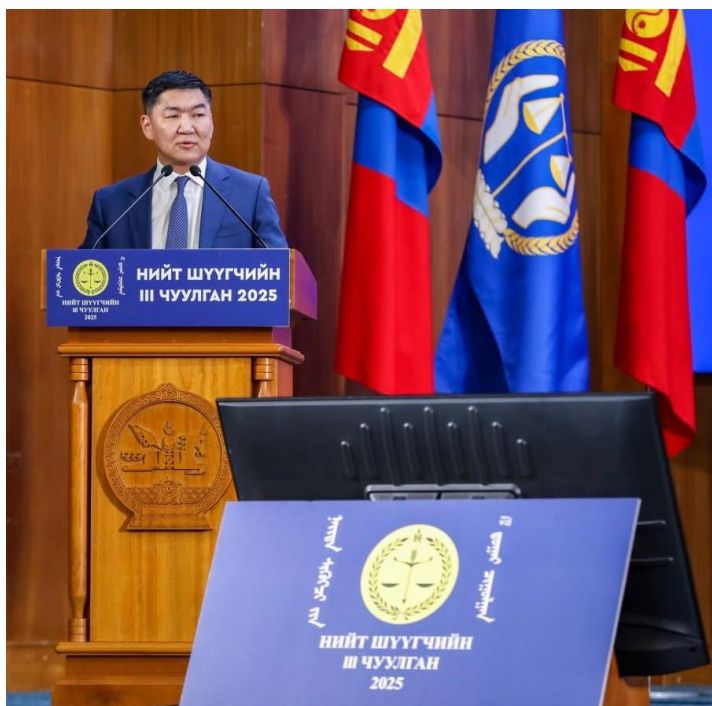


ТОГТОЛЦООНЫ ШИНЭТГЭЛЭЭС ЧАНАРЫН ДЭВШИЛ РҮҮ



*Нийт шүүгчийн
гуравдугаар
чуулганд
танилцуулсан
илтгэл*

(2025 оны 10 дугаар
сарын 09-ний өдөр)



*Илтгэлийн дүрс бичлэгийг
QR код уншуулж үзнэ үү*

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, нийт шүүгчид, Хүндэт зочид оо,

Та бүхэнд энэ өдрийн, нийт шүүгчийн III чуулганы мэндийг өргөн дэвшүүлье.

Монгол Улсын Нийт шүүгчийн чуулган бол шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд нээлттэй, ил тод байдал, дотоод ардчилал, эрх тэгш оролцоог хангах, харилцан ойлголцлыг бэхжүүлэх чухал талбар мөн.

Дөрвөн жилийн өмнө зохион байгуулсан анхдугаар чуулган Ковид цар тахлын нөхцөлд тохиосон ч бид эх орныхоо өнцөг булан бүрээс цугларч, төлөвлөсөн асуудлуудаа бүрэн хэлэлцэж шийдвэрлэсэн. Анхдугаар чуулганы онцлог нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон шинэчлэн батлагдсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн дагуу анх удаа шүүхийн өөрийн удирдлагын механизмыг нэвтрүүлсэнд орших бол Нийт шүүгчийн II чуулганаар шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх асуудлуудыг тухайлан авч хэлэлцсэн.

Чуулганаар хэлэлцсэн асуудлуудаар гарсан санал, зөвлөмжийн хүрээнд шүүхийн шинэтгэлийг урагшлуулах чамгүй ажлууд өрнөлөө.

Нэн чухал ололт бол анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн тогтолцоонд тойргийн, дагнасан шүүхийн томоохон өөрчлөлт хийгдсэн.

Анхан, давж заалдах шатны тойргийн болон төрөлжсөн 88 шүүх, тэр дундаа шинээр 2 дагнасан шүүх ажиллах болсноор шүүхийн үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг нэмэгдүүлэх, хүний нөөцөө зөв зохион байгуулах бодит боломж дээшилсэн. Цаашид Дүүргийн эрүү, иргэний хэргийн хялбар ажиллагааны шүүхийн ачааллыг зохистой түвшинд байлгах, зарим төрлийн хэргийн харьяаллыг эргэн харах, мөн ирэх оны эхний өдрөөс ажиллаж эхлэх Гэр бүл, хүүхдийн хэргийн дагнасан шүүхийн хэрэглэх процессын хуулийн шинэчлэл, байр, тоног төхөөрөмж, хүний нөөцийн сургалтын бэлтгэл ажлыг нэн яаралтай гүйцээх шаардлагатай. Энэхүү шүүхийг байгуулах явдал нь өөрсдийн эрх зүйн тогтолцоог илүү хүнлэг, боловсронгуй болгохоос гадна олон улсын өмнө өгсөн амлалтаа биелүүлж буй хэрэг мөн.

