

# ШҮҮХИЙН ШИНЭЧЛЭЛИЙН СОРИЛТ, ЧИГ ХАНДЛАГА



*Нийт шүүгчийн  
хоёрдугаар  
чуулганд  
танилцуулсан  
илтгэл*

(2023 оны 09 дүгээр  
сарын 28-ны өдөр)



*Илтгэлийн дүрс бичлэгийг  
QR код уншуулж үзнэ үү*

Монгол Улсын нийт шүүгчийн II чуулганд хүрэлцэн ирсэн хүндэт зочид, эрхэм шүүгчид, мэргэжил нэгт хуульчид Та бүхний энэ өдрийн амар амгаланг айлтгая.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд тусгагдсан шинэ зохицуулалтын дагуу бид хоёр жилийн дараа ийнхүү дахин уулзаж ололт амжилт, сорилт бэрхшээлээ хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүрэгт нийцүүлэн хэлэлцэхээр цугларсан байна.

Анхдугаар чуулган болсон 2021 он бол Ковидын цар тахлын мөчлөг дуусаагүй байсан үе. Хэдий тийм ч Ажлын хэсэг чуулганаа амжилттай зохион байгуулж, шүүгчид чуулгандаа ач холбогдон өгөн өндөр ирцтэй оролцож, товлосон асуудлуудаа хугацаандаа хэлэлцэн шийдвэрлэж байсан.

Цар тахлын хүнд үе дуусаж шүүхийн үйлчилгээ хэвийн байдалд орсон хэдий ч бидэнд санаж явбал зохих сургамжууд үлдээжээ. Юуны өмнө шүүхийн үйлчилгээг тасралтгүй, шуурхай хүргэхэд цахимжилтын шинэ арга, хэлбэр ашиглах боломжтойг нотлон харууллаа. Үүний зэрэгцээ

шүүгчид бусдын адил, хүнийхээ хувьд эрүүл байх хэрэгцээ, шаардлага тулгарч байлаа. Давчуу, агааргүй орчинд, илүү цагаар удаан ажиллаж байгаагийн үр дагавраар шүүгчид, ажилтнууд цар тахлын үед олноор өвдсөн. Тодруулбал, 2021 онд шүүгчийн эрүүл мэндийн даатгалын 247 тохиолдол, 2022 онд 194 тохиолдол бүртгэгдсэн.

Бүтээмжтэй, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэхийн эхлэл нь шүүгч өөрөө эрүүл, мэнд байх явдал юм. Шүүгчийн биеийн төдийгүй сэтгэл зүйн эрүүл мэнд анхаарлын төвд байх асуудал мөн. Иймд 2024 онд эрүүл мэндийн урьдчилан сэргийлэх үзлэгийг шүүгч нарын хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлан чанартай зохион байгуулах, сэтгэл зүйн зөвлөгөө авах нууцлал хангагдсан, үр өгөөжтэй тогтолцоо бүрдүүлэх чиглэлээр идэвх санаачилга гаргах шаардлага байна.

Илтгэлийнхээ гүн рүү орохоос өмнө өнөөдөр бидний чуулах нөхцөлийг бүрдүүлж, техник, зохион байгуулалтыг ханган ажилласан чуулганы Ажлын хэсэг болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд нийт шүүгчийн өмнөөс талархал илэрхийлье!

*“... Бүтээмжтэй, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэхийн эхлэл нь шүүгч өөрөө эрүүл, мэнд байх явдал юм. Шүүгчийн биеийн төдийгүй сэтгэл зүйн эрүүл мэнд анхаарлын төвд байх асуудал мөн. ....”*

Эрхэм шүүгчид ээ,

Одоогоос дөрвөн жилийн өмнө Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хөрс суурин дээр Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль шинэчлэн батлагдсан.

Хууль хэрэгжсэнээс хойших хоёр жилийн хугацаанд шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын тогтолцооны шинэчлэл хийгдэж энэ чиглэлээрх зохицуулалтын хэрэгжилт хангагдлаа. Шүүхийн захиргааны төв байгууллагын бүрэлдэхүүн бүрэн томилогдож, Шүүхийн сахилгын хороо шинэчлэн байгуулагдаж, Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн өрхөө татаж, үүдээ нээлээ.

Дараагийн шатанд шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалт, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанар, шуурхай, хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах зорилгод нийцсэн процессын хуулийн шинэчлэлийн асуудлууд хүлээгдэж байна.

Шүүхийн шинэчлэл аяндаа, урсгалаар хийгдэх ажил биш. Аливаа шинэчлэл хүний идэвх санаачилга, зүтгэлээс амжилт олдог. Тиймээс хуулийн бичвэрийг ойлгох асуудал нэг хэрэг, харин түүнд амь оруулж

хэрэгжүүлэх нь удирдлагын манлайлал, хамтран зүтгэгчдийн ойлголцол, байнгын хичээл зүтгэл шаардах ажил.

Тэдгээр ажил бүрийг нэг илтгэлд багтаан танилцуулах боломжгүй тул ойрын хугацаанд хамаарах буюу дараагийн III чуулган хүртэлх хугацаанд үр дүн гаргавал зохих заримыг энд тухайлан хөндье.

### НЭГ. ЭХЛЭЛИЙГ ЭРГЭН ЦЭГНЭХЭД

Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга үйлчилж эхэлснээс хойш хоёр жил гаруйн хугацаа өнгөрлөө. Энэ чуулган хийсэн ажлаа эргэн цэгнэх, эргэцүүлэх, илүү сайжрах арга замаа тодорхойлох боломж бүрдүүлж байна.

*“... Шүүхийн шинэчлэл аяндаа, урсгалаар хийгдэх ажил биш. Аливаа шинэчлэл хүний идэвх санаачилга, зүтгэлээс амжилт олдог. Тиймээс хуулийн бичвэрийг ойлгох асуудал нэг хэрэг, харин түүнд амь оруулж хэрэгжүүлэх нь удирдлагын манлайлал, хамтран зүтгэгчдийн ойлголцол, байнгын хичээл зүтгэл шаардах ажил. ....”*

Баттай дурдаж болох дараах үр дүнтэй Та бүхэн санал нийлэх болов уу гэж бодож байна.

- Эрх зүйн орчин тодорхойгүйгээс 10 гаруй жил зогсоод байсан хууль тайлбарлах ажил гацаанаас гарч хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн алхмуудыг Улсын дээд шүүх авч, тайлбарууд гарч эхэлсэн;
- 30 жилийн хугацаанд шүүхийн захиргааны янз бүрийн загвар нэвтрүүлж үзсэн Монгол Улсын хувьд шүүхийн захиргааны бие даасан загварыг анх удаа нэвтрүүлж, энэ нь өмнөх загваруудаас олон давуу талтайг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үйл ажиллагаа таниулж байна;
- шүүгчийн хариуцлагын асуудлыг авч үзэх хараат бус, бие даасан институт бүрдсэн нь шүүх сахилга, ёс зүйтэй байх итгэлийг иргэдэд бодитой төрүүлнэ;
- шүүхийн өөрийн удирдлага өргөжих эхлэл ажлууд хийгдсэн;
- Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнгээс шүүн таслах ажиллагаанд шаардлагатай судалгаа, мэдээлэл боловсруулах ажлыг зохион байгуулаад зогсохгүй судлаач-шүүгчдийг хуульд заасан журмын дагуу эрдэм шинжилгээний ажил эрхлэх нөхцөл бүрдүүлж эхний тайлангууд нийтлэгджээ. Мөн шүүгчийн сургалтын цахим системийг хөгжүүлж хэрэглээнд

нэвтрүүлсэн нь шүүгч ажлын байран дээрээ хөгжих боломжийг нэмэгдүүлсэн юм;

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилгаар шүүхийн стандартын шаардлага хангасан барилга байгууламжтай болох эхний алхам хийгдэж, Улсын дээд шүүхийн барилгын ажлын зураг төсөл бэлтгэгдээд байна. Цаашид энэ стандартыг бүх шатны шүүхэд хэрэгжүүлэх ажлыг өргөн хүрээнд зохион байгуулах боломж нэмэгдэнэ;
- Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангах талаар шинэлэг заалтууд тусгагдсаны нэг нь шүүхийн шийдвэрийг хураангуйлж энгийн, ойлгомжтой хэллэгээр иргэдэд хүргэх зохицуулалт. Энэ заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргын хамтарсан тушаалаар Ажлын хэсэг байгуулагдан ажиллаж, жишиг болохуйц эхлэл ажлуудыг амжилттай хийлээ. Энэхүү ажил нь хэрэг маргааны талаарх бодит мэдээллийг олон нийтэд хүргээд зогсохгүй, иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, нийгмийн үнэт зүйлийн чиг баримжаанд эергээр хувь нэмрээ оруулах ач холбогдолтой;
- Түүнчлэн, энэ хугацаанд бид гадаад харилцаагаа тэлж, туршлага хуваалцах боломжоо өргөтгөх арга хэмжээ авлаа. Тухайлбал 2023 онд Европын Холбооны ТВНИНГ буюу хөгжлийн ижилсэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх болсноор шүүхийн шинэчлэлийн үр дүнг өсгөх, шүүхэд евро стандартыг нэвтрүүлэх нөхцөл бүрдэж байна. Монгол Улсын дээд шүүх, Ерөнхий шүүгчийн хувиар эл ажлыг хэмжигдэхүйц тодорхой үр дүнд хүргэнэ гэдгээ илэрхийлье.

