

2026 оны 04 дүгээр сарын ...-ны өдөр

**МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

1.1. Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлэхээр заасан.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль /2021/-аас өмнө зохицуулагдаж байсан шүүхийн тухай хууль тогтоомжоор шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалтыг үнэлэх эрх хэмжээг шүүхийн мэргэшлийн хороо гэх мэргэжлийн байгууллага үнэлдэг байхаар зохицуулагддаг байсан. Улмаар Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг Монгол Улсын Засгийн газраас өргөн мэдүүлэхдээ мэргэшлийн хороо гэх байгууллагыг хэвээр байхаар төсөлд тусгасан байсан боловч хэлэлцүүлгийн явцад уг ойлголт өөрчлөгдөж хөндлөнгийн шинжээч гэсэн ойлголт шинээр төсөлд тусан, хууль тогтоогчоор дэмжигдэн батлагдсан. Энэхүү хөндлөнгийн хараат бус шинжээч нь хуул зүйн салбарт мэргэшсэн, сонгон шалгаруулалтын байгууллагаас институцийн хувьд хараат бус этгээд зарчимтай.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалттай холбоотой харилцааг зохицуулсан ба шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалт нь хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалт болон мэргэшил, ёс зүй, зан төлөвийн шалгалтаас бүрдэхээр заасан. Тодруулбал Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд дараах байдлаар зохицуулсан байна.

34 дүгээр зүйлийн 34.3 дахь хэсэгт:	34 дүгээр зүйлийн 34.7 дахь хэсэгт
“34.3.Хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалт нь нэр дэвшигчийг урьдчилан мэдэх боломжгүй, хөндлөнгийн байдлаар үнэлэх нөхцөлийг хангасан байх бөгөөд шалгалтын даалгаврын агуулга, нууцлалыг Ерөнхий зөвлөл хариуцна. ”	“34.7. Ерөнхий зөвлөл нэр дэвшигчтэй ярилцлага хийсний дараа дараах зүйлийг үндэслэн нэр дэвшигчийн мэргэшил, ёс зүй, зан төлөвийг 30 хүртэл оноогоор үнэлэх бөгөөд... ”

Өөрөөр хэлбэл шүүгчид нэр дэвшигчийн “мэргэшил, ёс зүй, зан төлөвийн шалгалт”-ыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл үнэлэхээр хуульд шууд заасан бол нэр дэвшигчийн “хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалт”-ыг ямар субъект үнэлэх нь тодорхойгүй үлдсэн.

Хуульд шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалт нь урьдчилан мэдэх боломжгүй байх, хөндлөнгийн байдлаар үнэлэгдэх, даалгаврын нууцлал хангагдсан байх үндсэн нөхцөлийг хуульд тусгайлан заасан боловч хэн үнэлэх талаар хуульд тодорхой заагаагүйн улмаас хэрэгжүүлэх механизм тодорхой бус, зохион байгуулалтын түвшинд хангалтгүй үлдсэн.

Энэхүү орон зайг нөхөж Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалтыг үнэлэх эрхийг журам батлах замаар өөртөө олгосон.

Тухайлбал Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2022 оны 57 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан Шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг үнэлэх, сонгон шалгаруулах журмын 5.4.3-т “**Ерөнхий зөвлөлийн гишүүн...** эрх зүйн тохиолдол шийдвэрлэх, эрх зүйн баримт бичиг боловсруулах, хууль тайлбарлан хэрэглэх, шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх аргаар авсан шалгалтын хариуг **үнэлэхдээ...**” гэсэн байна.

Хуульд, шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг чадварыг шалгах шалгалтад үнэлгээ хийх этгээдийг тодорхойлоогүй нь эрх зүйн хийдэл үүсгэж, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульд заагаагүй эрх хэмжээг журам батлах замаар хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдсэн. Өөрөөр хэлбэл хуулиар шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалтыг үнэлэх эрх хэмжээг хуулиар олгоогүй байхад Шүүхийн ерөнхий зөвлөл журам батлах замаар хуульд заагаагүй эрх хэмжээг журмаар тогтоосон.

