

## ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛД

Ц. Норовдондог (Ph.D), Б. Буяндэлгэр, Ш. Хишигсүрэн,  
Ц. Түвшинзаяа

### СЭДВИЙН АГУУЛГА

1. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ
  - 1.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалт
  - 1.2. Шүүхийн тухай хууль болон бусад хуулийн зохицуулалт
2. ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ИЖИЛ ТӨСТЭЙ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ
3. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ
4. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН УДИРДЛАГА, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫГ ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН, ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙХ ЗАРЧИМД НИЙЦҮҮЛЭХ НЬ
  - 4.1. Ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байх нь
  - 4.2. Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс томилох нь
  - 4.3. Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Улсын Их Хурлаас томилох нь

\*\*\*

### ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛД

Улсын Их Хурлын гишүүн Н.Батбаярын захиалгын дагуу “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудалд” сэдэвт судалгааны ажлыг хийж гүйцэтгэв. Энэхүү судалгааны хүрээнд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үйл ажиллагааны өнөөгийн эрх зүйн орчин, түүний тулгамдсан асуудал, гадаадын зарим орны ижил төстэй байгууллагуудын зохион байгуулалт, бүтэц, удирдлага, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн удирдлагыг томилох асуудал нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах баталгаа болж чадаж байгаа эсэх асуудлыг хөндсөн болно. Өөрөөр хэлбэл, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг томилох асуудал нь Үндсэн хуулийн зарчимтай хэрхэн нийцэж байгаа эсэх талаар судлан үзэн боломжит зарим хувилбарыг авч үзэв.

#### 1. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн удирдлага, зохион байгуулалт, чиг үүргийг хэрхэн зохицуулсаныг тусгав.

##### 1.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалт

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үндсэн чиг үүргийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.3 дахь хэсэгт “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана”, мөн зүйлийн 49.4 дэх хэсэгт “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” гэж заасан байдаг. Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.5 дахь хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тухай бие даасан хууль хараахан батлагдаж гараагүй байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх зэргийг харин Шүүхийн тухай хуулийн<sup>6</sup> 6 дугаар бүлэгт тусгайлан зохицуулсан байна.

Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.2 дахь хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно” гэж заасан нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үндсэн нэг чиг үүргийг Үндсэн хуулиар тодотгосон байна. Үндсэн хуульд Шүүх эрх мэдэл засгийн гурван салааны нэгийн хувьд бие даасан байх, шүүгч нь түүний бүрэлдэхүүний хувьд бусдаас хараат бус байхыг онцгойлон зохицуулсан бөгөөд үүний хүрээнд 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<sup>7</sup>.

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахын тул шүүхийг, шүүгчийг эрх мэдэлтэн, эд баялагтны зэрэг аливаа хөндлөнгийн оролцоо, нөлөөнөөс хамгаалах шаардлагатай байдаг. Иймд шүүхийн зорилго, чиг үүргийг Үндсэн хуульд зөвхөн хууль зүйн бус, бас зохион байгуулалт-эдийн засгийн утгаар өргөсгөн тодорхойлсон байна<sup>8</sup>.

## 1.2. Шүүхийн тухай хууль болон бусад хуулийн зохицуулалт

Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар бүлэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн талаар зохицуулсан байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Шүүхийн тухай хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1 дэх хэсэгт “шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үүрэг бүхий хамтын удирдлагын, орон тооны бус байгууллага мөн” гэж заасан бөгөөд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүрэг нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэсэн шүүх эрх мэдлийн дотоод гүйцэтгэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явдал юм.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үндсэн чиг үүрэг: Шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж сонгох, эрх ашгийг нь хамгаалах, шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангах үүргийг хэрэгжүүлнэ. Бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийн хугацаа: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь хамтын удирдлагын байгууллага бөгөөд түүнд мэргэжил, арга зүй, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэх орон тооны ажлын албатай байх ба Гүйцэтгэх нарийн бичгийн дарга тус ажлын албыг өдөр тутмын удирдлагаар хангадаг.

Ерөнхий зөвлөл нийт 14 гишүүнтэй бөгөөд түүний бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчөөс томилогдсон тус бүр нэг хүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Улсын Ерөнхий прокурор албан тушаалаараа, Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгосон Улсын дээд шүүх, аймаг, анхан шатны шүүхээс тус бүр 2, нийслэлийн шүүхийн нэг шүүгч тус тус ордог. Ерөнхий зөвлөлийн

<sup>6</sup> Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл, дугаар 29, 2002 он.

<sup>7</sup> Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр, УБ, 2004 он, 143 дахь тал.

<sup>8</sup> Б.Чимид, н.д.н, Хоёрдугаар дэвтэр, 144 дэх тал.

гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа гурван жил байх ба энэ хугацаа нь албан тушаалаараа Ерөнхий зөвлөлд орсон гишүүдэд үл хамаарана.

Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч байна. Гэвч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын асуудал маргаантай байдаг бөгөөд зарим хуульчид, эрдэмтэд Ерөнхий зөвлөлийн дарга хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байх нь зүйтэй гэж үздэг бол Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ч биш, Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч ч биш, харин Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс томилогдсон хүн байх нь илүү зохимжтой гэсэн байр суурьтай хуульчид, эрдэмтэд ч байдаг<sup>9</sup>.

Ерөнхий зөвлөлийн хуралдаан: /Шүүхийн тухай хуулийн 63 дугаар зүйл/ Ерөнхий зөвлөл бүрэн эрхээ хуралдааны хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг бөгөөд хуралдааныг хоёр сард нэг удаа, шаардлагатай тохиолдолд Ерөнхий зөвлөлийн даргын саналаар ээлжит бус хуралдаан явуулна. Ерөнхий зөвлөлийн хуралдаан гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь ирснээр хүчинтэйд тооцогдох бөгөөд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг хуралдаанд оролцогчдын олонхын саналаар шийдвэрлэж, тогтоол гаргана.

Ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрх: /Шүүхийн тухай хуулийн 62 дугаар зүйл/

1. Зохих байгууллага, албан тушаалтантай зөвшилцөн Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяалалыг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;
2. Бүх шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоо, цалингийн хэмжээг тогтоох тухай саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;
3. Шүүхийн төсвийг хуваарилах, зарцуулалтад нь хяналт тавих;
4. Шүүгчийг томилуулах, сэлгэн ажиллуулах, чөлөөлүүлэх, огцруулах тухай саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;
5. Шүүгчийг шилж сонгох, шалгаруулах, мэргэшлийг нь дээшлүүлэх, давтан сургах ажлыг зохион байгуулах;
6. Шүүгчид нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулах болон шүүгчийн ажил хэргийн чадвар, мэргэшлийн түвшингийн талаар дүгнэлт гаргах журам, шалгуурыг тогтоох, Мэргэшлийн хороог байгуулах;
7. Шүүгч, шүүхийн болон шүүхийн байгууллагын ажилтны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, төрийн дээд шагналд тодорхойлох, шүүхийн шагналын журам тогтоох;
8. Ерөнхий зөвлөлийн гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргыг томилж, чөлөөлөх;
9. Тухайн шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор шүүхийн тамгын газар, хэлтсийн даргыг томилох, чөлөөлөх;
10. Хууль тогтоомжийн дагуу шүүгч, шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын зэрэг дэвийн болон бусад нэмэгдэл тогтоох;
11. Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албаны болон шүүхийн тамгын газар, хэлтэс, албаны ажилтан, түүнчлэн шүүгчийн туслахын орон тоог тогтоох;
12. Хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх.

Мөн түүнчилэн Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх хэсэгт “Иргэдийн төлөөлөгчид хөлс олгох журмыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хамтран батална”, мөн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2 дахь хэсэгт

<sup>9</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар; Ханнс - Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ, 2009 он, 227 дахь тал.

“Аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргатай, дагнасан шүүхийг Улсын дээд шүүхтэй тус тус зөвшилцөн гаргасан

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл /цаашид “Ерөнхий зөвлөл” гэх/-ийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал байгуулж, өөрчлөн байгуулж, татан буулгана”, хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэгт “Шүүх хуралдааны танхимын загварыг Ерөнхий зөвлөл батална”, хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.2 дахь хэсэгт “Ерөнхий зөвлөл Мэргэшлийн хороог есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй, гурван жилийн хугацаагаар байгуулна”, мөн зүйлийн 30.9 дэх хэсэгт “Мэргэшлийн хорооны дүрмийг Ерөнхий зөвлөл батална” зэрэг хэд хэдэн бүрэн эрхийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хэрэгжүүлэхээр заасан байна.

Шүүхийн зөвлөл ажлын албатай байх ба түүний зохион байгуулалт бүтэц, орон тоо, ажиллах журмыг өөрөө тогтоохоор заасан зохицуулалт нь тус зөвлөл шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн байна. Мөн Ерөнхий зөвлөл соёмбо бүхий тамга, тогтоосон загвараар үйлдсэн тэмдэг, албан бичгийн хэвлэмэл хуудас хэрэглэх бөгөөд түүний зардлыг Улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр зохицуулжээ.

Үндсэн хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үндсэн зорилго, чиг үүргийг заасан бөгөөд Шүүхийн тухай хуулиар тус зөвлөлийн бүрэн эрхийг тодорхой нарийвчилан тогтоосон байна. Шүүхийн тухай хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1 дэх хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрхийг тодорхой заасан боловч уг зөвлөлд өөр хуулиар бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжийг нээлттэй үлдээсэн байна. Тухайлбал: Авилгын эсрэг хуульд: Уг хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.3 дахь хэсэгт Улсын дээд шүүхээс бусад бүх шатны шүүхийн шүүгчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульд заасан хугацаанд бүртгэж, хадгалахаар зохицуулсан байна. Мөн Авилгын эсрэг хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.5 дахь хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Гүйцэтгэх нарийн бичгийн даргын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг олон нийтэд мэдээлэхээр тусгасан байна.

Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд: Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанаар Үндсэн чиглэл, мөнгөний бодлого, төсөв түүний гүйцэтгэлийн нэг дэх хэлэлцүүлгийг явуулахад Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг байлцуулж, УИХ-ын гишүүдийн асуусан асуултад хариулах тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.9 дэх хэсэгт заасан байна. Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн нэр дэвшигчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд танилцуулахаар зохицуулжээ. Уг асуудлаар УИХ-ын хуралдаанаар санал хураалт явуулахгүй ба харин Шүүхийн зөвлөлийн даргаас УИХ-ын гишүүд асуулт асууж, үг хэлэх бүрэн эрхтэй.

Төрийн албаны тухай хуульд: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь төрийн албан хаагчийн ерөнхий удирдлагыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэрэгжүүлэх бөгөөд Төрийн албаны зөвлөлийн орон тооны нэг гишүүний нэрийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл дэвшүүлэх эрхтэй. Мөн Төрийн албаны зөвлөлийн орон тооны бус гишүүн нь албан тушаалаараа Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга байхыг Төрийн албан тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.8.4 дэх заалтад тусгайлан зохицуулсан байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ажлын алба, аймаг, нийслэл, сум, сум дундын, дүүргийн болон дагнасан шүүхийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч байх ба Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ажлын албаны төсвийн ерөнхий менежер байхаар уг хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.8, 16 дугаар зүйлийн 16.2.9-д тус тус зохицуулсан байна.

## ХОЁР. ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ИЖИЛ ТӨСТЭЙ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

### 2.1. Оросын Холбооны Улс

Оросын Холбооны Улсын Дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн газар /Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации/ нь шүүх болон шүүгчийн шүүн таслах үйл ажиллагаанд оролцохгүйгээр шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах нөхцлийг бүрдүүлж, бүх шатны шүүхийн зохион байгуулалт, захиргаа, хүний нөөц, санхүүгийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй<sup>10</sup>.