Ийнхүү хууль батлагдсанаас хойших хоёр жилийн хугацаанд шүүхийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан хаагч бүр хувь нэмэр оруулж эдгээр үр дүнг бүтээлцсэн юм.

Бид хийж гүйцэтгэсэн ажлуудаа тодотгохоос гадна анхаарч сайжруулах, улам эрчимжүүлэх шаардлагатай дараах асуудлыг ярих ёстой.

**1/ Шүүгчийн дутуу орон тоо, ажлын өндөр ачаалал ужгирсан асуудал хэвээр байна.**

Шүүгчийн ажлын хэтийдсэн ачаалал олон асуудал дагуулах болсныг хоёр жилийн өмнөх чуулганы үеэр бид хэлэлцэж байсан.

Өнөөдөр ч дахин ярихаас өөр аргагүй байгаа нь харамсалтай. Хоёр жилийн өмнө бүх шатны шүүхэд нийт 512 шүүгч ажиллаж байсан бол одоо 516 шүүгч ажиллаж байна. Энэ хугацаанд шинээр, нөхөн болон дээд шатны шүүхэд нийт 66 шүүгч томилогдсон.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн орон тоог 2022 онд 37, 2023 онд 57-оор тус тус нэмэгдүүлж сонгон шалгаруулалт зарласан ч шалгалтад оролцогчдын дунджаар 15 хувь нь тэнцэж, зарласан сул орон тооны нөхөн бүрдүүлэлт дунджаар 49.8 хувьтай байгаа нь цаашид хэрэгцээтэй орон тоонд хүрэхэд нэлээд хэдэн жилийн хугацаа орж болзошгүй байна.

Гэтэл шүүхэд ирэх хэрэг маргааны тоо жил бүр өссөөр байна. 2022 оны байдлаар дүүргийн эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн нэг шүүгчид ногдох хэргийн тоо 115 байгаа нь өмнөх оноос 17.7 хувиар, дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн нэг шүүгчид оногдох хэргийн тоо 435.1 байгаа нь өмнөх оныхоос 34.8 хувиар өссөн.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасны дагуу шүүгчийн ажлын ачаалал тооцох шалгуур үзүүлэлт болон шүүгчийн зохист ачааллыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл баталсан нь хэтийдсэн ажлын ачааллыг шийдвэрлэхгүй ч, өдөр тутам илүү цагаар ажиллаж буй шүүгчийн хөдөлмөрлөх эрхийн зөрчлийг арилгах шалгуур болох ёстой.

Цаашид нэмсэн орон тооны хэмжээгээр нөхөн бүрдүүлэлт хийгдэхгүй, хуульчдаас шүүгчийг шилж олох ажил дорвитой урагшлахгүй байгаагийн цаад учир шалтгаан, нөхцөлийг судалж, шаардлагатай арга хэмжээ авч, зайлшгүй тохиолдолд хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах санал боловсруулж хүргүүлэх боломжийг эрэлхийлэх шаардлага байна.

Тухайлбал, шүүхэд шилдэг хуульчдыг татахад шүүгчийн цалин хөлсний эдийн засгийн үнэ цэнэ хуулийн салбарын бусад цалингийн тогтолцоотой өрсөлдөхүйц байж чадахгүй байгаа нь үнэн.

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад дөнгөж 15 хувь нь тэнцэж байгаатай холбоотой Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэнг Академи болгон үйл ажиллагааг нь тэлэх хэтийн зорилго байна. Хүрээлэн нь Академи болсноор шүүн таслах ажиллагаанд шаардлагатай судалгаа

хийж гүйцэтгэхээс гадна шүүгч болох зорилготой хуульч нарт шаардлагатай мэргэжлийн болон ёс зүйн сургалтуудыг зохион байгуулах ажлыг хариуцан гүйцэтгэснээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж нээгдэх юм.

## **2/ Шүүгчийн аюулгүй байдал анхаарал татахаар байна.**

Орон нутагт тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн хүрэлцэхгүй байгаа байнгын тохиолдол нь адил шатны өөр шүүхийн шүүгч томилолтоор ажиллах хүндрэл үүсгэж, энэ нь байх ёстой “хэвийн үзэгдэл” мэт боллоо.

Бодит байдалд шүүгчийн томилогдон очсон газарт түр байрлах байр байдаггүй, томилолтын зардал хүрэлцээгүйгээс автомашиндаа хонох, шөнөөр замд гарах, аюулгүй байдлын шаардлага хангаагүй газарт байрлах, замд машин техник эвдрэх тохиолдол түгээмэл. Энэ нь шүүгчийн аюулгүй, хараат бус байдалд эрсдэл учруулж, шүүх хуралдаанд зохих ёсоор бэлтгэх хөдөлмөрийн буюу сэтгэл зүйн чадамж алдагдах эрсдэлийг бодитой үүсгэж байна.

## **3/ Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны буюу процессын хуулийн шинэчлэл хүлээгдэж байна.**

Өмнөх чуулганд тавьсан илтгэлдээ хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хуулиудад өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлагын талаар тухайлан дурдаж байсан. Шүүх байгуулах хуулийн саналтай холбогдуулан бага үнийн дүнтэй

*“... Орон нутагт тодорхой хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүн хүрэлцэхгүй байгаа байнгын тохиолдол нь адил шатны өөр шүүхийн шүүгч томилолтоор ажиллах хүндрэл үүсгэж, энэ нь байх ёстой “хэвийн үзэгдэл” мэт боллоо. ....”*

маргаан, мөн хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх боломжтой хэрэг, баривчлах, цагдан хорих зөвшөөрөл олгох, зөрчил шийдвэрлэх, эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх зэрэг процессын хэм хэмжээг хийдэл, эрхээ урвуулан ашиглах явдлаас сэргийлж шинэчлэх шаардлага бодитой тулгарсаар байна.

Шүүхийн тухай хуульд шүүх байгуулах асуудлыг Улсын дээд шүүхтэй зөвшилцсөн Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Засгийн газар Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх байгуулах асуудлаар Улсын дээд шүүхэд хоёр удаа санал ирүүлж, Улсын дээд шүүх тухай бүр холбогдох саналыг хүргүүлээд байна.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгагдсан шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах зохицуулалтыг хэрэгжүүлж шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд шуурхай хүргэх болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тулгамдаад буй олон асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьж байгааг Улсын дээд шүүх дэмжиж саналаа тодорхой өгсөн.

#### **4/ Шүүхийн үйлчилгээний чанар шүүгчийн болон шүүхийн захиргааны ажлаас нэгэн зэрэг хамаарна.**

Шүүхийн үйлчилгээний чанарт ахиц авчрах ажил шүүгчийн ажлаас гадна шүүхийн захиргаанаас шууд хамааралтай. Иймд шүүхийн захиргааны хөгжлийг шинэчлэлийн гадна орхих боломжгүй.

2022 оны 9 дүгээр сарын байдлаар 229 шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга ажиллаж байгаагаас 48 хувь нь нэг хүртэл жил ажилласан, 10 ба түүнээс дээш жил ажилласан шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга байхгүй байна. Үүний зэрэгцээ зарим шүүхүүдэд жилийн дотор нэг шүүгчийн туслах дунджаар 3 удаа солигдон ажиллаж байгаа тохиолдол ч байна.

Иймд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасны дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс боловсруулж Улсын дээд шүүхтэй зөвшилцсөн “Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого”-ын төсөл дэх шүүхийн захиргааны ажилтны эрх зүйн байдлыг тусгайлан тогтоох бодлого нь хэтдээ шүүхийн захиргааны албан хаагчдын тогтвортой, мэргэшсэн байдалд эерэг үр дүн авчрах ач холбогдолтой. Шүүхийн захиргааны албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг тухайлан тогтоох явдал нь “гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон шүүхийн шууд удирдлагын бус, “бие даасан шүүхийн захиргааны загвар”-ыг үр дүнтэй, зүй ёсоор хөгжүүлэхэд чухал алхам болно.

*“... Шүүхийн үйлчилгээний чанарт ахиц авчрах ажил шүүгчийн ажлаас гадна шүүхийн захиргаанаас шууд хамааралтай. Иймд шүүхийн захиргааны хөгжлийг шинэчлэлийн гадна орхих боломжгүй. ....”*

Шүүхийн захиргааны байгууллагад мэргэжлийн дадлага хийж шалгалтад оролцох эрх олж авах боломжтой ажлын байр байхгүй нь мэргэшсэн захиргааны ажилтан бэлтгэх бодлогод сөргөөр нөлөөлж буй. Шүүгч төрийн тусгай албан хаагчид хамаардаг, харин туслах, нарийн бичгийн дарга болон захиргааны бусад албан хаагчид нь гүйцэтгэх засаглалын албан хаагчдад зориулсан зохицуулалт, цалингийн сүлжээнд хамрагдаад явж буйг эргэн харах шаардлагатай байна.