“... Монгол Улсын Нийт шүүгчийн чуулган бол шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд нээлттэй, ил тод байдал, дотоод ардчилал, эрх тэгш оролцоог хангах, харилцан ойлголцлыг бэхжүүлэх чухал талбар мөн...”

Дараагийн чухал үр үр дүн бол шүүх эрх мэдэл хөгжлийн бодлоготой байх хуулийн заалт биеллээ олж ирэх 10 жилийн Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого батлагдсанд оршино.

Уг баримт бичиг батлагдсанаар Шүүхийн хөгжил зөвхөн салбарын асуудал биш болохыг нотолж, төрийн эрх мэдлийн гурван салаа мөчир хамтран оролцохоор эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн юм. Тухайлбал, УИХ 7 зорилго, 14 зорилтод хамтран оролцохоор, Засгийн газраас ХЗДХЯ 1 арга хэмжээнд үндсэн, 31 арга хэмжээг хамтран хариуцаж ажиллахаар тусгагдсан.

Хөгжлийн бодлогыг бүхэлд нь авч үзвэл, үндсэн 7 зорилго, 16 зорилтын хүрээнд нийт 79 үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороо, Шүүхийн академи, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, бүх шүүх, түүний Тамгын газар, Монголын хуульчдын холбоо, Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо хамтран оролцохоор тусгагдсан. Одоо холбогдох байгууллагуудын дунд байнгын

ажиллагаатай ажлын хэсэг байгуулах замаар зохион байгуулалтад орж бодлогын хэрэгжилтийг хангах ёстой.

Цаашид эдгээр байгууллага хоорондын уялдаа, харилцах дүрмийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн албан ёсоор хуульчлах ажлын эхлэлийг тавих цаг ирсэн. Тухайлбал, Улсын дээд шүүхээс хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зорилгоор хүргүүлсэн саналыг УИХ-ын Чуулганаар хэлэлцэхэд УДШ-ийн төлөөлөл өөрөө уншиж сонсгох, асуултад хариулах боломжтой болох журам санаачилсан ч энэ талаар хэн ч тодорхой байр сууриа илэрхийлсэнгүй өдий хүрлээ.

“... Уг баримт бичиг батлагдсанаар Шүүхийн хөгжил зөвхөн салбарын асуудал биш болохыг нотолж, төрийн эрх мэдлийн гурван салаа мөчир хамтран оролцохоор эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн юм.”

Үүнийг парламентын дэгд тусгаж, харилцан уялдаатай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага байна.

Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлого нэг талдаа Үндсэн хууль байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдааг хангах эрх зүйн баримт бичиг. Ерөөс нийгмийн шударга ёс бол зөвхөн шүүхийн бус, төрийн бодлогын тулгуур үнэт зүйл. Тиймээс шударга ёсны тогтолцоонд шүүхээс гадна хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл, прокурор, өмгөөлөл зэрэг бусад талын оролцоог шүүн тунгааж, хуулийн хүрээнд хэн хэндээ шаардлага тавьдаг, хүлээж авдаг байх ёстой. *Нэг талаас*, эрх зүйг хөгжүүлэх, хууль зүйн практикт аливаа зөрчлийг бууруулах, эрх зүйн тодорхой байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор эдгээр байгууллага бүгд шүүхийн шийдвэрийн сан гэх **575 мянга гаруй** оюун дүгнэлттэй асар том мэдлэгийн уурхайг үйл ажиллагаандаа нягт судалдаг байгаасай.

Энгийн баримт дурдахад, 2024 оны эхний хагаст захиргааны хэргийн шүүхэд хариуцагчаар

“... Цаашид эдгээр байгууллага хоорондын уялдаа, харилцах дүрмийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн албан ёсоор хуульчлах ажлын эхлэлийг тавих цаг ирсэн.”

