

ШҮҮХИЙН ШИНЭЧЛЭЛ: БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ, ЧИГ ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГА



*Шүүх эрх мэдэл,
хууль сахиулах алба
хаагчдын үндэсний
чуулганд
танилцуулсан
илтгэл*

(2021 оны 10 дугаар
сарын 16-ны өдөр)



*Илтгэлийн дүрс бичлэгийг
QR код уншуулж үзнэ үү*

Шүүх эрх мэдэл, хууль сахиулах алба хаагчдын Үндэсний чуулганд оролцож байгаа Та бүхний амар амгаланг айлтгая.

Эрхэм хүндэт Монгол Улсын Ерөнхийлөгч өө!

Эрхэм мэргэжил нэгт нөхөд, хуульчид, хүндэт зочид, төлөөлөгчид өө!

Өнөөдөр бид Монгол Улсын эрх зүйн хөгжил, үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хүрсэн түвшин, хэтийн чиг хандлага, тулгамдсан асуудлыг нүүр тулан ярилцаж, санал бодлоо солилцож, цаашид эрх зүйн ахиц дэвшилд хөтлөх бодлого, нэн тэргүүний алхмуудаа тодорхойлох, улс орны хөгжлийн төлөө нэгэн зүгт харах зорилго өвөрлөн ийнхүү хамтаар чуулж байна.

Төрийн засаглалын “тулгын гурван чулуу” хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг түшилцэж яваа эрх зүйчид бид эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгмийг цогцлоох өндөр үүрэг хүлээсэн. Хүмүүнлэг ёс, шударга байдал, тэгш эрх, үл ялгаварлалыг олж харах эцсийн цэг нь

хууль хэрэглэх, сахиулах үүрэгтэй бид болох тул иргэд, нийгэм, олон нийтийн зүгээс бидэнд цаг ямагт өндөр шаардлага тавьж байгаа. Бид энэ хүлээлт, шаардлагыг хангаж ажиллах ёстой.

Одоогоос 23 жилийн өмнө Улсын Их Хурлаас “Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-ийг үндсэн долоон чиглэлээр хэрэгжүүлэхээр баталж, Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тунхагласан нийгмийн байгуулал, эрх зүйн систем бүрдэх үндсийг тавьсан. Энэ үйл явдлаас хойш үндэсний эрх зүйн системийг боловсронгуй болгох зорилготой хууль тогтоомжийн шинэчлэлүүд хийгдэж, зарим үр дүнд хүрсэн хэдий ч 2019 онд хийгдсэн Үндсэн хуулийн өөрчлөлт нь шүүхийн системд урьд өмнө хийгдэж байгаагүй томоохон өөрчлөлтийг авчирч байна.

“... Хүмүүнлэг ёс, шударга байдал, тэгш эрх, үл ялгаварлалыг олж харах эцсийн цэг нь хууль хэрэглэх, сахиулах үүрэгтэй бид болох тул ... иргэд, нийгэм, олон нийтийн ... хүлээлт, шаардлагыг хангаж ажиллах ёстой. ...”

Энэ өөрчлөлтөөр шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах, шүүгчийн ёс зүй, сахилга хариуцлагыг дээшлүүлэх, шүүх иргэдэд хүртээмжтэй байхад чиглэсэн шүүх эрх мэдлийн шинэчлэлийн эрх зүйн үндсийг тавилаа. Шүүхийн бие даасан, хараат бус байдал бол хуулийн системийн шинэчлэлийн эх үндэс мөн юм.

Тиймээс юуны өмнө шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах шинэчлэлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудалд Та бүхний анхаарлыг хандуулъя.

Нэг. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал бол системийн шинэчлэлийн суурь тул баталгаатай хангах шаардлагатай.

2021 оны нэгдүгээр сарын 15-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга нь Үндсэн хууль дахь шүүхийн шинэчлэл “амь орж” хэрэгжих, мөн хуулийн систем дэх цаашдын шинэчлэлүүд өрнөх нөхцөлийг бүрдүүллээ. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах үндсэн загварт зарчмын өөрчлөлт орсон тул үүнийг шинэчлэлийн түвшинд анхаарч авч үзэх ёстой.

Хууль батлагдах нэг хэрэг. Харин хуулийг үзэл баримтлалд нь нийцсэн тэр агуулга, зарчмаар хэрэгжүүлэхэд гол нь бид ойлголтоо нэгтгэж, чиг хандлагаа зөв тогтооход хүчин чармайлт гаргаж ажиллах нь зайлшгүй.

Үндсэн хуулийн энэхүү өөрчлөлтөөс өмнө харамсалтай нь эрх зүйн соёл, улс төрийн хандлагын хувьд шүүх эрх мэдэлд улс төрийн зарим оролцоог *de facto* хүлээн зөвшөөрч ирсэн. Ингэхдээ зарим нөхцөлийг бүр хуульчлан баталгаажуулж, шүүгчдийг шилж олох чиг үүрэгтэй Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн томилгоо улс төрийн нэг бүтцээс хамааралтай явж ирснийг бид мэдэж байгаа. Тэгвэл Үндсэн хууль дахь шүүхийн энэ удаагийн шинэчлэлээр шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал, сахилга хариуцлагын асуудлыг улс төрийн нэг бүтцээс хамааралтай байдлыг халж, шүүхийн өөрийн оролцоо, удирдлагыг хангах шинэ загварыг бий болгоод байна.

“... Үндсэн хуулийн энэхүү өөрчлөлтөөс өмнө харамсалтай нь эрх зүйн соёл, улс төрийн хандлагын хувьд шүүх эрх мэдэлд улс төрийн зарим оролцоог de facto хүлээн зөвшөөрч ирсэн...”

Бие даасан шүүхийн гол мөн чанар нь хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалт, шүүгчийн нэр дэвшүүлэлт улс төрийн болон аль нэг этгээдийн шууд ба дам оролцооноос ангид байхад оршино. Тийм ч учраас шүүгчийг шилж олох ажилд хөндлөнгийн зүй бус оролцоог хумихыг зорьж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн.

Энэ удаагийн шинэчлэлийн дүнд шүүгчийг шилж олох ажлыг хариуцаж буй Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тэн хагасыг шүүгчид өөрсдөө Нийт шүүгчийн чуулганаас сонгох эрх зүйн үндэс бүрдсэн нь шүүхийн системд амин чухалд тооцогдох шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг сахин хангасан явдал мөн. Үүний хэрэгжилт одоо шүүгчдээс өөрсдөөс нь шалтгаална.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний нөгөө тэн хагасыг томилоход төрийн бусад институц оролцохоор зохицуулсан. Үүнд улс төрийн шалгуураар бус харин уг ажлыг хэн нь илүү хийж гүйцэтгэж чадах мэргэжлийн, боловсролын, ёс зүйн, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах, нэр дэвшигчдээс хамгийн сайн шаардлага хангасан хуульчийг шилж сонгох чадвараараа өрсөлдөж томилогдох хуультай. Үүнд улс төрийн болон эрх нөлөөтэй этгээдүүд явцуу ашиг сонирхлоо хязгаарлаж, энэ чиг үүргийг хүлээсэн Ажлын хэсгийг

чөлөөтэй ажиллах нөхцөлөөр хангахгүй бол хуулийн хэрэгжилт, үзэл баримтлал гажуудалд хүрнэ гэдгийг цохон тэмдэглэе.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороог бүрдүүлэхэд нийт шүүгчид өөрийн удирдлагын бүтэц болох чуулганаараа дамжуулан оролцох, улмаар тэдэнд нэг дарга, нэг хүн биш, харин шүүгчид нийтээрээ хэлэлцэн шийдэж, үгээ дайж үүрэгжүүлэх, болохгүй бол эгүүлэн татаж огцруулах боломж бүрдсэн. Түүнчлэн анхан, давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн томилгооны тогтолцоог халж, Танхимын тэргүүн, Ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо сонгох эрх баталгаажлаа.

“... улс төрийн болон эрх нөлөөтэй этгээдүүд явцуу ашиг сонирхлоо хязгаарлаж, энэ чиг үүргийг хүлээсэн Ажлын хэсгийг чөлөөтэй ажиллах нөхцөлөөр хангахгүй бол хуулийн хэрэгжилт, үзэл баримтлал гажуудалд хүрнэ гэдгийг цохон тэмдэглэе.”

Энэ бол шүүхийн хараат бус байдал, дотоод ардчиллыг бэхжүүлэхэд нэг алхам урагшилж буй үйл явдал мөн. Гагцхүү энэ механизмыг шударгаар хэрэгжүүлэх ёстой. Бусад шүүгчдээ зөв манлайлах, хараат бус байдлаа хадгалж сайн дуурайл үзүүлэх, ёс зүйн үлгэр жишээ болох нэгнээ шүүгчид дотроосоо сонгон томилох байдлаар энэ механизмыг зөв ажиллуулах нь шүүгчдийн үүрэг болж байна.

Тиймээс одоо шүүгчид бид бусдаас бие даасан, хараат бус байдлын баталгааг нэхэж шаардахаас өмнө шинэчлэлийн эдгээр боломжийг зөв, шударгаар ашиглаж, өөрт ногдох ачааг өөрсдөө үүрч, хариуцлагаа ч хүлээх цаг үе ирсэн.

“... Бусад шүүгчдээ зөв манлайлах, хараат бус байдлаа хадгалж сайн дуурайл үзүүлэх, ёс зүйн үлгэр жишээ болох нэгнээ шүүгчид дотроосоо сонгон томилох байдлаар энэ механизмыг зөв ажиллуулах нь шүүгчдийн үүрэг болж байна....”

Өөрчлөлт, шинэчлэл нь аливаа алдааг засаж сайжруулахад оршдог. Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын зарим үйл ажиллагаа, хуульчдын ёс зүйн байдлын талаарх олон нийтийн үнэлгээ, хандлага сөрөг талдаа давамгайлж байгаа нь үнэн. Олон улсын болон бие даасан судалгааны байгууллагуудын үнэлгээ ч ойролцоо

байна. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс шүүхийн шинэтгэлийн арван үр дүн гэсэн мэдээллийг 2015 онд олон нийтэд танилцуулсан. Тэнд дурдсан арван үр дүнгээс “шүүхийн бие даасан байдал”, “мэргэшсэн шүүх, шүүгч”, “шүүгчийн хараат бус байдал”, “хүний нөөцийн шинэтгэл”, “шүүхэд итгэх итгэл” гэсэн хэсгүүдэд хүлээлт хангах нааштай үр дүн

гарахгүй байсаар өдийг хүрлээ. Үндсэн асуудлууд болох бие даасан, хараат бус байдал, хүний нөөцийн сонголт, томилгоо зэрэгт хэлбэрийн шинэтгэл хийгдсэн боловч агуулга шинэчлэгдээгүй явж ирсэн.

Иймд бид бие даасан, хараат бус байдал, сахилга хариуцлагыг дээшлүүлэх талаар Үндсэн хууль болон хууль тогтоомжийн түвшинд эрх зүйн үндэслэл, зохицуулалтууд бий болсон гэж сэтгэл амрах болоогүй байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын 2019 оны судалгаагаар шүүгчид нэр дэвшүүлэх, шилж олох ажиллагааг эрхлэх байгууллагад нээлттэй, ил тод, тэнцвэртэй байдлыг хангахгүй бол тэр орон зайд улс төр, бизнесийн бүлэглэл нөлөө тогтоодог гэдгийг анхааруулжээ. Тавигдах шалгуурыг тодорхой болгож, мөн сонгон шалгаруулалтын үнэлгээг нь харгалздаг болсноор “хамаарлаас ангид” шүүгчдийг шалгаруулах зорилго хангагдах юм.