Шүүхийн захиргааны үндсэн чиг үүргийн нэг бол шүүн таслах ажиллагааг хэвийн явуулах нөхцөлийг хангахад оршдог. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2020 оны 76 дугаар тогтоолоор шүүхийн Тамгын газруудад 1878 шүүхийн захиргааны ажилтан ажиллахаар орон тоо батлагдсан. Гэвч 2022 оны байдлаар 1355 ажилтан ажиллаж, 523 ажилтны орон тоо дутуу байна. Сул байгаа орон тооны 47.8%-ийг шүүгчийн туслахын ажлын байр эзэлж буй.

*“... Шүүхийн захиргааны албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг тухайлан тогтоох явдал нь “гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон шүүхийн шууд удирдлагын бус, “бие даасан шүүхийн захиргааны загвар”-ыг үр дүнтэй, зүй ёсоор хөгжүүлэхэд чухал алхам болно. ....”*

2022 оны байдлаар анхан болон давж заалдах шатны 116 шүүхийн 41 Тамгын газарт нийт 454 шүүгчийн туслах ажиллаж байгаагийн 230 нь хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлөө аваагүй байна. Ирэх оноос эдгээр албан хаагчдад төрийн захиргааны албан хаагчдад тавигдах шаардлага дээр нэмэгдээд тус зөвшөөрлийг заавал авсан байх шаардлага тавих хуулийн зохицуулалт үйлчилснээр хүний нөөцийн хомсдол улам нэмэгдэх эрсдэл бий болсон.

Шүүхийн захиргааны хүний нөөцийн хомсдол иргэдийн зөрчигдсөн эрхээ зохих ёсоор сэргээлгэх, шүүхийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлөх, цаашлаад шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл буурахад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн нэг мөн.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл УИХ дээр удаж буй, яаралтай батлуулах шаардлагатай, төрийн бус байгууллага, компанийн хуулийн зөвлөх хуульчаар дадлагажсанд тооцогддог бол шүүх хуралдааны нарийн бичиг тооцогддоггүй хуультай байгааг хууль тогтоогч анхаарах нь зүйтэй.

## **5/ Улсын дээд шүүхийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах чиг үүргийн тухайд**

Хяналтын шатны шүүхийн хянан хэлэлцэх хэргийн хүрээг 2023 онд өргөтгөсөн явдал нь шүүхийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх явцдаа хянаж сайжруулсан, практик хэрэгцээнд тулгуурлан хийсэн ажил боллоо. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5.б заалтыг өөрчлөн найруулж, 25.7.5.г заалтыг нэмснээр “хуулийг Улсын дээд шүүхийн тогтоолоос өөрөөр хэрэглэсэн, эрх зүйн шинэ ойлголт, эсхүл хууль хэрэглээг тогтооход зарчмын хувьд нийтлэг ач

холбогдолтой” хэргийг Улсын дээд шүүх хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх болсон юм.

Ингэснээр “эрх зүйн тодорхой байдлын зарчим” шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд улам бэхжиж, Монгол Улс шүүхийн хяналтын холимог загварыг хүлээн зөвшөөрөх хандлагад улам төвлөрлөө.

### **Хяналтын шатны шүүхийн ачаалал огт буураагүй, нэмэгдсэн**

Хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх хэргийн хүрээг шүүхийн тухай хуулиар нэрлэн зохицуулснаар хүлээн авах гомдлын төрөл цөөрсөн мэт боловч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа зохион байгуулалтын хувьд өргөжсөн. Тухайлбал, хяналтын

*“... “эрх зүйн тодорхой байдлын зарчим” шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд улам бэхжиж, Монгол Улс шүүхийн хяналтын холимог загварыг хүлээн зөвшөөрөх хандлагад улам төвлөрлөө. ....”*

журмаар гаргасан бүхий л гомдлыг Улсын дээд шүүхийн холбогдох танхимын бүх шүүгчид нэг бүрчлэн судалж, танхимаараа хэлэлцдэг болсон. Гомдол бүхий хэргүүдийг тухайн танхим хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулснаар зарим гомдол, түүний үндэслэл, холбогдох хэргийг хоёр удаа хянан хэлэлцэх ажиллагааг явуулж байгаа. Өнгөрөгч 2022 онд Улсын дээд шүүхийн танхимууд давхардсан тоогоор 112 өдөр гомдлын буюу Танхимын нийт шүүгчийн хурал, 179 өдөр хяналтын шатны шүүх хуралдаан явуулж, нийт 291 өдрийн хуралдаан зохион байгуулсан ба давхардсан тоогоор 5650 хэргийн гомдол болон холбогдох шүүхийн шийдвэрийг хэлэлцсэнээс бид бодит тоон мэдээллийг харж болно.

Түүнчлэн шүүн таслахаас бусад ажиллагаа, тухайлбал Нийт шүүгчийн хуралдаан, Шүүгчдийн зөвлөгөөний статистикаас үзвэл 2016-2020 он хүртэл 5 жилийн хугацаанд Монгол Улсын дээд шүүхийн Нийт шүүгчийн хуралдаан 7 удаа, Шүүгчдийн зөвлөгөөн 15 удаа зохион байгуулагдсан бол шинэ Шүүхийн тухай хууль үйлчилж эхэлсэн 2021, 2022 онд Нийт шүүгчийн хуралдаан 24 удаа, Шүүгчдийн зөвлөгөөн 14 удаа зохион байгуулагдсан байна. 2022 онд гэхэд Улсын дээд шүүхийн Нийт шүүгчийн хуралдаан 13 удаа товлогдож 51 асуудлыг, Шүүгчдийн зөвлөгөөн 7 удаа товлогдож 12 асуудлыг тус тус хэлэлцэж шийдвэрлэжээ.

"Хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах", "улс төрийн намын бүртгэл хөтлөх", "хууль тогтоомжид заасан эрх зүйн баримт бичгүүдийг

боловсруулж батлах", "хуулийн төсөлд албан ёсоор санал өгөх" зэрэг шүүн таслахаас бусад цар хүрээ өргөнтэй чиг үүргийг Улсын дээд шүүх хэрэгжүүлж байна.

Өмнө нь шүүхийн урьд гаргасан шийдвэрийг дараа дараагийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд агуулгын хувьд de facto харгалздаг байсан ч тэр нь хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг ерөнхий нэг хүрээнд зангидах байдлаар хязгаарлагддаг байсан (эх газрын эрх зүйн *Jurisprudence Constante* зарчим).

Шинэчлэлийн хүрээнд хийгдсэн зохицуулалтаар хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр нь шүүгчид ижил төстэй маргааныг шийдвэрлэхэд (*Ratio Decidendi*) заавал харгалзах, хэрэглэгдэх хууль зүйн ач холбогдлыг олсон (нийтлэг эрх зүйн тогтолцооны *Stare Decisis* зарчим).

"Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг нэмэгдүүлэх" энэхүү зохицуулалт нь шүүгч, хуульчдаас "шүүхийн", тэр дундаа "хяналтын шатны шүүх"-ийн практикийг өргөн хүрээнд судлах, хянан шийдвэрлэж буй хэрэгтэй төсөөтэй тогтоолыг зөв тодорхойлох чадварыг шаардаж байгаа. Энэ тал дээр Монгол Улсын дээд шүүх идэвхийлэн ажиллаж 2021 оноос хойших хяналтын шатны шүүхийн тогтоолуудыг олон хувьсагчаар задалж, цахим сан бүрдүүлэх, улмаар шүүхийн шийдвэрийг өндөр нарийвчлалтайгаар хайх, олж авах боломжийг бүрдүүлж байна. Хэргийн хөдөлгөөний цахим системийг боловсронгуй болгох шинэ программын техник, эдийн засгийн үнэлгээнд уг функцийг суулгах, хэрэглээг нь олон хүнд нээлттэй болгохоор тусгасан.

“... Шинэчлэлийн хүрээнд хийгдсэн зохицуулалтаар хяналтын шатны шүүхийн шийдвэр нь шүүгчид ижил төстэй маргааныг шийдвэрлэхэд (*Ratio Decidendi*) заавал харгалзах, хэрэглэгдэх хууль зүйн ач холбогдлыг олсон. ....”

Түүнчлэн, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах хүрээнд Монгол Улсын дээд шүүхээс шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн хуулийн хэд хэдэн албан ёсны тайлбар гаргасан нь хэм хэмжээний агуулгыг нэг мөр ойлгох, шүүхийн процессыг хүний эрхийг хамгаалах, хүндрэл чирэгдлийг бууруулах хэрэгцээнд улам нийцүүлэх алхам болж байна. Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга үйлчилж эхэлснээс хойш Дээд шүүх материаллаг болон процессын хуулийн 40 орчим зүйл, хэсгийг албан ёсоор тайлбарласан 14 тогтоол гаргасан.

Эдгээр тайлбар, түүний үндэслэл болсон шүүхийн практик нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хувьд процессын хуулиудыг сайжруулан батлах "эх сурвалж", "үзэл баримтлал" хийгээд агуулгын хувьд "түшиц" болох онол практикийн ач холбогдолтой юм.

Мөн "Хялбаршуулсан журмаар эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралдааны дэг, журам болон шүүхийн шийдвэр боловсруулах журам, аргачлал", "Хүний сэтгэцэд учирсан хор уршгийг арилгах, нөхөн төлүүлэх төлбөрийн жишиг аргачлал"-ыг баталсан нь хүний эрхийг хамгаалах, шүүхийн процессыг хөнгөвчлөх ажилд ач холбогдолтой.

