвлөгөөнийг 1931 оны 12 дугаар сарын 2-5-нд зохион байгуулжээ (Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон, 2020, хууд. 18).

1937 оны 10 дугаар сард МАХН-ын Төв Хорооны өргөтгөсөн 3 дугаар бүгд хурлаар “Хувьсгалын эсэргүү нартай тэмцэх Дотоод яамын үйл ажиллагаанд шүүх, прокурор саад учруулж байна” гэсэн асуудлыг хэлэлцэж, хууль, хяналтын байгууллага, үүний дотор шүүхийн удирдлагыг хоморголон хэлмэгдүүлжээ (Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон, 2020, хууд. 34). Мөн МАХН-ын Төв Хорооны Тэргүүлэгчдийн 1939 оны 2 дугаар сарын 8-ны өдрийн 53 дугаар хурлын “Шүүх, прокурорын байгууллагуудын ажлын тухай” тогтоолын тэмдэглэх хэсэгт орон нутгийн шүүх, прокурорын байгууллагуудад хувьсгалын эсэргүү дайсны үлдэгдэл байгаа учраас Дотоод яамны байгууллагаас хувьсгалын эсэргүү дайсан этгээдэд хатуу цохилтыг өгч байгаа ажилд туслахгүй, зарим аймгуудын шүүх, прокурорын байгууллага саад учруулж байгааг, Шүүх яам ба Улсын прокуророос харьяа шүүх, прокурорын байгууллагыг удирдах явдал дутагдалтай байгааг, аймгийн намын хорооноос шүүх, прокурорын ажлыг огт удирдахгүй байгааг тус тус онцлон тэмдэглээд

цаашид прокурорын байгууллагыг бие даасан эрх хэмжээтэй байлгах нь зүйтэй гэсэн байдаг (МАХН-ын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд, 1984, хууд. 613). Уг тогтоолоор хууль зүйн албаны байгууллагыг чадварлаг боловсон хүчнээр бэхжүүлэх, тэднийг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, ажиллах нөхцөлийг нь сайжруулахтай холбогдсон зарим асуудлыг шийдвэрлэсэн байдаг юм. Тухайлбал, нэгдүгээрт улсын байгууллагад идэвх санаачилгатай, үр бүтээлтэй ажилласан, эсвэл гадаад, дотоодод зохих мэргэжлийн сургууль төгссөн хүмүүсээс Шүүх яамны мэдэлд хуваарилан өгөх, дотоодын сургуульд хуулийн анги нээж хуульчид бэлтгэх, ЗХУ-ын хуулийн сургуульд хүмүүсийг сонгон явуулж суралцуулах зэрэг асуудлыг зохицуулсан байна. Хоёрдугаарт, орон нутгийн нам, захиргааны байгууллагын удирдах албан тушаалтнууд шүүх, прокурорын байгууллагын ажилтнуудыг дураараа шилжүүлэх, халж солих явдал байн байн гаргасаар ирснийг шүүмжилж, тэдгээрийг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах, Шүүх яам, Улсын прокурорын зөвшөөрөлгүйгээр өөр газар шилжүүлэх явдлыг зогсоохыг үүрэг болгожээ. Гуравдугаарт, шүүх, прокурорын ажилтнуудыг тогтвор суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажиллуулахтай холбогдуулж тэдний ахуй хангамж, ажиллах нөхцөлийг сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээ авчээ. Дөрөвдүгээрт, шүүх таслах газрын ажилтнуудын аливаа хэргийг таслан шийдвэрлэхдээ баримтлах ерөнхий чиглэлийг уг тогтоолоор зааж өгсөн. Тогтоолын аравт: "Шүүх таслах байгууллагын ажилчдыг жинхэнэ ардчилсан ёсонд нийцүүлэн зохиож шүүх, прокуроруудаас ард түмэнтэй ойр харилцаатайгаар ажиллах, идэвхтэй олон нийтийн хөдөлгөөнийг оролцуулах талаар зохих арга хэмжээнүүдийг авбал зохино", арвангуравд: "Шүүх таслах газруудаас аливаа хэргийг таслан шийтгэхдээ улсын ба ард олны эрх ашигтай холбогдсон явдлууд хийгээд ардын ангийн дайсан этгээдүүдийг яллах ялын хэмжээг зориуд чангатгаж, шүүх таслах газруудын тогтоолыг ёсчлон биелүүлж байхаас гадна ардын ухвар мөчдийн харгайгаар улс төрийн ба олон нийтийн эрх ашигт холбогдолтой бус хэргүүдэд эрүүгийн бодлогыг зөөлрүүлэн хэрэглэж байвал зохино" гэжээ (МАХН-ын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд, 1984, хуудсд. 609-617).

МАХН-ын Төв Хорооны Тэргүүлэгчдийн тогтоолоор өгсөн эдгээр үүрэг даалгаврыг шүүх, прокурорын байгууллага цааш цаашдын ажилдаа мөрдөж ажилласан төдийгүй Шүүх явдлын яамны ажилд баримтлах чиглэл болсон нь тодорхой.

МАХН-ын Төв Хорооны нарийн бичгийн дарга нарын зөвлөгөөний 1957 оны "Аймаг, хотын шүүхийн дарга нар ба өмгөөлөгчдийн семинарыг явуулах тухай" 42 дугаар тогтоолоор мөн оны 3 дугаар сард аймаг, хотын шүүхийн дарга нар, өмгөөлөгчдийн 10 хоногийн семинарыг Улаанбаатар хотод явуулахыг Шүүх яаманд зөвшөөрч, уг семинарт заах хичээлийн программыг баталсан байна. Мөн түүнчлэн хэсгийн шүүгчдийн семинарыг 1957 оны 5 дугаар сард 8 газар бүсчилсэн байдлаар явуулахыг Шүүх яаманд зөвшөөрсөн байна.

Хорьдугаар зууны 30-аад онд өргөн хүрээтэй явагдаж байсан их хэлмэгдүүлэлтийн сүүлчийн хаялга 1983 оны 12 дугаар сард МАХН-ын Төв Хорооны 316 тогтоол гарснаар шүүх болон хуулийн бусад байгууллагыг нөмрөв. Энэхүү тогтоолыг хуулийн байгуулагынхны дунд “Хар тогтоол” гэж нэрлэсэн нь санамсаргүй хэрэг биш байлаа. Тухайн үед хууль, шүүхийн байгууллагын удирдлагуудыг, тухайлбал, Дээд шүүхийн коллегийн дарга нар, гавьяат хуульчдыг бөөнөөр нь хоморголон албан тушаалаас нь чөлөөлж, цагдаа, шүүх, прокурорын байгууллагад ажиллаж байсан зарим хүнийг хилсээр шийтгэснийг ут тогтоолд нэр цохон буруушааж, ажлын арга барилаар хоцрогдсон, социалист хууль ёсыг сахин биелүүлэхэд тавих хяналт, шаардлагыг сулруулсан хэмээн тайлбарлажээ.

Шүүхэд эрх баригч намын нөлөө хүчтэй байсны шалтгаан нь нэгд, нам нийгмийн бүхий л хүрээнд нэвтэрч, хяналтаа тогтоосон, хоёрдугаарт, намын байгууллагууд нутаг дэвсгэрийн зарчмаас гадна байгууллагын зарчмаар зохион байгуулагдаж байсан учраас хууль, хяналтын бүх байгууллагын дэргэд намын үүрүүд ажиллаж байсан, гуравдугаарт, нам боловсон хүчний асуудлыг гартаа атгаж байсны харгайгаар шүүгч нар албан тушаал дэвшихийн тулд намын итгэлтэй боловсон хүчин, намын гишүүн байх шаардлагатай байсантай холбоотой.

Төрийн захиргааны төв байгууллагын нөмөр нөөлөгт байсан нь. Өмнөх тогтолцоонд шүүхийн захиргааны асуудлууд төрийн захиргааны төв байгууллагын мэдэлд байсан тул шүүх гүйцэтгэх эрх мэдлээс бүрэн хараат байсан гэж хэлж болно.³¹

Ардын засгийн үеийн таван яамны нэг болох Шүүх яаманд шүүн таслах ажлыг үндсэндээ хариуцуулсныг тэр үеийн баримт бичгүүд гэрчилдэг. БНМАУ-ын Ардын Засгийн газрын Шүүх яамны үндсэн зорилтын гол хэсгийг 1924 онд хуралдсан Улсын анхдугаар Их Хурлаас дор дурдсан чиглэлээр тодорхойлсон байна. Үүнд:

- 1) Шүүх таслах нийтийн хэргийг хэлэлцэх зөвлөл байгуулах;
- 2) Шүүх таслах газар болгон дүрэм хэмжээг тогтоох;
- 3) Харгис эрүү шүүлтийн үндсийг арилгах, хэргийг байцаахад боловсон аргыг хэрэглэх;
- 4) Бичиг үл мэдэх ардын амаар мэдүүлсэн хэрэг (өргөдөл, гомдол, мэдээлэл)-ийг тэмдэглэн авч баримтлан шийтгэх явдлыг нийтээр журамлах;
- 5) Заалдан мэдүүлж, хянан байцаалгах эрхийг шийтгэгдэгчид олгох;

³¹ Энэ нь хэмжээт цаазат Богд хаант Монгол Улсын үед шүүх нь гүйцэтгэх байгууллагын харьяанд очсоноор эхэлсэн билээ. Шүүх яам нь улсын хэмжээний хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах, цагдан хорих бүхий л ажлыг эрхлэн гүйцэтгэж байсны хувьд эдгээр асуудалтай холбогдуулан цаг үеийн шаардлагатай арга хэмжээг чиглэл чиглэлээр нь боломжийн хэрээр авч хэрэгжүүлж байсан байна. Энэхүү хандлага нь ардын хувьсгал ялсны дараа ч үргэлжилсэн билээ.

- 6) Байцаагч, шүүгч, ардын төлөөлөгч нар мөрдөн байцаалт ба шүүн таслах ажиллагаа (заалдаж буй этгээдтэй ураг төрөл ба эд хөрөнгийн холбоотой бол)-нд оролцохоос татгалзах зэрэг хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах үйл ажиллагаатай холбогдсон асуудлаар хэрхэн яаж ажиллах ёстойг заажээ.

Улмаар Шүүх явдлын яамны Бүх хэргийг жолоодон удирдах зөвлөлийн дүрэмд тус яамны эрхлэх ажлын зарим хэсгийг нэлээд тодорхой тусгасан байдаг (Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, хоёрдугаар боть, 2010, хууд. 583). Уг дүрмийн 10 дугаар зүйлд зөвлөлийн эрхлэн шийтгэх хэргийг:

“Нэг. Тус улсын шүүх таслах газрын бүх хэргийг жолоодон удирдаж улсын Үндсэн хууль, аливаа цааз хууль ба дүрэм хэмжээ зэргийг олон харьяат газрууд бүрнээ ёсоор дагаж явуулсан эсэх зэргийг хянан байцаах. Хэрвээ ёсоор явуулан чадаагүй нь буй аваас тусгай заавар гаргаж залруулан засаж явуулна.

Хоёр. Аливаа шүүх таслах хэргийн хууль дүрмийн дотор цагийг дагаж халж өөрчлөх, хасаж устгах, нэмж тогтоох зүйл буй аваас хянан төлөвлөж Засгийн газар мэдүүлж тогтоолговол зохихоос гадна мөн хууль дүрмийн дотор харгалзан үл нийлэлцэх буюу утга бүдгэрүүлсэн зүйл буй аваас мөн зөвлөлийн газар тайлбарлан гүйцэтгүүлбэл зохино” гэж заасан байна.

Харин 1925 оноос тус улсад шүүн таслах үйл ажиллагааг эрхлэх тусгай байгууллага байгуулах асуудал хөндөгдсөн байна. Мөн онд хуралдсан Улсын хоёрдугаар Их Хурлаар шинээр байгуулах шүүх таслах газрын талаар хэлэлцээд түүний үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхой тусгасан тогтоол гаргасан байна. Уг тогтоолд:

- Ардын шүүх таслах газар байх;
- Сонгуулиар байгуулагдах;
- Хэргийг шийтгэн таслах нь ардын өмнө ил тодорхой байх;
- Үйл ажиллагаандаа шинэ цааз хуулийг баримталдаг байх явдал хэмээн тогтоосноос гадна хэргийн учир оноох ялыг хөнгөрүүлэх (хэргээ хүлээсэн, хэргийг гэрчилсэн гэх мэт);
- Шүүх таслах нэгжүүдийг үүсгэн байгуулах явдал хэмээн тодорхойлжээ.

Гэхдээ Улсын хоёрдугаар Их Хурлаас шинээр байгуулагдах шүүн таслах газрууд нь Шүүх яамны харьяанд байхаар тогтоожээ. Тус их хурлаас баталж гаргасан дээрх тогтоолын хоёрт “Шүүх таслах газруудыг даруйхнаа шинэтгэн байгуулах хэргийг Шүүх явдлын яамнаа даалгахын хамт Засгийн газраас ерөнхийлөн заан харгалзан гүйцэтгэвэл зохино”, мөн тогтоолын арванхоёрт: “Шүүх явдлын яам бол гагцхүү тус улсын бүх шүүх таслах ба байцаах газрууд хийгээд ялтан хүмүүсийг хорих гяндан зэргийг байгуулах, удирдах ба хянан байцаах дээд газар болох бөгөөд ... хэргийг зогсоон эргүүлж дахин шийтгүүлж болно” (С.Бадарчи нар, 2007, хууд. 112) гэж тус тус заасан нь нэгд төв, орон



нутагт шүүх таслах газруудыг байгуулах ажлыг шуурхайлах, хоёрт шүүн таслах, мөрдөн байцаах, хорих газруудыг удирдах, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих, гуравт хууль дүрэмд нийцээгүй гэж үзсэн хэргийг зогсоож дахин шийдвэрлүүлэх бүрэн эрхийг Шүүх явдлын яаманд олгожээ. Ийнхүү 1926 онд үүссэн шүүхийн байгууллага хууль хамгаалах болон эрх зүйн ажлыг нэгэн зэрэг эрхэлж байсан төрийн захиргааны төв байгууллагын шууд удирдлагын дор байх нөхцөл бүрдсэн юм.

Шүүх явдлын яам төв, орон нутагт шүүх таслах газруудыг байгуулахын хамт өөрийн дүрэмд заасан чиг үүрэг, дээд байгууллагын даалгаврын дагуу Улсын дээд шүүх таслах газрыг Олноо өргөгдсөний 17 (1927) оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдөр байгуулжээ. Энэ тухай Улсын дээд шүүх таслах газраас БНМАУ-ын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн газар ирүүлсэн бичигтээ "Энэ 17 оны 1 дүгээр сарын 3-нд тус газрын дарга, гишүүдийн хуралдсан анхдугаар хурлын тогтоолын нэгдүгээр зүйлд: "Аливаа шүүх таслах газруудыг байгуулах тухай дүрэм" ёсоор Дээд шүүх таслах газрыг энэ 17 (1927) оны 1 дүгээр сарын 1-нд одоо Шүүх явдлын яам байгаа газар нээн байгуулагдсан учир Дотоод явдлын яамнаас БНМАУ-ын Дээд шүүх таслах газрын тамгыг үйлдэж Шүүх явдлын яамнаас уламжлан... мөн сарын 4-ний өдөр хүргэн ирснийг хүлээн авч, нээн хэрэглэж, хэрэг шийтгэсэн явдлыг зохих олон газар зарлан мэдэгдэн явуулахаар тогтов" (БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхтгэл, 1972, хууд. 216). хэмээсэн нь үүнийг гэрчилж байна.

1930-аад оны эхэн үеэс шүүн таслах газруудыг удирдах чиг үүрэг Шүүх явдлын яамны үйл ажиллагаанд зонхилох болжээ. Тухайлбал, 1930 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 32 дугаар хурлын 4 дүгээр зүйлээр баталсан "Монгол Ард Улсын Шүүх явдлын яамны дүрэм"-ийн есдүгээр зүйлд: "Шүүх явдлын яамны үүрэгт орох зүйлүүдийг тодорхойлбол:

1. Монгол Ард Улсын дотор шүүх таслах явдлын тухай нэгтгэсэн бодлогыг биелүүлэн гүйцэтгэх явдлыг ерөнхийлөн удирдах;
2. Шүүх таслах газруудын ажил явуулгыг удирдах ба эл газруудыг эмх цэгцтэй болгох хийгээд байгуулалтын явдлыг сайжруулах;
3. Мөрдөн байцаах газруудаас гэмт явдал лугаа тэмцэж арилгах тухайд ажил явуулгыг хянан харгалзах ба удирдах;
10. Шүүх таслах газрын мөчир салаануудад албан хаагчдыг бэлтгэх ба урьдчилан бэлтгэх, шилжүүлэх зэрэг зүйлүүд болно" гэж тогтоосон байна (Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Гуравдугаар боть, 2010, хууд. 316).

Ардын Сайд нарын Зөвлөлийн 1941 оны 8 дугаар сарын 1-ний 39 дүгээр тогтоолоор "БНМАУ-ын Шүүх явдлын яамны дүрэм"-ийг шинэчлэн баталж мөрдүүлсэн байна. Тус дүрмийн зургаадугаар зүйлд "БНМАУ-ын Шүүх

явдлын яамнаас эрхлэн гүйцэтгэх хэргүүд дотор тус улсын доторхи шүүхийн бүх байгууллагуудын ажил хэргийг шалгах ба удирдах хийгээд зохион байгуулалтын ба ажил хэргийг сайжруулах талаар удирдлагаар хангах; шүүхийн ба нотариатын ажилчин шинэ хүчнийг бэлтгэх ба давтан сургуулиар бэлтгэх; хуулиудыг тайлбарлахыг тус тус заажээ. Шүүх явдлын яамны чиг үүрэг ийнхүү өөрчлөгдсөнөөр төв, орон нутагт шүүн таслах газруудыг байгуулах, ажиллах боловсон хүчнээр хангах төдийгүй, тэдний ажлыг газар дээр нь очиж шалган зааварлах, семинар зөвлөгөөн зохион байгуулж шүүгчдийг оролцуулах зэргээр мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлж байжээ.

Дүгнэвээс, 1925-1940 он хүртэлх хугацаанд Шүүх явдлын яам Засгийн газар, Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдээс баталсан "БНМАУ-ын аливаа шүүх таслах газруудыг байгуулах тухайн дүрэм"-ийн дагуу 1926 онд олон хот, аймгуудад шүүх таслах газруудыг, 1927 онд Улсын дээд шүүх таслах газрыг тус тус байгуулан ажиллуулж, тухай бүр ажлын байдлыг нь шалган зааварлаж, мэргэжилтэй боловсон хүчнээр хангаж ирсэн байна. Харин 1940 оноос хойш шаардлагатай газар шүүх байгуулах, ажлаа эрхлэх орон байраар хангах, ажиллах нөхцөлийг сайжруулах, ажлын биелэлтийг шалгаж, зохион зааварлах, хяналт тавих, тайланг сонсох, аймаг, хотын зэрэг шүүхүүдээс ирүүлсэн тогтоол, шийдвэрийг хянаж зааварчлах, шүүгчдийн семинар, зөвлөгөөн зохион байгуулах, зохих журмыг баримтлан шүүгчдийн болон ардын төлөөлөгчдийн сонгуулийг явуулах гээд зохион байгуулалтын шинж чанартай олон асуудлыг шийдвэрлэж иржээ. Мөн БНМАУ-ын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1949 оны 9 дүгээр зарлигаар баталсан БНМАУ-ын Шүүхийн зохион байгуулалтын тухай хуулийн гучин есдүгээр зүйлд: "Дээд шүүхийн дарга, Шүүх яамны сайд, Улсын прокурор нар бол аль ч шүүхээс ямар ч нэгэн хэргийг шаардан авч үзэх ба тэр хэрэг дээр хуулиар тогтоосон журмын дотор эсэргүүцэл бичих эрхтэй болно" гэж заасны дагуу Шүүх яамнаас шүүхийн ажлыг шалгаж зааварлах өөр нэг хэлбэр нь шаардлагатай гэж үзсэн хэргийг татаж танилцдаг байв. Эдгээр олон баримтууд нь төрийн захиргааны төв байгууллага нь шүүхийг бүрэн эрхшээлдээ байлгаж байсныг харуулж байна.

Дээр өгүүлснээс үзвэл, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь шүүх байгуулах, боловсон хүчнээр хангах, материал-техникийн асуудал эрхлэхийн зэрэгцээ, шүүн таслах ажилд нөлөөлөх өргөн бололцоотой байжээ.