Шүүхийн газрын Ерөнхий захирлыг Дээд шүүхийн дарга ОХУ-ын Шүүгчдийн зөвлөлтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр томилж, чөлөөлдөг. ОХУ-ын Шүүгчдийн зөвлөл нь Шүүгчдийн их хурлаас байгуулагддаг байнгын ажиллагаатай байгууллага юм. Тус газрын Ерөнхий захирлын орлогчдыг Ерөнхий захирлын санал болгосноор ОХУ-ын Дээд шүүхийн дарга томилж, чөлөөлнө. Шүүхийн газрын удирдах бүрэлдэхүүнд Шүүхийн даргын орлогчид, зарим ажилтнууд орох бөгөөд Дээд шүүхийн дарга, орлогчид, Шүүгчдийн зөвлөлийн гишүүд үйл ажиллагаанд нь оролцох эрхтэй байдаг<sup>11</sup>.

### 2.2. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс

Хятадын шүүхийн тогтолцооны эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн 123-128 дугаар зүйл болон Ардын шүүхийн зохион байгуулалтын тухай 1979 оны хуулиар тус тус зохицуулж шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хуульчилсан байна. Хятад Улсын шүүн таслах ажиллагааг ердийн болон тусгай шүүхийн байгууллагууд гүйцэтгэх ба Ердийн шүүхүүдэд Ардын дээд шүүх, орон нутгийн Ардын шүүх хамаарна.

Шүүгчдийг холбогдох түвшиний Ардын хурлаас хоёр таван жилээс илүүгүй хугацаагаар сонгох буюу томилно. Ардын дээд шүүхийн даргыг Бүх Хятадын хурлаас, шүүгчдийг нь түүний Байнгын хорооноос сонгоно. Шүүхийн тогтолцооны захиргааны удирдлагыг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлнэ. Тус яамыг 1959 онд татан буулгаж, 1979 онд дахин байгуулжээ. Яам нь шүүгчдийг бэлтгэх ба шүүхийн санхүүжилтийн асуудлыг хариуцдаг байна.

### 2.3. Япон Улс

Японы өнөөгийн шүүхийн тогтолцоо нь 1947-1948 оны Үндсэн хуулийн дараах шинэтгэлийн үр дүнд бүрэлдэн тогтсон байна. Энэ тогтолцоо нь Дээд шүүх, дээд, орон нутгийн, гэр бүлийн шүүхүүд болон анхан шатны шүүхээс бүрдэнэ. Японы шүүгчийг арван жилийн хугацаагаар томилно. Улсын Дээд шүүхээс гаргасан нэр дэвшигчийн жагсаалтыг үндэслэн Сайд нарын танхимаас шүүгчдийг томилно. Улсын Дээд шүүхийн даргыг Япон Улсын эзэн хаан томилно. Шүүгч нь арван жил өнгөрсний дараа хуульд заасан тэтгэвэрийн насанд хүртэл дахин томилогдож болно.

Шүүгчийн эсрэг гаргасан гомдлыг парламетын тусгай байгууллага импичментийн журмаар шалгасны эцэст шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлнө. Төлөөлөгчдийн танхимын ээлжит сонгууль явуулах үед Улсын дээд шүүхийн томилгоо “ард түмнээр хянагдана”. Сонгогчдын олонх нь аль нэг шүүгчийг өөрчлөх санал гаргавал, тухайн шүүгч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөнө.

<sup>10</sup> ОХУ -ын Дээд шүүхийн дэргэдэх шүүхийн газрын тухай Холбооны хууль, 1998 он, 1;4;6 дүгээр зүйл.

<sup>11</sup> ОХУ-ын Дээд шүүхийн дэргэдэх шүүхийн газрын тухай Холбооны хууль, 1998.01.08, 11 дүгээр зүйл.

## 2.4. Бүгд Найрамдах Сингапур Улс

Сингапурын шүүхийн тогтолцоо нь тангарагтны шүүхийн институтээс бусад Британий эрх зүйн уламжлал, практикийг тусгасан байдаг. Үндсэн хуульдаа шүүх эрх мэдлийг хараат бус гэж заасан хэдий ч практикт энэ нь шүүхийн хяналтыг хязгаарласан хууль тогтоомж болон шүүгчдийн томилгоонд тавих Засгийн газрын хяналтаар хязгаарлагддаг.

Ерөнхий шүүгч болон Дээд шүүхийн гишүүдийг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилно. Харин Ерөнхий сайд Дээд шүүхийн гишүүнд нэр дэвшигчийн талаар Ерөнхий шүүгчтэй зөвлөлдөнө. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч Ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор доод шатны шүүгчдийг томилдог. Шүүгчийг томилох хугацааг Ерөнхий шүүгчийн даргалдаг Хууль зүйн албаны талаарх комисс тогтооно.

## 2.5. Израиль Улс

Израилийн шүүхийн тогтолцоо нь 1984 онд батлагдсан Шүүх эрх мэдлийн тухай хуулийн дагуу иргэний болон шашны шүүхээс бүрддэг. Иргэний шүүхийн тогтолцоонд эвлэрлийн шүүх, тойрогийн шүүх, Дээд шүүх болон онцгой шүүхүүд хамаарна. Шүүгчдийг томилох хорооны санал болгосноор шүүгчийг Ерөнхийлөгчөөс томилно. Мэргэшил болон боловсон хүчний асуудлаарх энэхүү дээд байгууллага нь 9 гишүүнээс бүрдэнэ. Үүнд: гурван шүүгч / Дээд шүүхийн дарга 2 гишүүн/, хоёр сайд, үүнээс нэг нь Хууль зүйн сайд /саналын эрхгүй/, Кнессетын 2 төлөөлөгч байна. Хороог Хууль зүйн сайд тэргүүлнэ. Шүүгчдийг улс төрийн бус зөвхөн мэргэжлийн үүднээс томилно.