**ХОЁР. ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН,  
ШҮҮГЧИЙН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫГ  
АНХААРАЛ СУЛТГАЛГҮЙ,  
СЭРЭМЖЛЭН ХАМГААЛЖ БАЙХ  
ШААРДЛАГАТАЙ**

*"... Эдгээр тайлбар, түүний үндэслэл болсон шүүхийн практик нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хувьд процессын хуулиудыг сайжруулан батлах "эх сурвалж", "үзэл баримтлал" хийгээд агуулгын хувьд "түшиц" болох онол практикийн ач холбогдолтой. ...."*

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал бол нэг удаа бүрэн хангагдаад төгсдөг биш, нийгмийн хувьслыг дагасан шинэ сорилтуудаас тогтмол хамгаалах шаардлагатай, үргэлжилсэн ухагдахуун юм. Цааш цаашдын чуулганд ч энэ талаар тулгарсан сорилт, даван туулах арга замыг байнга хэлэлцэн анхаарах шаардлагатай.

**1/Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал, хариуцлагын тогтолцоог хэмжиж, сорилт, даван туулах чадамжийг тодорхойлдог байх шаардлагатай.**

"Шүүгчийн хараат бус байдал" нь аливаа хэрэг маргааныг хөндлөнгийн нөлөөнөөс ангид шударгаар шийдвэрлэх баталгаа болдог бол "шүүхийн бие даасан байдал" нь тухайн нийгэмд шударга ёсны систем зүй ёсоороо ажиллах, нийгэмд эрх зүйт ёс дээдлэгдэх, иргэд асуудал зөрчилдөөнөө шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрмэлзэлтэй болох баталгаа юм. Энэ утгаараа бие даасан шүүх эрх мэдэл нь улс орны хөгжлийн системд зайлшгүй шаардлагатай эрх зүйн ухамсар, соёлын амин чанарыг тээж явдаг төдийгүй эрх мэдлийн тэнцлийг хангах замаар тусгаар тогтнолыг бэхжүүлэх багана нь болдог.

*“... Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал бол нэг удаа бүрэн хангагдаад төгсдөг биш, нийгмийн хувьслыг дагасан шинэ сорилтуудаас тогтмол хамгаалах шаардлагатай, үргэлжилсэн ухагдахуун юм. ....”*

Нийгмийн өмнө хүлээсэн энэхүү хариуцлагаа бид ямагт ухамсарлаж, шинжлэх ухаанч, оновчтой арга зүйгээр нөхцөл байдлаа тодорхойлж ажиллах шаардлагатай. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хэмжиж тодорхойлдог жишиг олон улсад цөөнгүй. Rule of law индекс

боловсруулж нийтэлдэг World Justice Project 2006 оноос хойш эрх зүйт ёсны индексийн хүрээнд энэ талын хэмжилтийг хийж эхэлсэн бол Шүүх Эрх Мэдлийн Зөвлөлийн Европын Сүлжээ (European Network of Council for the Juriciary) 2022-2023 оны шүүхийн бие даасан байдал, хариуцлага, шүүн таслах ажиллагааны чанарын талаарх судалгааны тайлангаа өнгөрөгч 6 дугаар сард нийтэлсэн. Энэ жишгийг нэн даруй нэвтрүүлж бие даасан, хараат бус байдал, түүнтэй салшгүй холбоотой "хариуцлага, чанар"-ын асуудлыг хэмжиж тодорхойлох ажлыг эхлүүлэх нь зүйтэй.

Rule of law 2022 оны индексээр Монгол Улсын эрх зүйт ёсыг дээдэлж буй үзүүлэлт нэг байраар ухарч 140 улсаас 62-т жагсахдаа “хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүй бус нөлөөлөл” гэсэн шалгуураар иргэний хэрэгт 0.47, эрүүгийн хэрэгт 0.38 оноотой болсон нь олон улсын ба бүсийн дунджаас хавь доогуур үнэлгээ юм. Иргэний хэрэгт олон улсын болон бүсийн дундаж 0.52 байгаа бол, эрүүгийн хэрэгт олон улсын дундаж 0.47, бүсийн дундаж 0.48 байна. Сүүлийн жилүүдэд төрийн эрх мэдлийн тэнцэл, шүүхийн бие даасан байдалд тулгарч буй эрсдэл нэмэгдэх үзэгдэл дэлхийн 40 гаруй оронд ажиглагдаж байна. Аль ч улсад шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь шүүхийн үйл ажиллагааны суурь, тулах багана тул аливаа шинэчлэл, хөгжлийн эхлэх цэг, үргэлжлэх нуруу нь болох учиртай.

**2/Шүүх иргэдийг бодит мэдээллээр хангах гол "эх сурвалж" тул энэ ажлаа шуурхай хийж, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэлийг тогтмол нэмэгдүүлж байх ёстой.**

Шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчныг сайжруулж, шүүгчдийн өөрийн удирдлагыг хуульчилсан нь сайшаалтай боловч эрх зүйн бус аргаар мэдээлэл, харилцааны технологийн боломжид тулгуурлан хэрэг маргааныг нэг талын өнцгөөс ташаа мэдээлэх, шүүхийн талаарх олон нийтийн ойлголт, үнэмшлийг

“харлуулах”, иргэдэд таалагдаагүй үйл явдал, улс төрийн асуудлыг шүүхээс шалтгаалсан мэтээр ойлгуулах явдал хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр тогтмол явах боллоо.

Үүнд зарим тохиолдолд хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шүүх, шүүгчид мэдээллээ тухай бүр, энгийн ойлгомжтой өгөх үүргээ биелүүлэхгүй байгаа шалтгаан ч нөлөөлж байгааг бид хүлээн зөвшөөрч, анхаарах ёстойг шүүгчдэдээ сануулъя.

Гагцхүү эрх зүйт ёс, хууль дээдлэх зарчимд суурилан хэрэгт цугларсан нотлох баримтын хүрээнд хуулиар тогтоосон иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь шүүхэд оногдсон үүрэг юм.

Тиймээс шүүгч “ямар үндэслэлээр” тухайн шийдвэр гаргаснаа олон түмэнд энгийн ойлгомжтой байдлаар, шуурхай таниулж байх хуульд тусгагдсан боломжийг идэвхийлэн ашиглаж байх нь зүйтэй. Шүүхийн үйл ажиллагааны талаарх албан ёсны мэдээллийг шүүхээс нь нэн тэргүүнд авдаг байх соёл, практик тогтоход шүүгчид бид өөрсдөө чухал үүрэгтэй юм шүү.

Зарим хөндлөнгийн судалгааны байгууллагаас гаргасан 2021 оны Монгол Улсын “шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл”-ийн үзүүлэлт 53.17 хувьтай гарсан нь гадаад улсуудтай харьцуулахад бас ч доогуурт тооцогдохооргүй судалгаа гарчээ.

*“... Гагцхүү эрх зүйт ёс, хууль дээдлэх зарчимд суурилан хэрэгт цугларсан нотлох баримтын хүрээнд хуулиар тогтоосон иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь шүүхэд оногдсон үүрэг юм ....”*

Тухайлбал, Эдийн засаг хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагын гишүүн 38 орны эл үзүүлэлтийн дундаж нь 54% (2014) байсан бол Европын консулын Евростатын хэмжилтээр Европын холбооны уг үзүүлэлт 2017 оноос хойш 54 хувьтай байсан ба 2021 онд 53 хувьтай тодорхойлогджээ.

Хэрэг маргааныг хэнээс ч хараат бусаар шийдвэрлэж, нийгэм дэх шударга ёсыг тогтоох системийн үндсэн баталгаа болохын хувьд шүүх, шүүгч аль нэгэн байр суурийг хүчтэй илэрхийлэх, аливаа мэдээллийн орон зайд идэвхтэй оролцох боломж хязгаарлагдмал байдгийг хэвлэл, мэдээлэл, олон нийтийн байгууллагууд анхаараасай гэж хүсэж байна.

## **ГУРАВ. ШҮҮХИЙН ӨРСӨЛДӨХ ЧАДВАРЫГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ НЬ МОНГОЛ УЛСЫН ШҮҮХИЙН ХӨГЖЛИЙН УРТ ХУГАЦААНЫ ЗОРИЛТ БОЛОХ УЧИРТАЙ**

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг дотооддоо хангаж, эрх зүйн орчин, шүүхийн үр ашигтай байдлыг сайжруулан, шүүгчийн болон шүүхийн захиргааны хүний нөөцийг хөгжүүлсний үндсэн дээр шүүхийн өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлнэ. Энэхүү урт хугацааны зорилт нь шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн ахицтай нягт холбоотой.

### **1/Шүүхэд итгэх итгэлийг өндөрт авч явах шаардлага нэмэгдэж байна.**

Даяаршил, олон улсын худалдаа арилжааны өргөжилтөөс шалтгаалан олон улсад хэргийн оролцогчид маргаанаа зөвхөн дотоодын шүүхийн харьяаллаар бус, өөрсдөд нь илүү үр ашигтай, хурдан шуурхай, шударгаар шийдэх чадамжтай гэж итгэсэн шүүхээр шийдвэрлүүлэх хандлага өсөж байна. 2017 оноос 2021 оны хооронд дэлхийн улсуудын 20 гаруй хувьд шүүхийн бие даасан байдлын эрсдэл зогсолтгүй нэмэгдсэн тухай харамсалтай үзүүлэлт гарсан. Ийм үзэгдэл маргагч талууд хэргээ гадаад улсын шүүхээр хянан шийдвэрлүүлэхэд нөлөөлөх нэгэн хүчин зүйл болдог.