Прокурорын байгууллагын хяналтад байсан нь. 1930 оны 4 дүгээр сард БНМАУ-ын VI Их Хурлаар "Тус улсын прокурорын тушаалыг Төв ба аймгуудын зэрэг газруудад үүсгэн байгуулж, хянан байцаах эрх хэмжээг тодорхойлон тогтоовол зохино" гэсэн шийдвэрийн дагуу мөн оны 7 дугаар сард Засгийн газраас прокурорын байгууллагыг бүтцийн хувьд Шүүх яаманд харьяалуулан байгуулах шийдвэр гаргаж, 8 дугаар сарын 14-нд Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 25 дугаар тогтоолоор прокурорын дагаж мөрдөх эрх



үүргийн дүрмийг “Улсын прокуроруудаас гүйцэтгэх эрх, үүргүүдийн дүрэм” нэртэйгээр баталжээ. Энэ байгууллага анхнаасаа шүүхийн шийдвэрт хяналт тавих үүрэгтэй байгуулагдсан юм. Тухайлбал, прокуроруудаас гүйцэтгэх эрх үүрэг дотор: “...4.Аливаа шүүх таслах газруудын хэрэг явууллагыг хянан гүйцэтгүүлнэ. 5. Шүүх таслах газруудад аливаа хэргийг байцаан тодорхойлон шийтгэхэд улсын өмнөөс туслалцаж, ял оноох хэрэгт оролцохоос гадна, ард олны өмнөөс мөн хэргийн учир байдлыг илтгэх, шүүмжлэх ял хэлэлцэх явдлыг удирдан зохион байгуулах, жич хоёрдугаар ангийн шүүх таслах газраа заалдан мэдүүлсэн аливаа эрүүгийн хэргийг байцаан шийтгэхэд тухайн саналыг гаргах” гэжээ (Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжийн түүхэн эх сурвалж, 2020, хууд. 26). Шүүхийн шүүн таслах үйл ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын эрх, үүрэг нь улам тэлж ирсэн байдаг. БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1957 оны 152 дүгээр зарлигаар батлагдсан “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Прокурорын хяналтын дүрмийн “Шүүхийн тогтоол, шийдвэр, магадлал нь хууль ёсны үндэстэй болж байгаа эсэхэд тавих хяналт” гэсэн Дөрөвдүгээр бүлэгт зааснаар: шүүхийн бэлтгэл цуглаанд оролцох, шүүхийн эрүү, иргэний хэрэг шийдвэрлэх цуглаанд оролцож, цуглааны явц дундуур гарсан асуултанд санал өгч байх, улсын яллагчаар оролцох, улс нийгмийн болоод ард иргэдийн хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалахын үүднээс иргэний нэхэмжлэлийг иргэний ба эрүүгийн журмаар гаргаж түүнийгээ шүүх цуглаан дээр дэмжих, шүүхийн байгууллагаас гаргасан хууль бус буюу үндэсгүй тогтоол, шийдвэр, магадлалд хуулиар тогтоосон журмаар эсэргүүцэл бичих, шүүхийн тогтоолын биелэлтэнд хяналт тавьж байх [23 дугаар зүйл], БНМАУ-ын Прокурор, түүний харьяа прокурорууд нь эрх үүргийнхээ дотор эрүү, иргэний ямар ч хэргийг хяналтын журмаар шалган үзэхийн тулд шүүхийн байгууллагаас татаж авах [24 дүгээр зүйл], БНМАУ-ын Прокурор нь Дээд шүүх, аймаг, хотын болоод ардын хэсгийн шүүх, тусгай шүүхийн хүчин төгөлдөр болсон тогтоол, шийдвэр, магадлалд эсэргүүцэл бичих [25 дугаар зүйл], БНМАУ-ын Прокурор нь ямар ч шатны шүүхийн эсэргүүцэл бичигдсэн тогтоол, шийдвэр, магадлалыг хяналтын журмаар уул хэргийг дахин шийдвэрлэх хүртэл биелүүлэх явдлыг түдгэлзүүлэх [27 дугаар зүйлд], Дээд шүүхийн бүгд хуралд Улсын Прокурор буюу түүний орлогчдын нэг нь заавал оролцох [28 дугаар зүйл], БНМАУ-ын Прокурор Дээд шүүхийн бүгд хурлын тогтоолыг хуулинд тохирохгүй байна гэж үзвэл БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн газарт мэдэгдэл бичих [29 дүгээр зүйлд], БНМАУ-ын Прокурор шүүхийн практик ажиллагаанд заавар, тайлбар өгүүлэх тухай БНМАУ-ын Дээд шүүхийн бүгд хуралд хэлэлцүүлэхээр мэдэгдэл бичих [30 дугаар зүйл] зэрэг эрх, үүрэгтэй байв (Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжийн түүхэн эх сурвалж, 2020, хууд. 106, 107). Эдгээр эрх, үүргүүд нь 1976 оны Прокурорын хяналтын хуульд бас тусгагджээ (мөн тэнд, хууд. 125-127).

Улс орны ба нийтийн эрх ашгийн болон иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилгоор эрүүгийн хэргийг шүүхээр шийдвэрлэхэд төрийг төлөөлж оролцдог үндсэн үүрэгтэй прокурорын байгууллагыг олон улсын жишигтэй харьцуулбал илүү хүчирхэг байдлаар тогтоосон нь анх Нэгдүгээр Петр хааны Орос улсад бий болгосон прокурорын байгууллагын өвөрмөц загварыг монголын хувьсгалчид Зөвлөлт Оросоор дамжуулан Монгол Улсад шилжүүлэн нутагшуулсантай холбоотой.

Прокурорын байгууллага эдгээр үүргээ жил ба улирлын төлөвлөгөөний үндсэн дээр хэрэгжүүлж иржээ. Тухайлбал, БНМАУ-ын прокурорын 1964 оны жилийн тайланд: "...Дээд шүүхийн эрүүгийн коллегииос ял холбогдолгүй болгосон бүх хэрэг, хоёрдугаар шатны шүүхээр шалгагдаж буцаагдсан бүх хэргийг татаж хянах, зарим онцлог хэргүүдэд хотын шүүхээс ногдуулж байгаа ялын бодлогыг судалж үзэх...ажлуудыг хийсэн байна" гэж дурджээ (Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон, 2020, хууд.125). Ийнхүү социализмын он жилүүдэд прокурорын байгууллага шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх явцдаа бүх шатны шүүхийн шүүн таслах ажиллагааг хянаж, дурын хэргийг татаж авч хянах, таалагдахгүй шийдвэр гаргавал хууль зөрчсөн нэрийдлээр эсэргүүцэл бичих, мэдэгдэл гаргах, хэрэгжилтийг нь түдгэлзүүлэх зэргээр шүүхийг гарын дор байлгах байдлаар ажиллаж иржээ.

Дотоод явдлын яамны нөлөөлөл. 1931 онд Коминтерний заавраар Дотоодыг хамгаалах газар хувийн аж ахуйтан, феодалын хөрөнгө хураах ажлыг тухайн ондоо багтаан шүүн таслах газруудтай хамтран зохион байгуулахыг санал болгосон. Үүний дагуу Дотоодыг хамгаалах газраас мөрдөж шилжүүлсэн хэргийг 7 хоногийн дотор багтаан шүүн таслах үүрэг шүүхэд оногджээ. Энэ үүргийг зөрчсөн шүүгчид хатуу хариуцлага хүлээлгэж байв. Иймд шүүгдэгчийн гэм бурууг нарийвчлан тогтоогоогүй, баримт нотолгоогүй феодалын гэмт хэргийг шүүхэд шилжүүлж, шүүх арга буюу эдгээр хэргийг даруй шүүн таслах, феодалын эд хөрөнгийг хураах шийдвэр гаргахад хүрч байв. Энэ нь багагүй алдаа завхралд хүргэж байсан юм.

1936 онд Дотоодыг хамгаалах газрыг Дотоод явдлын яам болгон өргөтгөж, түүнийг Х.Чойбалсан толгойлох болсноор уг байгууллага хууль хамгаалах байгууллагын хяналтаас бүрэн гарчээ. Иймд тухайн үеийн хууль, хяналтын байгууллагын удирдлага Дотоод явдлын яамны үйл ажиллагаанд хуулийн хараа хяналт тогтоох, хууль ёс завхруулах явдлаас урьдчилан сэргийлэх оролдлого хийсэн боловч амжилт олоогүйгээр үл барам, хувьсгалын эсэргүү нартай тэмцэх Дотоод яамны үйл ажиллагаанд саад учруулж байна гэсэн нэрийдлээр бүгд хэлмэгдсэн байна (Прокурорын байгууллагын түүхэн товчоон, 2020, хуудсд. 32, 34-36).

1937 онд "Онцгой бүрэн эрхт комисс" байгуулагдсанаар шүүхээс гадуур олон мянган ард иргэд, лам нар, төрийн ажилтнуудыг хилсдүүлэн хэлмэгдүүлэх үүд хаалга нээгдсэн билээ. Түүнчлэн 1940 оны Үндсэн хуулиар тусгай шүүхийг

шүүхийн байгууллагын үндсэн тогтолцоонд оруулсан нь “онцгой комисс” гэх мэт шүүхийн бус байгууллага шүүх таслах үүргийг хэрэгжүүлж, хүмүүсийг үй олноор нь хэлмэгдүүлэхэд хүргэжээ.

Дээд болон орон нутгийн төрийн эрх барих Хурлуудын хараа хяналтад байсан нь. Шүүгч нар тухайн, тухайн шатны Хурлуудаас тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгогдож байсан учраас тэдгээрийн нөлөөнд байсан юм. Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуульд зааснаар, Дээд шүүх ба тусгай шүүх таслах газруудын дарга, гишүүдийг Улсын Бага Хурлаас 4 жилийн хугацаагаар, хот, аймаг, анги, нутгийн ардын шүүх таслах газруудыг хот ба аймгийн бага хурлуудаар гурван жилийн хугацаагаар тус тус сонгохоор заажээ (52, 53 дугаар зүйл). Мөн 1960 оны Үндсэн хуульд: БНМАУ-ын Дээд шүүхийг Ардын Их Хурлаас гурван жилийн хугацаагаар, аймаг, хотын шүүхийг аймаг, хотын ардын депутатуудын хурлаас хоёр жилийн хугацаагаар, ардын хэсгийн шүүхийг зохих аймаг, сум, хот, хорооны иргэд нийтээрээ тэгш, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууц гаргаж хоёр жилийн хугацаагаар тус тус сонгохоор заажээ (66, 67, 68 дугаар зүйл). Мөн Дээд шүүх нь Ардын Их Хурал ба түүний Тэргүүлэгчдэд ажлаа хариуцан тайлагнах журам тогтоожээ (66 дугаар зүйл). Эдгээр заалтуудад олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсны үр дүнд Дээд шүүх, аймаг, хотын шүүхийг таван жилийн хугацаагаар, аймгийн нүүдлийн шүүх, районы (хот) шүүхийг аймаг, районы (хот) ардын депутатуудын хурлаас гурван жилийн хугацаагаар сонгох болов.

Шүүгчид байсгээд л Хурлуудын сонгуулийн шүүлтүүрээр орох, Хурлуудад ажлаа хариуцан тайлагнах журам тогтоосон нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүхийн хараат бус байдалд ноцтой сөрөг нөлөө үзүүлж байсан нь дамжиггүй. Эрх баригчдад таалагдахгүй шийдвэр гаргасан шүүгч нар дахин сонгогдох ямар ч бололцоогүй байсан нь ойлгомжтой. Энэ бол шүүгч нарыг боловсон байдлаар албанаас огцруулах хэлбэр байсан гэж хэлж болно.

Дүгнэж хэлбэл, шүүгч нарын ажил амьдрал, карьер бүхэлдээ эрх баригч намын эрхшээлд, шүүн таслах ажиллагаа прокурорын хатуу хяналтанд, шүүхүүдийн төсөв, санхүү, цалин хангамжийн асуудал төрийн захиргааны төв байгууллага-Шүүх яамны мэдэлд, ажлын баталгаа нь Хурлуудын нөлөөнд байсан. Иймд социализмын үед шүүхүүдэд болон шүүгч нарт тал талаас дарамт шахалт ирдэг байсан учраас шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг тухай ярилтгүй байв.

4.2. Шүүх бие даасан байдал руу шилжих үйл явц. Шүүхийн бие даасан байдлын эрх зүйн үндэс бүрдсэн нь

1980-аад оны эцсээр нэг нам ноёрхсон захиргаадалтын дэглэмийг халж, эрх зүй, эдийн засаг, улс төр, нийгэм, соёлын зэрэг улс орны бүхий л салбар хүрээг хамарсан шинэтгэл хийх шинэ үзэл, сэтгэлгээ Монгол Улсад өрнөсөн

билээ. Үүний үр дүнд 1990 оны 3 сард МАХН-ын удирдан чиглүүлэх үүгийн тухай заалтыг хассан нь нэг намын ноёрхлыг халж, олон намын тогтолцоог бүрдүүлэх үүд хаалгыг нээж, түүнчлэн ардчилсан шинэтгэлийг хууль зүйн эх үндэс болжээ.

1990 оны 9 дүгээр сарын 27-нд “Шүүхийн байгууламжийн тухай хууль” баталж, түүний хараат бус байдлыг хангах эрх зүйн орчинг бий болгож 1991 оны 5 дугаар сарын 12-ны өдрийн БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуулийг батлан мөрдсөн байна.

Эдүгээгийн шинэ, ардчилсан Үндсэн хуулийг 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд баталж, мөн оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрөөс дагаж мөрдөж байна. Ийнхүү Монгол Улс нэг нам дангаар ноёрхсон улс төрийн тоталитар дэглэмээс ардчилсан дэглэмд бүрэн шилжсэн билээ. Ардчилсан улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх ба төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу засгийн нэгдмэл эрхийг харилцан тэнцвэр, хяналттай (balances and checks) (Монтескье, 2008) байх гурван салаанд хуваасны нэг нь шүүх эрх мэдэл юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн эрх мэдлийг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, шүүхийн байгууллагад тэнцвэржүүлэн хуваарилж, шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлсэн.

1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар шүүх эрх мэдлийг засаглалын бие даасан салаа болгон аливаа нам, төрийн хараат байдлаас гаргах үзэл баримтлалыг иш үндэс болгосон нь шүүхийн шинэтгэлийн гол цөм нь болсон гэж үзэж болох юм. Тухайлбал, шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлэх, ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах ба шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглох, шүүх, шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд албан тушаалтан, иргэн хэн боловч хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох, шүүгч гагцхүү хуульд захирагдах, шүүгчийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хугацаагүй томилох зэрэг зарчим, журмыг тус тус тогтоосон байна. Тодруулбал, Үндсэн хуульд “Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана.”, “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.”, “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.”, “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана.”, “Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүн үүргээ гүйцэтгэхдээ гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна.”, “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон баталгаагаар хангагдана.” гэж заасан нь олон улсын нийтлэг жишигт нийцсэн, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бататгасан туйлын чухал заалтууд юм. Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар ийнхүү хамгаалан бэхжүүлсэн юм.

Эдгээр заалтууд Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг зөвхөн мэргэжлийн шүүгчид хуульд заасан журмын дагуу асуудлыг өөрийн дотоод итгэл үнэмшил, эрх зүйн ухамсрыг удирдлага болгон шударгаар шийдвэрлэх зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлэх үндэс суурь болсон юм. Ялангуяа Шүүхийн ерөнхий зөвлөл гэх шинэ институцийг анх удаа бий болгосон нь ихээхэнэ чухал алхам болсон юм.³² Ийм байгууллагыг бий болгосон нь дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн шийдэл болсон юм.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, шаардлагад нийцүүлэн шүүхийн тогтолцоог шинэчлэн байгуулах ажил 1993 онд батлагдсан “Шүүхийн тухай хууль”-аар эхэлсэн гэж үзэж болох юм. 1993 оны 2 дугаар сарын 4-ний өдөр батлагдсан анхны бие даасан, нарийвчилсан зохицуулалттай Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн тогтолцоог өөрчилж, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг бий болгож, түүний эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх суурийг тавьсан.³³

Шүүхийг зөвхөн шүүн таслах дээд эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөлөөр хангахын тулд захиргаа, аж ахуйн шинжтэй үүргийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хариуцуулав. Үүний үр дүнд шүүх шүүн таслах ажиллагааг бие даасан, хараат бус байдлаар явуулах нөхцөл бүрдсэн байна. Энэ нь төрөөс шүүхийг хараат бус байлгах, шүүн таслах ажиллагааг бие даан чөлөөтэй, аливаа хөндлөнгийн нөлөөнд үл автах байдлаар явуулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлсэн чухал арга хэмжээ болжээ.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг сонгон шалгаруулах, эрх ашгийг нь хамгаалах, шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангах үүргийг хэрэгжүүлэхээр болсон байна.

Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйлд прокурорын үндсэн чиг үүргийг хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд тус тус хяналт тавих, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцохоор тодорхойлжээ. Түүнчлэн прокурорын байгууллагын чиг үүргээс хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах, шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд хяналт тавих, иргэний хэрэг үүсгэх зэрэг эрх хасагдав. Ингэснээр прокурорын байгууллага шүүх

³² Уг зөвлөлийн зорилго, гүйцэтгэх үүргийг Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлд ийнхүү заажээ: “3. Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана. 4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ. 6. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.” Иймд эдүгээ шүүхийн захиргааг бие даасан, үндсэн хуулийн байгууллага болох Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хэрэгжүүлж байна.

³³ 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд: “Энэ хуулийн зорилт нь шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг тогтоох, түүнчлэн шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ. Энэ хуульд 1994, 1995, 1996 онуудад нэмэлт өөрчлөлт оруулж байсан.

эрх мэдлийг хянах бус, харин түүнийг түшиглэн, хүрээнд нь багтаж ажиллах болсон байна.

Үндсэн хуульд тусгайлан зааснаар Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, үндсэн хууль зөрчсөн гэх маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргах, маргааныг хянан шийдвэрлэж эцсийн шийдвэр гаргадаг шүүх буюу Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулсан. Үндсэн хуулийн цэц нь төрөлжсөн хэлбэрээр мэргэшсэн чиг үүрэгтэй, хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тусдаа журам, Үндсэн хуульд заасан мэргэжлийн бүрэлдэхүүнтэй төрөлжсөн шүүх юм. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг Улсын дээд шүүх хянах бүрэн эрхгүй байдлыг Үндсэн хуулийн цэцийг биеэ даасан төрөлжсөн шүүх гэж үзэх онолын үндэслэлд хамааруулж үздэг ажээ.

Хууль сахиулах байгууллагын зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгож чирэгдэл, дамжлага багатай бүтэц бий болгох, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдуулан хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулиудыг бүхэлд нь 2002 онд өөрчилсөн. Шүүхийн шинэтгэл нь дагнасан шүүх байгуулж болох тухай Үндсэн хуульд заасныг үндэслэн гүйцэтгэх эрх мэдэлд шүүхийн хяналт тогтоохын тулд 2002 оны 7 дугаар сарын 4-ний өдрийн “Шүүхийн тухай хууль”, “Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”, “Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хууль”, 2002 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдрийн хуулиар нийслэл ба аймаг бүрт Захиргааны хэргийн бие даасан шүүх, Улсын дээд шүүхэд Захиргааны хэргийн танхим бий болгож, 2004 оны 6 дугаар сарын 1-ний өдрөөс үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн.

2012 онд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Шүүхийн захиргааны тухай хууль, Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль зэргээс бүрдсэн Шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан.

2019 онд Үндсэн хуульд өргөн хүрээ бүхий нэмэлт өөрчлөлт орсны зарим нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэгджээ. Тухайлбал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, шүүгч нарын сахилга, хариуцлага, ёс зүйн асуудлыг хариуцсан Шүүхийн сахилгын зөвлөлийг байгуулах, шүүхийн тогтолцоог тойргийн журамд шилжүүлэх зэрэг асуудлуудыг шийдвэрлэсэн болно. Ингэснээр нэгд, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тогтвортой байдлыг хангаж, бүрэлдэхүүнийг тэнцвэржүүлэх, ил тод байдлыг хангахаас гадна, шүүгч хэнээс ч хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх талаар Дээд шүүхийн шүүгчдийн саналыг сонсох болно. Хоёрдугаарт, шүүгчийг сонгон шалгаруулах (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл), шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх (Шүүхийн сахилгын хороо) тус тусдаа бие даасан байгууллагууд бий болсноор шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлж, шүүх эрх мэдлийн чадавх дээшилж, хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа сайжирч, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлнэ. Гуравдугаарт, шүүхийн тогтолцоог зохистой болгож, шүүхийн

үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, хүртээмжтэй болгох, ачааллыг тэнцвэржүүлж, шүүгчийг мэргэшүүлэх боломжийг олгох юм. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулснаар, шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлын баталгаа бүхэлдээ сайжирна.

Цаашид тус улсад шүүхийн хараат бус байдлыг улам бэхжүүлэх нь эрх зүйн шинэчлэлийн чухал зорилт болж байна. Эдүгээ Үндсэн хуульд орсон эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын дагуу шүүхийн багц хуулийн шинэчлэл явагдаж байна.

Ийнхүү шинэ, ардчилсан Үндсэн хуулийн дагуу шүүх эрх мэдлийн салбарт эрх зүйн шинэтгэл эрчимтэй хийгдэж, амжилттай хэрэгжиж байгаа ба шинэчлэл бол тасралтгүй явагдах үйл явц учраас цаашид дэлхийн ардчилсан улс орнуудын хөгжил, дэвшил, нийтлэг жишиг болон эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлагад нийцүүлэн улам бүр боловсронгуй болгоход чиглэгдсэн цогц бодлого, шийдвэр, төсөл, хөтөлбөрүүд боловсруулан баталж, хэрэгжүүлсээр байгаа билээ.

Дүгнэж хэлбэл, шинэ Үндсэн хуульд шүүхүүд бие даасан, шүүгчид хараат бус байх, шүүн таслах ажиллагааг гагцхүү шүүхүүд хэрэгжүүлж байх зэрэг зарчмуудыг тогтоож, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах үүрэг бүхий байгууллага-Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг байгуулах, дагнасан шүүх байгуулах, шүүгч нарыг бүх насаар нь томилж байх, гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр чөлөөлж буюу огцруулж байх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэсэн нь Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлын баталгааг бүрдүүлжээ. Ялангуяа захиргааны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааг хүчингүй болгох, эрхээ хамгаалуулахаар иргэд, хуулийн этгээдийн гаргасан нэхэмжлэлийн үндсэн дээр захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэх үүрэг бүхий захиргааны хэргийн дагнасан шүүх байгуулагдсан нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хүний эрхийг хамгаалахад ихээхэн ач холбогдолтой болжээ.