Иймд шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварыг үнэлэх ажиллагааг мэргэшсэн түвшинд хэн гүйцэтгэх талаар хууль тодруулан зааж өгөх, цаашлаад хууль шинээр туссан “хөндлөнгийн хараат бус шинжээч”-ийн чиг үүргийг тодруулан зохицуулах, эрх зүйн үндсийг хуульд тодорхой тусгах шаардлага үүссэн.

Практикт шалгалтыг зохион байгуулагч этгээд тухайн шалгалт авч байгаа салбартаа мэргэшээгүй, түүнчлэн зохион байгуулагч этгээд нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг чадварын шалгалтад өөрөө үнэлгээ хийж байгаа нь дээрх хуулийн заалтын зорилго, утга агуулгад нийцэхгүй, нэр дэвшигчийн мэдлэг чадвар бүхий мэргэшсэн этгээдээр үнэлүүлэх хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчих эрсдэлийг бий болгож байна.

1.2. Практик шаардлага

Шүүхийн сонгон шалгаруулалтын явцад гарч буй гол хүндрэл нь үнэлгээний бодитой, шударга байдалд эргэлзээ үүсэх явдал юм. Ялангуяа шалгалтыг зохион байгуулагч байгууллага өөрөө үнэлгээ хийж байгаа тохиолдолд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх, эсхүл тийм сэтгэгдэл төрөх нөхцөл бүрддэг.

Мөн шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалт нь:

- Үндсэн эрх зүй
- Эрүү, иргэн, захиргааны эрх зүй

- Шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх
- Хууль тайлбарлан хэрэглэх

зэрэг өндөр мэргэшил шаардсан олон чиглэлийг хамардаг. Гэтэл үнэлгээ хийж буй этгээд бүх чиглэлээр адил түвшний мэргэшилтэй байх боломж хязгаарлагдмал. Энэ нь үнэлгээний чанарт шууд нөлөөлдөг. Иймд тухайн чиглэл бүрээр мэргэшсэн, хараат бус шинжээчдийг оролцуулах замаар үнэлгээний чанар, бодитой байдлыг хангах практик шаардлага бий болсон.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүний тав нь нийт шүүгчдээс сонгогддог ба ямар чиглэлээр мэргэшсэн шүүгч сонгогдохыг урьдчилан таамаглах боломжгүй. Жишээ нь эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнээр сонгогдсон бол тэрбээр шүүгчид нэр дэвшигчийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн, иргэний эрх зүйн, захиргааны эрх зүйн мэдлэг чадварыг үнэлэх, оноо өгөх практик шаардлагатай болж байгаа юм.

Түүнчлэн шүүх эрх мэдлийн салбарт огт ажиллаж байгаагүй хүн Улсын Их Хурлаас томилогдсон тохиолдолд тухайн этгээд нь шүүгчийн нэр дэвшигчийн шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх, хууль тайлбарлах гэх мэт мэдлэг чадварыг үнэлэх практик шаардлагатай болж байгаа юм.

Тиймээс шүүгчийн нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг чадварыг тухайн салбарт мэргэшсэн этгээдээр шалгуулах, дүгнүүлэх практик шаардлага байгааг тэмдэглэж байна.

1.3. Гадаад улсын туршлага

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, нэр дэвшигчийн мэдлэг, чадварыг үнэлэх ажиллагаанд хөндлөнгийн, хараат бус оролцоог хангах нь ардчилсан, эрх зүйт төр бүхий улс орнуудын нийтлэг жишиг бөгөөд шүүхийн хараат бус байдал, олон нийтийн итгэлийг хангах үндсэн баталгаа болдог.