Тухайлбал, Сингапур, Нидерланд зэрэг улсууд газар зүйн байршлаас гадна хэргийг хараат бус, шударгаар шийдвэрлэх чадамж; шүүхийн системийн үр ашигтай, зардал, чирэгдэл багатай байдал; хүний нөөцийн мэргэшсэн, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал; эрх зүйн орчин ба шүүх, арбитрын тогтолцооны төрөлжсөн, таатай нөхцөл зэргээс шалтгаалан олон улсын тавцанд нэр хүнд өндөртэй байна. Тухайн улсын шүүх эрх мэдлийн олон талын индекс, олон улсын буюу арилжааны төрөлжсөн шүүх, арбитрын үр ашигтай, ил тод байдал, хуульч, эрдэмтэн, шүүгчдийн үйл ажиллагаа, бүтээл олонд танигдсан байх нь шүүхийн төдийгүй улс орны хувьд өндөр ач холбогдолтой байна.

*“... Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг дотооддоо хангаж, эрх зүйн орчин, шүүхийн үр ашигтай байдлыг сайжруулан, шүүгчийн болон шүүхийн захиргааны хүний нөөцийг хөгжүүлсний үндсэн дээр шүүхийн өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлнэ.....”*

### **2/Шүүхийн өрсөлдөх чадварыг тодорхой хэмжих боломжтой.**

*“Rule of law index”* нь иргэний хэрэг маргааныг шийдвэрлүүлэхэд шүүхийн хүртээмж; иргэд санхүүгийн байдлаас үл шалтгаалаад шүүхэд эрхээ хамгаалуулах боломж; шүүх хөндлөнгийн нөлөөнөөс ангид хэргийг хянан шийдвэрлэх чадамж; хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хугацаа; шийдвэр гүйцэтгэлийн үр дүнтэй байдлаар индекс тогтоодог. 2022 онд манай улсын иргэний хэрэг шийдвэрлэх ажиллагааны индекс 0.54 буюу бүсийн дундаж үзүүлэлт болох 0.58-иас 0.4 оноогоор доогуур үнэлэгдсэн. Энэ нь өмнөх оны 0.55-аас буурсан ба дэлхийн 140 орноос 65-д жагссан байна. “Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүй бус нөлөөлөл”, “шүүхийн шийдвэр үр нөлөөтэй хэрэгжих эсэх” гэсэн 2 шалгуур үзүүлэлтээр дэлхийн болон бүсийн дунджаас доогуур үнэлгээ авсан бол хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацааг үндэслэлгүйгээр хэтрүүлдэг эсэх шалгуураар Монгол Улс 0.58 гэсэн индекстэй байгаа нь олон улсын дунджаас дээгүүр үзүүлэлт бөгөөд энэ шалгуурын хувьд 140 улсаас 30-д эрэмбэлэгдсэн. Эндээс харвал бидэнд бусад үзүүлэлтээ ч сайжруулах бололцоо, хөгжүүлэх боломж, чадамж байгааг илтгэж байна.

Дэлхийн Шударга Ёсны Төсөл (World Justice Project) байгууллагын эрх зүйт ёсны индексээс гадна өөр хэд хэдэн байгууллагын хэмжилт, тайлангаас шүүхийн олон улсын тавцан дахь индекс, чадамжийг илэрхийлэх боломжтой байдаг. Дэлхийн Эдийн засгийн Чуулганы “Олон Улсын Өрсөлдөх Чадварын Тайлан”-д шүүхийн бие даасан, үр ашигтай, ил тод байдлын үнэлгээг тусгадаг бол Транспэрэнси Интэрнэшнл байгууллагын “Авлигын төсөөллийн индекс” болон АНУ-ын Өв Сангийн (Heritage Foundation) “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”-ийн шүүхийн үр ашигтай байдал, өмчлөх эрхийн хамгаалалтын индекс зэрэг нь шүүхийн үнэлгээ, нэр хүндийг илэрхийлэх үзүүлэлт болж байна.

*“... бидэнд бусад үзүүлэлтээ ч сайжруулах бололцоо, хөгжүүлэх боломж, чадамж байгаа. ....”*

Дэлхийн 198 улсын 150 гаран салбарыг хамран эрсдэлийн үнэлгээ боловсруулдаг Вериск Мапл-крофт (Verisk Maplecroft) байгууллагын “Хүний эрхийн төлөв байдал”-ын тайланд шүүхийн бие даасан байдал хамгийн өндөр эрсдэлтэй байгаа улсуудаас онцлох улсууд төвлөрч нэрлэгддэг бөгөөд Монгол Улсын шүүх нэрлэгдэж байгаагүйг дуулгах хэрэгтэй.

### **3/Хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхэд шүүхийн цахимжилт өндөр түвшинд хөгжсөн байх шаардлагатай.**

Шүүхийн шинэчлэлийн хүрээнд хамгийн их анхаарал хандуулж байгаа асуудлын нэг. Хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг цахимаар явуулах, хиймэл оюун ухааны тусламжтай эрх зүйн тодорхой байдлыг нэмэгдүүлэх, шүүхийн ачаалал, хэргийн оролцогчдын чирэгдлийг бууруулах зэрэгт шүүхийг цахимжуулах ажил өндөр ач холбогдолтой. Ялангуяа шүүхийн үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлснээр шүүхийн болон захиргааны ачаалал, иргэдийн явдал, зардлыг үлэмж хэмжээнд бууруулах боломжтой. Тухайлбал, ачаалал өндөртэй зарим дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх 2021 онд давхардсан тоогоор 35,178 иргэнд шүүхийн үйлчилгээг үзүүлсэн байх ба үүнээс 75.3 хувь нь шүүхийн байранд биечилж, үлдсэн хувь нь бусад хэлбэрээр үйлчлүүлсэн бол шүүхийн байранд биечлэн ирж үйлчлүүлсэн хэргийн оролцогч талуудын 44 хувь нь нэхэмжлэлийн хувь гардаж авах, эрх үүргээ тайлбарлуулах, хэргийн материалтай танилцах, зарим тохиолдолд зөвхөн баримтад гарын үсэг зурахаар шүүхийн дуудсанаар хүрэлцэн ирж үйлчлүүлжээ. Төрөөс бүрдүүлэх нотлох баримтыг төрийн цахим мэдээллийн сүлжээгээр дамжуулан бүрдүүлэх, шүүх цахим нотлох баримтыг хүлээн авч үнэлэх явдлыг хөгжүүлэх, сайжруулах хэрэгцээ улам нэмэгдэж байна.

*“... шүүхийн байранд биечлэн ирж үйлчлүүлсэн хэргийн оролцогч талуудын 44 хувь нь нэхэмжлэлийн хувь гардаж авах, эрх үүргээ тайлбарлуулах, хэргийн материалтай танилцах, зарим тохиолдолд зөвхөн баримтад гарын үсэг зурахаар шүүхийн дуудсанаар хүрэлцэн ирж үйлчлүүлжээ. ....”*

Манай улсын шүүхийн байгууллагад хэрэглэдэг системүүд нь “хоорондоо” болон төрийн ХУР, ДАН систем, цагдаа, прокурорын байгууллагад хэрэглэгддэг системүүдтэй огт уялдаа холбоогүй, цаасан суурьтай, гар ажиллагаатай хэргийн хөдөлгөөнийг удирдаж байгаагаас шалтгаалан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа удаашрах, иргэдэд төрийн үйлчилгээг хүргэхэд

чирэгдэл учруулсаар байна.

Шүүхийн цахимжилтыг эрчимжүүлэх ажлын хүрээнд төсвийн хүрэлцээгүй байдлаас үл шалтгаалан шаардлагатай тоног төхөөрөмжийн нөөцийг олон улсын ба гадаадын байгууллага, сангийн тусламжтай бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулж байна. Тухайлбал, Монгол Улсын дээд шүүх БНСУ-ын Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны

Агентлагийн (Койка) дэмжлэгтэйгээр бүх шатны шүүхийн техник, төхөөрөмжийг шинэчлэх 11 сая долларын хөрөнгө оруулалт бүхий төслийн ТЭЗҮ-г боловсруулж хүргүүлээд байна.

Шүүхэд дэвшилтэт цахим системийг нэвтрүүлснээр орон зай, цаг хугацаанаас үл хамааран хэргийн оролцогчид ухаалаг гар утас, таблет, суурин компьютер ашиглан тухайн цахим системд хандаж, нэхэмжлэл гаргах, тэмдэгтийн хураамж төлөх, хэргийн материалтай танилцах, хариу тайлбар гаргах, нотлох баримт гаргаж өгөх зэргээр шүүхийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх юм. Энэхүү систем нь хуурамч бичиг баримт илрүүлэх функцтэй, хэргийн оролцогч мөн эсэхийг Biometric /нүүр таних аргачлал/ өгөгдлөөр таних, OCR буюу оптик тэмдэгт таних функцтэй, зургаас текст рүү хөрвүүлэх, баримт бичгийн доторх бүтэц, засвар орсон эсэхийг шалгах, мөн ХУР, ДАН зэрэг системээс хэргийн оролцогчийн иргэний бүртгэлийн /төрд байгаа/ мэдээллээс авч харьцуулалт хийх, шалгах ажиллагааг хийх чадвартай байх зэрэг технологийн шаардлагуудыг тусгаад байна.