Хүснэгт 11. Шүүхийн тухай 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтын харьцуулалт

1940 оны Үндсэн хууль (Шүүх ба прокурорын газар)	1960 оны Үндсэн хууль (Шүүх, прокурорын байгууллага)	1992 оны Үндсэн хууль (Шүүх эрх мэдэл)
Шүүгчийг тодорхой хугацаагаар сонгохоор заасан	Шүүгчийг тодорхой хугацаагаар сонгохоор заасан	Шүүгчийн бүх насаар нь томилно. Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно

Шүүгч нь аливаа хэрэг таслахдаа бусдад хамаарагдахгүй, гагцхүү хуульд захирагдана	Шүүгч нь аливаа хэрэг таслахдаа бусдад хамаарагдахгүй, гагцхүү хуульд захирагдана	Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана
Тусгай шүүн таслах газар байхаар заасан	Тусгай шүүх байхаар заасан	Шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно
	Дээд шүүх нь Ардын Их Хурал ба түүний Тэргүүлэгчдэд ажлаа хариуцан тайлагнахаар заасан	Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах байгууллага- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах, шүүхийг бие даан ажиллах нөхцлөөр хангах зэрэг үндсэн үүргийг хэрэгжүүлдэг
Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын бодит баталгаа бүрдээгүй	Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын бодит баталгаа бүрдээгүй	Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын бодит баталгаа бүрдсэн

Хүснэгт 12. Шүүхийн бие даасан байдалд зарим институцаас үзүүлж байсан сөрөг нөлөөллийн өнөөгийн байдал

№	Инститүц	Өмнөх нөлөөлөл	Одоогийн байдал
1	Эрх баригч нам	Шүүхийг эрхшээлдээ байлгаж байсан	Олон намын тогтолцоо бүрдсэн. Шүүгч нар төрийн тусгай албан хаагчийн хувьд улс төрийн намын гишүүн байхыг хуулиар хориглодог
2	Прокурорын байгууллага	Шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанд хяналт тавьдаг байсан	Эрүүгийн хэрэгт улсын яллагчаар оролцдог. Шүүх эрх мэдлийг түшиглэн, хүрээнд нь багтаж ажиллах болсон
3	Төрийн захиргааны төв байгууллага- Шүүх яам	Шүүхийн боловсон хүчний асуудал, материал техникийн хангамж, төсвийн асуудлыг хариуцдаг байсан	Эдүгээ шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах байгууллага- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах, шүүхийг бие даан ажиллах нөхцлөөр хангах зэрэг үндсэн үүргийг хэрэгжүүлдэг
4	Дотоодыг хамгаалах газар, Дотоод явдлын яам	Хууль, хяналтын байгууллагад дарамт, шахалт үзүүлдэг байсан	Татан буугдсан. Тагнуулын ерөнхий газар өөр чиг үүрэгтэй ажиллаж байгаа
5	Хурлууд	Бүрэн эрхийнхээ хугацаагаар шүүгч нарыг сонгодог байсан	Шүүгч нарыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар бүх насаар нь томилдог

4.3. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн талаарх бодлогын баримт бичгүүд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдал

Шүүх эрх мэдлийн байр суурийг бэхжүүлэх талаар олон тооны бодлогын баримт бичиг батлагдан гарсан байдаг. Эдгээрийн дотор юуны өмнө Улсын Их Хурлын 1998 оны 18 дугаар тогтоолоор баталагдсан “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр” болон Улсын Их Хурлын 2000 оны 39 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө”-г нэрлэх нь зүйтэй болов уу. Эдгээр баримт бичгүүд нь эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, ялангуяа шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын хувьд зарчмын чухал ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон. Тухайлбал, уг хөтөлбөрийн 27-д: Шүүх эрх мэдлийн хүрээн дэх нийт байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгон өөрийн орны нөхцөл байдалд нийцүүлэх чиглэлээр холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах; шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг хангахад чиглэсэн шат дараатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх; шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнасан шүүх ажиллах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх; шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг судлан үзэж боловсронгуй болгох арга хэмжээ авах; шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгож, цаашид өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчимд шилжих боломжийг судлах зэрэг арга хэмжээнүүдийг авахаар заажээ.

“Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-тэй хамт “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2000 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл” ба “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө” батлагдсан юм. “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангах ажлын хүрээнд 2010 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилсан “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын 2010 оны 11 дүгээр сарын 10-ний өдрийн 39-р захирамжаар батлагдсан “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөрийг шүүхэд хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх үндсэн чиглэл” батлагдан, хэрэгжиж иржээ.

“Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-т эрх зүйн шинэтгэлийн зорилго, зарчим, арга зүйн үндсийг тодорхойлж, түүнийг хэрэгжүүлэх 7 үндсэн чиглэлийн нийт 56 зорилтот арга хэмжээ төлөвлөсөн байна (Б.Энх-Амгалан, Ж.Алтансүх, 2016, хууд.28). Стратеги төлөвлөгөө нь 6 суурь үнэлэхүйн хүрээнд 30 стратеги зорилт, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхийн тулд авах 101 арга хэмжээнээс бүрджээ. Тухайлбал, хараат бус байх, хариуцлага хүлээдэг байх, мэдрэмжтэй байх, шударга байх, хүртээмжтэй байх, бүтээмжтэй байх гэсэн 6 суурь үнэлэхүйг гаргаж тавьжээ.

“Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтэд 2008, 2015 онд, “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө”-ний хэрэгжилтэд

2006³⁴, 2017 онд³⁵ үнэлгээ хийсэн байна. “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилтэд 2008 онд хийсэн хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний тайланд тус хөтөлбөр үнэдсэндээ хэрэгжиж, эрх зүйн шинэтгэлийн зорилт хууль тогтоомжийн түвшинд биелэгдсэн байна гээд, харин хууль дээдлэх зарчмыг төрийн үйл ажиллагаанд хэвшүүлэх зорилт зохих хэмжээнд хангагдаагүй байна гэсэн дүгнэлт хийжээ (Б.Энх-Амгалан, Ж.Алтансүх, 2016, хууд.31).

Судалгааны баг эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийг тухайлан авч үзээгүй боловч илэрхий зарим асуудлаар санаа бодлоо хуваалцахад: Нэгдүгээрт, “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр” батлагдаад 23 жил өнгөрч, түүний хэрэгжилтэд 2008, 2015 онд үнэлгээ хийсэн багууд хэрэгжилтийн байдлыг ерөнхийдөө эерэгээр үнэлсэн боловч шүүхтэй холбоотойгоор дэвшүүлсэн арга хэмжээнүүдийн ихэнх нь хэрэгжээгүй байна. Тухайлбал, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг хангахад чиглэсэн зарим арга хэмжээ авсан боловч тэр нь тууштай биш, эргэж буцсан, “нэг алхам урагш, хоёр алхам хойш” гэсэн зарчмаар явагдсан. Үүнээс болж шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа бүрэн хангагдсан гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна. Хоёрдугаарт, шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнасан шүүх ажиллах эрх зүйн үндэс захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсаныг эс тооцвол өнөөхэр бүрдээгүй байна. Гуравдугаарт, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгож, цаашид өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчимд шилжих боломжийг судлах асуудал ч дорвитой үр дүнд хүрээгүй байна гэж судалгааны баг үзлээ (энэ талаар 5 дугаар бүлгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү).

“Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө”-ний хэрэгжилтийн тухайд: 2006 оны үнэлгээгээр Стратеги төлөвлөгөөний 6 суурь үнэлэхүйд багтсан 30 зорилт ямар нэг түвшинд хэрэгжиж практикт бодит үр дүнд хүрсэн байна гэж үзсэн бол тус төлөвлөгөө 2000-2017 онд хэрэгжсэн байдлыг үр дүнг үнэлсэн баг нь “Стратеги төлөвлөгөөнд тусгагдсан 6 суурь үнэлэхүй, 30 зорилтын хэрэгжилтийг дүгнэж үзвэл 12 зорилт үр дүнтэй хэрэгжсэн, 11 зорилт нь зарим талаараа үр дүнд хүрсэн боловч бүрэн биелээгүй, 6 зорилт нь ажил хийгдсэн боловч хэрэгжилтийн үр дүн хангалтгүй, 1 зорилт нь ач холбогдолгүй болж, үр дүнд хүрээгүй гэж үзэхээр байна.” (Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайлан, 2018, хууд.7) гэжээ. Манай судалгааны баг хоёрдахь дүгнэлт илүү бодитой болжээ гэж үзсэн.

³⁴ АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагын “Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хөтөлбөр төсөл” 2006 онд Стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтэнд үнэлгээ хийлгэж, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороонд хүргүүлсэн байдаг. Уг үнэлгээгээр стратеги төлөвлөгөөний 58 хувь нь бүрэн биелсэн бөгөөд цаашид хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх шаардлагатай гэсэн дүгнэлт хийжээ.

³⁵ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний (СТ) 2000-2017 онд хэрэгжсэн байдлыг үр дүнг үнэлэхдээ, уг төлөвлөгөөнд тусгагдсан 30 зорилтын 12 зорилт үр дүнтэй хэрэгжсэн, 11 зорилт нь зарим талаараа үр дүнд хүрсэн боловч бүрэн биелээгүй, 6 зорилт нь ажил хийгдсэн боловч хэрэгжилтийн үр дүн хангалтгүй, 1 зорилт нь ач холбогдолгүй болж, үр дүнд хүрээгүй гэж үзжээ. Бүхэлд нь авч үзвэл Стратегийн төлөвлөгөөнд тавигдсан зорилтын тавны дөрөв нь хэрэгжилт үр дүнтэй буюу зарим талаараа биелсэн гэж үнэлэв.



Ялангуяа шүүхийн хараат бус байх зорилгын хүрээнд хамгийн их тулгамдсан асуудал шийдвэрлэгдээгүй хэвээр байна. Тухайлбал, Стратеги зорилт 1.3-ыг “Хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын харилцаа, хамтын ажиллагааг боловсронгуй болгоно” гэж томъёлоод, авах арга хэмжээнд: “1.3.1.шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангах чиглэлээр Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хүлээх эрх, үүрэг тэдгээрийн харилцан шүтэлцээг боловсронгуй болгох талаар санал боловсруулах” гэжээ. Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал өнөө хэр олигтой хангагдаагүй байгаа нь энэ арга хэмжээ хэрэгжээгүйг илтгэнэ. Төлөвлөгөөний 1.3.3-т “шүүх, прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны тайланг УИХ жил бүр сонсож шаардлагатай арга хэмжээг тухай бүр авч хэрэгжүүлж байхыг хуульчлах” гэж заасныг эрдэмтэн, судлаачдын шүүмжлэлд зүй ёсоор өртсөн билээ (Б.Чимид, 2017, хууд.265).³⁶

Шүүхийн эдийн засгийн бие даасан байдлын эрх зүйн баталгааг эргэж буцаасан шийдвэр гаргах сөрөг практик үргэлжилсэн хэвээр байна. Стратеги зорилт 1.4-т шүүхийн төсвийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх зорилгоор шүүхийн төсөв нь улсын нэгдсэн төсвийн тодорхой хувийг эзэлж байх асуудлыг судалж боломжит хувилбарыг сонгох; шүүхийн төсвийн төсөл, гүйцэтгэлийн тайланг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх, аудитын дүгнэлт гаргуулах, тайлагнах хугацаа, журмыг хуулиар нарийвчлан зохицуулах арга хэмжээ авахаар заажээ. Гэтэл Улсын Их Хурал 2015 онд Шүүхийн тухай хуулийн 28.5-д “Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно.”, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 23.5-д “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй.” гэсэн заалтыг хүчингүй болгосон. 2012 оны багц хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2014, 2015 онуудад улсын төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хувь анх удаа 1 хувьд хүрсэн. Гэвч 2014-2017 онуудад шүүхийн хөрөнгө оруулалтын төсөв “0” дүнтэй, мөн шүүхийн төсвийн төслийг Засгийн газар, УИХ танадаг, өмнөх жилээс бууруулахыг хориглосон эрх зүйн хамгаалалтыг хүчингүй болгосон зэрэг нь Монгол Улсад шүүхийн төсвийн хараат бус байдал бүрэн бэхжээгүй байгааг нотлон харуулж байна. Эдгээр эргэж буцсан Улсын Их Хурлын шийдвэрүүд нь шүүхийн эрх зүйн болон эдийн баталгааг дордуулсан гэж үзэхээс аргагүй.

Стратеги төлөвлөгөөнд шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудыг ажиллах байр, шаардлагатай тоног төхөөрөмж, техник хэрэгсэлээр хангах талаар арга хэмжээ авах заалт орсон боловч улсын хэмжээнд шүүхүүдийн байр хүрэлцээгүйгээс өөр этгээдийн буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын эзэмшилд байгаа байранд байрлах, хэргийн нэг тал болох прокурорын байгууллагатай хамт байрлах, эсхүл гадны байгууллагын байр түрээслэх нь цөөнгүй байна.

³⁶ Өмнөх тогтолцоонд шүүх төрийн бусад байгууллагаас хараат байх үед иймэрхүү заалт нь өмнөх Үндсэн хуулиудад агуулагдаж байсан. Тухайлбал, БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйл: “Дээд шүүх нь Ардын Их Хурал ба түүний Тэргүүлэгчдэд ажлаа хариуцан тайлагнана”. гэж зааж байжээ

Энэ бүхэн шүүх төсөв, эдийн засаг, дэд бүтцийн хувьд нөгөө хоёр эрх мэдлээс хамааралтай, хараат бус байдал нь эрсдэлтэй байгааг гэрчилж байна. Үүнээс болж Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэсэн заалт хөсөрдөж байгааг УИХ, Засгийн газар анхаарах цаг болжээ.

Доод шатны шүүхийн шийдвэрийг дээд шатны шүүх бүрэн өөрчлөх практик хэрэгжсээр байгаа тул шүүхийн дотоод хараат бус байдал бүрэн хангагдсан гэж үзэхэд хүндрэлтэй.

Шүүх хуралдааны танхимын зохион байгуулалтыг хэргийн оролцогчид харилцан ойлголцох, тайван уур амьсгалыг бүрдүүлэхүйц, зохих харуул хамгаалалттайгаар зохион байгуулах асуудлыг тахарын алба байгуулаад, хэдхэн жилийн дараа татан буулгаснаар хэрэгжсэн гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна.

Энэчлэн “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөө” батлагдсанаас хойшх 20 гаруй жилийн хугацаанд түүний хэрэгжилт ахиц ололттой ч, дутагдалтай ч байна.

Ялангуяа шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх талаар авах арга хэмжээний ихэнх нь хагас дутуу биелэлттэй, эсхүл огт хэрэгжээгүй байдалтай байгааг онцлон тэмдэглүүштэй.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН ТӨГТОЛЦООНД ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ: ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛД НӨЛӨӨЛӨХ ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Төрийн институцүүдийн эрх мэдлийг хооронд нь баланслуулах замаар төрийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах үүргийг төрийн суурь зарчим болох *төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчимд* суурилан гүйцэтгэдэг. Төрийн эрх мэдлийг хуваах зарчмын гол давуу тал нь эрх мэдлийг хэд хэдэн байгууллагад тараан байрлуулснаар буруугаар ашиглагдахаас хамгаалах явдал юм. Ийнхүү тараан бутаргасан төрийн эрх мэдлүүдийг өөр хооронд нь тэнцвэржүүлж харилцан бие биенээ хянадаг болгох шаардлагатай. *Шүүх эрх мэдэл* бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгэн адил нийтийн засгийн бие даасан хараат бус хүрээ мөн бөгөөд тэдгээртэй хамтран төрийн нэгдмэл засаглалыг бүрдүүлж байдаг юм. Аливаа ардчилсан улсад хууль тогтох эрх мэдэл, гүйцэтгэх эрх мэдэл болон шүүх эрх мэдэл нь өөр өөрийн үйл ажиллагааны хүрээнд шударга ёс, ёс зүй, өндөр хариуцлага, тэгш байдлын үндсэн дээр хууль дээдлэх ёс, хүний эрх, сайн засаглалын зарчим, улсын хөгжлийг хангах үүрэг хүлээдэг. Шүүх гагцхүү хараат бус байж хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны жинхэнэ баталгаа болж чадна. Энэ үүргийг хүлээхийн тулд төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрүүд хоорондоо хяналт, тэнцвэртэй байх учиртай. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим нь цогц шинжтэй бөгөөд хэд хэдэн бүрэлдэхүүн хэсгээс бүрэлддэг. Үүнд: төрийн засаглалын дээд институцүүдийг байгуулах журам³⁷; төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институцүүдийн тус тусын бүрэн эрхийн хэмжээ, хязгаар;³⁸ хяналт, тэнцлийн тогтолцоо багтана.

Хяналт, тэнцлийн тогтолцоог Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрхэн тусгасныг шүүх эрх мэдлээс бусад эрх мэдэлтэй хэрхэн харилцаж байгаагаар нь авч үзье.

5.1. Хууль тогтоох эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн байдал

Монгол Улсад хамгийн хүчтэй институц нь парламент юм. Манайтай ижил төстэй тогтолцоотой улсад парламент энэхүү их бүрэн эрхийг урвуулах, хэтрүүлэх оролдлого хийсэн тохиолдолд түүнийг сөрөх, няцаах боломжийг Үндсэн хуулиараа бусад институцэд заавал олгодог. Тэгж байж төрийн тогтолцооныхоо тэнцвэрийг хангадаг. Харин манайд бол Улсын Их Хурал хууль

³⁷ Байгуулах журам нь эдгээр институцийн эрх зүйн байдалд дорвитой нөлөө үзүүлдэг. Энэ нь ялангуяа төрийн тэргүүний эрх зүйн байдалд хамаарна. Бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдсон төрийн тэргүүн нь парламентаас сонгогдсон төрийн тэргүүнээс илүү хүч, нөлөөтэй байдаг.

³⁸ Уг журмын дагуу хууль тогтоох эрх мэдэл, гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдэл нь өөр хоорондоо тусгаар байж, тус тусынхаа чиг үүргийг бие даан хэрэгжүүлнэ. Гэхдээ энэ нь эдгээр эрх мэдлийн институцүүд нэвтрэшгүй "цагаан хэрэм" –ээр тусгаарлагдана гэсэн үг биш.

зөрчсөн ч түүнийг тараах бодит механизм үнэн хэрэгтээ байхгүй. Гишүүд нь ноцтой зөрчил гаргасан ч ял зэм хүлээх нь өдрийн од шиг ховор. Хүчгүй нь хүчтэйд нөлөөлөх хяналт-тэнцлийн механизм хурцаар дутагдаж байгаа нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд жинхэнэ утгаар тусгаагүйн сөрөг үр дагавар юм.

Парламент ба шүүхийн харилцаа нь шүүхээс парламентын хууль тогтоох үүрэг, хариуцлагыг, парламентаас хуулийг тайлбарлах, хэрэглэх шүүхийн үүрэг, хариуцлагыг харилцан хүндэтгэх явдалд суурилах учиртай. Парламент нь Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг томилогдохын өмнө Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Улсын Их Хурал танилцах байдлаар шүүхийн томилгоонд оролцохын зэрэгцээ шүүх эрх мэдлийн бүхий л үйл ажиллагааг хууль тогтоох аргаар хянаж байна. Шүүхүүд нь Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэхгүй байх үүрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх хууль нь Үндсэн хуульд нийцэхгүй байна гэж шүүх үзвэл тухайн хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, саналаа Улсын дээд шүүхэд оруулж, Улсын дээд шүүх тухайн асуудлыг авч хэлэлцээд үндэслэлтэй гэж үзвэл Үндсэн хуулийн Цэцэд хүсэлт гаргана.

Дээр өгүүлснээс үзвэл, хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийн хооронд харилцан хяналтын зарчим хэрэгжиж байна мэт боловч шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдал нь Улсын Их Хурлын халдлагаас төдийлөн хамгаалагдаж чадахгүй байна. Хууль тогтоох эрх мэдлээс шүүх эрх мэдэлд дараах гурван чиглэлээр нөлөөлж болохыг тодорхойлжээ. Үүнд эхний нөлөөлөл нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-т заасан бүрэн эрхийнхээ дагуу "Хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах"-даа шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах үүрэг бүхий Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг өөрчлөх замаар шүүх эрх мэдэлд халдах боломжтой. Хоёрдугаарт, шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийг дордуулсан хууль батлах замаар шүүхэд нөлөөлж болно. Гуравдугаарт, шүүхийн төсвийн хэмжээг үндэслэлгүй бууруулж батлах замаар нөлөөлөх боломжтой. Учир нь төсвийг танах нь шүүхийг эдийн засгийн дарамтад оруулж шүүхийн бие даасан байдалд халдаж болзошгүй.³⁹

³⁹ Шүүхийн бие даасан байдлын эдийн засгийн баталгаанд шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээний төсөвтэй байх, шүүх эдийн засгийн хувьд хэнээс ч хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах эрх зүйн үндсийг хамааруулна. Энэ талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48.3-т "Шүүх улсын төсвөөс санхүүжнэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана"; Шүүхийн тухай хуулийн 6.4-т "Шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд шүүхээс үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нөхцөлийг төр хангана" гэх зэргээр баталгаажуулж өгсөн боловч шүүхийн төсвийн хэмжээг хангалттай хэмжээгээр баталж өгөхгүй байгаа талаар судлаачдын шүүмжлэл гарсаар байна.