Цаашид шүүгчийн хараат бус байдалд сэтгэлгээний өөрчлөлт хэрэгтэй байна. Социализмын үеийн шүүхийг тодорхойлдог “телефон жастис” буюу дээр байгаа даргаас утасдаж хэрэг шийдүүлдэг тогтолцоо нь хуульчилсан тунхаг, хэлбэр төдий зохицуулалтаар “шилэн хорго”-нд амь бөхтэй явж ирснийг пост-социалист улсууд халахыг зорьж, шүүхийн шинэтгэлдээ тасралтгүй анхаарсаар байна. Ийм байдал биднийг тойроогүй юм шүү. Хуучин нам, төрөөс хамаардаг байсан бол харин одоо өөр этгээдээс хамааралтай болж өөрчлөгдсөн. Тэр шинэ хамаарагч нь ихэвчлэн шүүгчийн томилгоонд оролцоотой этгээд, дээд шатны шүүхийн шүүгч болон Ерөнхий шүүгч зэрэг болоод буйг судалгаа тодорхойлжээ. Үүний шалтгаан нь нэгдүгээрт, албан бус холбоо хэлхээ газар авсан, хоёрдугаарт, шалгаруулалт хийхдээ тодорхой шалгуургүй буюу хэрхэн үнэлсэн нь тодорхойгүй байдаг, мөн сонгон шалгаруулалтын бодит үнэлгээг харгалздаггүйд оршиж байна. Энэ урхагт байдал нь шүүгчдийн бие даан ажиллах итгэлийг үгүй хийж, “хамаарлын тогтолцоо” үүсгэдэг.

Одоо бид энэ хамааралт сэтгэлгээнээс ангижрах цаг болсон. Хамааралгүй ажиллах хууль зүйн үндэслэл Үндсэн хуульд болон Шүүхийн тухай хуульд чамлахааргүй бүрдлээ. Тиймээс шүүгчид нэр дэвших, шат ахих зэрэгт улс төрийн болон шүүхийн зарим нэг эрх дархтай этгээдтэй холбогдож, түүгээр дамжуулан нөлөөлөх хууль бус үйлдэлд орон зай байх ёсгүй!

Цаашид мэргэшсэн, чадварлаг, ёс зүйтэй шүүгчдэд ахиж дэвших үүд хаалга нээлттэй байна. Нөгөөтэйгүүр шүүгч нэг бүрээс шүүхийн системийн нэр хүнд шалтгаалж байна. “Нэг үхрийн эвэр доргиход мянган үхрийн эвэр доргиж” байгааг шүүхийн системд гарч буй зарим үйл явдал харуулж байгаа бөгөөд ийм байдал давтагдах ёсгүй.

Шүүхийн бие даасан байдал эдийн засгийн баталгаагүй бол хэрэгжихгүй. *Rule of Law Index* буюу Эрх зүйг дээдлэх индексээр Монгол Улс дэлхийд одоогоор 57 дугаарт эрэмбэлэгдэж байна. Манай улсаас хойш эрэмбэлэгдсэн ОХУ, Украин, Турк зэрэг улсад нэг хүнд ногдох шүүхийн төсөв нь жилд дунджаар 14 ам.доллар, харин манай улсын шүүхийн 2021 оны төсөв үүнээс хоёр дахин бага буюу “нэг хүнд долоон ам.доллар” ногдож байгаа нь харамсалтай.

“... Цаашид мэргэшсэн, чадварлаг, ёс зүйтэй шүүгчдэд ахиж дэвших үүд хаалга нээлттэй байна. Нөгөөтэйгүүр шүүгч нэг бүрээс шүүхийн системийн нэр хүнд шалтгаалж байна.”

Төсвийн ангиллаар авч үзвэл эдгээр улсын шүүхийн төсвийн 65 хувь цалин хөлсөнд, 11 хувь байрны арчилгаа, шинэ барилгад, долоон хувь шүүхийн зардалд, дөрвөн хувь цахимжилтад, нэг хувь сургалтад, 12 хувь бусад зардалд зарцуулагдаж байна. Гэтэл манай улсын шүүхийн төсөвт хөрөнгийн зардал, барилга байгууламжид зарцуулсан мөнгө сүүлийн жилүүдэд шүүхийн өөрийн төсвийн нэг хувьд ч хүрэхгүй явж ирсэн.

Төсөв, санхүүгийн хэт боомилгодсон байдал нь шүүхийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулаад зогсохгүй, хамгийн гол нь иргэд, олон нийтэд хүрэх шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж, үр ашигтай байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

“Шүүхийн төсөв” гэхээр шүүгчийн цалин, ширээ сандал төдий ойлголтоо хаяж, шүүхээр үйлчлүүлж буй иргэддээ зориулж буй хөрөнгө оруулалт гэж хармаар байна. Иргэд “шүүгч, хуульчидтай уулзах”, “асуудлаа шийдвэрлүүлэх эцсийн цэг” нь нөгөө л шүүхийн байр, танхим гэдгийг анхаарахгүй орхиж болохгүй.

Хууль болон Улсын Их Хурлын 2016 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдрийн “Шүүгчийн орон тоог шинэчлэн батлах тухай” тогтоолд зааснаар анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхүүдэд нийт 724 шүүгч ажиллах ёстойгоос өнөөдөр 205 шүүгчийн орон тоо дутуу ажиллаж байна.

Ийнхүү орон тоо дутуугийн зэрэгцээ 2016 онд нийт 62 мянган хэрэг шийдвэрлэж байсан бол 2020 онд 89 мянган хэрэг шийдвэрлэж, харьцуулахад нийт шийдвэрлэсэн хэргийн тоо 43 хувиар өсөж, анхан шатны шүүхийн нэг шүүгч дунджаар 1.5 өдөрт нэг хэрэг, түүний ард гомдол, нэхэмжлэл гаргасан, татагдсан олон хүний амьдрал ахуйтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэж, ачаалал хүний үүрч болох чадамжаас хэтийдэн давлаа.

“... “Шүүхийн төсөв” гэхээр шүүгчийн цалин, ширээ сандал төдий ойлголтоо хаяж, шүүхээр үйлчлүүлж буй иргэддээ зориулж буй хөрөнгө оруулалт гэж хармаар байна.”

Түүнчлэн шүүх өнөөдөр захиргааны болон мэргэжилтэй ажилтнуудын хүний нөөцийн хомсдол, хямралд автаад байна. Шүүхийн хүний нөөцийн бодлого төсөв санхүүгийн хүрэлцээгүй, шүүгчийн туслах, шүүх хуралдааны нарийн бичгийн даргын цалин хэт бага байгаагаас өндөр ачаалал дор тогтвортой ажиллах мэргэжилтэй боловсон хүчингүй болж, өмгөөлөгч, хувийн хэвшилд ажиллах хуульчдын дадлагажих дамжлага, сургалтын баазын үүргийг гүйцэтгээд удлаа. Боловсон хүчний энэ хомсдол нь шүүн таслах ажиллагааны чанар үр дүнд сөргөөр нөлөөлж, энэ нь шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлд нөлөөлж байгааг үгүйсгэх аргагүй.

Шүүхийн бие даасан байдлын эдийн засаг, төсвийн баталгаа хангагдахгүй байгаа нь үндсэндээ төсвийн зохистой бодлого алдагдсанаас улбаатай. Гэхдээ нөгөө талаар төсөв улсын хөгжил, эдийн засгийн боломжоос тодорхой хэмжээгээр хамаарч байгааг дурдахгүй өнгөрч боломгүй. Тиймээс дутагдаж, гачигдаж байгаа зүйлд зардал мөнгийг зайлшгүй хуваарилан нэмэх арга хэмжээг авахын зэрэгцээ сүүлийн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдлыг бодолцож цаашид зардал хэмнэх дэвшилтэт аргыг мөн эрэлхийлэх нь зүйтэй.

“... Боловсон хүчний энэ хомсдол нь шүүн таслах ажиллагааны чанар үр дүнд сөргөөр нөлөөлж, энэ нь шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлд нөлөөлж байгааг үгүйсгэх аргагүй.”

Гадаад улсуудад шүүхийн зарим үйл ажиллагааг гадна талаас авах замаар зардал хэмнэх практик жил ирэх бүр түгээмэл болж байна. Тухайлбал, Европын улсуудад шүүхийн мэдээллийн технологи, цэвэрлэгээ, сургалт, архив, засвар арчилгаа зэрэг үйлчилгээг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх замаар зардал хэмнэх явдал 2018 оны дүнг 2012 онтой харьцуулахад 10 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна.

Шүүхийн төсвийг боловсруулж, батлахад энэ мэт гадаадын туршлагыг анхааралдаа авч, “хамар шүргэлцэх шахам” нөхцөлтэй, “айлын хаяа, хатавчинд шахуу” ажиллаж байгаа шүүхүүдийнхээ нэн тулгамдсан барилгын асуудлуудыг шийдвэрлэхийн зэрэгцээ шүүхийн үр ашгийг сайжруулахад төрөөс анхаарч, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглал нь шүүхийн төсөв санхүүг хасах, танах зуршлаа арилгаж, цаашид шүүхийн мэдээллийн технологи, цахимжилтад хөрөнгө оруулалт хийх нь төрийн бодлогын анхаарлын төвд байна гэдэгт найдаж байна.

Хоёр. Эрх зүйн хөгжлийн төлөө хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах шаардлага байна.

Орчин үед хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн салбар хоорондын харилцан үйлчлэх цэгүүд нэмэгдэж байгааг улс орнууд хүлээн зөвшөөрөх боллоо. Ийнхүү төрийн засаглалууд өөр хоорондоо харилцах цэг, асуудлаа зөв тодорхойлсны дүнд шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах зүг чиг зөв тогтоно.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл хоорондын харилцаанд томоохон өөрчлөлтүүд нүдний өмнө гарч байна. Тухайлбал, гүйцэтгэх ба хууль тогтоох засаглалын байгууллагууд иргэдийн санаа бодлыг харгалзан хариу арга хэмжээ авахад бие биетэйгээ харилцан уялдаатай ажиллах болсны зэрэгцээ гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой, бие даасан байдлыг хангахад чиглэсэн өөрчлөлтүүд хийгдсээр байна.

Энэ үзэгдэлтэй зэрэгцэн шүүх засаглалд ихээхэн өөрчлөлт гарах боллоо. Тухайлбал, шүүхээр хянагдах хэрэг маргааны тоо байнга өсөж, шүүхийн хэрэглэх хуулийн тоо мэдэгдэхүйц нэмэгдэж, гүйцэтгэх засаглалын эрх хэмжээ өргөжих хэрээр захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны талаар шүүхэд хандах нь элбэг болжээ. Мөн хууль тогтоомжийн тоо өсөж, байнга болон түргэн өөрчлөгдөж байгаа энэ цаг үед эрх зүйн ойлголт, түүний мэдээллийн системчлэлийг анхааралдаа авахгүй бол “эрх зүйн тодорхой байдал”-ын (*Legal Certainty*) зарчимд халтай байдал үүсэж байна. Түүнчлэн хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын албаны хүмүүс зарим үед шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийг үндэслэлгүйгээр, нэг талаас тайлбарлаж, олон нийтийн шүүхэд итгэх итгэлийг ганхуулах боллоо.