## 2.6. Бүгд Найрамдах Турк Улс

Бүгд Найрамдах Турк Улсын Үндсэн хуулийн 159 дүгээр зүйлд Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хорооны чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тогтоосон бөгөөд уг хороо нь шүүхийн бие даасан байдал шүүгчийн хараат бус байх зарчмын үндсэн дээр байгуулагдаж, чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээр заасан байна.

Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хорооны дарга нь Хууль зүйн сайд байна. Хууль зүйн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга албан тушаалаараа тус хорооны гишүүн байна. Хорооны үндсэн орон тооны болон орон тооны бус гурав гурван гишүүнийг Дээд Шүүхийн нийт гишүүний хурлаас, орон тооны хоёр болон орон тооны бус хоёр гишүүнийг Захиргааны Дээд шүүхийн нийт гишүүний хурлаас сонгох бөгөөд тухайн гишүүний орон тоон дээр гурван хүний нэрийг дэвшүүлнэ. Ерөнхийлөгч тэдгээр гурван нэр дэвшигчээс нэгийг нь дөрвөн жилийн хугацаатай сонгон томилно. Хугацаа нь дууссан гишүүн дахин сонгогдож болно. Хороо сонгогдсон орон тооны гишүүдээс дэд даргыг сонгоно.

Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хороо ердийн болон захиргааны шүүхийн шүүгч болон прокурорыг мэргэжлээр нь хүлээн зөвшөөрч, томилох, сэлгэн ажиллуулах, түр бүрэн эрх олгох, зэрэг дэв дээшлүүлэх, нэгдүгээр зэрэг олгох, орон тоо хуваарилах, мэргэжлээрээ ажиллахад тохиромжгүй бол шийдвэр гаргах, сахилгын шийтгэл ногдуулах, ажлаас нь чөлөөлөх шийдвэр гаргана.

Шүүх, шүүгч, эсхүл прокурорын орон тоог хасах, шүүхийн шүүн таслах тойргийг өөрчлөх асуудлаарх Хууль зүйн сайдын саналыг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Түүнчлэн Үндсэн хууль болон хуульд заасан бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Хорооны шүүх, шүүгч, эсхүл прокурорын орон тоог хасах, шүүхийн шүүн таслах тойргийг өөрчлөх зэрэг шийдвэрийг уг шийдвэртэй холбогдох этгээд эсэргүүцэж шүүхэд хандаж болохгүй. Хорооны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, сонгууль болон үйл ажиллагааны дотоод журам, шийдвэрийн эсэргүүцлийг Хорооны дотоод бүтцийн хянан шалгах үндэсийг

хуулиар тогтоосон байдаг. Хууль зүйн сайд яамны аппаратад түр болон байнга ажиллах шүүгч, прокурорын зөвшөөрлийг аван, тэдгээрийг томилох бүрэн эрхтэй.

Турк Улсын Үндсэн хуулийн 159 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт шүүхийн бие даасан болон шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааны үндсэн дээр байгуулахаар заасан Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хороог 1981 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдрийн 2461 дугаар Шүүгчдийн болон Прокурорын Дээд Хорооны тухай хуулиар<sup>12</sup> байгуулсан бөгөөд 2461 дугаар хуулийн 4 дүгээр зүйлд Хороо дараахи чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Үүнд:

1. Дээд шүүх болон Захиргааны дээд шүүхийн гишүүнийг сонгох
2. Шүүх, шүүгч, прокурорын орон тоог хасах, шүүхийн шүүн таслах тойргийг өөрчлөх асуудлаархи Хууль зүйн яамны саналыг шийдвэрлэх.
3. Шүүгч болон прокурорын:
  - а/ мэргэжлээр нь хүлээн зөвшөөрөх
  - б/ зэрэг дэв дээшлүүлэх, нэгдүгээр зэрэг олгох
  - в/ түр бүрэн эрх олгох
  - г/ томилох, сэлгэн ажиллуулах
  - д/ орон тоо хуваарилах
  - е/ мэргэжлээрээ ажиллахад тохиромжгүй бол зохих шийдвэр гаргах
  - ё/ сахилгын шийтгэл ногдуулах, ажлаас нь чөлөөлөх.
1. Үндсэн хууль болон хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Шүүгч, прокурортой холбоотой дээр дурдсанаас бусад үйл ажиллагааг Хууль зүйн яам хэрэгжүүлнэ. Шүүгчдийн болон Прокурорын Дээд Хороо нь бие даасан байна.

#### **ГУРАВ. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ**

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үйл ажиллагааны өнөөгийн тулгамдсан асуудлыг тодруулж гаргахдаа УИХ-ын хуралдааны тэмдэглэл, хуульч, эрдэмтэдийн нийтлүүлсэн ном, өгүүлэл, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын хийсэн судалгааг түлхүү ашиглав. Эдгээр эх сурвалжаас түүвэрлэж авсан асуудлуудыг тоймлон харуулбал:

- Өнөөгийн нийгэмд үүсээд байгаа шүүгчдийн хараат бус байдал алдагдаж, шүүхийн бие даасан байдал хангагдахгүй байгаагийн нэг шалтгаан нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу бүрэн тогтоогүйд оршиж байна гэж үздэг. Иймд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн байдал Үндсэн хуулийн байгууллага болох өндөр түвшин, онцгой үүрэг зорилтод нь хүргэж тодорхойлох шаардлагатай байна<sup>13</sup>.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.2 дахь хэсэг, Шүүхийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1 дэх хэсэгт тус тус заасны дагуу Улсын дээд шүүхийн шүүгчдээс бусад шүүхийн шүүгчийг томилуулахаар Ерөнхийлөгчид санал болгодог. Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч томилоогүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч эргээд Ерөнхий зөвлөлд ямар нэг тайлбар өгөх эрх зүйн үндэслэл байхгүй, мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын төлөөлөл оролцож шийдвэр гаргадаг зэрэг нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд нөлөөлж байна гэж үздэг.