Хүснэгт 13. Хууль тогтоох ба шүүх эрх мэдэл:хяналт-тэнцлийн зураглал

Улсын Их Хурал	Шүүх	Үндсэн хуулийн цэц
<ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоох • Төсөв батлах • Улсын Дээд шүүхэд нэр дэвшигчидтэй танилцах • Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдээс гурвыг нь санал болгох • Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг томилох, Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн огцруулах 	<ul style="list-style-type: none"> • Шүүхийн хяналт ҮХ-ийн 50-р зүйлийн 3 дахь хэсэг • Хууль албан ёсоор тайлбарлах Дээд шүүх • Сонгуультай холбоотой маргаан шийдвэрлэх • Улс төрийн намыг бүртгэх, татан буулгах Дээд шүүх 	<ul style="list-style-type: none"> • Үндсэн хуулийн хяналт • УИХ-ын дарга, гишүүн ҮХ зөрчсөн эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах • УИХ-ын даргыг огцруулах, УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах

А). Шүүхийн захиргааны асуудал

Шүүхийн шинэтгэлийн салшгүй нэг хэсэг нь шүүхийн захиргааны удирдлагын шинэчлэл байх ёстой. Учир нь шүүхийн захиргаа нь шүүх хараат бус байж, нийгмийн өмнө хүлээсэн үүргээ ухамсарлаж, үр нөлөөтэй ажиллахын гол нөхцөлийн нэг мөн. Үндсэн хуулийг дагаж мөрдөх 25 жилийн хугацаанд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, бүрэн эрх удаа дараа өөрчлөгдөж ирсэн нь үндсэн хуулийн зохицуулалт товчхон учраас шүүхийн захиргааны ихэнх зохицуулалтыг хуулиар хийж байсан, нөгөөтэйгүүр шүүхийн захиргааны зарим чухал асуудлууд хуулийн нарийвчилсан зохицуулалтгүй явж ирсэн. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн 1992 оноос хойш 1993 оны Шүүхийн тухай хууль, 2002 оны Шүүхийн тухай хууль, 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар нэг бус удаа өөрчлөгдөж ирсэн байна. Зөвхөн бүрэлдэхүүний асуудлыг авч үзэхэд, анх 6 жилээр томилогддог, орон тооны бус 12 гишүүнтэй байсан Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь яваандаа 3 жилээр сонгогддог орон тооны бус 14 гишүүнтэй, 2013 оноос хойш 3 жилийн хугацаагаар томилогддог 5 гишүүнтэй болжээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог ийнхүү огцом бууруулсан нь уг байгууллага шүүгчдийн болон бусад хуульчдын төлөөлөл болох, тэдний эрх ашгийг хамгаалах нөхцөл, боломж зарим талаар буурсан гэж үзэх үндэстэй.

ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнд шүүгчдийн төлөөлөл хэт давамгайлж ирсэн байна. 1993-2002 онд ШЕЗ-ийн шүүгч гишүүд нь олонхи буюу 12 гишүүний 8 байсан бол 2002-2013 онд ШЕЗ-ийн 14 гишүүний 10 нь шүүхийн төлөөлөл болж өсжээ. Эдгээр шүүгчдийн төлөөлөлд хяналтын болон давж заалдах шатны шүүх хүчтэй нөлөөтэй байж иржээ. 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын

холбооноос нэг (уг холбооны Шүүгчдийн хороо сонгон шалгаруулдаг), Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог болжээ. Тиймээс ШЕЗ-ийн таван гишүүний дөрвийг нэр дэвшүүлэхэд шүүгчид шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог. ШЕЗ-ийн шүүгч биш гишүүнд нэр дэвшүүлэх, томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан гурван удаа өөрчлөгджээ. 1993-2013 он хүртэл ШЕЗ-ийн шүүгч биш дөрвөн гишүүн нь Улсын Их Хурлаас томилсон 1 гишүүн, Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 гишүүнээс гадна Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Улсын ерөнхий прокурор албан тушаалаараа багтаж байжээ (Хүснэгт 14-өөс харна уу).

Хүснэгт 14. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн

	1993-2002 он	2002-2013 он	2013 оноос хойш
Гишүүдийг томилох	-УИХ-аас томилсон 1 -Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 -Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн -Улсын ерөнхий прокурор -ШЭЗ-ийн нарийн бичгийн дарга -УДШ-ийн ерөнхий шүүгч -УДШ-ийн хоёр шүүгч -Аймаг, нийслэлийн шүүхийн хоёр шүүгч -Анхан шатны шүүхийн хоёр шүүгч	-УИХ-ын дарга нэр дувшүүлж УИХ-ын олонхийн саналаар томилсон 1 -Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 -Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн Улсын ерөнхий прокурор -ШЭЗ-ийн нарийн бичгийн дарга -УДШ-ийн ерөнхий шүүгч -УДШ-ийн хоёр шүүгч -Аймгийн шүүхийн хоёр шүүгч -Нийслэлийн шүүхийн хоёр шүүгч -Анхан шатны шүүхийн хоёр шүүгч	Дараах байдлаар нэр дэвшсэн хүмүүсийг Ерөнхийлөгч томилно: -Анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 -Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 -Хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 -Хуульчдын холбооноос 1 -Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас 1
Гишүүдийн тоо	12	14	5

Аливаа байгууллагын хувьд хэн даргалж байгаа, даргыг ямар журмаар томилж байгаа нь ихээхэн ач холбогдолтой байдаг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг сонгох, томилох процедур дөрвөн удаа өөрчлөгджээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг 1993-1996 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо олонхиороо сонгож байсан бол 1996-2002 онд Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, 2002-2013 онд Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч тус тус албан тушаалаараа хавсран гүйцэтгэж байжээ. 2013 оноос Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо олонхиороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилох болсон байна. Дээрхээс үзвэл 1996-2002 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн

сайд тэргүүлж байсан учраас түүний нөлөө өндөр байжээ. 2002-2013 онд Дээд шүүхийн, ялангуяа Ерөнхий шүүгчийн нөлөө хэт давамгайлж байв. Харин 2013 оноос хойш хэдийгээр өөр этгээд нэр дэвшүүлдэг боловч Шүүхий ерөнхий зөвлөлийн дарга, бүх гишүүдийг Ерөнхийлөгч томилдог болсноос Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Ерөнхийлөгчийн нөлөөнд орох эрсдэл маш өндөр болжээ (Хүснэгт 15-аас харна уу).

Хүснэгт 15. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг томилох, сонгох журам

1993-1996 он	1996-2002 он	2002-2013 он	2013 оноос хойш
ШЭЗ-ийн гишүүд олонхын саналаар дотроосоо сонгох	Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн (албан тушаалаараа)	УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч (албан тушаалаараа)	ШЭЗ-ийн гишүүд олонхын саналаар дотроосоо нэр дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч томилох

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг толгойлох субъектын тухайд байж болох хувилбар бүрийг сонгон туршиж үзсэн нь харагдаж байна. Хувилбар бүр нь өөрийн ололттой, дутагдалтай талуудтай билээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг Засгийн газрын гишүүн толгойлоход шүүхийн төсвийн хүндрэлтэй асуудлыг түргэн, шуурхай шийдвэрлэх боломжтой байх боловч, нөгөө өнцгөөс нь харвал улс төрийн албан тушаалтан, Засгийн газрын гишүүн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг толгойлох нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолд хэр нийцтэй вэ гэсэн асуудал хурцаар тавигдана. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч тэргүүлэх нь шүүхийн удирдлага, зохион байгуулалтыг улс төрөөс ангид байлгах, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах зорилтын үүднээс харвал зөв хувилбар мэт. Гэхдээ ерөнхий зарчмаар авч үзвэл Шүүхийн ерөнхий зөвлөл удирдлага зохион байгуулалтын хувьд өөрөө бие даасан, дарга нь төрийн аль нэг эрх мэдэлд хамаардаггүй, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан байх, түүнийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо сонгох нь хамгийн боломжит хувилбар юм гэж судалгааны багийн гишүүд үзсэн болно.

Дараагийн маргаан дагуулсан асуудал бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаагын тухай асуудал юм. Энэхүү хугацаа 1993-2002 онд 6 жил байсан бол үүнээс хойш 3 жил болгон хуульчилжээ.

Дээрх байдлаар ШЭЗ-ийн дарга, гишүүнд тавигдах шаардлага, түүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох процедур нь удаа дараа өөрчлөгдөж ирсэн учраас тогтворгүй байдал бий болж, ажлын үр дүнд сөргөөр нөлөөлсөн байна. Мөн Улсын Их Хурал дахь олонхи ШЭЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг хууль батлах замаар өөрчлөх боломжтой байгаа нь ШЭЗ-өөр дамжуулан шүүгчийн хараат бус, хариуцлагатай байдалд халдах, урвуулан ашиглах эрсдэлийг бий болгож байв. Иймд энэ байдлыг эцэс болгох зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог нэмэх, тэдгээрийн нэр дэвшүүлэх, томилох журмыг ил тод

болгох чиглэлээр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал хөндөгдөж ирсэн юм.

Тухайлбал, сүүлийн хоёр, гурван жилд идэвхтэй хэлэлцэгдэж ирсэн төслөөр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг арван гишүүнээр бүрдүүлэх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 10 гишүүний 5 нь шүүгч, 5 нь шүүгч биш байхаар төсөөлж байсан. Үүний үндэслэл нь зүй бус нөлөөний эрсдэлийг бууруулах, шийдвэрийн чанарыг сайжруулах, хууль зүйн мэргэжлийн төлөөллүүдийг зохистойгоор оруулах боломжийг нээнэ гэж харж байв. Түүнчлэн хууль дээдлэх ёсыг амжилттай хэрэгжүүлж буй улсуудын шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүнтэй байдгийг иш үндэс болгожээ.⁴⁰ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 10 гишүүний 5 нь шүүгч, 5 нь шүүгч биш байхаар төсөлд заасны үндэслэл нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөл дэх шүүгч нарын төлөөллийг хэт багасгах (тавин хувиас доош болгох), эсхүл нөлөөгүй болгох нь эргээд шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулах, шүүх эрх мэдэлд гүйцэтгэх эрх мэдэл хэт нөлөөтэй болох эрсдэлтэйг анхаарсан хэрэг. Нөгөөтэйгүүр, хэрэв Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг дан шүүгчдээс, эсхүл шүүгчдийн дийлэнх олонхиор бүрдүүлбэл хараат бус байдлын баталгаа нэмэгдэх боловч хариуцлага алдагдах, шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлын төлөө нийтийн ашиг сонирхол золиослогдох аюултай. Тиймээс шүүгчийн хараат бус болон хариуцлагатай байдлын аль алиныг зэрэг хангах хамгийн боломжит хувилбаруудын нэг бол шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийн тоог тэнцвэртэй бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж төсөл боловсруулагчид үзжээ. Ингэснээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бүхэлдээ шүүхийн "мэдэлд" очихоос сэргийлж, улс төрийн болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын төлөөллийн оролцоог тэнцвэржүүлэх, шүүх эрх мэдэл дэх хариуцлагатай байдлыг хангахад эерэг нөлөө үзүүлэх болно гэж үзсэн байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн нэгийг хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдээс, нэгийг давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдээс, гурвыг анхан шатны шүүхийн шүүгчдээс тус бүр дундаасаа сонгохоор төсөлд тусгасны шалтгаан нь нэгдүгээрт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл дэх шүүгч -гишүүдийг шат шатны шүүхийн шүүгчид тус тусдаа сонгох нь тус зөвлөл дэх хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүй бус нөлөөлөл, дарамтыг бууруулах, улс төрөөс ангид болгох, хоёрдугаарт, хувь тэнцүүлсэн тоогоор сонгох тул тэнцвэрийг хангах ач холбогдолтой гэж үзсэнтэй холбоотой. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 10 гишүүний тав нь шүүгч байж, аливаа шийдвэр нийт гишүүний олонхи буюу зургаагаас доошгүй гишүүний саналаар гарах нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа болно гэж үзжээ.

Төслийн өөр нэг давуу зохицуулалт нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлж, нийт гишүүдийн олонхийн саналаар сонгох санал дэвшүүлсэнд оршиж байв. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн

⁴⁰ Жишээлбэл: Шведэд 10, Ирландад 17, Данид 13, Францад 12, Италид 33, Португалд 17, Испанид 21 гишүүн шүүхийн зөвлөлд байдаг. Пост коммунист улсууд болох Эстонид 11, Унгарт 15, Словакт 18, Румынд 15, Польшид 25 гишүүн шүүхийн зөвлөлд ажилладаг.



даргыг дотроосоо олонхийн саналаар нууцаар сонгосноор нэгдмэл, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, улс төрөөс даргыг нь томилох замаар нөлөөлж, оролцдогийг зогсоох ач холбогдолтой гэж харсан байна.

Төсөл нэлээд хугацаанд хэлэлцэгдэж, зарчмын хувьд дэмжигдэж, Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн нэгнийх нь үндэс болсон юм.

Хүснэгт 16. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн заалтууд (харьцуулалт)

Үндсэн хуулийн эх заалт	ҮХ-д 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт
Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг: “5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.”	Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг: “5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно. Тэдгээр нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг дуаа ажиллах бөгөөд Зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгоно. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.”

Нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгаас харвал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хараат бус ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор түүний бүрэлдэхүүний тоог нэмэгдүүлэх, шүүгч болон шүүгч бус гишүүдийн тэнцвэртэй төлөөллийг хангах, гишүүдийг зөвхөн нэгэн бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллуулах, даргаа гишүүд дотроосоо сонгох зарчмыг Үндсэн хуульд тусгажээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн бүрэлдэхүүн, тоо, томилгооны журмыг үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосноор тогтвортой үйлчлэх баталгаа нь үлэмж бэхжсэн юм. Мөн Зөвлөл шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой үйл ажиллагааныхаа тайланг Дээд шүүхэд танилцуулж байхаар тусгаж байгаа нь шүүгч хэнээс ч хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх талаар Дээд шүүхийн шүүгчдийн саналыг сонсох, үйл ажиллагааныхаа ил тод байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой юм. Цаашид Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх, үүргийг нарийвчлан тогтоох замаар хууль дээдэлсэн, шударга, хариуцлагатай шүүхийг төлөвшүүлэх хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох зорилтыг иш үндэс болгож, дээр дурдсан харилцааг холбогдох хуулиар нарийвчлан тодорхойлж зохицуулна.

Б) Дээд шүүхийн бүрэлдэхүүний тухайд

Монгол Улсын Дээд шүүх нь Үндсэн хуульд зааснаар шүүхийн дээд байгууллага мөн бөгөөд түүний шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байна. Дээд шүүхийн шийдвэрийг бүх шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй.

Иймд шүүх эрх мэдлийг оройлж буй энэ байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнээр хэт оролдох нь шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдалд нөлөөлөхгүй байхын аргагүй.

1992 оны Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 1-д “Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ” гэж заасан бөгөөд шүүгчдийн тоог заагаагүй байна. Үүнээс хойших хугацаанд Дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог хуулиар удаа дараа өөрчилж байжээ (Хүснэгт 17-оос харна уу).

Хүснэгт 17. Дээд шүүхийн шүүгчдийн тооны өөрчлөлт

	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

Эх сурвалж: Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар. УБ., 2019 он, хууд. 106.

Дээрхээс үзэхэд, 27 жилийн хугацаанд Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн тоог дөрвөн удаа шинэчлэн тогтоож байжээ. Энэ нь тус шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах байдлаар урвуулан ашиглах эрсдлийг үүсгэхгүй байхын аргагүй. Ялангуяа тавхан сарын дараа буюу 2002 оны 12 дугаар сард буцаагаад 16 болгох байсан юм бол 2002 оны 7 дугаар сард шүүгчдийн тоог зургаагаар бууруулах ямар шаардлага байсан юм бэ? Энэ дашрамд тэмдэглэхэд, бүтцийн өөрчлөлтөөр Дээд шүүхийн гишүүнээс чөлөөлөгдсөн 6 шүүгчийн хэнийг нь ч Дээд шүүхийн шүүгчээр буцаан томилоогүй байдаг.

В) Шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн үндсийг дордуулах тухайд

Кейс 1: 2013 онд батлагдсан Тахарын албаны тухай хуулиар шүүн таслах ажиллагааны хэвийн нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор шүүх, шүүгчийн аюулгүй байдлыг хангах, гэрч, хохирогчийг хамгаалах, яллагдагч, ялтныг хуяглан хүргэх, хуяглан харгалзах, оргон зайлсан яллагдагч, ялтныг эрэн сурвалжлах чиг үүрэг бүхий Монгол Улсын Тахарын албаны тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, Тахарын албаны албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг тогтоосон. УИХ-аас 2016 онд тус хуулийг хүчингүй болгож, шүүх, шүүгчийн аюулгүй байдлыг хангах мэргэшсэн үйл ажиллагаа саатах болсон.

Кейс 2: 2017 онд батлагдсан Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 18.1.1-18.1.4 дэх заалтад иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсноос хойш 2-3 жил өнгөрсөн бол түүнийг гүйцэтгэх ажиллагаа үүсгэхгүй нөхцлийг заасан. Энэ нь шүүхийн шийдвэр зайлшгүй биелэгдэх нөхцлийг

хугацаагаар хязгаарлаж, улмаар шүүхийн бие даасан байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Захиргааны хэргийн шүүхэд ихэвчлэн хариуцагчаар төрийн байгууллага, албан тушаалтанд татагддаг. Захиргааны хэргийн шүүх 2011-2015 онд улсын хэмжээнд 5584 хэрэг шийдвэрлэсэн бөгөөд үүнээс 885 шийдвэрийг албадан гүйцэтгүүлэх хүсэлт гаргажээ. Энэ нь улсын хэмжээнд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн дунджаар 16 хувьд хариуцагч шийдвэрийг биелүүлдэггүй, шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэхгүй байгааг харуулна. Ийнхүү биелүүлэхгүй байгаа байгууллага, албан хаагчийг үзвэл, бүх шатны Засаг дарга, Засаг даргын тамгын газар, Яам, төрийн нарийн бичгийн дарга, зарим агентлаг /Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газар/ байна.

Кейс 3: МАН-ын 2016 оны мөрийн хөтөлбөрийн 4.3.6-д “Шүүгч бүр дээр хувийн хэрэг нээж, шийдвэрлэсэн хэрэг маргаан нь дээд шатны шүүхээр өөрчлөгдсөн тохиолдол бүрд зөрчлийн оноо тооцон хариуцлагыг дээшлүүлнэ” гэж заасан. Энэ заалт тэр чигээрээ УИХ-аас 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ний өдрийн 45 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.3.3 дахь заалт болж батлагдсан. Энэ нь шүүхийн бие даасан байдлыг Засгийн газраас үгүйсгэсэн нөхцөл болно. Шүүхийн шийдвэр дараагийн шатны шүүхээр өөрчлөгдөх нь иргэдийн шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхийн бодит баталгаа бөгөөд шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх хэмжээний ноцтой асуудал биш. Шүүхийн шийдвэр дараагийн шатны шүүхээс өөрчлөгдөх ёсгүй гэх үзэл нь давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийг устгах шинжтэй, шүүх өөрөө дараагийн шатны шүүхээс хараат болох эрсдэлтэй, улмаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан иргэдийн “...эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах,...шударга шүүхээр шүүлгэх, ...шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах” эрхийг зөрчих эрсдэлтэй юм.

Кейс 4: Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх хэсэгт “шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бие даасан байх бөгөөд шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлнэ”, 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэгт “шүүхийн бие даасан байдлын зарчмыг алдагдуулсан, дордуулсан хууль тогтоомж болон захиргааны акт гаргахыг хориглоно” гэж тус тус нарийвчлан заажээ. Гэтэл 2019 оны 03 дугаар сард Улсын Их Хурлаас Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай, Прокурорын тухай, Авлигын эсрэг хуульд өөрчлөлт оруулж шүүх, прокурор, авлигатай тэмцэх байгууллагуудын удирдлагыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжөөр түдгэлзүүлэх, огцруулах асуудлыг шийдвэрлэх зохицуулалтыг хийсэн. Өөрөөр хэлбэл, ҮАБЗ-өөс зөвлөмж гаргаснаар Монгол Улсын ямар ч шүүгчийг түдгэлзүүлэх, аль ч шүүхийн ерөнхий шүүгч төдийгүй улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, АТГ-ын дарга, дэд даргыг огцруулах боломж бүрдсэн. Ингэснээр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл Үндсэн хуулийн бус аргаар

шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, журмыг баримтлахгүйгээр дур зоргоороо шийдвэр гаргах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Энэ хуулиар хариуцлага алдсан шүүгч, бусад албан тушаалтныг түдгэлзүүлж болох ч шударгаар, хараат бусаар ажиллаж буй шүүгчид “хэлмэгдэх,” үүнийг урвуулан ашиглаж нөлөөлөх эрсдэл үүссэн талаар судлаачид шүүмжлэх болсон. Түүнчлэн дээрх хуулиудын өөрчлөлтөөс үүдэн иргэн бүрийн шударгаар шүүлгэх Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх зөрчигдөх эрсдэлтэй. Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч нь бүх шатны шүүгчийг томилох, чөлөөлөх шийдвэр гаргахаас бус тэдгээрийг томилох, чөлөөлөх саналыг өөрөө гаргах, тийнхүү санал дүгнэлт гаргах урьдчилсан үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэгчийн хувиар оролцох бүрэн эрх байхгүй. Нөгөөтэйгүүр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэгт “Зөвлөл нь хэлэлцэн зөвшилцөлд хүрсэн асуудлаар шийдвэр гаргах бөгөөд тэр нь зөвлөмжийн шинж чанартай байна” гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж нь хууль зүйн хүчин чадлын хувьд Үндсэн хууль, Улсын Их Хурлаас батлан гаргах хууль, бусад шийдвэрээс доогуур эрэмбэлэгдэж, гагцхүү зөвлөмжийн шинж чанарыг агуулдаг. Хууль зүйн хүчин чадалгүй зөвлөмжийг үндэслэн шүүгч, Монгол Улсын ерөнхий прокурор, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргын бүрэн эрхийг дуусгавар болгож байгаа нь Үндсэн хуульд заасан хууль ёсны байх зарчмыг гажуудуулсан зохицуулалт мөн. Иймд Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалд нийцэхгүй байгаа энэхүү зохицуулалтыг хүчингүй болгох нь зүй ёсны алхам болно.

Кейс 5: Улсын Их Хурлын тамгын газрын гаргасан судалгаагаар өнөөдрийн байдлаар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Монгол Улсын 50 орчим хуульд Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлсэн зүйл, заалтыг тусгажээ. Эдгээрээс шүүхтэй холбоотойг нь онцлон дурьдвал:

- Ерөнхийлөгч П.Очирбатын үед бүх шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилох; Ерөнхийлөгч Н.Багабандийн үед Хүний эрхийн үндэсний комиссын гурван гишүүний нэгийг нэр дэвшүүлэх, Шүүхийн ёс зүйн хорооны бүрэлдэхүүнийг томилох;
- Ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын үед АТГ-ын дарга, дэд дарга, Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх,
- Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн үед шүүгчдийг шилж олох үүрэгтэй Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, бүх гишүүнийг томилох бүрэн эрхийг Төрийн тэргүүнд тус тус хуулиар олгосон
- Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын үед ҮАБЗ-өөр дамжуулан шүүх, хууль сахиулах байгууллагын удирдлагуудыг чөлөөлөх гэх мэтээр үе үеийн Ерөнхийлөгч нар эрх мэдлээ нэмэгдүүлсээр ирсэн.