Ийм нөхцөлд шүүх эрх мэдэл нь нөгөө хоёр засаглалтай зарчмын хувьд харилцааны учрыг олох үүднээс зарим үед шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилгоор байр сууриа тунхаглан мэдэгдэхэд хүрч байгаа. Гэхдээ төрийн засаглалын салаа бүр бие даасан байдлаа хадгалж, хяналт, тэнцвэрийн зарчимд оршиж, энэ нь бие биетэйгээ харьцах хязгаарлалт болдог нь ойлгомжтой тул ийм үзэгдэл аливаа ардчилсан нийгэмд нийтлэг зүйл болсныг Монголын төдийгүй гадаад улсуудын нөхцөл байдал харуулж байна.

Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд бие даасан байдлаа хадгалах замаар харилцаж, тэнцвэртэй оршихын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн үнэт зүйл, улс орны язгуур эрх ашгийн тухайд эрх зүйн хөгжилд хувь нэмэр оруулж байх ёстой. Тодруулбал, төрийн бодлого нь улс орон, иргэдийн сайн сайхан байдал, эрх, эрх чөлөөг нэн тэргүүнд хүлээн зөвшөөрч хангах, хамгаалахад чиглэж байна. Тиймээс төрийн засаглалуудын нийтлэг үүрэг нь хүний эрхийн баталгааг хангаж, хамгаалах, улс орны хөгжилд хувь нэмэр оруулахад орших бөгөөд энэ нь төрийн эрх мэдлийн бүх салаа мөчрүүд бие даасан байдлаа хадгалах замаар харилцан уялдаатай ажиллах шаардлагыг бий болгоно.

“... Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд бие даасан байдлаа хадгалах замаар харилцаж, тэнцвэртэй оршихын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн үнэт зүйл, улс орны язгуур эрх ашгийн тухайд эрх зүйн хөгжилд хувь нэмэр оруулж байх ёстой.”

Парламент хуулиа баталж, Засгийн газар хэрэгжүүлж, шүүх тодорхой маргаанд хэрэглэдэг эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь хуулийг нэг цэгээс нөгөө цэгт хүрэх дамжлага гэхээс илүүтэй шүүх засаглалын хууль хэрэглээний практикт үндэслэн парламент нь хууль тогтоомжийг сайжруулах зохист харьцааны зарчим гэж хандах нь чухал юм. Энэ бол эрх мэдэл хуваарилах зарчмын доор засаглалууд биедээ “нуруугаа харуулаад суух” биш, харин тус тусын гаргаж буй бүтээгдэхүүнийг харилцан эргэлтэд оруулж, цаашлаад улс орны тусын тулд, эрх зүйн хөгжлийн төлөө эрх мэдлээ бие даан хэрэгжүүлнэ гэсэн үг юм.

Шүүхийн практикийн тухайд батлагдаж, хэрэгжиж байгаа хуулийг хэрэг маргааны тодорхой тохиолдолд хэрэглэхэд хаана нь давхцал, хийдэл, зөрчил байгааг олж харах боломжийг цахимаар нийтэд нээлттэй байрших шүүхийн шийдвэрүүд олгож байгаа. Уг чанартаа шүүхийн үйл ажиллагаа Монгол Улсын эрх зүйн хөгжилд түшиг тулгуур болох ёстой байтал өнөөдөр нээлттэй цахим санд байршсан 380 гаруй мянган шүүхийн шийдвэрийг хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, улс орны эрх зүйн хөгжлийг хангахад эргэлтэд оруулж, ашиглаж байна уу гэвэл, үгүй.

“... Парламент хуулиа баталж, Засгийн газар хэрэгжүүлж, шүүх тодорхой маргаанд хэрэглэдэг эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь хуулийг нэг цэгээс нөгөө цэгт хүрэх дамжлага гэхээс илүүтэй шүүх засаглалын хууль хэрэглээний практикт үндэслэн парламент нь хууль тогтоомжийг сайжруулах зохист харьцааны зарчим гэж хандах нь чухал.”

Цахим сан эрдэм шинжилгээ, судалгаанд ашиглах төдийхөн эргэлтэд байгаа нь чамлалттай. Угтаа энэ цогц сангийн төрөлжүүлэлтийг сайжруулж, цаашид хууль тогтоомжийг засан сайжруулахад гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагууд ашиглаж, хэрэглэж байх нь улс орны эрх зүйн хөгжилд тустай төдийгүй зайлшгүй хийх зүйл мөн.

Нөгөө талаасаа шүүхийн шийдвэрүүдэд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах механизм дутаж байсан тал бий. Шүүхийн тухай шинэ хуулийн дагуу хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүрэг, арга зүй тодорхой боллоо. Улсын дээд шүүх нэгт, хяналтын журмаар тодорхой хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглээний зөрүүтэй байдалд цэг тавих, хоёрт, шүүхийн шийдвэр, шүүхийн практикт тулгуурлан хууль тайлбарлах замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал тогтоох, улмаар “эрх зүйн тодорхой байдлын зарчим”-ыг хангах боломж бүрдэж байна.

Ингэхдээ нэгдүгээрт, хяналтын журмаар шийдвэрлэж буй хэргийн хууль хэрэглээний үндэслэл нь зөвхөн тэр хэргээс гадна, ижил төстэй өөр бусад хэрэгт хууль хэрэглээний хувьд жишиг болохуйц судалгаанд суурилсан байх хэрэгцээ бий. Улсын дээд шүүх энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд өөрсдийн ажлын арга барил, хандлага, зохион байгуулалт зэрэгт өөрчлөлт шинэчлэл хийхийг зорьж эхнээс нь хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, зөвхөн илтгэгч шүүгчид даалгах биш бүрэлдэхүүн бүгд хэргээ нэг бүрчлэн судлах, тухайн хэргийг шийдвэрлэхэд шаардагдах асуудлаар Шүүхийн сургалт, судалгаа,

мэдээллийн хүрээлэнд судалгааны захиалга өгөх зэргээр хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийн чанар, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангаж байна. Ингэснээр илтгэгч шүүгч, шалгасан шүүгч гэдэг нэр томъёогоор дамжин бидэнд суурьшсан хэвшлээс салах нь Үндсэн хуулийн “бүх шатны шүүх хэрэг маргааныг хамтын зарчмаар шийдвэрлэх” үзэл баримтлалыг уг агуулгаар нь хэрэгжүүлэхэд дөхөм болно.

Хоёрдугаарт, энэ удаагийн шүүхийн шинэчлэлийн дүнд арван жил зогссон хууль тайлбарлах ажил тодорхой хязгаартайгаар гацаанаас гарлаа. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.8.4 дэх хэсэгт Улсын дээд шүүх шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг гаргахаар зохицуулсан. Тиймээс Улсын дээд шүүх зөвхөн шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн хууль тайлбарлах ажлыг гүйцэтгэнэ.

“... илтгэгч шүүгч, шалгасан шүүгч гэдэг нэр томъёогоор дамжин бидэнд суурьшсан хэвшлээс салах нь Үндсэн хуулийн “бүх шатны шүүх хэрэг маргааныг хамтын зарчмаар шийдвэрлэх” үзэл баримтлалыг уг агуулгаар нь хэрэгжүүлэхэд дөхөм болно.”

Хуулийн албан ёсны тайлбар нь эрх зүйн бүлийн хамаарал, тэргүүлэх болон өрсөлдөөнт онол, үзэл баримтлал, харьцуулсан судалгаа, холбогдох олон улсын гэрээ, тайлбар, бусад улсын шүүхийн жишиг шийдвэр зэрэг өргөн цар хүрээтэй агуулгаар хэмжигдэн, хэлэлцэгдэж, шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн гарснаар зөвхөн шүүн таслах ажиллагаанд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахаар хязгаарлагдахгүй, хууль хэрэглэж шийдвэр гаргадаг төрийн бүхий л байгууллагын үйл ажиллагаанд эрх зүйн тодорхой байдлын зарчмыг хангахад дөхөм болох нөхцөл бүрдэх юм.

“... Хуулийн албан ёсны тайлбар ... гарснаар зөвхөн шүүн таслах ажиллагаанд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахаар хязгаарлагдахгүй, хууль хэрэглэж шийдвэр гаргадаг төрийн бүхий л байгууллагын үйл ажиллагаанд эрх зүйн тодорхой байдлын зарчмыг хангахад дөхөм болох нөхцөл бүрдэх юм.”

Улсын дээд шүүхийн хууль тайлбарлаж ирсэн практикаас үзэхэд, 1992-2005 онд хууль тайлбарласан тогтоол жилд дунджаар 5-6 удаа гарч байсан бол 2006-2010 онд энэ тоо огцом өсөж, жилд дунджаар 17 удаа тогтоол гарч байжээ.

Улсын дээд шүүх “хуулийн абстракт” буюу хийсвэр тайлбарыг ийнхүү өргөн хүрээнд, олон тоогоор гаргах болсон нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг бүдгэрүүлсэн, хууль тогтоох эрх мэдлийн бие даасан байдал руу өнгийх сөрөг үзэгдэл үүсгэсэн талаар шүүмжлэлт хандлага цөөнгүй бий.

Энэ байдлыг шинээр батлагдсан Шүүхийн тухай хуулиар засаж, Улсын дээд шүүхээс хуулийг тайлбарлах зарчим, зохицуулалт харьцангуй тодорхой болсон тул Улсын дээд шүүх цаашид зөвхөн шүүхийн шийдвэр, практикт тулгуурлан хуулийн тайлбарууд хийх үндэслэл тавигдлаа.

Гурав. Шүүхийн үйлчилгээг чанаржуулахад хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудад шинэчлэл хийх шаардлагатай байна.

Үндсэн хуулиар шүүгч шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх цорын ганц субъектийн хувьд шүүхэд мэдүүлэх иргэний эрхийг хангах, улмаар зөрчигдсэн эрх, эрх чөлөөг нь хамгаалах, шүүхийн үйлчилгээг нийгэм, иргэддээ чанартай үзүүлэх үүрэгтэй. Энэ бол шүүгчийн нийгмийн өмнө хүлээсэн үндсэн чиг үүрэг мөн.

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын хараа-2050”-д “иргэн төвтэй шүүх тогтолцоог төлөвшүүлэх” зорилтыг 2021-2030 онд хэрэгжүүлэхээр тусгасан. Зорилтыг хангах арга хэмжээг 2021 оноос эхлүүлэхээр заасан бөгөөд Үндсэн хуулийн шинэчлэл нь энэ зорилт хангагдах суурийг тавьж өглөө. Ирэх арван жилдээ бид “иргэн төвтэй шүүх”-ийг бий болгоход бүхий л анхаарлаа хандуулах ёстой. Энэ нь юуны өмнө иргэдэд чанартай шүүн таслах ажиллагаагаар үйлчилнэ гэсэн үг юм.

1/ Шүүн таслах ажиллагааны чанар бол үл хэмжигдэх ажил биш. Түүнийг тодорхойлдог, хэмждэг, үнэлдэг болох ёстой.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд “шүүн таслах ажиллагааны чанар”-ын талаар хэд хэдэн заалт бий. Гэвч бид шүүн таслах ажиллагааны чанар гэдэгт юуг хамруулж, ямар шалгуур үзүүлэлтээр түүнийг хэмжих талаар тогтсон ойлголт алга.