Шүүхийн цахимжилтын асуудал Алсын хараа 2050 болон Шүүхийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан, чухал зорилт болохыг тэмдэглэн хэлье.

**Анхаарал тавьсанд баярлалаа, чуулганы үйл ажиллагаанд амжилт хүсье.**

-----oOo-----

## CHALLENGES AND TRENDS IN JUDICIAL REFORM

---



*Speech presented at  
the Second Assembly  
of all Judges*

(September 28<sup>th</sup>,  
2023)



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

---

Distinguished guests, esteemed judges, and fellow members of the legal profession attending the Second Assembly of all Judges — I extend my greetings and best wishes to you all.

Based on the new regulations outlined in the Law on the Judiciary of Mongolia, we are meeting again after two years. In this Assembly, we have gathered to discuss our achievements and challenges in accordance with the functions established by law.

The first Assembly, held in 2021, took place while the COVID-19 pandemic had not yet fully subsided. Even so, the Task Force successfully organized the Assembly, with judges attaching due importance to the meeting and participating with a high attendance rate, and all agenda items were discussed and resolved within the scheduled timeframe.

Although the most difficult period of the pandemic has passed and court services have returned to normal, it has left us with important lessons. First, it demonstrated that new methods and forms of digitalization can be used to ensure uninterrupted and prompt delivery of court services. At the same time, it reminded us that judges—like everyone else—face real needs and risks relating to their health. Working long hours in cramped and poorly ventilated

environments led to a high rate of illness among judges and staff during the pandemic. Specifically, 247 cases were recorded under judges' health insurance in 2021, and 194 cases in 2022.

The foundation of productive and efficient service is the judge's own health and well-being. Not only physical health, but also mental and psychological health, must remain a priority. Therefore, in 2024, it is necessary to take proactive steps to organize high-quality preventive health screenings based on judges' needs, and to establish a confidential and effective system for psychological counselling.

Before turning to the substance of my speech, I would like, on behalf of all judges, to express our gratitude to the Assembly Task Force and the Judicial General Council for ensuring the technical and organizational arrangements for today's meeting.

*"... The foundation of productive and efficient service is the judge's own health and well-being. Not only physical health, but also mental and psychological health, must remain a priority..."*

Dear Judges,

Four years ago, following the constitutional amendments, the Law on the Judiciary of Mongolia was revised and newly adopted.

Within the two years following the entry into force of the law, reforms of the institutional framework of the judiciary have been implemented: the central administrative body has been fully appointed, the Judicial Disciplinary Committee has been newly established, and the Judicial Training, Research, and Information Institute has begun operations.

In the next stage, reforms to procedural laws are expected—reforms aligned with the goals of improving the judicial system, its organization, and the quality, efficiency, and accessibility of judicial proceedings.

Judicial reform does not happen automatically, nor does it succeed by inertia. Reform succeeds through human initiative, dedication, and effort. Understanding the text of the law is one thing; bringing it to life in practice requires leadership, shared understanding among colleagues, and sustained commitment.

As it is impossible to cover all matters in a single speech, I will highlight certain issues that require attention in the near term and should produce results before the Third Assembly of all Judges.

## ONE. WE MUST REFLECT ON OUR BEGINNINGS

It has been over two years since the revised Law on the Judiciary entered into force. This Assembly provides an opportunity to review our work, reflect on our progress, and identify ways to improve further.

*“... Judicial reform does not happen automatically, nor does it succeed by inertia. Reform succeeds through human initiative, dedication, and effort. Understanding the text of the law is one thing; bringing it to life in practice requires leadership, shared understanding among colleagues, and sustained commitment...”*

I believe you will agree on the following notable outcomes:

- Steps taken by the Supreme Court to ensure the uniform application of law have revived statutory interpretation work that had been stalled for over a decade due to an unclear legal framework, and official interpretations have begun to be issued.
- After experimenting with various models of court administration for over 30 years, Mongolia has introduced an independent model of court administration, and the work of the Judicial General Council has demonstrated its advantages.
- A separate and independent institution to address judicial accountability has been established, supporting public trust in judicial discipline and ethics.
- Initial steps have been taken to expand judicial self-governance.
- The Judicial Training, Research, and Information Institute has organized research and information necessary for adjudication, created conditions for judge-researchers to conduct academic work in accordance with law, published initial reports, and introduced an online training system that expands opportunities for professional development in the workplace.
- At the initiative of the President of Mongolia, the first steps have been taken toward ensuring court facilities that meet judicial standards, and the architectural and engineering design for the building of the Supreme Court has been completed. Going forward, opportunities will expand to organize and implement this standard comprehensively across courts at all levels.
- An innovative provision on openness and transparency—summarizing court decisions in simple and understandable language—has begun to be implemented through a joint working group established by order of the Supreme Court Chief Justice and the Chairperson of the Judicial General Council. This work supports accurate public information, legal education, and positive social values.

- Furthermore, during this period, we took measures to expand our international relations and enhance opportunities for sharing experience. In particular, the implementation in 2023 of the European Union's Twinning Program, also known as the institutional development alignment program, has created favorable conditions for increasing the effectiveness of judicial reform and introducing European standards into the judiciary. As the Supreme Court of Mongolia and in my capacity as Chief Justice, I wish to affirm our commitment to delivering concrete and measurable results through this initiative.

These achievements were made possible because each institution and official within the judicial branch contributed to implementing reform.

At the same time, we must speak candidly about issues that require improvement and acceleration:

### **1/ The shortage of judges and excessive workload remains entrenched.**

We discussed at the Assembly held two years ago that the excessive workload faced by judges had begun to give rise to numerous serious consequences. Regrettably, we have no choice but to raise this issue once again today. Two years ago, a total of 512 judges were serving across all levels of courts; today, the number stands at 516. During this period, a total of 66 judges were appointed to the courts, including new appointments, replacement appointments, and appointments to higher-level courts.

The Judicial General Council increased the number of judicial positions in the first instance courts and appellate courts by 37 in 2022 and 57 in 2023, respectively, and announced selection procedures accordingly. However, on average, only 15 percent of candidates pass the examinations, and the average rate of filling the announced vacancies stands at 49.8 percent, indicating that it may take several more years to reach the number of judges actually required.

At the same time, the number of cases and disputes brought before the courts continues to increase each year. As of 2022, the number of cases per judge in district criminal first instance courts was 115, representing an increase of 17.7 percent compared to the previous year, while the number of cases per judge in district civil first instance courts was 435.1, an increase of 34.8 percent from the preceding year.

Pursuant to the Law on the Judiciary of Mongolia, the Judicial General Council has approved indicators for calculating judicial workload as well as benchmarks for a reasonable workload. Although these measures do not in themselves resolve the problem of excessive workload, they should serve as standards for addressing violations of judges' labor rights arising from routine overtime work.

Going forward, it is necessary to examine the underlying causes and conditions behind the failure to fill newly added positions and the lack of meaningful progress in recruiting judges from among practicing lawyers; to

*“... on average, only 15 percent of candidates pass the examinations, and the average rate of filling the announced vacancies stands at 49.8 percent...”*

take appropriate measures; and, where unavoidable, to explore the possibility of preparing and submitting proposals for legislative amendments. For example, it is a reality that, in attracting highly qualified lawyers to the judiciary, the economic value

of judges' remuneration is not competitive with other remuneration systems within the legal sector.

Given that only 15 percent of candidates pass the judicial selection process, there is also a long-term objective to expand the mandate of the Judicial Training, Research, and Information Institute by transforming it into an Academy. Once established as an Academy, the institution would not only conduct the research required for adjudication but would also assume responsibility for organizing the professional and ethical training necessary for lawyers aspiring to become judges, thereby creating conditions conducive to addressing this challenge.

## **2/ The safety of judges is another issue that needs attention.**

In local areas, the persistent shortage of judges or judicial panels to hear and decide specific cases and disputes has led to increasing reliance on judges from other courts of the same level being assigned on temporary duty. This practice has gradually come to be treated as a so-called “normal” occurrence.

In reality, judges assigned to such duty often have no access to temporary accommodation at their destination, and due to insufficient travel allowances, it is common for them to sleep in their vehicles, travel at night, stay in locations that do not meet basic safety requirements, or experience vehicle breakdowns while en route. These conditions pose tangible risks to judges' personal safety and independence, and create a real likelihood of undermining their physical and psychological capacity to prepare adequately for court hearings.

*"... In local areas, the persistent shortage of judges or judicial panels to hear and decide specific cases and disputes has led to increasing reliance on judges from other courts of the same level being assigned on temporary duty. This practice has gradually come to be treated as a so-called "normal" occurrence..."*

### **3/ Reform of procedural laws governing adjudication remains pending.**

In the speech delivered at the previous Assembly, the need to amend the laws governing judicial proceedings was addressed in specific terms. In connection with proposals concerning the establishment of courts, there remains a pressing need to reform procedural rules relating to low-value disputes, cases eligible for simplified procedures, authorization of arrest and detention, adjudication of administrative offences, and criminal proceedings, to eliminate legal gaps and prevent the abuse or misuse of procedural rights.