татагдсан **1074** этгээдийн **664** **буюу 61.6%** нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллага, албан тушаалтан байсан бол жилийн эцсийн тайлангаар **91.6%-ийг** ижил төрлийн хариуцагч эзэлсэн байна. Шүүхээр шийдвэрлүүлж буй хэргүүдэд хууль зүйн

ижил төстэй алдаа олон байдаг. Үүнийг харгалзаж, албан тушаалтнууд шийдвэр гаргахдаа шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэдэг болбол

захиргааны шийдвэр хүчингүй болж цаг алдах, хүний эрх зөрчих явдал багасна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хувьд хэрэг шүүхэд шилжихээс өмнөх шатанд хүний эрхийг баталгаатай хангахаас гадна шүүхээр шийдвэрлэгдээд гарсан хэргийн хувьд шийдвэрийн биелэлт баталгаатай хангагддаггүй байх асуудал аюулын харанга дэлдэж байна. Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлогын зорилт 2.2.Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах хүрээнд 2.2.1-т “Шүүхийн шийдвэр заавал биелэгдэх эрх зүйн орчин, тогтолцоог боловсронгуй болгоно” гэж заасан.

“... Нэг талаас, эрх зүйг хөгжүүлэх, хууль зүйн практикт аливаа зөрчлийг бууруулах, эрх зүйн тодорхой байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор эдгээр байгууллага бүгд шүүхийн шийдвэрийн сан гэх 575 мянга гаруй оюун дүгнэлттэй асар том мэдлэгийн уурхайг үйл ажиллагаандаа нягт судалдаг байгаасай.”

Сүүлийн 3 жилийн дунджаар шүүхийн шийдвэрийн биелэлт ердөө **55.54%**-тай байна. Шийдвэрийн тал нь биелэгдэхгүй байгаа явдал олон улсын жишгээс хавь доогуур үзүүлэлт. Үүнд шүүхийн шийдвэрийг баталгаажуулах арга хэмжээний биелэлт, тогтолцоог ч анхаарах ёстой.

Ялангуяа захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн биелэлт гүйцэтгэх хуудасны тоогоор 2024 онд 52.9%, 2023 онд 47.78%, 2022 онд 54.60%-тай байна. Биелэлт хангалтгүй байгаа шалтгааныг тодруулахад (1) шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн биелүүлэх талаар арга, журмын нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, (2) шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын механизм дутмаг, (3) шийдвэр гүйцэтгэгч нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтантай харилцах, шүүхийн шийдвэр биелүүлэхийг шаардахад саадтай байдаг нөхцөлүүд судалгаагаар тогтоогдсон.

Эрх зүйт ёсны ерөнхий индексээр манай улс 2023 онд **64**-т эрэмбэлэгдсэн бол 2024 онд **66**-д эрэмбэлэгдэж 2 байр ухарчээ. Дэд шалгуур үзүүлэлтээс Засгийн газар процессын ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлдөг эсэх шалгуураар эрүүгийн шударга ёсны тогтолцоонд **0.35**, иргэнийхэд **0.46** оноотой үнэлэгдсэн нь мөн л олон улсын ба бүсийн дунджаас хавь доогуур, бусад шалгуураас хамгийн их сөрөг үнэлгээ авсан.

Прокурорын байгууллагын хувьд шүүхээс буцсан хэргийн тоон үзүүлэлт анхаарал татаж байна. Зөвхөн анхан шатны шүүхийн тоон мэдээллээс

дурдахад, 2022 онд 624 хэргийг, 2023 онд 500 хэргийг, 2024 оны эхний хагаст гэхэд 454 хэргийг прокурорт буцаасан байна. Үүн дээр давж заалдах, хяналтын журмаар шийдвэрлэсэн хэргүүд нэмэгдэнэ. Цөөн биш энэ тоо хэргийг шүүхэд шилжүүлэхдээ хариуцлага алдах, шүүхэд найдаж тоомжиргүй хандах тохиолдол байх вий хэмээн санаа чилээж байна.

Ахиц дэвшил гарсан нэгэн чухал талбар бол хууль тайлбарлах ажил юм.