Зарим улс шүүн таслах ажиллагааны чанарыг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтүүдийг хэдийн боловсруулжээ. Тухайлбал, Финланд улсад 1999-2005 онд “Шүүх дэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанарыг үнэлэх нь. Чанарын шалгуур үзүүлэлтийн зарчмууд ба хувилбарууд”

гэсэн томоохон судалгааны төсөл хэрэгжсэн бөгөөд энэ төслийн үр дүнг дэлхий дахинаа өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.

Түүнчлэн Европын Зөвлөлийн “Шүүх засаглалын үр ашгийг дээшлүүлэх Европын комисс”-оос 2016 онд “Шүүх засаглалын чанарыг хэмжих нь” баримт бичгийг баталж, үүнд “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанар”, “шүүхийн шийдвэрийн чанар”, “шүүхийн үйлчилгээний чанар”-ыг тус тус үнэлэхээр тусгаж, ингэхдээ юуны өмнө чанарын шалгуур үзүүлэлтийг болон чанарын стандартыг тодорхойлохын чухлыг онцолжээ.

Тиймээс бид шүүн таслах ажлын чанарыг хэргийн оролцогчидтой харилцах харилцаа буюу тэдэнд анхааралтай, “хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх ёс”-оор хандах энгийн ойлголтоос эхлээд “шүүхийн ажиллагаа”, “шүүхийн шийдвэр”, “хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаа”, “шүүгчийн мэргэшил, ур чадвар”, “хэргийн хөдөлгөөний удирдлага”, “зохион байгуулалт” зэргийг багтаасан цогц байдлаар авч үзэх нь зүйтэй. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд тусгалаа олсон шүүн таслах ажиллагааны чанарын асуудал бол цаашид цаг хугацаа зарцуулан судалж, шүүгчид төдийгүй шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн оролцоотой хэлэлцэн тодорхойлох томоохон ажил болох нь гарцаагүй байна.

“... Тиймээс бид шүүн таслах ажлын чанарыг хэргийн оролцогчидтой харилцах харилцаа буюу тэдэнд анхааралтай, “хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх ёс”-оор хандах энгийн ойлголтоос эхлээд ... цогц байдлаар авч үзэх нь зүйтэй..”

Шүүн таслах ажиллагааны чанарыг сайжруулах үндсэн арга замын нэг нь шүүх дэх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанарыг сайжруулахад оршиж байна.

2/ Иргэдийн шүүхэд мэдүүлэх, шүүхээр эрхээ хамгаалуулах эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудад эргэлтийн шинжтэй шинэчлэл хийх зайлшгүй шаардлагатай.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль тогтоомжид эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлогтой холбоотой зоримог шинэчлэлийг хийж, өнөөдөр нэн тулгамдаж шийдлээ хүлээж байгаа олон асуудлыг зохицуулах, шийдвэрлэх боломж бүрдэнэ гэж харж байна.

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сунжирсан процесст иргэд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө зарцуулж, сэтгэл санаа, тайван байдлаа алдаж

байгаагийн улмаас шүүхийн болон хуулийн байгууллагын үйлчилгээнд сэтгэл ханамжгүй байгаа нь нийтлэг үзэгдэл болоод байна. Тиймээс бид хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудын шинэчлэлийг хүний эрхэд төвлөрөлтэй, оролцогчдод хүндлэлтэй, хугацаа, зардалд хэмнэлттэй байх зарчимд үндэслэн хийх ёстой.

Иргэд хэрэг маргаанаа аль болох “чирэгдэлгүй”, “хугацаа алдахгүй”, “үнэн зөв” шийдвэрлүүлэх зорилгоор хуулийн байгууллагад ханддаг. Гэтэл бидэнд хандаад “бүр их чирэгддэг”, “цаг хугацаагаа алддаг”, “илүү төвөг үүсдэг” байж болохгүй. Үүнд хоёр гол хүчин зүйл нөлөөлж байна.

Шүүн таслах ажиллагааны журмыг үйлчлүүлэгчдээ үнэн, зөв тайлбарлаж, хууль, журмыг зохих ёсоор хэрэгжүүлдэг нэгэн байхад, эсрэгээрээ шүүн таслах ажиллагаанд зохиомол хүндрэл үүсгэж, хурал хойшлуулдгаараа гаршсан эрх зүйч, хуульчид байгаа нь нууц биш.

“... хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудын шинэчлэлийг хүний эрхэд төвлөрөлтэй, оролцогчдод хүндлэлтэй, хугацаа, зардалд хэмнэлттэй байх зарчимд үндэслэн хийх ёстой”

Тиймээс хэргийн оролцогчид, өмгөөлөгчид хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрхээ урвуугаар ашиглаж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг эцэс төгсгөлгүй хойшлуулж, иргэд болоод хууль зүйн систем бүхэлдээ цаг хугацаа, зардал мөнгө, сэтгэл зүйгээр хохирч байгааг процессын хуулиудад шинэтгэл хийх замаар хугацаа алдалгүй өөрчлөх шаардлагатай.

Үүнээс гадна жил бүр 20 орчим хувиар өсөж байгаа иргэний хэргийн хувьд нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэмжээгээр нь ангилан авч үзэх, оролцогчид нь зөвшөөрсөн тохиолдолд жижиг үнийн дүнтэй маргааныг

“... жижиг үнийн дүнтэй маргааныг төвөг чирэгдэл бага, цаг хугацаа хэмнэсэн журмаар шийдэх сонголтыг иргэдэд өгөх, ... цахимжилтын үе түрж ирж байгаатай холбогдуулан ... иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуульд шинэтгэл хийх хэрэгцээ байна.”

төвөг чирэгдэл бага, цаг хугацаа хэмнэсэн журмаар шийдэх сонголтыг иргэдэд өгөх, цахимжилтын үе түрж ирж байгаатай холбогдуулан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд цахим нотлох баримтыг гаргаж өгөх, үнэлэх ажиллагааг боловсронгуй болгох зорилгоор иргэний хэрэг хянан

шийдвэрлэх ажиллагааны хуульд шинэтгэл хийх хэрэгцээ байна. Түүнчлэн хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлүүлэх ажиллагаа,

эвлэрүүлэн зуучлалыг өргөн дэлгэр ашиглах боломжийг олгох нь зүйтэй.

Иймд хууль санаачлах бүрэн эрхтэй субъектэд тулгамдаад буй асуудлуудыг хүргэх, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудад шинэтгэл хийхэд шүүх, шүүгч бид практикаасаа хуваалцан, санаачилгатай, манлайлан оролцоход бэлэн байгаагаа илэрхийлье.

3/ Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого иргэн төвтэй шүүхийн тогтолцоог бий болгох, төлөвшүүлэхэд чиглэх ёстой.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.11 дэх хэсэгт “Шүүх эрх мэдэл хөгжлийн бодлоготой байх бөгөөд түүнийг Ерөнхий зөвлөл хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулж, Улсын дээд шүүх, Засгийн газартай зөвшилцөн Улсын Их Хуралд уламжилна.” гэж туссан. Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого боловсруулах ажил руу шинэ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл даруй ханцуй шамлан орно гэж найдаж байна.

Энэхүү баримт бичигт тусгах олон зүйлийн талаар ярих шаардлага байвч шүүхийн хөгжилд олон талын ач холбогдолтойн хувьд мэдээллийн технологи, хиймэл оюун ухааныг ашиглах талаар байр сууриа илэрхийлье.

Хиймэл оюуныг шүүн таслах ажиллагааны чанарыг ахиулахад шүүгчид туслан дэмнэх, шүүхийн ачааллыг бууруулах, шүүхийн шийдвэрийг урьдчилан тооцоолох байдлыг дээшлүүлэхэд ашиглах боломжтой.

Шүүхийн системийн нээлттэй, ил тод байдлыг ахиулах, шүүхийн ачааллын менежментийг шинэ шатанд гаргахад хиймэл оюуныг ашиглах цаг нэгэнт ирсэн гэж үзэж байна. Гэхдээ энэ ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, хүний эрхийн суурь зарчмуудыг дээдэлж, ажиллагааны ил тод, аюулгүй байдлыг хангаж үе шаттайгаар хийх нь зүйтэй.

Европын улс орнууд хиймэл оюуныг шүүхийн системдээ янз бүрийн түвшин, чиглэлээр ашиглаж эхлээд байна.

Европын Зөвлөлийн “Шүүх засаглалын үр ашгийг дээшлүүлэх Европын комисс”-оос “Хиймэл оюуныг шүүхийн системд ашиглах болон холбогдох орчны талаарх Европын ёс зүйн тунхаг”-ийг 2018 онд баталжээ. Түүнд хиймэл оюуныг шүүхийн системд ашиглахад баримтлах зарчмуудыг тусгаж, шүүхийн системд шат дараалалтай нэвтрүүлэхийн ач холбогдлыг онцолсон.

“... Шүүхийн системийн нээлттэй, ил тод байдлыг ахиулах, шүүхийн ачааллын менежментийг шинэ шатанд гаргахад хиймэл оюуныг ашиглах цаг нэгэнт ирсэн ... энэ ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, хүний эрхийн суурь зарчмуудыг дээдэлж, ажиллагааны ил тод, аюулгүй байдлыг хангаж үе шаттайгаар хийх нь зүйтэй.”

Ингэхдээ хиймэл оюуныг ашиглах чиглэлүүдийг төрөлжүүлж “хөхиүлэн дэмжвэл зохих”, “болгоомжтой хандвал зохих”, “шинжлэх ухааны судалгааны үр дүнд авч үзвэл зохих”, “онцгой анхааралтай хандах” гэсэн түвшнүүдэд ангилж, зохих зөвлөмжүүдийг өгсөн байна.

Монгол Улсын шүүхийн системд хиймэл оюуныг ашиглах хэрэгцээ шаардлага, мөн боломжууд байна. Шүүхийн шийдвэрийн цахим хуудаст нийтэд ил нээлттэй байгаа 380 гаруй мянган шүүхийн шийдвэрийн “ашиглалт”, “хайлт”, “хэрэглээ”-г төгөлдөржүүлж, хиймэл оюун руу “хөрвүүлэх”, хиймэл оюунаас гарах бүтээгдэхүүнийг “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах”, мөн шүүхийн шийдвэр “гэнэтийн үзэгдэл” болдог байдлыг халах, “иргэд маргах асуудлынхаа шийдлийг урьдчилан тооцоолох”, улмаар “шүүхэд хандах эсэхээ шийдэх”, тэр хэрээр шүүхийн ачааллыг бууруулах хэрэгсэл болгон ашиглах боломжтой.

Энэ нь өнөө маргааш шийдээд болчих ажил биш тул шүүхийн системд хиймэл оюуныг шат дараалалтай нэвтрүүлэх ажлыг одооноос эхлүүлэхийн тулд “Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого”-д шүүхийн системд хиймэл оюуныг хэрэглэх, ашиглах ёс зүй, зарчим, үе шат, хөрөнгө санхүүгийн төлөвлөлт, хүний нөөцийн хуваарилалт, шүүхийн байгууллагуудын оролцоо зэргийг шийдвэрлэн тусгах нь зүйтэй.