<sup>12</sup> Тус хорооны албан ёсны вэб хуудас: <http://www.hsyk.gov.tr> /2009.9.10/

<sup>13</sup> <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/545.html> /2009 оны 9 дүгээр сарын 10-ны өдөр татаж авсан/.



- Шүүхийн тухай хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийн тухай Үндсэн хуулийн заалтыг үзэл баримтлалынх нь үүднээс нарийвчлан дэлгэрүүлж заалгүй, үгчлэн хуулж бичсэн байгаа бөгөөд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл чухам ямар ямар эрх, үүрэгтэй байх талаар дэлгэрүүлэх учиртай билээ<sup>14</sup>. Өөрөөр хэлбэл, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах хамгийн гол үүргээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа бөгөөд энэ нь тус Зөвлөлийн бүрэлдэхүүн болон тэнд ажиллагсдын хариуцлага санаачлага, тогтолцооны согог, эрх зүйн зохицуулалтын хомсдлоос шалтгаалж байна гэж үзэх үндэслэлтэй юм.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг бүрдүүлэн хангаж, үйлчлэх байгууллага болохын хувьд төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах болон аж ахуйн нэгж, байгууллагатай өдөр тутмын харилцаатай ажиллах хэрэгцээ шаардлагатай. Иймд Улсын Их Хурал, Засгийн газар, нутгийн өөрөө удирдах болох захиргааны байгууллагатай, түүний харилцах эрх зүйн үндэслэл, журам, юуны өмнө тулган заасан шинжтэй эрх, үүргийг нь хуулиар тод томруун тогтоож өгөх нь чухал юм<sup>15</sup>.
- Шүүхийн төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалтын асуудлыг Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль зэрэг төсөвтэй холбогдох хууль тогтоомжид нийцүүлэх бус харин шүүх эрх мэдлийн өөрийн онцлогт тохируулан хуулиар зохицуулах нь чухам юм.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүхийн жилийн төсвийг боловсруулахад Шүүгчдийн зөвлөлийн саналыг заавал авдаг журмыг хуульчлах, шүүхийн төсвийн төслийг Засгийн газарт Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бие даан оруулж хэлэлцүүлэх, хэрэв Сангийн ямаар дамжина гэвэл санал илэрхий зөрсөн тохиолдолд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга өөрийн санал дүгнэлтийг УИХ -д зэрэгцүүлэн оруулж хэлэлцүүлдэг журмыг хуульчилж болох юм<sup>16</sup>. Мөн Нээлттэй нийгэм форумын санаачилгаар хийсэн “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”-д “Шүүхийн төсөв нь шүүхээр үйлчлүүлэх эрэлт хэрэгцээг хангахуйц түвшинд байдаг” гэсэн асуултад “санал нийлэхгүй” 33 хувь, “санал нийлж байна” 29 хувь, “хэлж мэдэхгүй” 38 хувь нь тус тус үнэлэсэн байна<sup>17</sup>.
- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын албан тушаалыг Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид хавсруулсан нь Засгийн газрын гишүүнд хавсруулж байснаас дутахааргүй сөрөг үр дагавартай, том алдаа болсон<sup>18</sup>. Учир нь уг зохицуулалт нь шүүгчийн хараат бус байдлыг алдагдуулах, шүүхийн мэргэжлийн удирдлагыг захиргааны удирдлага болгосон шинжтэй зохицуулалт болсон. Нэг үгээр хэлбэл, Шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангахад саад болж байгаа нэг гол хүчин зүйл бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын албан тушаалыг Монгол улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид хавсруулсан буруу тогтолцоонд оршиж байна.
- Тогтолцооны энэ согог нь Ерөнхий шүүгч шүүхийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх

<sup>14</sup> Б. Чимид, н.д.н, хоёрдугаар дэвтэр, 151 дэх тал.

<sup>15</sup> Б. Чимид, н.д.н, хоёрдугаар дэвтэр, 152-153 дахь тал.

<sup>16</sup> Б. Чимид, н.д.н, хоёрдугаар дэвтэр, 155 - 156 дахь тал.

<sup>17</sup> Н. Лүндэндорж, “Шүүх эрх мэдлийн хямрал” нийтлэл, “Либерти” сэтгүүлийн №2, “Өдрийн сонин” 2006 оны .... дугаар.

<sup>18</sup> Нээлттэй нийгэм форум, “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”, Улаанбаатар хот, 2009 он, 13 дахь тал.



нэрийдлээр шүүгчдийг өөрийн хараанд байлгах, захирагдаагүйнх нь төлөө шийтгэл ногдуулах, тодорхой нэг хэрэгт холбогдол бүхий этгээд “дарга шүүгч” /Ерөнхий шүүгч/-ээр дамжуулан шүүгчид нөлөөлөх боломжийг хуулиар олгож байна. “Нээлттэй нийгэм форум”-аас гаргасан тайланд<sup>19</sup> дурдсанаар “анхан шатны шүүхийн шүүгчийн шийдвэр гаргах явцад дээд албан тушаалын шүүгчээс “жишээ нь: Ерөнхий шүүгчид, Дээд шүүхийн шүүгчид... гм” ямар нэг зохисгүй нөлөө байдаггүй” гэсэн санал асуулгад оролцогчдын 64 хувь нь “санал нийлэхгүй буюу огт санал нийлэхгүй байна”, 14 хувь нь “санал нийлж байна” гэж хариулжээ.