Г) Шүүхийн эдийн засгийн байдлыг дордуулах тухайд

Кейс 1: Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон “Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр”-ийн хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан. Эдгээр багц хуулийг боловсруулан, батлах нэг чухал үндэслэл бол шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах явдал байсан (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх үнэлгээ, 2018, хууд. 19). Энэ хүрээнд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 23.5 дахь хэсэгт “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэж заасныг УИХ-аас 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон. Энэ нь шүүгчийн хараат бус байдлын стандартыг хагас болгосон. Шүүхийн төсөвт судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж шүүхийн төсвийн доод хэмжээний хувийг тогтоож Улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай гэж шүүмжилж байсан байдаг. Тухайлбал, зарим судлаач: “Шүүх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төсөвт нэр нь дурдагддаггүй, “гүйцэтгэлийг харж” өвдөл цөвдөлхөн өгдөг урьдын зуршил арилаагүй юм шиг. Эдийн засгийн эрх мэдэлтнүүд түүгээрээ “өөр өөрсдийн байгууллагад” ахиухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай...” гэж дурдаж байв (Чимид.Б, 2004, хууд.147).

Кейс 2: Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.5 дахь хэсэгт “Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно” гэснийг УИХ-аас 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон. Үүний улмаас шүүхийн үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хариуцах тухай олон улсын болон үндэсний стандарт Монгол Улсад хангагдахгүй байна. Шүүхийн хөрөнгийн төсвийг бусад хуулийн байгууллагуудын 2014-2019 оны батлагдсан төсөвтэй харьцуулахад 3-158 дахин бага байна. Гэтэл шүүхээс бусад байгууллагуудын төсөв тогтмол өсөж, зөвхөн шүүхийн төсөв буурч ирсэн нь шүүхийн төсөвт ялгавартай хандсан, “шүүхийн үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэсэн Монгол улсын Үндсэн хуулийн хамгаалалт зөрчигдсөн гэж үзэхэд зүй ёсоор хүрч байна.

Кейс 3: Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 6.1.1 дэх заалтад Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн бие даасан байдлыг хангах чиг үүргийн хүрээнд “бүх шатны шүүхийн үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн УИХ-д шууд өргөн мэдүүлэх”-ээр заасныг УИХ-аас 2013 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн хуулиар өөрчилж, 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон.

5.2. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдлийн хяналт тэнцлийн байдал

Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдэл хоорондоо хэрхэн зохицож ажиллаж байгааг авч үзэхээс өмнө гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүтцийг тодорхойлох нь зүйтэй болов уу. Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага-Засгийн газар, төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв байгууллага- яам, агентлаг, орон нутагт засаг дарга, тэдгээрийн тамгын газраас бүрддэг нь маргаангүй. Харин Монгол Улсын хувьд гэвэл төрийн тогтолцоонд төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгчийн байр суурь, эрх үүргийг аль салаа мөчирт хамааруулах талаар Үндсэн хуулиар тусгайлан зааж өгөөгүй учраас төрийн засаглалын институт мөн эсэх талаар судлаачдын дунд янз бүрийн хандлага байна (Төгөлдөр,Я, 2018. хууд. 27).

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаар Ерөнхийлөгчийн институтыг төрийн байгууллын тогтолцоонд тодорхой зааж өгсөн гэж үздэг судлаач эрдэмтэд дараах үндэслэл гаргадаг. Үүнд:

- 1) Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрдөг.
- 2) Төрийн тэргүүн нь Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцдаг.
- 3) Ерөнхийлөгчийн зарлиг ба бусад шийдвэр нь хуульд үндэслэн түүнд нийцсэн байх зарчимтай бөгөөд хэрэв харшилбал Улсын Их Хурал хүчингүй болгох эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоомжийн бус, хуулийн дэд акт гаргадаг.
- 4) Бүрэн эрхийн гол зонхилох хүрээ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хамаардаг. Жишээлбэл Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдаар томилох, Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн түүнд өөрчлөлт оруулах саналыг зөвшилцөх (тохиролцох), Засгийн газрыг огцруулах санал оруулах, өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгч гүйцэтгүүлэх, улсын аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэн хөтлөх, Зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагч байх, Засгийн газар нь Ерөнхийлөгчийн зарлигийн биелэлтийг хариуцдаг зэрэг нь угтаа гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах бүрэн эрх бүхий юм (Чимид,Б, 2003. хууд. 34).

Ерөнхийлөгч нь эрх зүйн байдлаараа гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд хамаарна гэсэн санааг анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат гаргаж байжээ. Тэрээр: "Ерөнхийлөгч нь эрх зүйн байдлаараа гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд хамаардаг. Иймд засгийн газартайгаа зохистой харилцах нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаас үүдэлтэй" гэжээ (Очирбат,П, 2001. хууд. 31). Энэ санааг Д.Лүндээжанцан, Д.Дашцэдэн, Ч.Лхагважав, Т.Сэнгэдорж, А.Пагма нарын олонхи эрдэмтэн судлаачид зөвшөөрдөг (Чимид,Б, 2008. хууд. 141). Тухайлбал, гүйцэтгэх эрх мэдэл гэдэгт багтаж буй төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, яам гэсэн ойлголтууд, мөн тэдгээрийн үйл ажиллагаа, эрх мэдэл, бүтэц, зохион байгуулалт нь уг асуудлуудын агуулгад хамаарах төрийн байгууллагууд

төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдолтой гэжээ (Лүндээжацан,Д, 2014. хууд. 152).

1992 оны Үндсэн хууль Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд гэсэн гүйцэтгэх засаглалын хоёр институтыг байгуулсан төдийгүй, тэдгээрийн хоорондын эрх мэдлийн харьцааг сонгууль, ардчилсан улс төрийн зүй тогтолтой зохистой холбоогүйн улмаас Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын олонхи хоёр өрсөлдөгч намынх байх үед Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёрын хооронд харилцан бие биенээ боомилох буюу гүйцэтгэх засаглалыг бусниулах дайн, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд хоёр нэг намд байгаа үед хэн нь эцсийн шийдвэр гаргах вэ гэдэг дайн өрнөдөг тул тэргүүнгүй төр бий болж улс орон тогтворгүй байдалд ордог гэжээ (Мөнх-Эрдэнэ,Т, 2018.).

Гэхдээ ерөнхийлөгч, төрийн тэргүүний байр суурь, чиг үүргийг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд хамаарах нь зөв хэмээн дүгнэн дуусгавал харьцангуй өнгөц болно (Төгөлдөр,Я, 2018. хууд. 31). Ерөнхийлөгч төрийн байгуулалын аль эрх мэдэлд хамаарах нь тодорхойгүй байна гэсэн судлаачдын саналыг танилцуулбал:

Монгол Улсын хувьд аль ч эрх мэдлийг тэргүүлдэггүй Ерөнхийлөгчтэй орон гэж ойлгож болно гээд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институтыг Үндсэн хуулийн төрийн байгууллагын бүлэгт зохицуулж өгсөн хэдий ч Ерөнхийлөгчийн институт нь засаглалын гурван салаа мөчрийн аль хэсэгт байх вэ? гэсэн асуудал бүрхэг хэвээр байна (Цогтоо,Ш, 2014. хууд. 65) гэсэн бол төрийн тэргүүний институт төрийн эрх мэдлийн гадна гарчихсан. Одоо аль эрх мэдэлд хамаарч байгааг харуулах, нотлох, үндсэн хуулийн болон бусад органик хуулийн зохицуулалт байхгүй. Онолын хувьд олон улсын жишиг талаасаа төрийн тэргүүн гүйцэтгэх эрх мэдэлдээ багтаж, тэрхүү байгууллагыг байгуулах, хариуцлага хүлээх гол субъектуудын нэг байдаг юм (Лүндэндорж,Н, 2010. хууд.53), ялангуяа 2000 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хамгийн дээд албан тушаалтан биш гэсэнтэй утга нэг зохицуулалт болсон (Лүндэндорж,Н, 2015. хууд. 69) гэжээ. Түүнчлэн 1992 оны Үндсэн хуулийн нэг дутагдал бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоёрыг шаардлагын түвшинд хүргэж тусгаарлаагүй юм. Ерөнхийлөгч хүчгүй тул олонхийн дур зоргын үйлдлийг хааж чадахгүй байна. Нам бус чадварлаг хүмүүстэй ажиллах бололцоо зөвхөн Ерөнхийлөгчид байна гэжээ (Чулуунжав, 2009).

Түүнчлэн одоогийн төлөвшлийг улам боловсронгуй болгох замаар Ерөнхийлөгчийн институтыг эрх мэдлийн гурван салаа мөчрийн аль нэгэнд хамааруулан тодорхойлох, эс бөгөөс төрийн эрх мэдлийн гурван салаа мөчрийн тэнцвэртэй байдлыг хангахад туслах, зохицуулах чиг үүрэгтэй байх талаас нь авч үзэх хэрэгтэй. Энэ дагуу Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн байх, Улсын Их Хурлын дэргэд байгуулагддаг агентлагуудыг, мөн Засгийн газарт Үндсэн хуулиас тусгайлан өгснөөс бусад байгууллагуудыг нэгтгэн командлах эрх бүхий байх нь зүйтэй гэсэн санааг ч дэвшүүлсэн

байна (Цогтоо,Ш, 2014. хууд. 69). Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институт нь манай төрийн эрх мэдлийн байгууллагуудын тогтолцоонд өвөрмөц байр суурийг эзэлдэг, эдгээр байгууллагын хувьд зохицуулах, тэнцвэржүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг гэж үзвэл аль нэг салаа мөчирт хамааруулахгүй байх нь зүйтэй болов уу. Энэ нь Ерөнхийлөгчийн төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч гэсэн эрх зүйн байдалд илүү нийцнэ (Удирдлагын Академи, 2019, хууд 9).

Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгч Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар зөвшилцөх үүргээ алдсан төдийгүй, Ерөнхий сайдын эрх мэдэл үлэмж нэмэгдсэн билээ.

Төрийн тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн эзлэх байр суурь, нэн ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамааруулах эсэх талаарх өөр өөр хандлагын аль аль нь бодууштай үндэслэл, нотолгоо гаргаж байна. Судалгааны баг энэхүү маргааныг хагалах зорилго тавиагүй болно. Харин Ерөнхийлөгч нь шүүгч нарыг томилох, чөлөөлөх, огцруулах, сахилгын арга хэмжээ оногдуулах талаар дорвитой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг, Засгийн газар ба шүүх төдийлөн ойр харилцаад байдаггүйг харгалзан эдгээр институцүүдийн харилцааг тус тусад нь шинжилсэн болно.

5.2.1. Засгийн газар ба шүүх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т зааснаар Засгийн газар "..., улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх" бүрэн эрхтэй. Засгийн газрын энэхүү бүрэн эрхийг бусад хуулиар тодотгосон байдаг. Тухайлбал, Төсвийн тухай хуулийн 32.1-т зааснаар Засгийн газар улсын төсөв, төсвийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ гэж заасан бол Засгийн газрын тухай хуулийн 8.2-т Засгийн газар улсын төсвийн төслийг Улсын Их Хурлаар баталсан үндсэн чиглэл, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэн боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ гэж тус тус заажээ. Засгийн газар нь энэ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж, шүүхийн төсвийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн барих явцдаа шүүхийн төсвийг бодит судалгаанд тулгуурлахгүйгээр танаж хасах зэргээр нөлөөлж болзошгүй гэж судлаачид үзэж, энэ талаар бодит баримт гаргасан юм.

Хүснэгт 18. Гүйцэтгэх эрх мэдэл ба шүүх эрх мэдэл: хяналт-тэнцлийн зураглал

Гүйцэтгэх эрх мэдэл Засгийн газар	Шүүх	Үндсэн хуулийн цэц
<ul style="list-style-type: none"> - Шүүхийн төсвийн төсөлд дүгнэлт гаргах - Эдийн засаг, нийгмийн хамгааллын болон материал, техник хангамж зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх - Шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хариуцах харьяа агентлаг 	<ul style="list-style-type: none"> - ЗГ, захиргааны байгууллагын шийдвэртэй холбоотой маргааны хянан шийдвэрлэх захиргааны хэргийн шүүх 	<ul style="list-style-type: none"> - Үндсэн хуулийн хяналт - Ерөнхий сайд, ЗГ-ын гишүүн ҮХ зөрчсөн эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах - Ерөнхий сайдыг огцруулах үндэслэл байгаа эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах

Засгийн газраас шүүх эрх мэдэлд сөргөөр нөлөөлсөн олон тохиолдол (кейсүүд) бий.

Эдгээрээс хамгийн ноцтой нь шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах ажиллагаанд Засгийн газрын харьяа агентлаг болох Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар төдийлөн анхаарал тавихгүй байгаа явдал юм. Энэ асуудлыг судалгааны баг тусад нь авч үзсэн болно.

А. Шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийн байдал

Шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийн байдал нь шүүхийн бие даасан байдлын чухал үзүүлэлт мөн. Үүгээр тухайн нийгэмд шүүхийн эзлэх байр суурь, нэр хүнд, нөлөө хэмжигдэнэ. Шүүхийн шийдвэр хэдийчинээ түргэн шуурхай хэрэгжинэ, түүнд иргэдийн итгэх итгэл төдийчинээ өснө. Шүүх шийдвэр гаргах үүрэгтэй бөгөөд харин түүний хэрэгжилт нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагаа нь аливаа хэрэг хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үргэлжлэл бөгөөд төгсгөлийн шат юм (Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, 2016, хууд.51). Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зорилго нь шүүхээс гарсан шийдвэрийг албадан биелүүлж, бусдын хуулиар хамгаалагдсан эрх ашгийг бодит байдлаар сэргээхэд оршдог. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн анхан, давах, хяналтын шатны шүүхээс гаргасан шүүхийн шийдвэрийг заавал биелүүлэх, хэрэв биелүүлээгүй тохиолдолд албадан гүйцэтгэх тухай заасан байдаг.⁴¹

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх асуудлыг Засгийн газрын агентлаг- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар хариуцдаг. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн бие

⁴¹ Шүүхийн тухай хууль 32 дугаар зүйл. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх. “32.1.Шүүхийн шийдвэрийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт оршин суугаа хувь хүн, үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй.”, “32.2.Шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй бол хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албадан гүйцэтгэнэ.”, “32.3.Хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийг санаатай биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхэд нь зориуд саад учруулсан этгээдэд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.”

даасан байдлын зарим хэсэг шүүхээс үл хамаарах зарим байгууллагаас шалтгаална гэсэн үг. Иймд судалгааны баг шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийн байдал ямар түвшинд байгааг авч үзсэн болно.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагаас хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийн биелэлт, хэрэгжүүлэлттэй холбоотой судалгааг жил бүр хийж гүйцэтгэдэг байна. Үүнээс 2014-2016 оны хооронд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанаас шүүхийн шийдвэрийг биелүүлсэн хувийг харьцуулахад дараах байдалтай байна

Хүснэгт 19. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны 2014-2016 оны гүйцэтгэх баримт бичгийн мэдээ

	Иргэний хэргийн шийдвэр			Эрүүгийн хэргийн шийдвэр			Захиргааны хэргийн шийдвэр			Нийт дүн		
	Биелүүлбэл зохих	Бодитой биелүүлсэн	Биелэлтийн хувь	Биелүүлбэл зохих	Бодитой биелүүлсэн	Биелэлтийн хувь	Биелүүлбэл зохих	Бодитой биелүүлсэн	Биелэлтийн хувь	Биелүүлбэл зохих	Бодитой биелүүлсэн	Биелэлтийн хувь
2014 он	14591	9696	66.5%	3180	2994	67.6%	180	120	66.7%	29681	14816	49.9%
2015 он	22073	11542	52.3%	7891	4193	53.1%	804	594	73.9%	30839	16347	53%
2016 он	27872	13824	49.6%	6585	2881	43.8%	1255	972	77.5%	35908	17721	49.4%

Эх сурвалж: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайлан. 2018 он, хууд. 109.

Дээрх тоон баримтаас үзвэл жилээс жилд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд шүүхээс албадан гүйцэтгүүлэхээр ирүүлсэн эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн тоо тогтмол нэмэгдсэн байна. Түүнчлэн дээрх хугацаанд нийт 96428 албадан гүйцэтгүүлэх шүүхийн шийдвэрийн 48884 нь л биелэгдсэн ба жил тутам ойролцоогоор 51.7 хувь нь биелэгдэлгүй үлдсэн байна. Мөн Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны мэдээнээс үзвэл хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийн тал хувь нь л шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаар дамжин биелэгдэж байгаа нь шүүхийн шийдвэрийг заавал биелүүлэх зарчим алдагдаж буй хэрэг юм (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018,

хууд. 109).

Судалгааны баг шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх асуудлыг бас нэг өнцгөөс буюу төрийн албан хаагчийн буруутай үйлдэлтэй холбоотойгоор шүүхээс гарсан шийдвэрийг албадан биелүүлж, бусдын хуулиар хамгаалагдсан эрх ашгийг бодит байдлаар сэргээж буй байдал ямар түвшинд байгааг зориуд авч үзсэн болно.

Хүснэгт 20. Төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдэл (эс үйлдэхүй)-ийн улмаас төрд хохирол учруулсан хэрэг, маргааны талаарх мэдээлэл 2019.11.25

Он	ХЗДХЯ-ын сайдын тушаалаар олгосон гүйцэтгэх баримт бичгийн тоо	Маргааны төрөл /эрүү, иргэн, захиргаа/			Шүүхээр тогтоогдсон хохирлын дүн /төг/	Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсан эсэх /дүн/
		Эрүү	Иргэн	Захиргаа		
2016	69	1	65	3	2,595,153,951	2,438,878,769
2017	404	6	304	94	33,886,343,437	14,849,272,513
2018	211	3	158	50	6,993,410,688	2,350,902,439
2019	71	1	60	10	2,319,048,700	2,319,048,700
Нийт	755	11	587	157	45,793,956,776	21,958,102,421

Эх сурвалж: ШШГЕГ-ын Шийдвэр гүйцэтгэх алба

Энэхүү хүснэгтээс харвал, төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдлийн улмаас төрд учирсан хохирлын талаас илүү хувь (52.1%) буюу 23,835,854,355 төг төлөөгдөөгүй байна.

Хүснэгт 21. Төрийн байгууллагад холбогдох гүйцэтгэлийн баримт бичгийн судалгаа

№	Он	Хэнээс гаргуулах	Мөнгөн дүн	Гүйцэтгэсэн		Үлдэгдэл
				Төлбөр төлөгчөөс гаргуулсан	ХЗДХС-ын тухайн жилийн төсвөөс олгуулсан	
1	2016	Төрийн байгууллагаас төлбөр гаргуулах гүйцэтгэлийн баримт бичиг	12,962,158.1	486168546.7	5,053,578.7	3,292,032.7
		Үүнээс учирсан хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилсэн гүйцэтгэх баримт бичиг	2,089.8	2,089.8		

2	2017	Төрийн байгууллагаас төлбөр гаргуулах гүйцэтгэлийн баримт бичиг	14,607,860.8	1,983,675.7	8,911,856.5	3,712,328.6
		Үүнээс учирсан хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилсэн гүйцэтгэх баримт бичиг	3,400.0	3,400.0		
3	2018	Төрийн байгууллагаас төлбөр гаргуулах гүйцэтгэлийн баримт бичиг	8,965,380.9	5,786,643.4	1,309,979.6	1,868,758.0
		Үүнээс учирсан хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилсэн гүйцэтгэх баримт бичиг	1,150.9	1,150.9		
4	2019	Төрийн байгууллагаас төлбөр гаргуулах гүйцэтгэлийн баримт бичиг	45,207,316.2	4,996,351.2	1,028,989.9	39,181,975.1
		Үүнээс учирсан хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилсэн гүйцэтгэх баримт бичиг	703.0	703.0		
5	Нийт дүн	Төрийн байгууллагаас төлбөр гаргуулах гүйцэтгэлийн баримт бичиг	81,742,716.0	17,383,216.9	16,304,404.7	48,055,094.4
		Үүнээс учирсан хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилсэн гүйцэтгэх баримт бичиг	7,343.7	7,343.7		

Эх сурвалж: ШШГЕГ-ын Шийдвэр гүйцэтгэх алба

Хүснэгтийн тоон мэдээнд дүн шинжилгээ хийвэл, шүүхийн шийдвэрээр төрийн байгууллагаас гаргуулах бусдад учруулсан хохирлын хэмжээний мөнгөн дүн 2019 онд огцом өссөн, нөгөө талаас шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилт хангалтгүй байснаас үүдэлтэйгээр үлдэгдэл нь даруй 58.7% байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллага, төрийн албан хаагчаас бусдад учруулсан хохирлыг гаргуулах тухай шүүхийн шийдвэрийн талаас илүү хувь нь гүйцэтгэгдээгүй байна. Эсрэгээрээ, төрийн байгууллага өөрт учирсан хохирлыг буруутай этгээдээс нэхэмжлэх нь жил ирэх тутам буурч байсан дүр зураг харагдаж байна. Орон нутагт ч байдал төдийлөн дээргүй байна.

Хүснэгт 22. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын тамгын газар, ИТХ-д холбогдох үлдэгдэл гүйцэтгэх баримт бичгийн судалгаа (хууль зөрчиж ажлаас халсантай холбоотой)

№	Нэгж	Томилох ажил, албан тушаал	Ажилгүй байсан хугацааны цалин	Үүнээс цалин гаргуулсан		Цалингийн үлдэгдэл
				Төлбөр төлөгч байгууллагаас	ХЗДХЯ-ны тухайн жилийн багцаас	
1	Орон нутаг	19	430,056,189	51,888,000	52,996,000	325,172,189
2	Нийслэл	19	249,824,400	69,430,100	20,616,200	159,778,100
	Нийт	38	679,880,589	121,318,100	73,612,200	484,950,289

Аймаг, нийслэлийн захиргаа, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас хууль зөрчиж ажлаас буруу халсан хүнийг шүүхийн шийдвэрээр буцаан тогтоогдохтой холбогдож ажилгүй байсан хугацааны цалинг буруутай этгээдээс гаргуулах ажиллагаа нь дөнгөж 28.7 хувьтай байна.