Нэгдсэн Вант Улс (Их Британи):

Их Британид шүүгчийг томилох үйл ажиллагааг Judicial Appointments Commission (JAC) хэмээх бие даасан байгууллага хэрэгжүүлдэг. Тус байгууллага нь гүйцэтгэх засаглал, шүүхээс институцийн хувьд хараат бус бөгөөд сонгон шалгаруулалтыг дараах зарчмаар явуулдаг:

- Шалгалтын даалгавар, кейс судалгааг бие даасан мэргэжилтнүүд боловсруулдаг;
- Бичгийн шалгалт, ярилцлага, практик даалгаврыг тус тусад нь өөр өөр бүрэлдэхүүн үнэлдэг;
- Үнэлгээний бүрэлдэхүүнд шүүгч, өмгөөлөгч, академик судлаач болон “lay member” буюу хуульч бус олон нийтийн төлөөлөл оролцдог;
- Нэр дэвшигч бүрд оноо өгөх шалгуур, аргачлал нь урьдчилан батлагдсан, нэгдсэн стандарттай байдаг.

Энэ тогтолцоо нь нэг байгууллага бүхэлдээ үнэлгээ хийхээс сэргийлж, олон талын хараат бус хяналтыг бий болгодог.

Америкийн Нэгдсэн Улс:

АНУ-д шүүгчийн томилгооны тогтолцоо нь холбооны болон муж улсын түвшинд ялгаатай боловч нийтлэг нэг онцлог нь хараат бус мэргэжлийн үнэлгээ юм.

- American Bar Association (ABA) нь холбооны шүүгчид нэр дэвшигчдийг “well qualified”, “qualified”, “not qualified” гэх мэт үнэлгээгээр дүгнэдэг;
- Зарим муж улсад “Judicial Nominating Commission” ажилладаг бөгөөд уг комисст хуульчид, шүүгчид, иргэдийн төлөөлөл оролцоно;
- Нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэгээс гадна шүүхийн шийдвэр бичих чадвар, ёс зүй, мэргэжлийн нэр хүндийг олон эх сурвалжаас (peer review) үнэлдэг.

Энд гол онцлог нь үнэлгээ нь зөвхөн шалгалтын дүнгээр хязгаарлагдахгүй, олон эх сурвалжид тулгуурласан, хөндлөнгийн шинжтэй байдаг.

Герман Улс:

Германд шүүгч болох тогтолцоо нь өндөр стандарттай, шаталсан үнэлгээнд суурилдаг.

- Хуульчид хоёр удаагийн төрийн нэгдсэн шалгалт (State Examination) өгдөг бөгөөд эдгээр шалгалтыг их, дээд сургууль бус, төрөөс хараат бус шалгалтын байгууллага зохион байгуулдаг;
- Шалгалтын ажлыг нэр дэвшигчийг таних боломжгүй байдлаар (аноним) засдаг;
- Үнэлгээг олон шалгагч бие даан хийж, дундажлан эцсийн оноо гаргадаг;
- Шүүгчээр томилохдоо зөвхөн нэг байгууллагын дүгнэлт бус, олон шатны үнэлгээ, комиссын саналд үндэслэдэг.

Энэ нь “хөндлөнгийн” болон “объектив” үнэлгээний хамгийн сонгодог загварын нэг гэж үзэгддэг.

БНСУ (Өмнөд Солонгос):

Солонгост шүүхийн хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалт нь ил тод, өрсөлдөөнт, олон талын оролцоонд тулгуурладаг.

- Шүүгчид нэр дэвшигчийн шалгалтыг зөвхөн шүүхийн байгууллага дангаар үнэлдэггүй;
- Их сургуулийн багш, хуульч, туршлагатай шүүгч, зарим тохиолдолд иргэний нийгмийн төлөөлөл оролцсон үнэлгээний хороо ажилладаг;
- Бичгийн шалгалт, кейс шийдвэрлэх, ярилцлага зэрэг үе шат бүрийг өөр өөр бүрэлдэхүүн үнэлдэг;
- Үнэлгээний явц, шалгуур, онооны бүтэц тодорхой хэмжээнд олон нийтэд ил тод байдаг.

Франц Улс:

Францад шүүгч бэлтгэх, сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг École Nationale de la Magistrature (ENM) буюу Үндэсний шүүхийн сургууль хариуцдаг.