- Шүүгчдийн цалин хангамж сүүлийн жилүүдэд нэмэгдэж, анхан шатны шүүхийн шүүгч сард 300-400 ам. доллар /ойролцоогоор 435.000-580.000 төгрөг/, Дээд шүүхийн шүүгч 1 сая гаран төгрөгийн цалин хөлс авч байгаа нь шүүгчийн ар гэрээ тэжээн тэтгэж, боломжийн аюулгүй орчинд амьдрахад хүрэлцэх төдий л байна. Энэ нь хувийн секторт ажиллаж байгаа зарим хуульчийн цалинтай харьцуулахад том ялгаатай байна. Улаанбаатарт томоохон компанийн хуульч цагт 300.000 мянган орчим төгрөгийн хөлс авч байгаатай харьцуулж үзвэл шүүгчийн цалингийн хэмжээ нь хэр байгаа нь тодорхой байна<sup>20</sup>.
- “Шүүгчийг сонгож томилох үйл ажиллагаа нь хараат бус, голч хандлага бүхий шүүгчийг гаргаж ирэх нөхцөлийг бүрдүүлддэг” гэсэн асуултад “санал нийлэхгүй байна” 54 хувь, “санал нийлж байна” 32 хувь, “хэлж мэдэхгүй” 14 хувь гэсэн үзүүлэлттэй хариулсан байна<sup>21</sup>. Түүнчлэн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний асуудал ч анхаарал татдаг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон бүх шатны шүүхээс 7 шүүгч нийт 8 шүүгч орж байгаа нь бүрэлдэхүүний олонхи болж байгаа бөгөөд хамтран ажилладаг шүүгчдийнхээ талаар хараат бус шийдвэр гаргахад эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.
- Мөн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд албан тушаалаараа ордог дарга нар шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг хангах талаар идэвх санаачлагатай ажиллахын оронд шүүгчдийг томилуулах санал хэлэлцэхэд “идэвхтэй оролцох” хандлага байдаг. Иймээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг байгуулж байгаа арга хэлбэр, бүрэлдэхүүн, удирдлага, зохион байгуулалтыг шүүх эрх мэдлийн хараат бус байх зарчимд нийцүүлэх эрх зүйн зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай болж байна.

\*\*\*

#### **ДӨРӨВ. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН УДИРДЛАГА, ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫГ ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН, ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙХ ЗАРЧИМД НИЙЦҮҮЛЭХ НЬ**

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн нь Шүүхийн тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлд заасны дагуу 14 гишүүнтэй байх бөгөөд эдгээр нь:

- Улсын Их Хурлаас томилсон -1,
- Ерөнхийлөгчөөс томилсон -1,
- Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч,
- Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн,
- Улсын ерөнхий прокурор,
- Шүүгчдийн зөвлөлөөс сонгосон нийт 9 шүүгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг

<sup>19</sup> Н. Лүндэндорж, н.д.нийтлэл.

<sup>20</sup> Нээлттэй нийгэм форум, н.д.т, 18 дахь тал.

<sup>21</sup> Нээлттэй нийгэм форум, н.д.т, 14 дэх талаас утгаар нь авав.

бүрдүүлж байна.

Шүүхийн тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 61.4 дэх хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга нь Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч байна” гэж тогтоосон. Шүүхийн тухай хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний 14 гишүүнээс доод тал нь 10 шүүгч байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн хуралдаан гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь ирснээр хүчинтэйд тооцогдох ба өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг хуралдаанд оролцогчдын олонхийн саналаар шийдвэрлэхээр Шүүхийн тухай хуулийн 63 дугаар зүйлд заасан. Үүнээс үзэхэд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 14 гишүүний гуравны хоёроос доошгүй гэдэг нь 9,3 буюу 10 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй хуралдан шийдвэр гаргах бүрэн боломжтой юм.

Иймд зарим асуудлаар дан шүүгчид хуралдан шийдвэр гаргах боломжтой бөгөөд энэхүү зохицуулалт нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалтай нийцэж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байна. “Олгой хагаравч тогоондоо” гэдгийн адил Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүгчтэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхдээ нэг талыг барьсан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах бус харин сонирхлын зөрчлийн нөлөөнд автах шийдвэр гаргах боломжтой болно. Иймд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дэх шүүгчийн тоог багасгах, аль болох хөндлөнгийн гишүүдийн тоог нэмэх асуудлыг анхаарууштай юм.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дэх шүүгчийн тоо нь илт давуу байдалтай байх нь хэлэлцэж буй асуудалд мэргэжлийн явцуу байдлаар хандах боломжтой. Нөгөө талаар өнөөгийн Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоог хэт олон байна гэж үздэг. Гадаадын зарим орны ижил төстэй зөвлөл, хороо нь 7 эсхүл 9 гэх мэт цөөн тооны гишүүнтэй байдаг. Аливаа хороо, зөвлөлийн бүрэлдэхүүн сондгой тоотой байх нь шийдвэр гаргахад санал тэгш хуваагдахгүйгээр олонхиор шийдвэрлэхэд тохиромжтой байдаг гэж үздэг.

Шүүхийн тухай хуулийн 61 дүгээр зүйлд УИХ-аас Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд томилох хүнийг хэн нэр дэвшүүлж, хэрхэн томилох тухай нарийвчилан зохицуулаагүй бөгөөд уг асуудлаар Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль зэрэг хууль тогтоомжид тусгай зохицуулаагүй бөгөөд энэ асуудлыг УИХ Хууль зүйн байнгын хорооны даргаа томилдог жишиг тогтсон байдаг байна.

Харин Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийн дараа өмнө нь үүрэг гүйцэтгэж байсан Хууль зүйн байнгын хорооны даргын Ерөнхий зөвлөл дэх гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа үргэлжилж байдаг бөгөөд үүнээс үзэхэд УИХ-аас Ерөнхий зөвлөлийн гишүүнийг томилох процессийн зохицуулалт дутмаг бөгөөд уг асуудалд УИХ-ын дарга хуулиар олгогдоогүй бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжтой байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга нь Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч байхаар хуульчилсан байгааг шүүмжилдэг ба асуудлыг хэрхэн зохицуулж болох талаархи зарим хувилбарыг авч үзье.