Хүснэгт 23. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засаг даргын тамгын газар, ИТХ-д холбогдох үлдэгдэл гүйцэтгэх баримт бичгийн судалгаа (бусад төлбөртэй холбоотой)

№	Нэгж	Төлбөр гаргуулах	Үүнээс цалин гаргуулсан		Төлбөрийн үлдэгдэл
			Төлбөр төлөгчөөс төлсөн	ХЗДХЯ-ны тухайн жилийн багцаас	
1	Орон нутаг	6,106,523,951	728,749,400	465,108,532	4,912,666,019
2	Нийслэл	770,842,900			770,842,900
	Нийт	6,877,366,851	728,749,400	465,108,532	5,683,508,919

Аймаг, нийслэлийн захиргаа, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаас шүүхийн шийдвэрээр гаргуулж хохирогчдын нэхэмжлэлийг хангах ажиллагаа мөн туйлын хангалтгүй байгааг шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилт 17.4 хувьтай байгаагаас харж болно.

Төрийн албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас иргэд, байгууллагад учирсан хохирлыг төр хариуцах тухай заалт нь буруутай албан хаагчийг өөгшүүлж байгаа бус, харин түүний бусдад учруулсан хохирлыг аль болох түргэн барагдуулах, улмаар өөрт учирсан хохирлоо буруутай албан хаагчаар нөхөн төлүүлэх утга агуулгатай. Гэтэл энэ зохицуулалт хэрэгжихгүй байгаа нь төр иргэний өмнө хариуцлага хүлээх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал зөрчигдөж байгааг харуулж байна. Нөгөөтэйгүүр, шүүхийн нэр хүндэд ноцтой хохирол учруулж, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийн сарниулж байна.

Б) Бусад кейсүүд

Кейс 1: 2012 оны Шүүхийн тухай багц хууль батлагдахаас өмнө гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас шүүхийн төсвийн төслийг улсын нэгдсэн төсөвт багтаан хамтад нь УИХ-д өргөн барьдаг байсны улмаас шүүхийн төсвийн

төслийг үндэслэлгүйгээр танаж хасах, бодит судалгаанд тулгуурлалгүй шүүхийн төсвийн төслийг өргөн барьдаг явдал гарч байжээ. Шүүхийн төсөв жил бүр 30-40 хувь нь төсөвлөснөөс буурч батлагддаг жишиг тогтсон байсан. Сангийн яамаар дамжуулан УИХ-д өргөн барихдаа шүүхийн төсвийг үндэслэлгүй танаж хасах үйлдлүүд гарч байсан нь шүүхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат байдалд оруулж болзошгүй байдалд хүргэж байв. (Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм," 4-5).

Кейс 2: Захиргааны ерөнхий хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д заасан хуулийн үйлчлэхгүй хүрээнд УИХ-ын хууль тогтоох болон бүх шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд, мөн улс төрийн шийдвэр, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах, төрийн гадаад бодлогыг шууд хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зэрэг эрх зүйн хувьд хянах боломжгүй тодорхой албан тушаалтанд шалгуургүйгээр олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд явуулах үйл ажиллагаанд мөн тусдаа хуулиар зохицуулагддаг үйл ажиллагаанд, тухайлбал гэмт хэрэг мөрдөн байцаах ажиллагаа, түүнд тавих прокурорын хяналт, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа зэргийг Засгийн газрын шийдвэрийг оруулахыг хориглосон Улсын Их Хурлын хуулийн төсөлд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2019 оны 5 дугаар сарын 9-ны өдөр хориг тавьсан.

Кейс 3: Засгийн газраас гаргасан захиргааны актад холбогдох маргааныг захиргааны хэргийн шүүх хянан шийдвэрлэх талаар 2002 онд батлагдаж 2004 оноос үйлчилсэн Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд зохицуулсан. Харин 2005 онд Үндсэн хуулийн цэцээс Засгийн газрын шийдвэрийг шүүх хянах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Засгийн газрын тогтоол, захирамж нь хууль тогтоомжид нийцээгүй бол Засгийн газар өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно" гэсэн заалтыг зөрчиж байна гэж үзэн хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн. Тухайн үед хуульчид онолын үндэслэл муутай, улс төржсөн, "...Засгийн газрын үйл ажиллагааг шүүхийн хяналтаас гаргаж дархалсан" (Б.Чимид, 2008, хууд.84) шийдвэр гэж шүүмжилж байжээ. 2016 онд батлагдсан Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны ерөнхий хуулийн дагуу захиргааны шүүхийн хяналтад Засгийн газрыг оруулсан. Гэвч Засгийн газраас 2018 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдөр УИХ-д Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон дагалдах хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсэн. Энэ төсөлд захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтаас Засгийн газрын шийдвэр, түүнийг хэрэгжүүлсэн төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны бусад байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааг гаргах агуулгыг тусгажээ. Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн төсөлд "захиргааны хэргийн шүүхээс Монгол Улсын Засгийн газарт холбогдуулан үүсгэсэн захиргааны хэргийг холбогдох хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу хэрэгсэхгүй болгоно" гэсэн. Эдгээр төслийг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын

хороо 2018 оны 6 дугаар сарын 26-ны өдөр хэлэлцэж, УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар 2018 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр хэлэлцсэн. Энэ өдөр Захиргааны ерөнхий хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлтэй холбогдуулан УИХ дахь Ардчилсан намын бүлгийн дарга, УИХ-ын гишүүн Д.Эрдэнэбат ажлын 5 өдрийн завсарлага авах тухайгаа мэдэгдэж, уг асуудлаар завсарлага авснаар тус төслийг УИХ-ын дараагийн чуулганаар үргэлжлүүлэн хэлэлцэхээр болсон.

5.3. Ерөнхийлөгч ба шүүх

Шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг Үндсэн хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, бусад хуулиар тогтоожээ. Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн нэгдэх хэсгийн 8-д “8/уучлал үзүүлэх;”, 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “2.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 шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг тус тус заажээ. Мөн 49 дүгээр зүйлийн 5-д “5.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. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.”, мөн зүйлийн 6-д “6.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 шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.” гэж тус тус заасан байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 16 дахь хэсэгт “16.Бүх шатны шүүгчийг хуульд заасны дагуу томилно.”, мөн зүйлийн 18 дахь хэсэгт “18.Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүдийг хуульд заасны дагуу томилж, чөлөөлнө.”, 15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “2.Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 8-д зааснаар уучлал үзүүлнэ” гэж тус тус заажээ.

Үндсэн хуулийн болон Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай дээр дурдсан зүйл, заалтууд нь төрийн тэргүүн ба шүүх эрх мэдлийн хоорондын харилцааны үндэс суурь нь болж байна. Эдгээрээс харвал, төрийн тэргүүн шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийг дараах байдлаар хуваан үзэж болно: (1) шүүгчийг томилох, (2) уучлал-өршөөл үзүүлэх, (3) шүүхийн захиргааны хүрээн

дэх бүрэн эрх (Лүндэндорж.Н).

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчид бүрэн эрх олгож байгаа нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн улс төрийн нөлөөнөөс хамгаалсан, хөндлөнгийн байх зарчмыг агуулсан, бусад томилгоо шиг шууд хүсэл зоригийн шинжийг агуулаагүй, харин мерит тогтолцоонд тулгуурласан учраас бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн агуулгатай тул шүүгчийг гагцхүү хуулиас хараат ажиллах баталгаа болгож байгаа юм (мөн тэнд).

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.3-д "Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах асуудлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Засгийн газартай зөвшилцөн санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ" гэж зохицуулсан нь шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, шүүх байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг улс төрийн нөлөөнөөс ангид шийдвэрлэх чухал зохицуулалт болсон.

Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд дэх Монгол Улсын төрийн тэргүүний бүрэн эрх нийтлэг жишигт нийцсэн байна гэж үзэж болно. Хэдий тийм боловч Ерөнхийлөгчийн зүгээс шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах үйлдэл удаа дараа гаргаж байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Хүснэгт 24. Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл: хяналт-тэнцлийн зураглал

Ерөнхийлөгч	Шүүх	Үндсэн хуулийн цэц
<ul style="list-style-type: none"> - Бүх шатны шүүгч нарыг томилох - Цэцийн гурван гишүүнийг санал болгох 		<ul style="list-style-type: none"> - Үндсэн хуулийн хяналт - Ерөнхийлөгч ҮХ зөрчсөн эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах - Ерөнхийлөгчийг огцруулах үндэслэл байгаа эсэх асуудлаар дүгнэлт гаргах

A) Шүүгчийг томилох тухайд

Кейс 1: Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд шүүгчийн бүрэн эрх дуусгавар болох /албан тушаалаас нь чөлөөлөх, огцруулах/ үндэслэлүүдийг шинээр хуульчилсан. Ингэхдээ үндэслэлүүдийг тоочин жагсаасан тул ерөнхий, бүдэг заалтын дор шүүгчийг ажлаас чөлөөлөх боломжийг хязгаарлажээ. Мөн зүйлийн 18.8-д шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгох үндэслэл хууль бус байсан нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон тохиолдолд хууль бус шийдвэрийн үр дагаврыг арилгахаар заасан нь шүүгч зүй бусаар халагдахын эсрэг нэгэн төрлийн хамгаалалт болсон. Шүүгч зүй бусаар халагдахын эсрэг ийм хамгаалалт нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах хамгийн үр нөлөөтэй аргын нэг учир хуулийн дээрх зохицуулалтыг оновчтой, бодитой зөв хэрэгжүүлэх учиртай. Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн



20.4.2-т заасан баталгааны хэрэгжилтийг хангахын тулд шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгосон үндэслэл хууль бус болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх арга, журмыг тусгайлан зохицуулах, сэргээсэн шийдвэрийг гаргах хүртэлх хугацааг шүүгчээр ажилласан хугацаанд оруулан тооцох зэрэг асуудлыг хуульд тусгах шаардлагатай. Мөн хуулийн 15 дугаар зүйлийн 2-ийн "...нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох, томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана" гэсэн заалтын хэрэглээг зөвхөн танхимын тэргүүнээр томилуулах, эсхүл доод шатны шүүхээс дээд шатны шүүхийн шүүгчээр томилуулахаар зохих журмын дагуу нэр дэвшүүлсэн хүрээнд гэх мэт хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгжүүлэх нь зохистой байж болох юм. Түүнчлэн шүүгчийг шилж олох Үндсэн хуулийн заалтын үзэл баримтлалд нийцэх эсэх нь эргэлзээтэй байна. Хэрэв ямар ч тохиолдолд хэрэгжүүлэх "бүрэн эрх" гэж ойлговол шүүгчийн хараат бус байдлын эрх зүйн хамгаалалтыг дордуулсан зохицуулалт болох эрсдэлтэй (Нээлттэй нийгэм форум, Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт, 2015, хууд.19). Тухайлбал, 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу тухайн үед ажиллаж байсан давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн бүх шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлж, өөрчлөн байгуулагдсан шүүхэд нь дахин томилох саналыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид тавьсан ч Ерөнхийлөгч шүүгчдийг тойргийн шүүхэд нь дахин томилсон зарлигийг гаргахдаа нийт 409 шүүгчээс 397-г томилж, 12 шүүгчийг томилоогүй үлдээсэн. Энэ байдал 2015 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу хийгдсэн томилгоонд дахин давтагдаж 1 шүүгчийг томилохгүйгээр албан тушаалаас нь огцруулсан. Ингэж огцруулахдаа эдгээр шүүгч нарт огт мэдэгдээгүй, ямар үндэслэлээр эдгээр шүүгчийг томилоогүй үндэслэл нь одоог хүртэл тодорхой биш байна. Эдгээр шүүгчийг ямар үндэслэлээр томилохоос татгалзсан Ерөнхийлөгчийн ямар нэг шийдвэр, зарлиг, захирамж гараагүйн зэрэгцээ эрх нь хөндөгдсөн шүүгч нарт мэдэгдээгүй болно. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1-т "Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг, захирамж гаргана." гэж заасан боловч Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш өнөөг хүртэл Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзахдаа ямар нэгэн шийдвэр гаргаж байгаагүй байна. Мөн өмнөх Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогдож чадаагүй хүн дараагийн Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогддог, эсхүл Ерөнхийлөгч өөрөө өмнө нь шүүгчээр томилохоос татгалзаж байсан хүнээ дараа нь Ерөнхий зөвлөлөөс дахин нэр дэвшүүлэхээр татгалзахгүй томилж байгаа зэрэг бодит тохиолдлуудаас харахад л шүүгчийн томилгоонд Ерөнхийлөгч (түүний ажлын алба)-ийн хувийн үзэмж, субъектив хандлага хэрхэн нөлөөлдгийг харуулж байна (Нээлттэй нийгэм форум, Шүүгчийн томилгоо, судалгааны тайлан, 2015, хууд.77). Шүүгчээр дахин томилогдоогүй дээрх шүүгчдийн асуудлаар Хуульчдын холбооны албан бичигт Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын хариу өгсөн албан бичигт: Ерөнхийлөгч

шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан үндэслэлээ тайлбарлах хуулийн зохицуулалт байхгүй гэсэн хариуг өгсөн байна. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 51.4 дэх хэсэгт заасан “Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно” гэсэн баталгаа бүрэн хэрэгжихгүй байгааг харуулна (Конрад-Аденауэрийн сан, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, 2018, хууд. 129-131). Дахин томилогдоогүй шүүгчид Захиргааны хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан ч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон. Улмаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198, 199 дүгээр зарлигийг хүчингүй болгуулах шаардлага бүхий мэдээллийг Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан ч маргаан үүсгээгүй. Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас Үндсэн хуулийн цэцэд өгсөн тайлбарт: дээрх шүүгчдийг ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан гэсэн үндэслэлээр Ерөнхийлөгч итгэл хүлээлгээгүй гэсэн байх боловч эдгээр шүүгчийг огцруулах, хууль зөрчсөн талаар Шүүхийн ёс зүйн хорооны, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр байхгүй. Дээрх шүүгчид иргэний хэргийн шүүхэд хандсан ч амжилт олоогүй. Шүүхийн бүтэц зохион байгуулалтаар томилогдоогүй үлдсэн шүүгчдийн асуудал одоо хүртэл шийдвэрлэгдэхгүй, эрх нь зөрчигдсөн.

Б) Шүүгчийг албан тушаалаас түдгэлзүүлэх тухайд

Кейс 2: Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.8, 17.4-т заасны дагуу Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан тохиолдолд шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлнэ гэсэн заалтыг 2019 оны 3 дугаар сарын 27-ны өдөр нэмсэн. Энэ нь тус хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.2-т “шүүгчийн хараат бус байдал халдашгүй байх бөгөөд шүүгчийн хараат бус байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хууль, бусад хуулиар баталгаажуулна” гэсэн заалт хэрэгжихэд хүндрэл үүсэж байгаа юм. Тус заалтыг нэмсэнтэй холбогдуулан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.8 дахь заалт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн саналыг тус тус үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2019 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр “Зарим шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай” зарлиг гаргаж нэр бүхий 17 шүүгчийг тодорхой бус хугацаагаар албан тушаалаас нь түдгэлзүүлсэн. Эдгээрээс жил гаруйн дараа арваад хүнийг шүүгчийн албан тушаалд нь буцаан томилсон.

В) Шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаан дахь оролцоо

Кейс 3: Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 13 дугаар зарлигийн хавсралт болох “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. Шалгалтын даалгаврын агуулга, нууцлалыг Мэргэшлийн хороо хариуцна” гэж заасан. Энэ нь шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаанд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институт шууд оролцож, шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаанд зохисгүй хэлбэрээр оролцож буйг харуулна. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49.3 дахь хэсэг, 51.2 дахь хэсэгт зааснаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бие даан эцсийн шийдвэр гаргасны дараа Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн оролцоо эхлэх ёстой (Шүүгчийн ёс зүй ба сахилга. Олон улсын бага хурал, илтгэл, судалгаа. Монгол Улсын шүүхийн ёс зүйн хороо, 2017, Шүүхийн ёс зүйн хорооноос гомдол хянан шийдвэрлэсэн байдлын судалгаа, 2014-2017 он). Тодруулбал, шүүгчийг Ерөнхийлөгч томилох зохицуулалт нь түүнийг шүүгч сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох нөхцөл биш болно.

5.4. Үндсэн хуулийн цэц ба шүүх

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал нэгэнт Үндсэн хуулиар баталгаажсан болохоор уг нийгмийн харилцаа Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын объект болно гэсэн үг. Тийм ч учраас Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүдийн дунд шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг бататган хамгаалсан цөөнгүй шийдвэр байдаг (Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт). УБ, 2017, хууд. 44-45).

Үндсэн хуулийн цэц ба шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хооронд илэрхий үл ойлголцол бол үүсч байгаагүй. Харин Ерөнхийлөгчийн 13 шүүгчтэй холбоотой зарлигийн тал дээр багахан зүйл байсан. Анх 13 шүүгч Захиргааны хэргийн шүүхэд хандахад эхлээд хэрэг үүгээд дараа нь нэхэмжлэлийг буцаасан байна. Ингээд ҮХЦ-д хандахад Цэц харьяалан шийдэх маргаан биш гэж хүлээж аваагүй. Эрүү, иргэний шүүхэд хандаад хүлээж аваагүй тул Цэцэд харьяалал тогтоолгохоор⁴² хандсан байна. Энэ асуудлыг хэрхэн шийдсэнийг Хуульчдын холбооны сайт дээр гарсан байдлаар дор орууллаа. Учир нь магадлалаар шийдсэн байдаг бөгөөд магадлалыг зөвхөн талуудад гардуулж өгнө гэдгээс улбаалан нийтэд мэдээлэхгүй байгаа юм байна лээ. Тиймээс магадлал эхээрээ нийтлэгдээгүй.

Хуульчдын холбооны сайт дээр: “ Үндсэн хуулийн цэцийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдөр дунд суудлын хуралдаанаар нэр бүхий иргэдийг шүүгчийн албан тушаалд буцаан томилоогүйтэй холбогдуулан эрх нь зөрчигдсөн тухай маргааныг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1-ийн 3 дахь хэсэгт: “Монгол Улсын дээд шүүх хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, ... -ээс шилжүүлсэн асуудлыг

⁴² Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл. Хэргийн харьяалал тогтоох. Аль ч шүүх авч хэлэлцэхгүй байгаа эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг тогтоолгохоор иргэн, албан тушаалтан, төр, олон нийтийн байгууллага Үндсэн хуулийн цэцэд гомдол гаргавал хэргийн харьяаллыг тогтоож холбогдох шүүхэд шилжүүлнэ.

хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэж заасны дагуу Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимд анхан шатны журмаар харьяалуулан шийдвэрлүүлэхээр тогтоосон байна” гэжээ (Хавсралт 1-ийг үзнэ үү).

Цэц харьяалал тогтоож өгсөн энэ магадлал одоо хүртэл биелээгүй гэж үзэж болохоор байгаа (УДШ 13 шүүгчийн хэргийг шийдээгүй гэж ойлгож байна). ҮХЦ болон УДШ-ийн хоорондын мэдээллээр бол УДШ анхан шатны журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх журамтай байх ёстой, тэр журам нь байхгүй тул Цэцийн хэлснээр асуудлыг шийдэж болохгүй байгаа бололтой юм.

Үндсэн хуулийн цэц ба шүүх хоёр нь хоорондоо хоёр чиглэлээр харилцдаг байна. Нэгд, Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлд заасны дагуу Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж асуудлыг шийдвэрлүүлдэг байна. Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журамтай холбоотой хууль, хууль тогтоомжийн акт Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих журмаар шийдвэрлэдэг.

5.4.1. Улсын Дээд шүүхээс Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлсэн байдал

Үндсэн хуулийн цэц Улсын дээд шүүхийн хүсэлтээр нийт 7 маргаан хянан шийдвэрлэсэн байгааг дор хүснэгтээр харуулав.

№	Шийдвэрийн агуулга	Шийдвэр Огноо, дугаар	Хэрхэн шийдвэрлэсэн
1	Иргэний хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 154 дүгээр зүйлийн 154.3, 174 дүгээр зүйлийн 174.2, 174.3 дахь заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргаан	Дүгнэлт 2006.04.12 Дугаар 04 Тогтоол 2006.06.15 Дугаар 02	Үндсэн хууль зөрчсөн
2	Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хууль Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргаан	Дүгнэлт 2006.06.14 Дугаар 06 Тогтоол 2006.07.05 №03	Үндсэн хууль зөрчсөн
3	Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх хэсгийн 18.1.2 дахь заалт Үндсэн хуулийн Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3, 4 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн эсэх тухай зөрчсөн эсэх тухай маргаан	Дүгнэлт 2010.11.24 Дугаар 08 Тогтоол 2011.01.07 Дугаар 02	Үндсэн хууль зөрчсөн
4	Улс төрийн намын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.6 дахь хэсгийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргаан	Дүгнэлт 2011.06.15 Дугаар 02	Үндсэн хууль зөрчөөгүй



5	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.1.5 дахь заалт, 118 дугаар зүйлийн 118.5 дахь хэсгийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан	Дүгнэлт 2018.02.02 Дугаар 02	Үндсэн хууль зөрчсөн
6	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан	Дүгнэлт 2018.10.10 Дугаар 12	Үндсэн хууль зөрчсөн
7	Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргаан	Дүгнэлт 2018.11.21 Дугаар 15	Үндсэн хууль зөрчсөн

2 удаа ирүүлсэн хүсэлтийг хүлээж аваагүй юм байна лээ. Гэхдээ энэ 2 гэдэг тоо бага зэрэг эргэлзээтэй. 1992-2020 оны хоорондох хэрэгсэхгүй болгосон бүх материалыг маш богино хугацаанд шүүсэн болохоор алдаа гарах магадлалтай байгаа юм.