Pursuant to the Law on the Judiciary of Mongolia, which provides that the Government shall submit proposals on the establishment of courts to the Parliament based on recommendations of the Judicial General Council made in consultation with the Supreme Court, the Judicial General Council has submitted proposals on court establishment to the Supreme Court on two occasions, and the Supreme Court has, in each instance, conveyed its respective opinions.

The Supreme Court has expressed clear support for implementing the constitutional provision introduced by the amendments to the Constitution, which provides for the establishment of courts based on territorial circuits, intending to deliver judicial services to citizens more promptly and address a range of challenges currently faced in judicial proceedings.

### **4/ The quality of judicial services depends simultaneously on the work of judges and court administration.**

Progress in improving the quality of judicial services depends not only on the work of judges but also directly on the performance of court

administration. Accordingly, the development of court administration cannot be left outside the scope of judicial reform.

As of September 2022, there were 229 court clerks in service, of whom 48 percent had less than one year of experience, and none had 10 years or more of service. At the same time, in some courts, a single judge's assistant is replaced an average of three times within a year.

Therefore, pursuant to the Law on the Judiciary of Mongolia, the policy included in the draft "Judicial Development Policy", prepared by the Judicial General Council in consultation with the Supreme Court, which specifically defines the legal status of court administrative staff, is of significant importance in producing positive long-term outcomes for the stability and professionalization of court administration personnel. Clearly defining the legal status of court administrative officials constitutes a critical step toward the effective and proper development of an independent court administration model, distinct from both executive authority and direct judicial control.

*"... Progress in improving the quality of judicial services depends not only on the work of judges but also directly on the performance of court administration. Accordingly, the development of court administration cannot be left outside the scope of judicial*

The absence of positions within court administration that allow individuals to complete professional internships and qualify to sit for examinations is negatively affecting policies aimed at training qualified administrative personnel. While judges are classified as special state officials, judges' assistants, court clerks, and other administrative staff continue to be governed by regulatory frameworks and salary scales designed for executive branch civil servants—an arrangement that merits reconsideration.

One of the core functions of court administration is to ensure the normal conduct of adjudicative proceedings. By Resolution No. 76 of 2020, the Judicial General Council approved a total of 1,878 court administrative positions for court secretariats. However, as of 2022, only 1,355 administrative staff were in post, resulting in a staffing shortfall of 523 positions, of which 47.8 percent consist of judges' assistant positions.

As of 2022, a total of 454 judges' assistants were working in 41 court secretariats of 116 first instance and appellate courts, of whom 230 had not yet obtained a license to practice as lawyers. From next year, statutory provisions will take effect requiring these officials, in addition to meeting the

requirements applicable to state administrative civil servants, to hold such a license, thereby creating a real risk of further exacerbating human resource shortages.

The shortage of court administrative personnel is one of the factors adversely affecting citizens' ability to effectively restore their violated rights, undermining the quality of judicial services, and ultimately diminishing public confidence in the judiciary.

The draft Law on the Legal Status of Lawyers has remained pending before the Parliament for an extended period and requires urgent adoption. Legislators should take note of the inconsistency whereby professional experience as an in-house or NGO legal adviser is recognized, while service as a court clerk is not recognized as a qualifying legal internship under the current legal framework.

### **5/ As for the function of the Supreme Court in ensuring uniform application of the law**

The expansion in 2023 of the scope of cases subject to review by the Supreme Court represents a reform measure that was refined and improved during implementation, based on practical needs. By revising Article 25.7.5(b) of the Law on the Judiciary of Mongolia and adding Article 25.7.5(g), the Supreme Court was empowered to review, under a cassation procedure, cases in which the law was applied inconsistently with Supreme Court decisions, or which are of significant importance due to a new legal concept or the application of the law.

As a result, the principle of legal certainty has been further strengthened within judicial decision-making, and Mongolia has increasingly gravitated toward recognizing a mixed model of judicial review.

### **The workload of the cassation court has not decreased, but rather increased.**

Although the Law on the Judiciary explicitly defines the scope of cases subject to cassation review—giving the appearance that the types of admissible complaints have been reduced—the organization of cassation proceedings has expanded in practice. Specifically, all complaints filed under the cassation procedure are

*“... the principle of legal certainty has been further strengthened within judicial decision-making, and Mongolia has increasingly gravitated toward recognizing a mixed model of judicial review...”*

now individually examined by all judges of the relevant chamber of the Supreme Court and deliberated collectively at the chamber level. Furthermore, when cases subject to complaint are reviewed in cassation hearings by the respective chamber, certain complaints, their grounds, and the related cases are effectively examined twice. Concrete statistical data illustrate this reality. In 2022, the chambers of the Supreme Court, counting overlaps, held 112 days of Grand Session of the Chamber (i.e., complaint meetings) and 179 days of cassation court hearings, amounting to a total of 291 hearing days. During this period, again counting overlaps, 5,650 case complaints and related judicial decisions were examined.

In addition, statistics on non-adjudicative activities—such as the Grand Session and the Conference of Justices—show that during the five years from 2016 to 2020, the Supreme Court convened the Grand Session 7 times and the Conference of Justices 15 times. By contrast, after the new Law on the Judiciary entered into force in 2021 and 2022, the Grand Session was convened 24 times, and the Conference of Justices 14 times. In 2022 alone, the Grand Session was scheduled 13 times, during which 51 issues were deliberated and resolved, while the Conference of Justices was held 7 times, addressing 12 issues.

Beyond adjudication, the Supreme Court also performs a wide range of other functions, including issuing official statute interpretations, maintaining political party registration, drafting and approving legal instruments prescribed by law, and providing official opinions on draft legislation.

Previously, although prior judicial decisions were taken into account *de facto* in subsequent adjudication, this practice was limited to generally guiding the uniform application of law within a broad framework, consistent with the civil law principle of *jurisprudence constante*.

Under the reforms introduced, decisions of the cassation court have acquired binding legal significance for judges when resolving similar disputes, requiring consideration and application of the *ratio decidendi*, reflecting the common law principle of *stare decisis*.

This arrangement, aimed at strengthening the uniform application of law, requires judges and lawyers to conduct extensive study of judicial practice—particularly that of the cassation court—and to accurately identify precedents relevant to the cases under consideration. In this regard, the Supreme Court has been working proactively by systematizing cassation decisions issued since 2021 using multiple variables, creating an electronic database, and enabling high-precision search and retrieval of judicial decisions. The technical and economic feasibility assessment for a new program to improve the electronic case management system includes the integration of these functions and providing broad public access.

*“... Under the reforms introduced, decisions of the cassation court have acquired binding legal significance for judges when resolving similar disputes, requiring consideration and application of the ratio decidendi, reflecting the common law principle of stare decisis...”*

Furthermore, in the context of ensuring the uniform application of law, the Supreme Court has issued several official statute interpretations based on judicial decisions and practice. These interpretations contribute to a consistent understanding of legal norms and help align judicial procedures more closely with the protection of human rights while reducing unnecessary complexity and burden. Since the revised Law on the Judiciary entered into force, the Supreme Court has adopted 14 resolutions officially interpreting approximately 40 provisions of substantive and procedural law.

These interpretations, together with the judicial practice underlying them, serve as an important theoretical and practical foundation—both as a source, a conceptual framework, and a substantive reference point—for the legislative authority in further improving and enacting procedural laws.

In addition, the adoption of the “Rules and Procedures for Court Hearings and the Methodology for Drafting Judicial Decisions under Simplified Criminal Proceedings”, as well as the “Standard Methodology for Compensation and Redress for Harm Caused to Mental Health”, represents a meaningful contribution to the protection of human rights and the simplification of judicial processes.

## **TWO. JUDICIAL INDEPENDENCE AND INDEPENDENCE OF JUDGES MUST BE CAREFULLY AND VIGILANTLY SAFEGUARDED**

Judicial independence and the independence of judges are not concepts that can be fully secured once and for all; rather, they are ongoing concepts that require constant protection against new challenges arising from social transformations. Accordingly, in future assemblies as well, it will be necessary to consistently examine emerging challenges in this area and the means of overcoming them.

*“... These interpretations, together with the judicial practice underlying them, serve as an important theoretical and practical foundation—both as a source, a conceptual framework, and a substantive reference point—for the legislative authority in further improving and enacting procedural laws...”*

**1/ The independence of the judiciary, independence of judges, and the accountability framework must be measurable, and their resilience to challenges must be clearly assessed.**

The independence of judges serves as a guarantee that disputes will be resolved fairly and free from external influence, while judicial independence ensures that the justice system functions properly within society, that the rule of law is upheld, and that citizens are confident in resolving their disputes through the courts. In this sense, an independent judicial power not only embodies the essential legal awareness and culture indispensable to a country’s development system, but also constitutes a pillar that strengthens sovereignty by maintaining the balance of powers.