#### **4.1. Ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байх нь**

Зарим хуульчид, эрдэмтэд Ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байх нь зүйтэй гэж үздэг. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг 1993 оны Шүүхийн тухай хуульд анх Ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроос олонхийн саналаар сонгодог байсныг 1996 оны Шүүхийн тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байна” гэж

тогтоосон<sup>22</sup>. Уг өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлээс хэрхэн хэлэлцэж баталсныг сийрүүлбэл<sup>23</sup>;

Д. Лүндээжанцан: ...Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 33-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроос олонхийн саналаар 3 жилийн хугацаагаар сонгоно гэж зааж өгсөн. Энэ бол харьцангуй зөвшилцөлд хүрч энэ яагаад гэвэл Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг гүйцэтгэх засаглалын төлөөлөгч шууд гардан эрхлэх юм уу, эсвэл Улсын Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч шууд толгойлох юм уу гэдэг энэ туйлшралгүйгээр дотроосоо сонгож шийдье<sup>24</sup>.

Ингэвэл шүүх эрх мэдэл яг биеэ даасан шүүхийн боловсон хүчний асуудлаа энэ Ерөнхий зөвлөлд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа шүүхээ удирдлагаар хангах үйл ажиллагаа гольдрилодоо орж, шүүхийн эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх юм гэдэг үндэслэлээр энэ асуудал шийдэгдсэн. Тэгвэл өнөөдөр Хууль зүйн сайд шууд толгойлно гэвэл бүх шатны шүүгчид Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн сайдын үйл ажиллагаатай шууд холбогдож ирэхнээ.

Шүүхийн үйл ажиллагаа, шүүн таслах үйл ажиллагаанд гүйцэтгэх засаглал бас хөндлөгөөс нөлөөлөх ийм боломж бүрдэх юм гэсэн ийм асуудал яригдаж таарна. Яахав сонгуулиар дотроосоо сонгогдоод гараад ирвэл өөр хэрэг. Энэ нь нээлтэй байж байгаа. Шууд хүчээр хуулиар дээрээс нь захиргаадах маягаар хүчиндэж ингэж Хууль зүйн сайдыг шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга байлгана гэдэг маань шүүхийн тогтолцоог анх ярьсан энэ асуудал эвдрээд ингээд шүүхийн барилга сууринаасаа эхлээд ганхаж эхлэж байна.

Тийм учраас Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг Хууль зүйн сайд толгойлох нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчимд нийцэхгүй, шүүх түүний байгууллагын үйл ажиллагаанд гүйцэтгэх засаглалын байгууллага, түүний албан тушаалтан оролцох, шүүхийн бие даасан шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг хангах Үндсэн хуулиар захиргаадаж даргыг нь тавьж өгч байгаа явдал бол зохимжгүй байна.

А.Болат: ...Шүүхийн ерөнхий зөвлөл гэдэг энэ үндсэн байгууллага маань өөрийнхөө ач холбогдолыг алдаж шүүхийн үйл ажиллагааны хараат бус байдлын баталгаа болдог тэр чанар нь алдагдах гэж байна нэгдүгээрт.

Хоёрдугаарт үйл ажиллагааны явцдаа ч гэсэн нэлээд бэрхшээл тохиолдоно гэж ойлгож байна. Хэрвээ өнөөдрийнхээ байдлыг өөрчилж Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг хуулийн сайд толгойлохоор болбол өнөөдрийн Ерөнхий зөвлөлийн аппаратын үүргийг гүйцэтгэх тийшээ хандах юм шиг байна. Яг энэ чанараараа шүүхийн ерөнхий зөвлөл гэдэг маань нэг ёсондоо гүйцэтгэх засаглалын бүтцэд орсон байгууллагын шинжтэй болох юм шиг байна.

Дээрх тэмдэглэлээс үзэхэд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга хэн байх асуудалд УИХ-ын зарим гишүүн нэлээд шүүмжлэлтэй хандаж байсан боловч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн байхаар Шүүхийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар заасан хуулийн 1 дүгээр зүйлийг 1996 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдрийн УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон 55 гишүүний 67,3 хувийн саналаар баталж байжээ. 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийг 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар өөрчилж, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч байхаар зохицуулсан байна.

<sup>22</sup> Нээлттэй нийгэм форум, н.д.т, 15 дахь тал.

<sup>23</sup> Уг 1993 оны Шүүхийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн харьцуулалтыг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

<sup>24</sup> УИХ-ын нэгдсэн хуралдааны 1996 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдрийн тэмдэглэлээс.

Турк Улсад манай Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй төстэй байгууллага болох Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хорооных нь даргыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь албан тушаалаар шууд хариуцдаг хуулийн зохицуулалттай бөгөөд энэхүү зохицуулалтыг нь судлаачид шүүх эрх мэдэлд гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөлөөлөл их байх болон иймд шүүхийн бие даасан байдал алдагдаж, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг хангахгүй болно гэж шүүмжилдэг байна.

#### **4.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхийлөгчөөс томилох нь**

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн ч биш, Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч ч биш, харин Ерөнхийлөгчөөс томилсон хүн байх нь илүү зохимжтой гэсэн байр суурьтай хуульчид, эрдэмтэд ч байдаг. Ерөнхийлөгчийн томилсон хүн илүү хараат бус байж, аливаа асуудалд хөндлөнгөөс орж хөндлөнгийн байр суурьтай байх болно гэж үздэг.

Уг асуудлыг Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамааруулах тохиолдолд Ерөнхийлөгч шүүх эрх мэдэлд томоохон бүрэн эрхтэй болох бөгөөд шүүх болон шүүгчид Ерөнхийлөгчийн нөлөөлөл ихэссэж, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах баталгааг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл алдана гэсэн шүүмжлэлтэй байдаг.