5.4.2. Үндсэн хуулийн цэцээс шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдалтай холбоотой гаргасан шийдвэрүүд

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2002 оны тогтоол №01:

2002 онд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 92 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “анхан шатны болон давж заалдах, хяналтын журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэхэд оролцсон шүүгч уг хэргийг өөр шатны журмаар хянан шийдвэрлэхэд оролцож болохгүй” гэсний дараа “Энэ нь Улсын дээд шүүхийн хяналтын шүүх хуралдаанд үл хамаарна” гэсэн заалтыг хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх талаар талууд маргасан байна. Уг маргааныг Үндсэн хуулийн цэц Их суудлын хуралдаанаар эцэслэн шийдвэрлэхдээ Шүүгчийн хараат бус байдал нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон бусад байгууллага, иргэний хөндлөнгийн хууль бус оролцооноос ангид байхаас гадна мөн шүүхийн удирдлага, дээд шатны албан тушаалтан, түүгээр ч зогсохгүй шүүгчид өөр хоорондоо хараат бус байх тухай үзэл санааг агуулах ёстой. Иймд Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдсэн болохыг тогтоосон. Ийнхүү урд нь анхан шатны журмаар хэргийг хянан шийдвэрлэж өөрөө шийдвэр гарган, хэргийн талаар тодорхой итгэл, үнэмшилтэй болсон шүүгч хяналтын шатны шүүх хуралдаанд дахин оролцсоноор бусад шүүгчдээс шийдвэр гаргахад ямар нэг байдлаар нөлөөлж, шүүгчийн хараат бус байдлын зарчимд харшлах бүрэн үндэслэлтэй байна...” гэж үзсэн байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2010 оны тогтоол №02; Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны тогтоол №03:

Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр шүүхийн тогтоолыг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Цэцийн дүгнэлтийг дарга, түүний түр эзгүйд орлогч нь тус тус танилцуулж, уг төлөөллөөс гишүүд асуулт асууж, хариулт авахаар тогтоосон байсныг 2010 онд Үндсэн хуулийн цэц иргэний мэдээллийн дагуу авч хэлэлцээд уг зохицуулалт нь шүүхийн бие даасан байдал, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн болон шүүгчид хөндлөнгөөс нөлөөлөх боломжийг нээж байгаагаараа Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн шүүгчийн болон Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг үгүйсгэсэн асуудал мөн гэж Их суудлын хуралдаанаараа эцэслэн шийдвэрлэж байсан. Хэрэв дээр дурдсан зохицуулалтын дагуу Цэцийн дарга, эсхүл орлогч нь дүгнэлтээ Улсын Их Хуралд танилцуулж, асуултад хариулбал уг ажиллагааны явцад Улсын Их Хурлын гишүүдийн зүгээс Цэцэд нөлөөлөхийг оролдох, байр сууриа тулгах, дарамт шахалт үзүүлэх, улмаар энэ нь Үндсэн хуулийн цэцийн эцсийн шийдвэрт зүй бусаар нөлөөлөх нөхцөлийг бий болгох үндэслэлтэй гэж үзсэн.

Үндсэн хуулийн цэцийн хүчингүй болгосон дээрх хуулийн заалтыг Улсын Их Хурлаас 2016 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Энэ зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулахдаа Цэц дүгнэлтийн үндэслэл, үр дагаврыг тайлбарлаж, үндэслэлтэй холбоотой асуултад хариулна.”; Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.2 дахь хэсэгт “Цэц дүгнэлтийнхээ үндэслэл, үр дагаврыг холбогдох Байнгын хороо болон Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанд тайлбарлаж, дүгнэлтийнхээ үндэслэл, үр дагаврын талаар гишүүдийн асуултад хариулна.” гэсэн өөрчлөлт оруулснаар дахин сэргээсэн байна. Эдгээр заалтуудыг Үндсэн хуулийн цэц 2016 онд шууд Их суудлын хуралдаанаараа хянан хэлэлцэж хүчингүй болгосон.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны дүгнэлт №05:

Улсын Их Хурлаас 2012 онд баталсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай болон Шүүхийн захиргааны тухай хуулиудад шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны түвшинг гурваас таван жилд дүгнэх шалгуур үзүүлэлт, журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч баталсны дагуу Шүүхийн мэргэшлийн хороо нь шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох ажлыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн удирдамжийн дагуу зохион байгуулж, үнэлгээ өгч, дүгнэлт гаргахаар зохицуулж байсан. Түүнчлэн шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааны түвшинг тогтоох үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, шүүгч нь шийдвэрийн чанар, зэрэгтэй уялдсан нэмэгдэл

авахаар, мөн уг нэмэгдэл нь мэргэшлийн үнэлгээний үр дүнгээс хамаарахаар тогтоосон байсныг нэр бүхий иргэдийн зүгээс Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэхийг тогтоолгохоор Цэцэд хандсан.

Уг маргааныг Үндсэн хуулийн цэц хянаж үзээд дээр дурдсан заалтууд нь шүүгчийн хараат бус байх зарчимд халдсан, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгосон үүрэгт үл хамаарах зохицуулалтыг бий болгон улмаар шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах тухай Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн, мөн шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааг үнэлэх үндсэн зорилтоос хазайсан зохицуулалт болсон байна хэмээн дүгнэжээ. Үндсэн хуулийн цэцийн дээрх дүгнэлтийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцээд хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2011 оны тогтоол №02:

Шүүгчийн хараат бус байдлын тухай асуудлыг хөндөхөд түүний бүрэн эрхийн хугацаа туйлын чухал бөгөөд шүүгчээр томилогдоход тавигдах болзол, шаардлага, шүүгчээс чөлөөлөх, огцруулах үндэслэлүүд зөвхөн хуульд тодорхой заагдсан байх шаардлагатай байдаг. Хэдийгээр зохих шалгаруулалтад тэнцэж, хуульч болсон этгээд л цаашид шүүгчээр ажиллах эрхтэй гэдэг нь туйлын ойлгомжтой ч хуульч сонгон шалгаруулах ажлыг зохион байгуулах орон тооны бус зөвлөл гэрчилгээг хүчингүй болгосноор шүүгч ажил үүргээ үргэлжлүүлэн гүйцэтгэх боломжгүй болохоор байсан нь шүүгчийг огцруулах, чөлөөлөх талаарх Үндсэн хуулийн заалтад нийцээгүй гэж үзсэн байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Үндсэн хууль, Шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, эсхүл хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглосон байдаг. Уг зохицуулалт нь дээрх нөхцөлүүдийн алинд ч хамаарахгүй байх бөгөөд шүүгчийг албан үүргээ гүйцэтгэхэд хязгаарлалт хийх боломжийг бүрдүүлсэн байна. Хэдийгээр тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Шүүхийн тухай хуулиар хуульчийн гэрчилгээ хүчингүй болсон нь шүүгчийг огцруулах үндэслэл болохоор заагаагүй ч хуульч биш этгээд шүүгчийн албан үүргийг гүйцэтгэх боломжгүй юм.

Нөгөө талаар Үндсэн хуулиар шүүгчид тавигдах шаардлагыг “Хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ арваас доошгүй жил ажилласан, Монгол Улсын гучин таван нас хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр; хууль зүйн дээд боловсролтой, гурваас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажилласан, Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн иргэнийг бусад шүүхийн шүүгчээр томилж болно” хэмээн тогтоосныг Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийн уг зохицуулалтаар өргөжүүлжээ. Харин шүүгч нь сургалтын багц цагийг хангах үүргээс чөлөөлөгдөхгүй бөгөөд энэ нь мэргэжлийн ёс зүйг баримтлах, ажил хэргийн чадвар, мэргэжлийн түвшингээ байнга дээшлүүлэх хуулийн шаардлагад нийцэж байна гэж Цэц дүгнэсэн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2016 оны тогтоол №04:

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд Шүүхийн тухай хуулийн зохицуулалттай адил буюу тусгай санал гаргасан Цэцийн гишүүний саналыг Цэцийн шийдвэрт хавсаргана гэсэн заалт хуульчилсан байсныг Үндсэн хуулийн цэц болгожээ. Түүний үндэслэлийг тайлбарлахдаа "... тусгай саналтай гишүүний саналыг өөрийн хүсэлтийг нь үл харгалзан заавал нийтэлж байх үүрэгжүүлсэн шинж бүхий зохицуулалт болсон ба энэ нь Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын баталгааг алдагдуулсан гэж үзэхээр байна" хэмээсэн байдаг. Нэгэнт Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт энэ талаар гаргасан жишиг байгаа тул түүнийгээ баримтлах нь зүйн хэрэг юм. Иймээс Цэцийн 2016 оны 5 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн шийдвэрийг шүүгчийн тусгай саналын хамт заавал нийтлэхээр хуульчилсан нь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг алдагдуулснаас гадна шүүхийн зөвлөлдөх тасалгааны нууцыг задруулах нөхцөлийг бүрдүүлсэн, зөвлөлдөх тасалгаанд шүүгч ямар санал гаргасан нь ил болсон тохиолдолд тэр нь эргээд шүүгчийг дарамтлах нөхцөл болно хэмээн үзсэн байна.

Ингэхдээ шүүгчийн тусгай санал гаргах эрхийг үгүйсгээгүй бөгөөд гагцхүү ийнхүү шүүгчийн тусгай саналыг заавал нийтэлж байхаар үүрэгжүүлэн хуульчилсан нь Үндсэн хуулиар тогтоосон шүүгчийн хараат бус байдлын болон хэрэг маргааныг хамтран шийдвэрлэх зарчмыг тус тус зөрчсөн хэмээн үзсэн байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол №05, 2016 он.

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлд хэрэг, маргааныг хянан хэлэлцэхдээ цөөнх болсон шүүгч тусгай саналаа, хэрэв хэд хэдэн шүүгч тусгай саналтай бол тэдгээрийг нэгтгэж шүүхийн шийдвэрт хавсаргана хэмээн заагаад хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийг тусгай саналын хамт нийтлэхээр зохицуулсан байсан. Энэхүү шүүхийн шийдвэрийг тусгай саналын хамт нийтлэх тухай заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана.", Тавин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Бүх шатны шүүх хэрэг, маргааныг хамтын зарчмаар хянан хэлэлцэж шийдвэрлэнэ." гэсэн заалтыг тус тус зөрчсөн эсэхийг тогтоолгохоор иргэнээс мэдээлэл гаргасны дагуу Үндсэн хуулийн цэц маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэж, Их суудлын хуралдаанаас Үндсэн хуулийн дээр дурдсан заалтуудыг зөрчсөн хэмээн үзэж хүчингүй болгожээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны тогтоол №01:

Монгол Улсын Их Хурлаас 2012 онд баталсан Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүх бүрэлдэхүүнд иргэдийн төлөөлөгчийг оролцуулахаар

тогтоосон нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг Цэц хянан хэлэлцээд уг зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 2 дахь 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.” гэсэн заалтыг зөрчсөн гэж үзэж хүчингүй болгосон. Энэхүү шийдвэрийн үндэслэлд дурдсанаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу шүүхийг зөвхөн шүүгч бүрдүүлэх бөгөөд мэргэжлийн бус этгээд шүүх хуралдааны бүрэлдэхүүнд оролцсоноор хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, шүүн таслах ажиллагааны хуулиар тогтоосон зарчмын шаардлагыг хангах нөхцөл бүрдэхгүй гэжээ. Мөн иргэдийн төлөөлөгчид шүүгчийг мэргэжлийн үүднээс хууль хэрэглэх, эрх зүйн шийдвэр гаргах, шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцох эрх олгосон нь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын зарчимд харшилна гэж үзсэн юм.

ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалын агуулгыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэж гурав хуваан хязгаарладаг гэж хэтэрхий хялбаршуулан ойлгож болохгүй. Учир нь төрийн эрх мэдлийг засгийн гурван салаанд хуваарилах нь улс орныг "олон толгойтой" болгож, үндэсний эв нэгдлийг задлан бутаргахад хүргэх ёсгүй. Төрийн бүрэн эрхийг чиглэл чиглэлээр хуваан хэрэгжүүлж засаглалын салаа мөчрүүдийн хооронд нэвтэршгүй "цагаан хэрэм" тогтооно гэсэн үг огт биш. Ардчилсан улсад засгийн бүх эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байх учиртай. Засаг төр ард түмнээс үүсмэл байдаг нь засаг төрийн байгууллагын үндэс болсон парламент, нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг ард түмэн шууд сонгон, өөрсдийн төлөөлөгчөөр бүрдүүлэн байгуулж, түүнээс цааш дэслэн захирагдах ёсыг баримтлан салбарлуулах явдлаар илэрнэ. Төрийн гурван эрх мэдэл бие биенээсээ тусгаар байж, хоорондын хамааралгүй үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй. Гагцхүү төрийн эрх мэдлийн институцүүд өөр хоорондоо харилцан хамааралтай байж, нийгмийн хөгжлийг хангах үйл хэрэгт нэгдмэл хүчээр ажиллах зэргээр төрийн эрх мэдлийн нэгдмэл байдлыг хангана.

Шүүх эрх мэдэл нь төрийн гурван салаа мөчрийн нэг нь хэдий ч орчин үеийн ардчилалын үндсэн хуулийн тогтолцооны нэг чухал багана, эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэн тогтоох үйл явцын амин чухал хэсэг мөн гэдэг нь харагдана. Шүүхийг төрийн эрх мэдлийн бие даасан салаа болгон тусгаарлахын агуулга, ач холбогдол, зорилгыг шүүх эрх мэдэл нь нэгдүгээрт, эрүү, иргэний, захиргааны зэрэг эрх зүйн маргааныг эцэслэн хянан шийдвэрлэх, хоёрдугаарт, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулиар тогтоосон хэмжээ хязгаарын дотор гадны хяналт тавьж хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй нь холбодог нь харагдаж байна. Нөгөөтэйгүүр, эрх зүйн маргааныг хуулийн дагуу шийдвэрлэх замаар хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад үнэлж байршгүй үүрэг гүйцэтгэдэгт шүүх эрх мэдлийн агуулга оршино. Өөрөөр хэлбэл, шүүх эрх мэдлийн зорилго нь хүчирхийлэх үзэл санааг эрх зүйн үзэл санаагаар солиход, Засгийн газар ба түүний ашигладаг хүч хоёрын завсар эрх зүйн саад тогтоох явдал байдаг. Энэ утгаараа шүүх нь хууль ёс, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны хийгээд ард түмнийг эрх зүйн хувьд хамгаалах үндсэн баталгаа болдог.

Шүүх эрх мэдэл болон түүнийг хэрэгжүүлэгч байгууллага болох шүүхүүдийн нийгэмд гүйцэтгэх онцгой чухал үүрэг, эрхэм зорилго нь хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны жинхэнэ баталгаа болоход оршино. Өөрөөр хэлбэл,



хүчирхэг институцууд бодит эрх мэдлээ дур зоргоороо ашиглах аливаа эрмэлзлэлийг эрх зүйн хүчээр тогтоон барих, таслан зогсоох институц бол шүүх. Тэгвэл шүүх эрх мэдэл гагцхүү хараат бус байж энэхүү үүрэг, зорилгоо хэрэгжүүлж чадна. Үүний тулд шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт, тэнцвэртэй байж, тэдгээрийн оролцоо, нөлөөнөөс ангид орших чадвартай байх учиртай. Тэгж байж түүний хараат бус байдал хангагдана. Гэтэл шүүх эрх мэдлийн онцлог нь төрийн бусад эрх мэдлийг бодвол харьцангуй сул эрх мэдэл байдагт оршино. Тийм учраас онцгой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэгийг харгалзан төрийн эрх мэдлийн бусад салаа шүүх эрх мэдэлд шаардагдах бүхий л туслалцаа, дэмжлэг үзүүлэх тэдний үүрэг байх ёстой.

Олон улсын эрх зүйн баримт бичиг, үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, зарчим, судлаачдын тайлбар, тодорхойлолтод тулгуурлан дүгнэвэл шүүх эрх мэдлийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг нэгдүгээрт, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт тэнцвэртэй, хоёрдугаарт, чиг үүрэг нь халдашгүй дархан, гуравдугаарт, бие даасан удирдлага, зохион байгуулалттай байхыг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор хамгаалж, баталгаажуулсныг багтаан үздэг болно.

Монгол Улсын нэн шинэ үеийн түүхэнд шүүхийн тогтолцоо 1926 оноос бүрдсэн боловч нийгмийн тогтолцооноосоо хамаарч 70 гаруй жилийн турш дороос дээшээ төвлөн захирагддаг босоо тогтолцоотой, бүхэлдээ нам, засгийн хяналтад байсан бөгөөд шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг тухай ярилтгүй байсаар 1990 онтой золгосон билээ. Харин 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл” хэмээх дөрөвдүгээр бүлэгт шүүх эрх мэдлийн мөн чанар, зарчим, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын тогтолцоо, түүнчлэн шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын талаар зохицуулж, түүнийг дэлгэрүүлэн шүүхийн тухай хуулиуд 1993 оноос хойш удаа дараа шинэчилсэн найруулгаар батлагдан үйлчилж байна. Эдгээр эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн зорилго нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах замаар төрийн байгуулалд шүүх эрх мэдлийн байр суурийг бэхжүүлэхэд чиглэгддэг. Хэдий тийм боловч шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг бүрэн хангасан эрх зүйн орчин хараахан бүрдэж чадахгүй байна гэж судлаачид үзсээр байна. Нөгөө талаас шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал нь шүүхүүд, шүүгч нар нийгмээс тасархай, хяналтгүй байлгахын тулд бус харин хүмүүсийг хууль бус үйл ажиллагаанаас хамгаалахад үйлчлэх зорилгоор тогтоогдсон байдаг. Хэдийгээр шүүхийн байгууллага хараат бус байх нь тэдгээрээс ажил үүргээ хэрэгжүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой боловч энэ зарчмыг шүүхүүд хэнбугайн ч өмнө ямар ч хариуцлага хүлээдэггүй мэтээр ойлгож болохгүй. Учир нь ингэж ойлгох нь аль ч байгууллага, албан тушаалтан эрхэлж буй ажил үүргийнхээ төлөө төр, нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээх тухай ардчиллын үндсэн

шаардлагатай, улмаар харуцлагатай төрийн зарчимтай тус тус харшилна. Шүүх бие даасан байх гэдэг нь ямар ч хяналтгүй байх асуудал биш. Тэгвэл шүүх дур зоргоороо аашлах явдалд хүргэх нь дамжиггүй.

Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд яригддаг нэг асуудал бол Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн хоёрдмол байдал юм. Нэгэнт Монгол Улс үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын загваруудаас төрөлжсөн шүүхийн хэлбэр буюу үндсэн хуулийн шүүхийн загварыг сонгосон учир энэ загварт түлхүү анхаарал хандуулах нь зүйтэй гэж судалгааны баг үзсэн юм. Үндсэн хуулийн хяналт яригдах бүр төрийн эрх мэдэл хуваарилалт байнга хөндөгддөг нь санамсаргүй зүйл огт биш. Эрх мэдэл хуваарилалтын эх сурвалж нь аль ч оронд Үндсэн хууль байдаг. Гэтэл Үндсэн хуулиар олгосон эрх мэдлийг өргөтгөх, эсхүл бусдын эрх мэдлээс танах, хүрээ хэмжээнээс халих аль аль нь Үндсэн хуулийн хяналтад өртөх учиртай. Хэрвээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүдийг анхааралтай судалбал Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын хүрээнээс хальсан, эрх мэдэл нэмж авсан цөөнгүй шийдвэр хүчингүй болсныг олж харж болно.

Үндсэн хуулийн цэц хараат бусаар ажиллах бүхий л боломжийг бий болгох түүнд улс төр, эдийн засгийн ямар ч дарамт шахалт үзүүлэхгүй байх, үйл ажиллагааны хэвийн нөхцөлийг бүрнээ хангах явдал нь Үндсэн хуульт ёсыг төлөвшүүлэх үйл явцын нэгээхэн хэсэг гэж үзэж болно. Ийм учраас шүүхийн нэгэн адил хараат бус байх зарчмыг тусгасан.

Санал

- Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцвэрийг хангах талаар анхаарах. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүх эрх мэдлийн хэрэгжүүлж буй чиг үүргийг хүлээн зөвшөөрч, шаардлагатай эх үүсвэрээр хангах үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлэх. Шүүхийн хараат бус байдлыг эрх зүйн баталгааг цогц болгох. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл улс төрөөс хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулах эрх зүй, зохион байгуулалтын баталгааг сайжруулах.
- Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 3-т “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана.” гэж заасныг хэрэгжүүлэх арга ажиллагааг органик хуулиар нарийвчлан зохицуулах. Шүүхийн төсвийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх. Шүүхийг эдийн засаг, дэд бүтцийн хувьд нөгөө хоёр эрх мэдлээс хамааралтай, хараат бус байдлаас гаргах. Шүүхийн төсөв батлах процесст Шүүхийн ерөнхий зөвлөл тодорхой бүрэн эрхтэй оролцох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх. Шүүхийн урсгал төсвийн зардлыг улсын төсвийн 1-1,5 хувиас багагүй байх эрх зүйн хамгаалалт, хэрэгжүүлэх механизм бүрдүүлэх асуудлыг судлах, санал боловсруулах.



Улсын нэгдсэн төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийг ядаж нэг хувьд байлгах талаар Үндсэн хууль болон дагалдах органик хуульд хуульчилж өгөх.

- 2014-2016 оны мэдээгээр шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх шийдвэрийн 51.7 хувь нь биелэгдээгүй байгаа нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл шуурхай бус, цалгар назгай явагдаж байгааг харуулж байна. Шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилт хангалгүй байгаа нь шүүхийн нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлж, иргэдийн дунд шүүхэд итгэх итгэлийг бууруулах тул энэ асуудалд Засгийн газар, холбогдох агентлаг онцгой анхаарах. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн оновчтой тогтолцоо бүрдүүлэх.
- Шүүхийн шатлал бүрийн бие даасан байдлыг хангах. Дээд шатны шүүх доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянах цар хүрээг оновчтой тогтоож, практикт хэрэгжүүлэх.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Хууль

Монгол Улсын Үндсэн хууль.