4/ Шүүхийг тойргийн зарчмаар болон дагнан байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг сайжруулах, хүний нөөцөө зөв удирдах арга зам мөн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт шүүхийг тойргийн зарчмаар, дагнан байгуулж болохоор тусгасан.

Цаашид шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах, дагнасан шүүхийн төрлийг нэмэх тохиолдолд харьяалан ажиллах нутаг дэвсгэрийн хэмжээ,

хүн амын тоо, шийдвэрлэсэн хэрэг, маргааны төрөл, тоог харгалзахаас гадна шүүхэд хандах иргэний эрхийн баталгааг хангах, шүүхийн үйлчилгээг шуурхай, хүртээмжтэй, чанартай, үр ашигтай хүргэх зарчимд тулгуурлах ёстой.

Өнөөдөр шүүхийг хэт жижиглэн байгуулж, шүүхийн орон тоог шүүх бүрэлдэхүүний тоотой тулган ажиллуулж, мөн олон шүүхэд сул орон тоонд сонгон шалгаруулалтыг зарлахгүй, эсхүл цаг алдан зарлах байдал хэвийн мэт үзэгдэл болжээ.

Үүний улмаас тухайн шүүхийн шүүгч өвдөх, гачигдах, татгалзах зэрэг ямар нэг хүндэтгэх шалтгаанаар оролцох боломжгүй болоход хэрэг маргааныг шийдвэрлэх бүрэлдэхүүн дутаж, хэргийн хугацаа сунжрах, бүрэлдэхүүн дутуу шүүхэд түр томилолтоор ажиллах тохиолдол хэт олширч байгаа нь иргэдэд шүүхээр үйлчлүүлэхэд бэрхшээл үүсгэж, санхүү талаасаа төсөвт хэвийн бус зардлыг их үүсгэж байна. Шүүх байгуулах зарчим алдагдсанаас зарим нэг аймагт 18 шүүгчид зургаан Ерөнхий шүүгч ногдож байгаа тохиолдол ч байна.

“... шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах, дагнасан шүүхийн төрлийг нэмэх тохиолдолд ... шүүхэд хандах иргэний эрхийн баталгааг хангах, шүүхийн үйлчилгээг шуурхай, хүртээмжтэй, чанартай, үр ашигтай хүргэх зарчимд тулгуурлах ёстой.”

Энэ бүх нөхцөл байдлыг бид шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах тохиолдолд зайлшгүй харгалзан үзэх ёстой. Ингэхдээ шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүртээмжтэй, ойр дөт, шуурхай, үр ашигтай хүргэх зарчмыг алдагдуулах учиргүй.

Монгол Улс дагнасан шүүхийг анх 17 жилийн өмнө захиргааны хэргийн төрлөөр байгуулж, чамгүй туршлага хуримтлуулаад байна. Дагнасан шүүхийг байгуулах дэлхий нийтийн чиг хандлага огцом биш боловч аажмаар өөрчлөгдөж байна. Европоор жишээлэхэд, 2016 онд 100 мянган хүн амд ногдох ерөнхий харьяаллын шүүх 1.23 байсан бол 2018 онд 1.08 болж буурсан, харин дагнасан шүүх нь 2016 онд 100 мянган хүн ам тутамд 0.75 байсан бол 2018 онд 0.81 болж өссөн хандлагатай байна.

Бид цаашид шүүхүүдийн иргэн, эрүүгийн хэргийн шүүн таслах ажлын ачааллын харьцангуй байдлыг харгалзан тэдгээрт зонхилж байгаа төрлийн маргааныг дагнан шийдвэрлэх шүүхийг байгуулах, эсхүл

одоогийн хуульд байгаа зохицуулалт буюу дагнасан танхим байгуулах боломжийг хэрэгжүүлэх нь зохимжтой юм.

Дөрөв.Шүүхийн систем манлайлал, санаачилгаар цангаж, хариуцлага дутаж явж ирлээ.

“Шинэ”, “инноватив” шүүгч, шүүх гэсэн нэршил олон улсын болон гадаад улсуудын шүүхийн үйл ажиллагаатай холбогдон яригдах болжээ. Эдгээр нь олон улсын эдийн засаг, хөрөнгө оруулалт, чөлөөт худалдаа, итгэлцлийн алив шалгуурыг ханган биелүүлэх, аж ахуй, бизнес эрхлэх харилцаанд гэрээ хэлцлээ хүндэтгэх, хэрэгжүүлэх эрх зүйн ухамсар, соёл нийгэмд тогтоход шийдвэрлэх нөлөө үзүүлэх онцлогтой. Нөгөөтээгүүр эдийн засгийн өсөлтийг дэмжсэн эрх зүйн шинэчлэлийн эхлэл болно. Үүний зэрэгцээ иргэдийн шүүхэд итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд шүүгчийн мэргэшил, ур чадварыг тасралтгүй дээшлүүлэх асуудал чухлаар тавигдана. Улсын дээд шүүхийн дэргэд нийт шүүхэд үйлчлэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнг энэхүү хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн хуулийн дагуу байгуулсан.

Шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг дээшлүүлэх нэг үндэс нь хуульч, шүүгч та бидний ажилдаа хандах хандлага, хариуцлагатай байдал мөн гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Ингэхдээ шүүхэд өгөх олон нийтийн үнэлэмж бол харилцан адилгүй тодорхойлогдох асуудал гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Энэ бол шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн өөрийн хариуцлагатай байдал, нийт шүүхийн ил тод байдал гэсэн олон талт хүчин зүйлээс хамаарах бөгөөд зарим талаар эдгээр нь харилцан эсрэгцэх нөлөөтэй, олон туйлт үзэгдэл юм. Эсрэгцэх гэдгийн учир нь шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилготой шинэчлэл нь шүүгчийн хариуцлагатай байдлыг үгүйсгэх, хариуцлагатай байдлыг хангахад зорьсон өөрчлөлт нь эсрэгээр бие даасан байдлыг дордуулах, ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн үйлдэл бие даасан байдалд сөрөг нөлөөтэй байх явдал бий. Тиймээс шүүхийн бие даасан байдал, хариуцлага, ил тод байдлыг гурвалсан тэнцвэрт зарчимд суурилсан авч үзэж, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг тодорхойлоход агуулгын шинэчлэл хийх ёстой.

Шүүх бүр өөр өөрийн онцлогт тохирсон, мөн бусад нь аваад суралцаж, нэвтрүүлж болох шинэлэг санаачилга нэвтрүүлэх замаар үйлчилгээгээ сайжруулах, өөрсдийн ажлын ачааллыг хялбарчилж зохицуулах, эцсийн дүнд шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг

“... шүүхийн бие даасан байдал, хариуцлага, ил тод байдлыг гурвалсан тэнцвэрт зарчимд суурилан авч үзэж, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг тодорхойлоход агуулгын шинэчлэл хийх ёстой.”

дээшлүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, урьдчилсан хэлэлцүүлгийн үр нөлөөг судлан үзэж, шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлж, шаардлагатай менежментийг шат шатандаа, бүр шүүх шүүхдээ ч авч хэрэгжүүлж болохоор, хэргийн хөдөлгөөний менежерийн чиг үүргийг тодорхойлсноор иргэн, захиргааны хэрэгт хурал удаа дараа,

зарим тохиолдолд бүр тоймоо алдтал хойшилдог байдлыг халах зохион байгуулалтын арга хэмжээг шүүх тус бүрдээ авч ажиллах шаардлагатай.

Бүх шатны шүүхүүдэд Шүүгчдийн зөвлөгөөн, Ерөнхий шүүгч, Танхимын тэргүүн гэсэн өөрийн удирдлагын бүтэц ажилладаг. Эдгээрийн нийтлэг чиг үүрэг нь Шүүхийн сахилгын хороонд хамаарахаас бусад асуудлаар тухайн шүүхийн, шүүгчдийн хариуцлагатай байдлыг хангах, зохион байгуулах явдал юм.

Шүүгчдийн зөвлөгөөний ажил үүрэгт шүүхийн практик, тоон мэдээлэлд үндэслэн шүүн таслах ажиллагааны чанар, үр дүн, хэргийн хөдөлгөөний ерөнхий удирдлага, хяналтын мэдээлэлтэй танилцах, шүүхийн дотоод ажлын зохион байгуулалт, журмыг хуульд өөрөөр заагаагүй бол тогтоох бүрэн эрх хамаарч байгаа. Энэ хүрээнд шүүхээр үйлчлүүлж буй иргэд, байнгын үйлчлүүлэгч болох өмгөөлөгч, хуульчдын санал сэтгэгдлийг сонсож, өөр өөрсдийн ажилд тогтмол үнэлгээ хийж, сайжруулах, шүүхийн үйлчилгээг чанаржуулах боломжийг байнга эрэлхийлдэг, ярилцдаг, хэлэлцдэг байнгын ажиллагаатай механизм болгон ашиглах хэрэгтэй.

Шүүхийн нэр хүндийг ахиулахад Ерөнхий шүүгчдийн идэвх, санаачилга чухал үүрэгтэй. Европын холбоонд "шүүх, шүүгчийн бие даасан, хараат бус байдал, шударга, чадамж зэрэгтэй холбогдох асуудлаар" зөвлөх чиг үүрэгтэй байгууллага болох Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөлөөс "Ерөнхий шүүгч" -ийн албаны чиг үүргийн талаар 2016 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдөр чухал зөвлөмж шийдвэр гаргасан. Түүнд шүүхийг төлөөлөх, тухайн шүүхийн бусад шүүгчидтэй харилцах, шүүхийн зохион байгуулалт зэрэгтэй холбоотой Ерөнхий шүүгчийн чиг үүргийг чухалчилжээ.

Ингэхдээ тухайлан онцолсон зүйл нь Ерөнхий шүүгч нь чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ цаг ямагт хувь шүүгчийн хараат бус байдал болон

тухайн шүүхийн бие даасан байдлыг хангах, хамгаалахад анхаарлаа хандуулах үүрэгтэй, түүнчлэн, Ерөнхий шүүгчийн төрийн бусад байгууллагуудтай харилцах харилцаа болгоомж, хянуур байхыг шаарддаг бөгөөд шүүхийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх аливаа үйл ажиллагааг хязгаарлахад Ерөнхий шүүгч өөрийн үйл ажиллагаагаар үлгэр үзүүлэх нь чухал болохыг тэмдэглэсэн.

Шүүхийн тухай хуулиар Танхимын тэргүүн, анхан, давж заалдах шатны Ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо сонгох эрх баталгаажсанаар шүүхийн дотоод ардчиллыг бэхжүүлэх, Ерөнхий шүүгчийн чиг үүргийн агуулгыг “дарга” биш “манлайлагч” болгож өөрчлөхөд тустай алхам болсон. Цаашид шүүхийн нэр хүндийг ахиулахад Ерөнхий шүүгчдийн идэвх, санаачилга чухал үүрэгтэй.

Хариуцлагатай ажилд хариуцлагагүй хандвал бид өөрсдөө шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг ноцтой аюулд унагах ажилд гар бие оролцож буй хэрэг болно гэдгийг сайтар тунгаах ёстой.