*“... Judicial independence and the independence of judges are not concepts that can be fully secured once and for all; rather, they are ongoing concepts that require constant protection against new challenges arising from social transformations...”*

We must constantly remain mindful of this responsibility owed to society and work to assess our situation using scientific and well-designed methodologies. Internationally, there are numerous benchmarks for measuring judicial independence and

the independence of judges. Since 2006, the World Justice Project, which develops and publishes the Rule of Law Index, has conducted such measurements as part of its index. Likewise, the European Network of Councils for the Judiciary published, in June of last year, its 2022–2023 report on judicial independence, accountability, and the quality of adjudication. It is therefore appropriate to promptly adopt such benchmarks and initiate efforts

to measure and assess independence, impartiality, and their inseparable counterparts—accountability and quality.

According to the 2022 Rule of Law Index, Mongolia's ranking declined by one position, placing 62nd out of 140 countries. Under the indicator of undue influence of the government in judicial proceedings, Mongolia scored 0.47 in civil cases and 0.38 in criminal cases—figures that are significantly below both international and regional averages. The international and regional averages stand at 0.52 for civil cases, while for criminal cases, the international average is 0.47 and the regional average is 0.48. In recent years, increasing risks to the balance of state powers and to judicial independence have been observed in more than 40 countries worldwide. In any jurisdiction, judicial independence and the independence of judges constitute the very foundation and supporting pillar of judicial activity; accordingly, they must serve as both the starting point and the sustaining backbone of any reform and development process.

**2/ As the primary source of accurate information for the public, the courts must perform this role promptly and continuously strengthen public confidence in the judiciary.**

While the Law on the Judiciary has commendably improved the legal framework for safeguarding judicial independence and has legally recognized judicial self-governance, there has been a growing tendency in the media to misuse information and communication technologies through extra-legal means. This includes presenting disputes from a one-sided and misleading perspective, “tarnishing” public perception and confidence in the courts, and portraying events or political issues that are unpopular with the public as being attributable to the judiciary.

We must acknowledge that, in some cases, this situation is exacerbated by the failure of courts and judges who adjudicated the cases to fulfil their duty to provide timely, clear, and comprehensible information. This is a matter that judges themselves must recognize and address.

The courts' duty, grounded in the principles of the rule of law and legality, is to protect civil rights and legitimate interests as defined by law, within the scope of the evidence collected in each case.

Therefore, it is appropriate for judges to actively make use of the legal opportunities to explain to the public—promptly and in clear, understandable

terms—the grounds on which their decisions are based. Establishing a culture and practice in which official information concerning judicial activity is obtained primarily from the courts themselves depends, to a significant extent, on judges' own engagement and responsibility.

According to findings published by certain independent research institutions, public confidence in the judiciary in Mongolia stood at 53.17 percent in 2021, a level that is not unacceptably low by international comparison. For instance, the average level of confidence among the 38 member countries of the OECD was 54 percent (2014), while measurements by Eurostat indicate that public confidence in the judiciary within the European Union has remained at 54 percent since 2017, and was assessed at 53 percent in 2021.

*“... The courts’ duty, grounded in the principles of the rule of law and legality, is to protect civil rights and legitimate interests as defined by law, within the scope of the evidence collected in each case...”*

As the fundamental guarantee of a system that resolves disputes independently and upholds justice in society, the judiciary and judges have limited scope to strongly express particular positions or to actively engage in the information space; we therefore ask the media, civil society organizations, and the public to be mindful of this constraint.

### **THREE. ENHANCING JUDICIAL COMPETITIVENESS SHOULD BE A LONG-TERM DEVELOPMENT GOAL OF THE MONGOLIAN JUDICIARY**

By ensuring judicial independence and the independence of judges domestically, improving the legal framework and the efficiency of the courts, and developing the human resources of both judges and court administration, the competitiveness of the judiciary can be enhanced. This long-term objective is closely linked to progress in the quality and accessibility of judicial services.

**1/ The need to maintain a high level of public confidence in the judiciary is increasing.**

As a result of globalization and the expansion of international trade and commerce, there is a growing tendency worldwide for parties to disputes to seek resolution not only within the jurisdiction of domestic courts, but also before courts they perceive as more efficient, expeditious, and capable of delivering fair and independent adjudication. Between 2017 and 2021, a troubling trend emerged whereby risks to judicial independence increased steadily in more than 20 percent of countries globally. Such a phenomenon becomes one of the factors influencing disputing parties to have their cases adjudicated by foreign courts.

For example, countries such as Singapore and the Netherlands enjoy a strong international reputation not merely due to their geographical location, but because of their demonstrated capacity to resolve cases independently and fairly; the efficiency of their judicial systems with minimal cost and procedural burden; the professionalism and recognized competence of their human resources; and the existence of a favorable and specialized legal environment, including courts and arbitration mechanisms. Multidimensional indices assessing judicial authority, the effectiveness and transparency of international or commercial courts and arbitration institutions, and the visibility and recognition of the work of lawyers, scholars, and judges are of significant importance not only to the judiciary but to the country as a whole.

*“... By ensuring judicial independence and the independence of judges domestically, improving the legal framework and the efficiency of the courts, and developing the human resources of both judges and court administration, the competitiveness of the judiciary can be enhanced. This long-term objective is closely linked to progress in the quality and accessibility of judicial services...”*

## **2/ Judicial competitiveness can be objectively measured.**

The Rule of Law Index measures judicial accessibility in civil dispute resolution; the ability of citizens to protect their rights in court regardless of financial means; the judiciary’s capacity to adjudicate cases free from external influence; the duration of judicial proceedings; and the effectiveness of decision enforcement. In 2022, Mongolia’s civil justice index stood at 0.54, which is 0.04 points below the regional average of 0.58, declining from 0.55 in the previous year and ranking 65th out of 140 countries. While Mongolia scored below global and regional averages on the indicators of undue executive influence in judicial proceedings and effective enforcement of judicial decisions, it achieved a score of 0.58 on the indicator assessing whether proceedings are subject to unreasonable delay, exceeding the

global average and ranking 30th out of 140 countries on this criterion. This demonstrates that there remains substantial potential and capacity to improve performance across other indicators.

In addition to the Rule of Law Index published by the World Justice Project, several other international measurements and reports also reflect judicial standing and capacity at the global level. The World Economic Forum's Global Competitiveness Report includes assessments of judicial independence, efficiency, and transparency, while indices such as Transparency International's Corruption Perceptions Index and the Heritage Foundation's Index of Economic Freedom—particularly indicators on judicial effectiveness and protection of property rights—serve as benchmarks of judicial credibility and reputation.

*“... there remains substantial potential and capacity to improve performance across other indicators...”*

It is also worth noting that in the Human Rights Outlook report produced by Verisk Maplecroft, which conducts risk assessments across more than 150 sectors in 198 countries, those countries where judicial independence is considered to be at the highest risk are specifically identified—and Mongolia's judiciary has never been listed among them.

### **3/ A high level of judicial digitalization is required for the adjudication of cases and disputes.**

This is one of the issues receiving the greatest attention within the framework of judicial reform. Judicial digitalization plays a crucial role in conducting adjudicative proceedings electronically, enhancing legal certainty through the use of artificial intelligence, and reducing both the workload of courts and the procedural burden on litigants. In particular, transitioning judicial services to digital formats makes it possible to significantly reduce judicial and administrative workload, as well as the time and costs incurred by citizens. For example, in 2021, certain high-workload district civil first instance courts provided judicial services, on a cumulative basis, to 35,178 citizens. Of these, 75.3 percent received services by appearing in person at court premises, while the remainder accessed services through other means. Among those who appeared in person, 44 percent did so merely to receive copies of pleadings, obtain explanations of their rights and obligations, review case files, or, in some instances, solely to sign documents at the court's request. The need to further develop and improve mechanisms for

collecting state-generated evidence through government electronic information networks, as well as for courts to accept and assess electronic evidence, is therefore increasing.

*“... Among those who appeared in person, 44 percent did so merely to receive copies of pleadings, obtain explanations of their rights and obligations, review case files, or, in some instances, solely to sign documents at the court’s request...”*

At present, the systems used within Mongolia’s courts are neither interoperable with one another nor integrated with the government’s HUR and DAN systems, nor with the systems used by police and prosecutorial authorities. As a result, case flow

management remains paper-based and heavily reliant on manual processes, which continues to delay adjudication and impose unnecessary burdens on the delivery of public services to citizens.

In intensifying judicial digitalization, efforts are being made—despite budgetary constraints—to secure the necessary equipment through assistance from international and foreign organizations and funds. For instance, the Supreme Court of Mongolia, with the support of the Korea International Cooperation Agency (KOICA), has prepared and submitted a feasibility study for a project involving an investment of USD 11 million aimed at upgrading technical equipment across all levels of courts.

The introduction of advanced digital systems within the judiciary will enable litigants, regardless of time and location, to access the system via smartphones, tablets, or desktop computers to file claims, pay court fees, review case materials, submit responses, and provide evidence—thereby significantly enhancing the quality and accessibility of judicial services. These systems are designed to include technological features such as detection of forged documents; biometric identification (including facial recognition) to verify the identity of litigants; OCR (optical character recognition) for converting images into text; verification of document structure and alterations; and the capability to retrieve and cross-check civil registration data of litigants from state databases such as HUR and DAN.

I would like to emphasize that judicial digitalization is identified as a key objective in Vision 2050 and in the policy documents on judicial development.

**Thank you for your attention, and I wish the Assembly every success in its proceedings.**

—oOo—