Шүүхийн багц хууль.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл:

Алтансүх, Ж. (2016/№1). *Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал*. Хууль дээдлэх ёс.

Алтансүх, Ж. (2016). *"Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа"* (судалгааны тайлан).

Алтансүх, Ж. (2018). *"Монгол улсын Шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх үнэлгээ"* (судалгааны тайлан).

Амарсайхан, Ц. (2003. № 3). *Монгол улсын шүүх эрх мэдлийн тогтолцоо ба шүүхийн эрх зүйн үзэл баримтлалын зарим асуудал*. Хууль дээдлэх ёс.

Амарсанаа, Ж. (2004). *Хуульчийн ёс зүй*.

Амартүвшин, В. (2019, №3). *Тэнцвэргүй гурван эрх мэдэл ба улс төрийн бодлого, шийдвэрийн нөлөө*. Хууль дээдлэх ёс .

Аристотель, (орчуулсан Б.Даш-Ёндон). *Улс төр*. Улаанбаатар.

Бадарчи, С. Нар. (2007). *Монгол Улсын хууль зүйн албаны түүхийн товчоон*. Улаанбаатар.

Бариширсүрэн, Ж., Ариунцэцэг, Ж., Доржпагма, Б. (2015). *"Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт"* (судалгааны тайлан).

Билгүүн, С. (2016). *Шүүхийн хараат бус байдал. Шүүхийн шинэтгэл. гарын авлага*.

Болдбаатар, Ж., Лүндээжанцан, Д. (1997). *Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал*.

Болормаа, М. (2001, № 4,5). *Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал Эрх зүй*.

БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхтгэл. (1972). Улаанбаатар.

Бямбаа, Л. (2005, №4(11)). *Шүүх эрх мэдэл ба шүүхий бие даасан байдал*. "Хууль дээдлэх ёс".

Бямбаа, Л. (2006, №3(14)). *Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын тухай үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэслэл*. "Хууль дээдлэх ёс".

Бямбаа, Л. (2006). *Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах эрх зүйн асуудлууд*. (докторын ажил).

Бямбажаргал, А., Ренчиндорж, Д. (2018). *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн хариуцлага*. (судлагааны тайлан).

Дашням, И. (2012). *Монгол улсын төр эрх зүйн түүх*. Тэргүүн боть.



- Жанцан, Н. (2017). *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 25 жилийн үйл ажиллагаанд хийсэн зарим дүн шинжилгээ, сургамж //Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт).*
- Лүндэндорж, Н. (1997). *Төрийн онол.*
- Лүндэндорж, Н. (2005). *Төрийн онол.*
- Лүндэндорж, Н. (2017 № 1). *Үндсэн хууль ба шүүх эрх мэдэл. Хууль дээдлэх ёс.* 2017, № 1(61)
- Лүндэндорж, Н. (2015, №4). *Шүүх эрх мэдэл дэх төрийн тэргүүний бүрэн эрх.* “Шүүх эрх мэдэл”.
- Лүндэндорж, Н., Өнөрбаяр, Ч., Батсуурь, М. (2010). *Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь: бодлогын судалгаа.* Нээлттэй нийгэм форум. Улаанбаатар.
- Лүндээжанцан, Д. (2014). *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт.* Улаанбаатар.
- Мандах, Ц., Өлзийхам, Э. (2015). *Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо.*
- “МАХН-ын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд”, 1-р боть, 1920-1928 он. (1981). Улаанбаатар.
- “МАХН-ын тогтоол шийдвэр, баримт бичгүүд”, 2-р боть, 1929-1940 он. (1984).
- Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. (2019). *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (албан ажлын хэрэгцээнд). Улаанбаатар.
- “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга”. (Авхиа Ж нар. 1993).
- “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл. (2007). Улаанбаатар.
- “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн түүхэн товчоо (1992-2012)”. (2012). Улаанбаатар.
- “Монгол Улсын хууль зүйн алба” (Тэргүүн дэвтэр). (2011). Улаанбаатар.
- “Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл”, Хоёрдугаар боть (1911-1926. V сар). (2010). Улаанбаатар.
- “Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл”, Гуравдугаар боть (1926. VI сар-1936 он). (2010). Улаанбаатар.
- “Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл”, Дөрөвдүгээр боть (1937-1958.Хсар). (2010). Улаанбаатар.
- “Монголын шүүхийн товчоон”. (2011). Улаанбаатар.
- Мөнхбат, О., Мөнхсайхан, О. (2013). *“Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох үндэслэл, шаардлага”* (судалгааны тайлан).

- Мөнхсайхан, О. (2014). *“Монгол улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: Шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь”* (судалгааны тайлан).
- Мөнхсайхан, О., Цагаанбаяр, Г., Алтансүх, Ж. (2015). *“Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам”* (судалгааны тайлан).
- Нарангэрэл, С. (2007). *“Эрх зүйн эх толь бичиг”* /анхны хэвлэл. Улаанбаатар.
- Нармандах, Б. (2011). *Үндсэн хуулийн эрх зүй*. Улаанбаатар.
- Одонгэрэл, Б. (2017). *“Шүүгчид нөлөөлөх хэлбэр, нөлөөллийн мэдүүлэг”* (судалгааны тайлан).
- Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох-чадавхийг бэхжүүлэх” төсөл. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа гарын авлага. УБ., 2016 он
- Ота Ш. (2001). *Япон дахь шүүхийн хараат бус байдал. “Шүүх эрх мэдэл-Шинэ зуун” олон улсын онол-практикийн бага хурал*. Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (2007). *Үндсэн хуулийн шүүх ба захиргааны хэргийн шүүх: уялдаа холбоо, харьцуулалт //Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл)*. Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (1998). *Төрийн ерөнхий онол*. Улаанбаатар.
- Сарантуяа, Ц. (2007). *Үндсэн хуулийн шүүх; Үндсэн эрх-шүүх-Үндсэн хуулийн шүүх; Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт; Үндсэн хуулийн шүүх ба захиргааны хэргийн шүүх: уялдаа холбоо, харьцуулалт; Үндсэн хуулийн процесс //Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл)*. Улаанбаатар.
- Совд, Г. (2007). *Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоонд Үндсэн хуулийн цэцийн эзлэх байр //Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл)*. Улаанбаатар.
- Совд, Г. (1997). *Шүүх, шүүгчдийн хараат бус байдлыг хангах асуудалд. “Монголын төр, эрх зүй”, № 1.*
- Солонго, Д. (2003). *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь*. Улаанбаатар.
- Төгөлдөр, Я. (2018). *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ. “Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа: судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж”*. Улаанбаатар.
- Уранцэцэг, Т. (2007). *Шүүн таслах ажлаас шүүх эрх мэдэлд шилжих үйл явц. “Хууль дээдлэх ёс”, №1 (16).*
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт). УБ, 2017 он



- ҮТА, Ф-284, Т-1, хн-850.
- ҮТА, Ф-284, Т-1, хн-892.
- ҮТА, Ф-284, ТН№1, хн №804.
- ҮТА, Ф-284, ТН№1, хн №844.
- ҮТА, Ф-284, ТН№1, хн №892.
- ҮТА, Ф-284, ТН№1, хн№918.
- Хунан, Ж., Баттулга, П., Мөнхжаргал, М. (2015). *"Шүүхийн би даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо"* (судалгааны тайлан).
- Цогт, Ц. (2009, № 2). *Шүүх-хүний эрхийн баталгаа. Хүний эрх.*
- Цэцгээ, П. (2015). *"Шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа, хэрэгжилт"* (судалгааны тайлан).
- Чимид, Б. (1992). *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал.* Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2004). *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр.* Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2017). *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (хоёрдахь хэвлэл).* Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2008). *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал (хоёрдугаар дэвтэр).* Улаанбаатар.
- Чимид, Б. (2001). *Шүүх эрх мэдлийн талаарх үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд.*
- "Шүүгчийн хараат бус байдал олон нийтийн хяналт" хэлэлцүүлэг. (2017).
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. (2018). *Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайлан.*
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. (2018). *Шүүх эрх мэдлийн стратеги төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээний тайлан (хураангуй).*
- Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн. (2015). *"Шүүгчийн хариуцлагын тогтолцоо"* (судалгааны тайлан).
- ШЕЗ. (2016). *"Шүүхийн шинэтгэл"*.
- Энхбаатар, Ч. (2009). *Үндсэн хуулийн эрх зүй.* Улаанбаатар.
- Энх-Амгалан, Б., Алтансүх, Ж. (2016, №4). *Монгол улсын эрх зүйн шинэтгэл: шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилт, үр дүн, цаашдын асуудал.* Хууль дээдлэх ёс.
- Эрдэнтүяа, У. (2009, № 2). *Шүүх, прокурор, өмгөөллийн байгууллагын хараат бус, шударга байдал. Хүний эрх.*
- "Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг

- үзүүлэх нь”, (судалгааны тайлан). (2016).
- Аристотель. Политика. (1983). (Соч. В четырех томах). Том 4. М., “Мысль”.
- Арутюнян, Г.Г., Баглай, М.В. (2006). Конституционное право: Энциклопедический словарь. “Норма”, М.
- Дмитриев, Ю.А., Черемных, Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека. “Государство и право”, № , (1997).
- Ершов, В.В. Судебная власть в правовом государстве (дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук). М., (1992).
- Клишас, А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран (сравнительно-правовое исследование). –М.: Междунар. отношения, (2007).
- Касаткина, Н.М. Конституционный контроль в зарубежных государствах (тенденция развития) //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - М.: Nota Bene, 2012, № 5 (36).
- Монтескье, Ш.Л. (1995). Избранные произведения. М.
- Монтескье, Ш.Л. О духе законов. СПб., 1900.
- Платон. Горгий (перевод с древнегреческого С.П.Марикиша), (Соч. в трех томах), Т. 1. М., 1968.
- Ржевский, Б.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998,
- Савельева, Т.А. Судебная власть в гражданском процессе. Саратов, 1997,
- Скитович, В.В. Судебная власть как системное образование. Москва.
- Сидоренко, Ю.М. Независимость судей и независимость суда. Проблемы обеспечения конституционного принципа судебной независимости. М., 1990.
- Стецовский, Ю.И. Судебная власть. Изд. “Дело”, М., 1999.
- Чиркин, В.Е. Государствоведение. М., 1999.
- Юридический энциклопедический словарь (под ред. А.Я.Сухарева). М., “Советская энциклопедия”, 1984.
- Chen, Albert H. Y. (Professor in Constitutional Law, Faculty of Law, University of Hong Kong). Pathways of Western liberal constitutional development in Asia: A comparative study of five major nations //Oxford University Press and New York University School of Law (2010).
- Ginsburg, Tom. “Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation,” 3 Journal of Comparative Law 80 (2008).

ХАВСРАЛТ 1.

ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХОРОО



МОНГОЛЫН ХУУЛЬЧДЫН ХОЛБОО ЗАХИРГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ХОРОО

Захиргааны эрх зүйн хорооноос сар бүр Захиргааны эрх зүйтэй холбоотой шинээр гарч байгаа дотоодын хууль, тогтоомж, гадаад болон дотоодын онцлох шүүхийн шийдвэр бэлтгэн хүргүүлэхээр боллоо.

ЗАХИРГААНЫ МАРГААНТАЙ ХОЛБОГДОХ ОНЦЛОХ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРҮҮДЭЭС ...

Нэг. 2013 болон 2015 онд хийгдсэн шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 13 шүүгчийг өөрчлөн зохион байгуулагдсан шүүхэд нь томилсон зарлиг гаргахгүй, эс үйлдэхүйгээрээ эдгээр шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлсөн. Улмаар эдгээр шүүгчид буцаан томилоогүйн улмаас эрх нь зөрчигдсөн гэж үзэж эрхээ хамгаалуулахаар Үндсэн хуулийн цэц, дараа нь иргэний хэргийн шүүх болон эцэст нь захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан боловч эдгээр шүүхүүд харьяаллын бус гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан тул аль ч шүүх авч хэлэлцэхгүй байгаа эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг тогтоолгохоор Үндсэн хуулийн цэцэд гомдол гаргажээ.¹

Үндсэн хуулийн цэцийн 2017 оны 04 дүгээр сарын 19-ний өдөр дунд суудлын хуралдаанаар нэр бүхий иргэдийг шүүгчийн албан тушаалд буцаан томилоогүйтэй холбогдуулан эрх нь зөрчигдсөн тухай маргааныг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1-ийн 3 дахь хэсэгт "Монгол Улсын дээд шүүх хууль, түүнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах талаар Үндсэн хуулийн цэц, ...-ээс шилжүүлсэн асуудлыг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг хэрэжүүлнэ" гэж заасны дагуу Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимд анхан шатны журмаар харьяалуулан шийдвэрлүүлэхээр тогтоосон байна.

ХАВСРАЛТ 2.

Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг үндсэн хуулиуддаа тусгасан улсууд (давхардсан тоогоор)

№	Агуулга	Тоо	Улсууд, ҮХ-ийн зүйл, заалт
1	Төрийн эрх мэдэл хуваарилсан	40	Азербайжан (7-р зүйл), Бенин (125-р зүйл), Боливи (12-р зүйл) Бразил (2-р зүйл), Бурунди (24-р зүйл), Камбож (51-р зүйл), Капе-Верде (2-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (107-р зүйл), Чад (146-р зүйл), Коморр (94-р зүйл), БНА Конго Улс (149-р зүйл), БН Конго Улс (168-р зүйл) Коста Рика (9-р зүйл), Дани (62-р зүйл), Жибути (71-р зүйл), Доминикана БНУ (4-р зүйл), Экваториаль Гвиней (89-р зүйл), Фижи (97-р зүйл), Гайана (122А-р зүйл), Гаити (60-р зүйл), Гондурас (4-р зүйл), Энэтхэг (50-р зүйл), Итали (104-р зүйл), Литв (114-р зүйл), Мали (81-р зүйл), Маршаллын арлууд (6.1-р зүйл), Мавритани (89-р зүйл), Морокко (107-р зүйл), Никарагуа (129-р зүйл), Нигер (116-р зүйл), Польш (173-р зүйл), Руанда (61-р зүйл), Сенегал (88-р зүйл) Серби (3-р зүйл), Сомали (3-р зүйл), Өмнөд Судан (124-р зүйл), Судан (30-р зүйл), Того (113-р зүйл), Туркменистан (6-р зүйл), Узбекистан (106-р зүйл)
2	Шүүхийн бие даасан байдал	121	Афганистан (116-р зүйл), Алжир (156-р зүйл), Ангол (175-р зүйл), Армени (63-р зүйл), Бахрейн (104-р зүйл), Барбадос (18-р зүйл), Белиз (6-р зүйл), Бенин (125-р зүйл), Бутан (21-р зүйл), Боливи (178-р зүйл), Ботсван (10-р зүйл), Болгар (117-р зүйл), Буркина Фасо (129-р зүйл), Бурунди (124-р зүйл), Камбож (28-р зүйл), Камерун (37-р зүйл), Канад (11-р зүйл), Капе-Верде (2, 221-р зүйл), Чили (76-р зүйл), Чад (146-р зүйл), БНХАУ (131-р зүйл), Колумби (228-р зүйл), Коморр (94, 95-р зүйл), БНА Конго улс (149-р зүйл), БН Конго улс (168-р зүйл), Коста Рика (9-р зүйл), Кот д'Ивуар (139-р зүйл), Хорват (115-р зүйл), Куба (148-р зүйл), Чех (81-р зүйл), Жибути (71-р зүйл), Доминик (8-р зүйл), Доминикана БНУ (69-р зүйл), Эквадор (168-р зүйл), Египт (94, 184-р зүйл), Экваториаль Гвиней (89-р зүйл), Эритрей (48-р зүйл), Эстони (146-р зүйл), Этиоп (78-р зүйл), Фижи (97-р зүйл), Финланд (3-р зүйл), Франц (64-р зүйл), Габон (68-р зүйл), Гамби (120-р зүйл), Гүрж (59-р зүйл), Гана (125-р зүйл), Грек (87-р зүйл), Гватемал (203-р зүйл), Гвиней Биссау (120-р зүйл), Гайана (144-р зүйл), Гондурас (4-р зүйл), Унгар (28-р зүйл), Исланд (70-р зүйл), Индонез (24-р зүйл), Иран (156-р зүйл), Ирак (19-р зүйл), Жамайк (16-р зүйл), Иордани (27-р зүйл), Кени (160-р зүйл), Кирибати (10-р зүйл), Умард Солонгос (166-р зүйл), Косово (4, 102), Лесото (12, 118-р зүйл), Ливи (32-р зүйл), Литв (109-р зүйл), Мадагаскар (107-р зүйл), Малави (9, 103-р зүйл), Мальдив (42, 141), Мальта (39-р зүйл), Маршаллын арлууд (6.1-р зүйл), Мавритус (10-р зүйл), Мексик (17-р зүйл), Монтенегро (32, 118-р зүйл), Мьянма (19-р зүйл), Намиби (12-1, 78-р зүйл), Науру (10-р зүйл), Непал (20-р зүйл), Нигери (17-р зүйл), Умард Македони (98-р зүйл), Норвеги (95-р зүйл), Оман (60-р зүйл), Пакистан (удиртгал), Палестин (97-р зүйл), Папуа Шинэ Гвиней (157-р зүйл), Парагвай (248-р зүйл), Перу (139-р зүйл), Филиппин (8.3-р зүйл), Португали (203-р зүйл), Польш (173-р зүйл), Катар (130-р зүйл), Руанда (150-151-р зүйл), Самоа (9-р зүйл), Сан Томе ба Принсипи (121-р зүйл), Саудын Арави (46-р зүйл), Серби (3,4,142-р зүйл), Сейшелл (19, 119-р зүйл), Сьерра Леоне (8,120-р зүйл), Словак (141-р зүйл), Соломоны арлууд (10-р зүйл), Сомали (3, 34, 106-р зүйл), Өмнөд Африк (165-р зүйл), Өмнөд Судан (122, 124-р зүйл), Судан (30-р зүйл), Швед (3-р зүйл), Швейцарь (30, 191С-р зүйл), Сири (132-р зүйл), Тажикистан (84-р зүйл), Танзани (107В-р зүйл), Тимор-Лесте (119-р зүйл), Того (113-р зүйл), Тонга (83А-р зүйл), Тунис (102-р зүйл), Турк (9, 138-р зүйл), Туркменистан (6-р зүйл), Тувалу (22-р зүйл), Уганда (128-р зүйл), Вануату (5.2-р зүйл), Венесуэл (254-р зүйл), Йемен (149-р зүйл), Замби (18, 122-р зүйл), Зимбабве (164-р зүйл)



3	Шүүгчийн хараат бус байдал	82	Албани (145-р зүйл), Андорра (85-р зүйл), Аргентин (114-р зүйл), Армени (164-р зүйл), Австри (87-р зүйл), Азербайжан (127-р зүйл), Бангладеш (94, 116А-р зүйл), Беларусь (110-р зүйл), Бельги (151-р зүйл), Болгар (117-р зүйл), Төв Африкийн БНУ (108-р зүйл), Куба (150-р зүйл), Доминикана БНУ (151-р зүйл), Египт (186-р зүйл), Сальвадор (172-р зүйл), Эритрей (48-р зүйл), Фижи (97-р зүйл), Франц (97-р зүйл), Габон (68-р зүйл), Гамби (120-р зүйл), Герман (97-р зүйл), Гана (127-р зүйл), Гватемал (203-р зүйл), Гвиней Биссау (123-р зүйл), Гондурас (303-р зүйл), Унгар (26-р зүйл), Ирак (88-р зүйл), Ирланд (35-р зүйл), Израиль (BL, Ch.1(2)), Япон (76-р зүйл), Иордани (97-р зүйл), Казахстан (77, 79-р зүйл), Өмнөд Солонгос (103-р зүйл), Кувейт (163-р зүйл), Киргизстан (94-р зүйл), Лаос (94-р зүйл), Латви (83-р зүйл), Ливан (20-р зүйл), Ливи (32-р зүйл), Лихтенштейн (95-р зүйл), Литв (109-р зүйл), Мадагаскар (108-р зүйл), Малави (103-р зүйл), Мальдив (142-р зүйл), Мавритани (89-р зүйл), Мексик (100, 116-р зүйл), Молдов (116-р зүйл), Монако (88-р зүйл), Морокко (109-р зүйл), Мозамбик (217-р зүйл), Никарагуа (166-р зүйл), Нигер (118-р зүйл), Норвеги (95-р зүйл), Палестин (98-р зүйл), Панам (210-р зүйл), Парагвай (248-р зүйл), Румын (124-р зүйл), ОХУ (120-р зүйл), Серби (149-р зүйл), Словак (144-р зүйл), Словени (125-р зүйл), Сомали (106-р зүйл), Өмнөд Судан (124-р зүйл), Испани (117-р зүйл), Шри-Ланк (111С-р зүйл), Швед (3-р зүйл), Сири (134.1-р зүйл), Тайвань (80-р зүйл), Тажикистан (87-р зүйл), Тайланд (188-р зүйл), Того (113-р зүйл), Тунис (102-р зүйл), Турк (138-р зүйл), Туркменистан (98-р зүйл), Уганда (128-р зүйл), Украин (126, 127-р зүйл), Нэгдсэн Арабын Эмират Улс (94-р зүйл), Узбекистан (112-р зүйл), Вьетнам (103-р зүйл), Йемен (149-р зүйл), Замби (122-р зүйл)
		248	



Удирдлагын академи,
Удирдлагын академийн гудамж -100,
Стадион Оргил -3, Хан-Уул, Улаанбаатар хот 17012

Судалгааны төв
Утас: 70132135
Цахим шуудан: researchcenter@naog.gov.mn
Цахим хаяг: naog.gov.mn