Эцэст нь тэмдэглэхэд шүүхийн шинэчлэл нь нэг удаа хөндөгдөөд өнгөрөх асуудал биш. Түүнчлэн, шүүхийн шинэчлэл нь шүүхийн нийгэмд гүйцэтгэх үүргийг бүхэлд нь хамарсан өргөн цар хүрээтэй ойлголт. Тэр бүхэнд холбогдох агуулгыг илтгэлд багтаах боломжгүй учир “шүүхийн шинэчлэл”-д шүүхийн өөрийн гүйцэтгэх үүргийн тухайд илтгэлийн агуулгыг голлон тодорхойлж, анхаарал хандууллаа.

“... Ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо сонгох эрх баталгаажсанаар шүүхийн дотоод ардчиллыг бэхжүүлэх, Ерөнхий шүүгчийн чиг үүргийн агуулгыг “дарга” биш “манлайлагч” болгож өөрчлөхөд тустай алхам болсон. Цаашид шүүхийн нэр хүндийг ахиулахад Ерөнхий шүүгчдийн идэвх, санаачилга чухал үүрэгтэй.”

Ингээд Монгол Улсад маань эрх зүйг дээдлэх ёс бүрнээ төлөвшин тогтож, иргэдийн итгэлийг баттай хүлээсэн шударга шүүхийн тогтолцоо төгөлдөржин хөгжихийн ерөөл дэвшүүлж, Та бүхний ажилд амжилт, амьдралд тань эрүүл энх, сайн сайхан бүхнийг хүсье.

JUDICIAL REFORM: INDEPENDENCE, ROLE, AND ACCOUNTABILITY



*Speech presented at
the National
Conference on
Judiciary and Law
Enforcement Officers*

(October 16th, 2021)



*Please scan the QR code to access
the presentation video with
English subtitles*

I extend my greetings to all of you attending the National Conference of Judiciary and Law Enforcement Officials.

Dear President of Mongolia! Esteemed colleagues, members of the legal profession, distinguished guests, and delegates,

Today, we have gathered with a shared goal: to openly discuss the legal advancement of Mongolia, the level of the national legal system, its future trends, and pressing challenges we face, and to exchange views and opinions, and to identify the initial steps and policy toward advancing legal progress to look in the same direction for the development of the country.

As legal professionals supporting the three pillars of state power—the legislative, executive, and judicial branches—we bear a profound responsibility to build a humane, civic, and democratic society in our homeland. Since the ultimate realization of human dignity, justice, equality, and non-discrimination rests with those of us entrusted with applying and

enforcing the law, citizens, society, and the public at large consistently place high expectations and demands upon us. We must meet these expectations and demands through our work.

Twenty-three years ago, Parliament adopted the “Legal Reform Program” for implementation across seven core areas, thereby laying the foundation for the social order and legal system proclaimed in the Constitution of Mongolia. Since that time, legislative reforms aimed at improving the national legal system have been carried out and have yielded certain results. Nevertheless, the constitutional amendments adopted in 2019 have introduced unprecedented changes to the judicial system.

“... As those entrusted with applying and enforcing the law, we bear the ultimate responsibility for upholding human dignity, justice, equality, and non-discrimination, and must meet the high expectations of citizens, society, and the public through our work...”

These amendments established the legal foundations for judicial reform aimed at ensuring the institutional independence of the judiciary and the impartiality of judges, strengthening judicial ethics and disciplinary accountability, and enhancing the accessibility of courts to citizens. Judicial independence and the impartiality of judges constitute the cornerstone of reform of the legal system. Accordingly, I would first like to draw your attention to the challenges encountered in implementing reform policies designed to ensure the independence of the judiciary and the impartiality of judges.

One. Judicial independence and the impartiality of judges are the foundation of systemic reform, and therefore must be guaranteed.

The revised version of the Law on the Judiciary of Mongolia, adopted on 15 January 2021, created the necessary conditions for the judicial reform enshrined in the Constitution to be “brought to life” and effectively implemented, as well as for further reforms to unfold within the legal system. As the constitutional amendments introduced fundamental, principled changes to the basic model for ensuring the independence and autonomy of the judicial power, these changes must be examined and addressed at the level of comprehensive reform.

Passing a law is one thing, but in order to implement it in line with its intended context and principles, we must unite our understanding and make efforts to establish a proper direction.

Before the constitutional amendments, unfortunately, political influence was de facto accepted within the judiciary due to certain legal cultures and political attitudes. For instance, some conditions were legally confirmed, as we know that the appointment of members to the Judicial General Council, tasked with selecting judges, was influenced by a political structure. Thus, the constitutional judicial reform eliminated the judiciary's dependence on a single political structure with respect to judicial independence, judicial impartiality, and the system of judicial accountability, thereby establishing a new model that ensures meaningful participation of the judiciary.

"... Before the constitutional amendments, unfortunately, political influence was de facto accepted within the judiciary due to certain legal cultures and political attitudes..."

The essence of an independent judiciary lies in ensuring that the selection of human resources and the nomination of judges are free from direct or indirect political influence or interference by any individual or entity. It was precisely for this reason—seeking to curb improper external interference in the process of selecting judges—that constitutional amendments were adopted.

As a result of this round of reform, a legal basis has been established for judges themselves, through the Assembly of all Judges, to elect half of the members of the Judicial General Council, the body responsible for the selection of judges. This represents a development of vital importance to the judicial system, as it safeguards judicial independence and the impartiality of judges. The effective implementation of this reform now depends on the judges themselves.

In the appointment of the other half of the Judicial General Council, the law provides for the involvement of other state institutions. In doing so, the selection is to be based not on political criteria, but through a competitive assessment of professional competence, educational background, ethical standards, and a demonstrated commitment to safeguarding judicial independence and the independence of judges, as well as the ability to select from among the candidates the lawyer who best meets these requirements. It must be emphasized that unless political actors and influential individuals restrain their narrow interests and ensure an environment in which the Working Group entrusted with this mandate can operate freely, the implementation of the law and its underlying principles will be distorted.

In the formation of the Judicial General Council and the Judicial Disciplinary Committee, all judges are now able to participate through their own self-governing body—the Assembly of all Judges. As a result, authority no longer rests with a single chairperson or individual; rather, judges collectively deliberate and decide, assign duties, and, where necessary, recall and remove appointees. Furthermore, the previous system for appointing Chief Judges of first instance and appellate courts has been abolished, and the right of judges of the respective courts to elect from among themselves the Presiding Judge of the Chamber and the Chief Judge has been guaranteed.

“... unless political actors and influential individuals restrain their narrow interests and ensure an environment in which the Working Group entrusted with this mandate can operate freely, the implementation of the law and its underlying principles will be distorted...”

This represents a step forward in strengthening judicial independence and internal democracy. However, this mechanism must be implemented fairly. Ensuring that it functions properly—by judges selecting from among themselves those who can provide sound leadership to their peers, uphold independence, set a positive example, and serve as models of ethical conduct—has now become the responsibility of the judiciary itself.

Accordingly, the time has come for us, as judges, before demanding guarantees of independence and autonomy from others, to make proper and fair use of these reform opportunities, to shoulder the responsibilities that fall upon us, and to accept accountability for our own actions.

“... Ensuring that it functions properly—by judges selecting from among themselves those who can provide sound leadership to their peers, uphold independence, set a positive example, and serve as models of ethical conduct—has now become the responsibility of the judiciary itself...”

Reform and renewal are, by their nature, intended to correct shortcomings and bring about improvement. Indeed, public assessments and attitudes toward certain activities of the judiciary and the ethical standards of lawyers have tended to be predominantly negative. The evaluations of international and independent research institutions are largely consistent with this view. In 2015, the Judicial General Council presented to the public information entitled “Ten Outcomes of Judicial Reform.” However, among the ten outcomes identified therein, no tangible, expectation-meeting progress has been achieved to date in the areas of “judicial independence,” “specialized courts and judges,” “the independence of judges,” “human resources reform,”

and “public trust in the judiciary.” Although formal reforms have been undertaken with respect to fundamental issues such as institutional autonomy and independence, as well as the selection and appointment of human resources, these reforms have remained largely superficial, without substantive renewal in practice.

Therefore, we cannot yet be complacent in assuming that a sufficient legal basis and regulatory framework for ensuring independence, autonomy, and accountability have been established at the constitutional and legislative levels.

The 2019 study conducted by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has consistently warned that unless openness, transparency, and balance are ensured in the bodies responsible for nominating and selecting judges, political and business interest groups tend to exert influence within that space. By clearly defining eligibility criteria and duly taking into account the results of selection assessments, the objective of appointing judges who are “free from undue influence” can be achieved.

Going forward, a shift in mindset is required with regard to judicial independence. The system known as “telephone justice,” which characterized the courts during the socialist era—where cases were decided following telephone instructions from superiors—has survived resiliently in a kind of “glass shelter,” sustained by merely declaratory, formal legal provisions. In order to eliminate this practice, post-socialist countries have continuously focused on judicial reform, and this challenge has not bypassed us. Whereas in the past the judiciary was dependent on the party and the state, today this dependency has merely changed its form and shifted to other actors. Research indicates that these new sources of dependence often include individuals involved in judicial appointments, judges of higher courts, and Chief Judges. The reasons for this lie, first, in the proliferation of informal networks; second, in the absence of clear selection criteria or transparency as to how candidates are evaluated; and third, in the failure to give due weight to the substantive results of selection processes. This entrenched situation erodes judges’ confidence in their ability to act independently and gives rise to a “system of dependency”.

It is time for us to break free from this dependency mentality. Sufficient legal grounds for acting independently have been established through the

constitutional amendments and the Law on the Judiciary. Therefore, there should be no room for illegal actions to influence judicial nominations and promotions from political and high judicial authorities.

From now on, the path for promotion will remain open to judges who are professionally competent, highly skilled, and ethically upright. At the same time, the reputation of the judiciary as a whole depends on each judge. Certain incidents within the judicial system have demonstrated that “one bad apple spoils the whole bunch,” underscoring that the actions of a single judge can affect the standing of the entire system. Such situations must not be allowed to recur.

Judicial independence cannot thrive without economic guarantees. According to the Rule of Law Index, Mongolia currently ranks 57th globally. For comparison, countries like Russia, Ukraine, and Turkey, which ranked below Mongolia, allocate an average of \$14 per capita annually for judicial budgets. Mongolia allocates only \$7 per capita, half of the average.

“... From now on, the path for promotion will remain open to judges who are professionally competent, highly skilled, and ethically upright. At the same time, the reputation of the judiciary as a whole depends on each judge....”

In terms of budget allocation, these countries allocate 65% to salaries, 11% to building maintenance, 7% to operational costs, 4% to digitization, 1% to training, and 12% to other expenses. However, in our country, the amount spent on capital expenditures and buildings in the court budget has been less than 1 percent of the court's budget in recent years.

Excessive budgetary and financial constraints not only disrupt the normal functioning of the courts but, more importantly, harm the quality, accessibility, and effectiveness of judicial services provided to citizens and the public.

We need to redefine our notion that the budget of the judiciary merely covers salaries and furniture. Instead, we should see it as an investment in the citizens who rely on the courts. Recognizing the courtroom and court facilities as the final points for citizens to meet with judges and lawyers to resolve their legal issues is crucial.

Pursuant to the law and the Resolution of the Parliament dated 13 May 2016 on “Re-approving the Number of Judges,” a total of 724 judges

should be serving at the courts of first instance, appellate courts, and the Supreme Court. However, as of today, 205 judicial positions remain vacant.