- Элсэлтийн шалгалт нь өндөр өрсөлдөөнтэй бөгөөд бичгийн болон аман шалгалтыг тус тусад нь өөр комисс үнэлдэг;
- Үнэлгээний комисс нь олон гишүүнтэй, төрөл бүрийн мэргэжлийн төлөөллөөс бүрддэг;
- Нэг шалгуулагчийг нэгээс дээш шалгагч үнэлж, субъектив нөлөөллийг бууруулдаг.

Дээрх улс орнуудын туршлагаас дараах нийтлэг зарчмууд ажиглагдаж байна:

1. Хөндлөнгийн оролцоо зайлшгүй байдаг – үнэлгээг нэг байгууллага дангаар хийхгүй;
2. Олон гишүүнтэй үнэлгээний бүрэлдэхүүнтэй – 1–2 хүн биш, багийн зарчмаар үнэлдэг;
3. Мэргэшсэн шинжээч оролцдог – тухайн салбарын гүнзгий мэдлэгтэй хүмүүс үнэлнэ;
4. Үнэлгээний үе шат тусгаарлагдсан байдаг – шалгалт авах, үнэлэх нь өөр субъект;
5. Ил тод, стандартчилсан шалгуур хэрэглэдэг – оноо өгөх аргачлал тодорхой;
6. Субъектив нөлөөллийг бууруулах механизмтай – аноним шалгалт, олон үнэлэгч гэх мэт.

Иймд Монгол Улсад шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварыг үнэлэх ажиллагаанд хөндлөнгийн хараат бус шинжээчийг хуульчлан оролцуулах нь зөвхөн дотоодын хэрэгцээ бус, олон улсын нийтлэг жишиг, чиг хандлагад нийцсэн зайлшгүй шаардлага гэж үзэж байна.

Хоёр. Хуулийн төслөөр зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Энэхүү хуулийн төслөөр Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд нэмэлт оруулж, шүүгчид нэр дэвшигчийн хууль зүйн мэдлэг, чадварыг үнэлэх ажиллагаанд хөндлөнгийн хараат бус шинжээчийг оролцуулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгоно.

Тодруулбал:

- Шинжээчдийн тоо, бүрэлдэхүүн, томилгооны журам
- Шинжээчид тавигдах шаардлага
- Үнэлгээний үйл ажиллагаанд оролцох журам
- Шагнал, урамшууллын зохицуулалт

зэрэг харилцааг шинэчлэн зохицуулна.

Мөн хуулийн 34 дүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хууль зүйн мэдлэг, чадварын шалгалтыг заавал хөндлөнгийн байдлаар үнэлэхийг тодорхой болгоно.

Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсаны дараах нийгэм, эрх зүйн үр дагавар

Хуулийн төсөл батлагдсанаар дараах эерэг үр дагавар бий болно:

- Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын ил тод, шударга байдал бодитоор хангагдана;
- Нэр дэвшигчийн мэдлэг, чадварыг бодитой үнэлэх нөхцөл бүрдэнэ ;

- Шүүхийн хараат бус байдалд олон нийтийн итгэл бэхжинэ;
- Ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх эрсдэл буурна ;
- Олон улсын жишигт нийцсэн тогтолцоо бүрдэнэ.

Урт хугацаанд шүүхийн чанар, шүүн таслах ажиллагааны шударга байдалд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

Дөрөв. Хуулийн төсөл Үндсэн хууль болон бусад хуультай нийцэх байдал

Энэхүү хуулийн төсөл нь:

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хууль дээдлэх зарчим
- Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангах үзэл баримтлал
- Захиргааны ерөнхий хуулийн “хуульд үндэслэх” зарчим зэрэгтэй бүрэн нийцэж байна.

Мөн шүүхийн тухай хуульд заасан “хөндлөнгийн байдлаар үнэлэх” шаардлагыг бодитоор хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлж байгаа тул одоо хүчин төгөлдөр зохицуулалтыг тодруулж, боловсронгуй болгож байгаа хэлбэр юм. Хуулийн төслийг баталснаар бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй болно.

ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ САНААЧЛАГЧ