2009 онд “Нээлттэй нийгэм форум”-аас гаргасан “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”-д “... Ярилцлага өгсөн мэргэжилтний дунд нийтлэг байгаа зүйл бол төрийн өндөр албан тушаалтнууд (ялангуяа Ерөнхийлөгч) Дээд шүүхийн болон Цэцийн шийдвэрт хүчтэй нөлөөлдөг хэмээн үзэж байгаа явдал юм...” гэж дурьдсан.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхийлөгч тодорхой нөхцөл, шаардлагыг хангасан хүний өөрөө шууд томилох эсхүл Ерөнхийлөгчид аль нэг этгээдийн санал болгосон нэр дэвшигчдээс сонгон томилох гэдэг асуудал гарах боломжтой. Нэг талаас Ерөнхийлөгч шууд өөрөө томилоход тухайн томилогдсон хүнийг Ерөнхийлөгчийн хүн гэх шүүмжлэл гарах бөгөөд харин бүх шүүгчдийн бүгд хурал гэх зэрэг аль нэг этгээдээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргад 3 нэр дэвшигчийг эхлээд сонгон эдгээр 3 нэр дэвшигчийн аль нэгийг нь Ерөнхийлөгч өөрийн үзэмжээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргаар томилох нь илүү зохимжтой хувилбар талтай гэж үздэг.

#### **4.3 Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламентаас томилох нь**

Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламентаас томилсон хүн байх нь оновчтой гэж үздэг үзэл байдаг. Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламент томилоход хэд хэдэн тохиолдол байна. Нэгдүгээрт Ерөнхий зөвлөлийн даргад нэр дэвшигчийг Парламентад Ерөнхийлөгч санал болгож Парламент түүнийг томилох, хоёрдугаарт, Парламентад Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламентын дарга санал болгож, түүнийг томилох, мөн Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч санал болгох, Ерөнхий сайд санал болгох зэрэг олон хувилбар байна. Улсын Их Хуралд ажлаа тайлагнадаг байгууллагуудын удирдлагын эрх зүйн зохицуулалтын тухайд хийсэн харьцуулалтыг Хавсралт -2-оос харна уу.

Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламентаас томилох нь илүү зохимжтой бөгөөд шүүмжлэл багатай байх болно гэж зарим судлаачид үздэг байна. Учир нь Парламент зөвлөлийн даргыг зөвхөн томилох бөгөөд эргээд түүнээс ямар нэг тайлан шаардахгүй тул Парламентаас Ерөнхий зөвлөлийн дарга хараат бус байх бүрэн боломжтой юм. Хэрэв Ерөнхий зөвлөлийн дарга томилсон газартаа эргээд ямар нэг тайлан гаргаж өгдөг бол тухайлбал Парламентад ажлаа тайлагнадаг байгууллагуудын удирдлагын адил тайлан тавьдаг бол шүүх эрх мэдэлд хууль тогтоох эрх мэдлийн нөлөө орно гэсэн шүүмжлэл гарах болно.

Ерөнхий зөвлөлийн даргыг хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх, огцруулах асуудлыг Парламентад даргыг санал гаргасан субъект оруулахаар зохицуулах нь илүү нийцтэй болов уу. Нөгөө талаас Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Парламентаас томилох тохиолдолд олонхи болсон намын “санал”-аар тухайн нэр дэвшигч томилогдох бөгөөд энэ байдал нь эргээд шүүх эрх мэдэл улс төржих, шүүхүүд улс төрийн шийдэлтэй шийдвэр гаргахад хүргэхэд сөрөг талтай юм.

\* \* \*

### Дүгнэлт

Гадаадын зарим орны Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй ижил төстэй зөвлөл, хороо, комиссийн даргыг томилох асуудлыг өөр өөрийн онцлогоор зохицуулсан байна. ОХУ-д Улсын Дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн газрын захирлыг манайтай адил Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч нь албан тушаалаараа байдаг, Сингапур Улсын хувьд шүүгчдийг томилох хугацаа зэрэг асуудлыг Ерөнхий шүүгчийнх нь даргалсан Хууль зүйн албаны комисс хариуцдаг бол Турк Улсад Шүүгчдийн болон Прокурорын дээд хорооны дарга нь Хууль зүйн сайд, Израиль Улсад мөн адил шүүгчдийг томилох хороог Хууль зүйн сайд нь албан тушаалын хувьд даргалдаг байна.

Өнөөгийн манай эрх зүйн зохицуулалтын хувьд Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн даргыг Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч албан тушаалаараа шууд хариуцаж байгаа нь шүүгч шүүгчээсээ буюу дотоод хараат бус байдлыг алдагдуулсан гэж шүүмжилдэг ч энэхүү шүүмжлэлээс зайлсхийх хэд хэдэн хувилбар байдаг. Тухайлбал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг Ерөнхийлөгч томилох, Парламентаас томилох эсхүл бүх шүүгчдийн хурлаас сонгох гэх мэт. Энэхүү судалгааг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, удирдлагын хувьд авч үзсэн бөгөөд Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, удирдлага, бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн зарчимд нийцүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

\* \* \*

### Ашигласан эх сурвалж

1. Б. Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, Хоёрдугаар дэвтэр, УБ., 2004 он
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Ханнс - Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсролын академи, УБ., 2009 он
3. ОХУ -ын Дээд шүүхийн дэргэдэх шүүхийн газрын тухай Холбооны хууль, 1998 он
4. <http://www.hsyk.gov.tr>
5. <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>
6. Н. Лүндэндорж, “Шүүх эрх мэдлийн хямрал” нийтлэл, “Либерти” сэтгүүлийн №2
7. Нээлттэй нийгэм форум, “Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”, УБ хот., 2009 он
8. Хууль зүйн үндэсний төв. “Дэлхийн улсуудын шүүхийн тогтолцоо” УБ хот., 2005 он