In this context, despite the shortage of judges, the courts resolved a total of 62,000 cases in 2016, whereas in 2020 they adjudicated 89,000 cases. By comparison, the total number of resolved cases increased by 43 percent. As a result, a judge of a first instance court has been deciding, on average, one case every 1.5 days—each case involving the livelihoods and legal interests of numerous individuals who have filed or are subject to complaints and claims—thereby pushing the workload far beyond the limits of human capacity.

“... We need to redefine our notion that the budget of the judiciary merely covers salaries and furniture. Instead, we should see it as an investment in the citizens who rely on the courts...””

Furthermore, the judiciary is currently facing a severe shortage and crisis in administrative and professional staff. Due to inadequate budgetary and financial resources for judicial human resource policy, and extremely low remuneration for judges’ assistants and court clerks, the courts have been unable to retain qualified professionals capable of working sustainably under heavy workloads. Instead, the judiciary has increasingly functioned as a training and apprenticeship platform for lawyers who subsequently move on to work as attorneys or in the private sector. It is undeniable that this shortage of personnel adversely affects the quality and effectiveness of judicial proceedings, which, in turn, undermines public trust in the judiciary.

The failure to ensure adequate economic and budgetary guarantees for judicial independence is essentially attributable to deficiencies in proper budget policy. At the same time, it must be acknowledged that the state budget is, to a certain extent, constrained by the country’s level of economic development and financial capacity. Therefore, while it is necessary to take measures to allocate and increase funding for areas suffering from acute shortages, it is also appropriate to seek progressive and cost-saving approaches, going forward, taking into account the prevailing economic conditions.

“... It is undeniable that this shortage of personnel adversely affects the quality and effectiveness of judicial proceedings, which, in turn, undermines public trust in the judiciary...””

In foreign countries, the practice of reducing costs by outsourcing certain judicial functions has become increasingly widespread in recent years. For example, in European countries, cost-saving measures through the outsourcing of services such as judicial information technology, cleaning, training, archiving, and maintenance to the private sector increased by 10 percent when comparing figures from 2018 with those of 2012.

In the preparation and approval of the judicial budget, it is essential to take such international experience into account. At the same time, the State should address the most pressing infrastructure issues faced by courts operating in extremely cramped and inadequate premises, while also paying due attention to improving judicial efficiency. It is hoped that the executive and legislative branches will abandon the habitual practice of reducing or cutting the judiciary's budget and, instead, place investment in judicial information technology and digitalization at the center of state policy priorities going forward.

Two. The uniform application of law is essential in the development of the law.

Countries acknowledge the increasing intersection between the legislative, executive, and judicial branches in modern times. Accordingly, by clearly identifying and properly defining the areas and issues of interaction among the branches of state power, an appropriate direction can be established for ensuring the independence of the judiciary.

In recent years, significant changes in the relationship of these branches have become evident. For instance, legislative and executive institutions now work more collaboratively to respond to public concerns while simultaneously implementing reforms to ensure the sustainable independence of the executive branch. Alongside this phenomenon, there has been a significant change in the judiciary. For instance, the volume of cases brought before the courts has steadily risen, the number of laws applied by the judiciary has significantly increased, and as the powers of the executive branch have expanded, the number of appeals to the courts regarding the activities of administrative bodies has increased. Also, at a time when the number of laws and regulations is increasing and rapidly changing, if the systematization of legal concepts and information is not taken into account, the principle of legal certainty will be challenged. Moreover, on certain occasions, officials of the legislative and executive branches have

unilaterally and without sufficient grounds interpreted final and binding court decisions, thereby undermining public trust in the judiciary.

In such circumstances, the judicial branch, in seeking to define its principled relationship with the other two branches of government, has at times found it necessary to publicly declare its position to safeguard judicial independence. However, as each branch of state power maintains its autonomy and operates within the system of checks and balances—which inherently sets limits on their mutual interactions—such phenomena have become common in democratic societies. The experiences of both Mongolia and foreign countries clearly demonstrate this reality.

Institutions exercising state power must interact in a balanced manner while preserving their independence and, at the same time, contribute to legal development with due regard to constitutional values and the fundamental interests of the nation. In particular, state policy should be directed toward recognizing, ensuring, and protecting, as a priority, the well-being of the country and its citizens, as well as their rights and freedoms. Accordingly, the shared responsibility of the branches of government lies in guaranteeing and safeguarding human rights and contributing to national development, which necessitates that all branches of state power work in a coordinated manner while maintaining their respective independence.

“... Institutions exercising state power must interact in a balanced manner while preserving their independence and, at the same time, contribute to legal development with due regard to constitutional values and the fundamental interests of the nation...”

The principle of separation of powers, where the parliament passes laws, the government enforces them, and the judiciary applies them in specific cases, should no longer be viewed merely as a passage from one point to another. Instead, it must be understood as the principle of proportionality, where parliament improves legislation based on the practice of the judiciary. This means that, under the principle of the separation of powers, the branches of government are not to “turn their backs on one another,” but rather to place the outcomes of their respective functions into mutual circulation and, ultimately, to exercise their

powers independently for the benefit of the country and in the interest of legal development.

Regarding judicial practice, the digital publication of court decisions provides an opportunity to see where there are overlaps, inconsistencies, and conflicts within existing laws when applied to specific cases. In essence, judicial activity should serve as a foundation for Mongolian legal development, but today, despite over 380,000 court decisions being publicly accessible in digital archives, these resources remain underutilized in improving legislation and ensuring the country's legal development.

“... The principle of separation of powers, where the parliament passes laws, the government enforces them, and the judiciary applies them in specific cases, should no longer be viewed merely as a passage from one point to another. Instead, it must be understood as the principle of proportionality, where parliament improves legislation based on the practice of the judiciary...”

The electronic database is currently used only to a limited extent, primarily for academic and research purposes, which is insufficient. In essence, improving the diversification of this comprehensive database and ensuring its continued use by the executive and legislative bodies in the process of reviewing and refining legislation would not only be beneficial to the country's legal development but would also be a necessary undertaking.

On the other hand, there is a lack of mechanisms to ensure the uniform application of laws in court decisions. Under the new law on the Judiciary, certain guidelines and methodologies have been established to ensure uniform application of law. First, the Supreme Court must resolve inconsistencies in the application of law by reviewing specific cases through the review procedure. Second, ensure the uniform application of law by interpreting the law based on judicial practice, thereby upholding the principle of legal certainty.

In doing so, first, there is a need for the legal reasoning underlying cases decided through supervisory review to be based not only on the particular case at hand, but also on research that is capable of serving as a precedent for the application of law in other similar cases. In order to fulfill this function, the Supreme Court has begun and is implementing reforms from the outset in its working methods, approaches, and organizational practices. For example, instead of assigning the task solely to the reporting judge, all members of the judicial panel now examine each case individually,

and research requests are submitted to the Judicial Training, Research, and Information Institute on issues necessary for adjudicating the case. Through such measures, the quality of decisions at the cassation level and the uniform application of the law are being ensured. This, in turn, will help move away from entrenched practices reflected in terms such as “reporting judge” and “reviewing judge,” and will facilitate the substantive implementation of the constitutional principle that “courts at all levels shall adjudicate cases collectively.”

Second, as a result of the current judicial reform, the work of interpreting laws—which had been stalled for a decade—has been revived within defined limits. Article 25.8.4 of the Law on the Judiciary of Mongolia provides that the Supreme Court shall issue official statute interpretations for uniform application of law, based on court decisions and judicial practice. Accordingly, the Supreme Court carries out the task of interpreting laws solely based on judicial decisions and practice.

“... Moving away from entrenched practices reflected in terms such as 'reporting judge' and 'reviewing judge' will help facilitate the substantive implementation of the constitutional principle that 'courts at all levels shall adjudicate cases collectively...”

An official statute interpretation is assessed and deliberated through a broad range of content, including legal system affiliation, leading and competing theories and doctrines, comparative research, relevant international treaties and interpretations, and precedent decisions of foreign courts. When such an interpretation is issued, it will not be limited merely to ensuring uniformity in the application of law in adjudication, but will also create conditions conducive to upholding the

“... When an official statute interpretation ... is issued, it will not be limited merely to ensuring uniformity in the application of law in adjudication, but will also create conditions conducive to upholding the principle of legal certainty in the activities of all state bodies that apply the law and render decisions...”

principle of legal certainty in the activities of all state bodies that apply the law and render decisions.

According to the Supreme Court’s practice of statutory interpretation, from 1992 to 2005, the number of resolutions interpreting the law was issued on average 5-6 times a year, while from 2006 to 2010, this number sharply increased to an average of 17 resolutions per year.

This surge in abstract legal interpretations by the Supreme Court has drawn criticism for blurring the principle of separation of powers and encroaching on the independence of the legislature.

These concerns have been addressed in the newly enacted Law on the Judiciary, which has clarified the principles and framework for judicial interpretation. Moving forward, the Supreme Court will base its interpretations solely on judicial decisions and practices.

Three. Reforms in case procedural laws are required to improve the quality of judicial services.

Under the Constitution, judges, as the sole subjects exercising judicial power, have the duty to ensure citizens' right to bring cases before the courts, to protect rights and freedoms from violation, and to provide high-quality judicial services to society and the public. This constitutes a judge's fundamental mandate and responsibility to society.

The long-term development policy of Mongolia, "Vision-2050," sets the goal of establishing a "citizen-centered judicial system" to be implemented during the 2021-2030 period. The actions to achieve this goal are set to start in 2021, and the recent amendments to the Constitution have laid the foundation for achieving this goal. In the coming decade, we must focus all our attention on creating a "citizen-centered court". It means providing high-quality judicial services to citizens.

1/ The quality of judicial proceedings is not an immeasurable concept. It should be defined, measured, and evaluated.

The Law on the Judiciary of Mongolia includes several provisions about the "quality of judicial proceedings." However, we have lacked a consistent understanding of what constitutes the quality of judicial proceedings and the criteria by which it should be measured.

Some countries have already developed specific criteria to define the quality of judicial proceedings. For instance, Finland implemented a large-scale research project titled "Evaluating the quality of court proceedings. Principles and alternatives of quality indicators" between 1999 and 2005. The results of this project have been widely recognized globally.

Additionally, in 2016, the European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe adopted a document titled "Measuring the

quality of judicial systems.” This document evaluates the “quality of case management”, “quality of court decisions”, and “quality of judicial services.” It emphasizes the importance of defining quality indicators and standards for the judiciary.

Therefore, we should view the quality of judicial proceedings comprehensively, starting with simple concepts such as “treating participants with care and respect for human dignity” and extending to aspects like “court proceedings”, “court decisions”, “case processing time”, “judge qualifications and skills”, “case management”, and “organization”. The issue of the quality of judicial proceedings, as reflected in the Law on the Judiciary of Mongolia, will undoubtedly require further in-depth study over time and extensive deliberation involving not only judges but also court users and service recipients.

“... Therefore, we should view the quality of judicial proceedings comprehensively, starting with simple concepts such as “treating participants with care and respect for human dignity” ...”

One of the primary means of improving the quality of judicial proceedings lies in enhancing the quality of case management and adjudication processes within the courts.

2/Transformative reforms to the case procedural laws are essential to ensure citizens' right to file lawsuits in court and the protection of their rights through the judicial process.

By introducing bold reforms into procedural legislation governing criminal, civil, and administrative proceedings—taking into account the specific features of each—there is a real opportunity to regulate and resolve many issues that are currently pressing and awaiting solutions.

It is a common phenomenon that in the prolonged process of legal proceedings, citizens spend significant time and money, losing peace of mind, which leads to dissatisfaction with the services provided by the judicial and legal institutions. Therefore, reforms to procedural laws must be grounded in principles that are human rights–centered, respectful of participants, and efficient in terms of time and cost.

Citizens turn to legal institutions intending to have their disputes resolved as “smoothly,” “without delay,” and “accurately” as possible. However, it should never be the case that, by seeking legal redress, they

instead experience greater delays, lose more time, and encounter additional inconvenience. Two key factors contribute to this situation.

It's no secret that there are lawyers who provide clear, truthful explanations of the legal procedures to their clients and obey laws, while others intentionally create unnecessary delays and postpone hearings.

“... reforms to procedural laws must be grounded in principles that are human rights-centered, respectful of participants, and efficient in terms of time and cost...”

Therefore, it is necessary, without delay, to amend procedural laws to put an end to situations in which parties to a case and attorneys abuse their procedural rights, endlessly prolong proceedings, and cause harm to citizens and to the legal system as a whole in terms of time, financial costs, and psychological well-being.

Furthermore, given that the number of civil cases is increasing by approximately 20 percent annually, there is a need to introduce reforms to

“... there is a need to introduce reforms to the Civil Procedure Law aimed at categorizing claims by value ... resolving low-value disputes through simplified and time-efficient procedures ... in light of the advancing era of digitalization...”

the Civil Procedure Law aimed at categorizing claims by value; providing citizens, where the parties consent, with the option to resolve low-value disputes through simplified and time-efficient procedures; and improving the submission and evaluation of electronic evidence in judicial proceedings in light of the advancing digitalization era. In

addition, it is appropriate to expand the use of simplified procedures and mediation mechanisms.

Accordingly, we hereby express our readiness, as courts and judges, to proactively and in a leading manner share our practical experience with authorized legislative initiators and to actively participate in reforms of procedural laws to address the pressing issues at hand.

3/ The policy for the development of the judiciary should focus on establishing and strengthening a citizen-centered judicial system.

Article 5, section 5.11 of the Law on the Judiciary of Mongolia states that “The judiciary shall have a development policy, it should be developed by the General Council in line with legislation, and after consulting the Supreme Court and the Government, shall submit it to the State Great Khural”. While there are many aspects of judicial development to discuss, I

would like to express my position on the use of information technology and artificial intelligence, as it's highly important in the development of the judiciary. It is hoped that the newly established Judicial General Council will promptly roll up its sleeves and commence work on developing the judiciary's development policy.

Artificial intelligence can be used to assist judges in improving the quality of judicial proceedings, reducing the court's workload, and enhancing the predictability of court decisions.

It is believed that the time has come to use artificial intelligence to increase openness and transparency, to take the management of the court's workload to a new level. However, this must be done in a scientifically grounded manner, respecting the fundamental human rights principles, ensuring transparency, safety, and carrying it out in stages.

European countries are beginning to use artificial intelligence in their judicial systems at various levels and in various areas.

The European Council's "European Commission for the Efficiency of Judiciary" adopted the "Ethical Charter on the use of artificial Intelligence in judicial systems and their environment" in 2018. This document outlines the principles to follow when using AI in the judiciary and emphasizes the importance of a gradual introduction of AI in the judicial system. It categorizes the uses of AI into levels such as "areas to be encouraged", "areas requiring cautious approach", "areas where scientific research results should be considered", and "areas requiring special attention", with appropriate recommendations provided.

"... It is believed that the time has come to use artificial intelligence to increase openness and transparency, to take the management of the court's workload to a new level ... This must be done in a scientifically grounded manner, respecting the fundamental human rights principles, ensuring transparency, safety, and carrying it out in stages. ..."

It is seen that there is a need and opportunity to use artificial intelligence in the judicial system of Mongolia. With over 380,000 publicly available court decisions in the system, enhancing their use, search, and application through AI could "ensure uniform application of the law", eliminate the situation where court decisions become "unexpected phenomena", and "enable citizens to predict decisions for their disputes" and thus "decide whether to file a lawsuit", and to the extent possible, reduce the court's workload.

As this is not a task that can be completed overnight, it is appropriate to begin, from now on, the gradual introduction of artificial intelligence into the judicial system. To this end, the “Judicial Development Policy” should incorporate provisions on ethics, principles, phases of implementation, financial and budgetary planning, allocation of human resources, and the involvement of judicial institutions in the use and application of artificial intelligence within the judiciary.

4/ Establishing courts based on a circuit principle and specialization is an effective way to improve the accessibility and quality of judicial services and manage human resources efficiently.

Article 48, section 1 of the Constitution of Mongolia allows the establishment of courts on a circuit basis and through specialization.

In the future, when establishing courts on a circuit basis or increasing the number of specialized courts, it is necessary not only to take into account the size of the territorial jurisdiction, population, and the type and volume of cases and disputes adjudicated, but also to be guided by the principles of ensuring citizens’ right of access to the courts and delivering judicial services in a prompt, accessible, high-quality, and efficient manner.

Currently, the establishment of courts in Mongolia is too small, with judicial appointments aligned with the exact number of judges required in each court, and in many cases, judicial vacancies are not announced or are delayed, which has become a common issue.

As a result, when a judge is unable to preside due to any valid reason, such as illness, personal circumstances, or recusal, there is often a shortage of judges to form the required panel to resolve cases. It leads to delays in case proceedings and temporary assignments of judges to courts with insufficient court panels. Such practices create challenges for citizens in accessing judicial services and generate irregular costs for the state budget. Due to the compromised principle of court establishment, there is a case where there are six Chief Judges for 18 judges in some provinces.

“... when establishing courts on a circuit basis or increasing the number of specialized courts, it is necessary ... to be guided by the principles of ensuring citizens’ right of access to the courts and delivering judicial services in a prompt, accessible, high-quality, and efficient manner ...”

All these circumstances must be taken into account when establishing courts on a circuit basis. In doing so, the principle of delivering accessible, close, timely, and efficient judicial services to citizens should not be compromised.

Mongolia first established specialized courts in the field of administrative cases 17 years ago and has since accumulated substantial experience in this regard. The global trend towards the establishment of specialized courts is evolving gradually rather than abruptly. For instance, in Europe, the number of general jurisdiction courts per 100,000 people decreased from 1.23 in 2016 to 1.08 in 2018, while specialized courts increased from 0.75 per 100,000 people to 0.81 during the same period.

In the future, taking into account the relative workload of courts in adjudicating civil and criminal cases, it would be appropriate to establish courts specialized in resolving the predominant types of disputes, or to implement the existing legal provisions that allow for the establishment of specialized chambers within courts.

Four. We recognize that the judicial system needs leadership, initiative, and accountability.

Terms such as “new” and “innovative” courts and judges are increasingly associated with the functioning of international and foreign judicial systems. These developments have a decisive impact on meeting international standards related to the economy, investment, free trade, and trust, as well as on fostering within society a legal culture and awareness that respects and enforces contracts in commercial and business relations. At the same time, they serve as a starting point for legal reforms that support economic growth. In parallel, the continuous enhancement of judges’ professionalism and skills is a key factor in strengthening public trust in the courts. To meet this need, the Judicial Training, Research and Information Institute, serving the entire judiciary, has been duly established under the auspices of the Supreme Court.

It should also be recognized that one of the foundations for increasing public trust in the courts lies in the attitude and sense of responsibility with which we, as judges and legal professionals, approach our work. At the same time, it must be acknowledged that public perceptions of the judiciary are not uniform. They depend on multiple factors, including judicial independence, individual judicial accountability, and the overall transparency of the court

system, which in some respects may have competing and even opposing effects. This tension arises because reforms aimed at strengthening judicial independence may undermine accountability, while measures designed to enhance accountability may, conversely, weaken independence, and initiatives to promote transparency may also have adverse effects on independence. Therefore, judicial independence, accountability, and transparency must be assessed within a framework of balanced interdependence, and substantive reforms are required to redefine and strengthen public trust in the judiciary.

Each court needs to improve its services and manage its workload by introducing innovative initiatives tailored to its specific circumstances that others can learn from and adopt, ultimately increasing public trust in the

“... judicial independence, accountability, and transparency must be assessed within a framework of balanced interdependence, and substantive reforms are required to redefine and strengthen public trust in the judiciary ...”

judiciary. For example, by examining the effectiveness of preliminary hearings, identifying their underlying causes and conditions, and implementing appropriate management measures at each level, including at the level of individual courts, it is necessary to define the role and functions of case flow managers. Through such organizational measures, each court

should work to eliminate the repeated—and in some cases excessively prolonged—postponement of hearings in civil and administrative cases.

Every level of the court has a management structure, including the Conference of Justices, Chief Judges, and the Presiding Judge of the Chamber. Their function, apart from issues under the Judicial Disciplinary Committee, is to ensure accountability and proper organization of their respective courts and judges.

The mandate of the Conference of Justices includes reviewing the quality and effectiveness of judicial proceedings, overall case flow management, and supervisory information based on judicial practice and statistical data, as well as establishing internal court organization and procedures, unless otherwise provided by law. Within this framework, it is necessary to use the Conference as a permanent and functioning mechanism for regularly listening to feedback from court users—citizens as well as attorneys and lawyers who are regular users of court services—conducting ongoing self-assessment, pursuing improvements, and

continuously seeking, discussing, and implementing ways to enhance the quality of judicial services.

The initiative and proactive engagement of Chief Judges play a crucial role in strengthening the reputation of the judiciary. In the European Union, the Consultative Council of European Judges—an advisory body on matters relating to judicial independence, impartiality, and competence—adopted important recommendations on 10 November 2016 concerning the role and functions of the Chief Judge. These recommendations emphasize the Chief Judge’s functions related to representing the court, relations with other judges of the same court, and court administration.

In particular, the recommendations underline that, in performing his or her duties, a Chief Judge must at all times give due attention to safeguarding and protecting both the independence of individual judges and the institutional independence of the court. They further stress that the Chief Judge’s interactions with other state bodies require caution and restraint, and that it is essential for the Chief Judge to lead by example in limiting any actions that could exert undue influence on judicial activities.

The Law on the Judiciary has strengthened internal judicial democracy by granting judges the right to elect their Chief Judges and Presiding Judges of the Chamber within first instance and appellate courts. As a result, the role of Chief Judge has shifted from a “boss” to a “leader”. The activity and initiative of the Chief Judges are important in further enhancing the reputation of the judiciary.

It is essential to understand that if we approach a responsible task irresponsibly, we will be considered to have actively participated in a severe threat to judicial independence and the impartiality of judges.

“... has strengthened internal judicial democracy by granting judges the right to elect their Chief Judges and Presiding Judges of the Chamber ... has shifted the role of Chief Judge from a “boss” to a “leader”. The activity and initiative of the Chief Judges are important in further enhancing the reputation of the judiciary...”

Finally, judicial reform is not a one-time issue. In addition, judicial reform is a broad concept that encompasses the entire role of the judiciary in society. Since it is impossible to include all the relevant content in this speech, the main focus was on the role of the judiciary in “judicial reform”.

I extend my best wishes for the realization of the rule of law in Mongolia and the development of a fair judicial system that earns the trust of its citizens. I wish you success in your work, good health, and happiness in your life.

—oOo—