1992-2005 онд хууль тайлбарласан тогтоол жилд дунджаар 5-6 удаа, харин 2006-2010 онд энэ тоо огцом өсөж жилд дунджаар 17 удаа тогтоол гарч байсан.

Эрх зүйн үндэс бүрдээгүйн улмаас хууль тайлбарлах ажил 12 жил завсарласны эцэст 2022-2025 онд хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны 18 тайлбар гарсны **73 хувь** нь процессын хэм хэмжээнд хамаарч байна. Процессын хуулийн тайлбарууд нь иргэд болон холбогдох байгууллагуудтай харилцах журмыг салаа утгагүйгээр нэг зүгт хандуулснаар Шүүх болоод хууль сахиулах, Прокурорын байгууллагын өмнө иргэд ялгаварлагдахгүй, алагчлагдахгүй байх суурь зарчмыг хамгаалах алхмууд юм. Нөгөөтээгүүр шүүхийн шинэтгэлийн хүрээнд доод шатны шүүхүүд хуулийг Улсын дээд шүүхийн тогтоолоос өөрөөр хэрэглэсэн тохиолдолд хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэргийг шийдвэрлэх болсон нь хуулийн хэрэглээг нэгдмэл байлгах олон улсын холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн дэвшил байлаа. Хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах тогтолцоо ийнхүү зүгширснээр хуулийн нэгдмэл хэрэглээнд ач холбогдол өндөртэй гэж үзсэн анхан, давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг ч тодотгож судалгааны эргэлтэд оруулах зохион байгуулалтын буюу софт механизмыг хэрэгжүүлэх суурь бүрдлээ;

“... Зөвхөн анхан шатны шүүхийн тоон мэдээллээс дурдахад, 2022 онд 624 хэргийг, 2023 онд 500 хэргийг, 2024 оны эхний хагаст гэхэд 454 хэргийг прокурорт буцаасан. ... Цөөн биш энэ тоо хэргийг шүүхэд шилжүүлэхдээ хариуцлага алдах, шүүхэд найдаж тоомжиргүй хандах тохиолдол байх вий хэмээн санаа чилээж байна.”

Шүүхийн салбар дахь судалгаа, шинжилгээ хүрсэн түвшиндээ ханаж үл болох ажил.

Академик болон практик судалгаа, шинжилгээнд суурилсан шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаа нь эрх зүйн хөгжлийг түүчээлэх суурь гэдэг нь эргэлзээгүй үнэн.

Шүүхийн академиас 2021-2025 онд **229** судалгааг эрхлэн гүйцэтгэж, **155** дотоод сургалт зохион байгуулж, давхардсан тоогоор **13,441** шүүгч хамрагдаад байна. Өнгөрсөн **2** жилд **9** шүүгч судлаач шалгаран ажиллаж, **14** судалгааны тайлан нийтлүүлсэн.

Шүүгч-судлаач нар судалгааны арга зүйд суралцаад зогсохгүй өөрсдийн практик туршлагаа бусадтай хуваалцаж Шүүхийн академийн хүний нөөцийг чадавхжуулахад харилцан өгөөжөө өгч байна.

Шүүхийн гадаад харилцаа өргөжин тэлсэн.

Сүүлийн жилүүдэд АНУ, Сингапур, Япон, БНСУ, Турк, Нидерланд, Вьетнам, Люксембург, Бельги, Канад, Европын холбооны шүүх зэрэг улсын болон олон улсын Ассерийн хүрээлэн, Европын шүүхийн сургалтын сүлжээ, АНУ-ын Үндэсний шүүхийн коллеж, АНУ-ын Конгрессын Олон улсын манлайллын төв (COIL), Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (OECD), Европын холбооны Twinning төсөл зэрэг холбогдох байгууллагатай албан ёсны санамж бичиг байгуулж харилцан туршлага, мэдээлэл солилцох хөтөлбөр хэрэгжүүлээд эхлээд байна. ТВИННИНГ төслийн хүрээнд гэхэд Улсын дээд шүүх, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Шүүхийн сахилгын хороо хамтран 3 зорилт, 55 арга хэмжээг хэрэгжүүлж эхэлсэн.

“... Шүүгч-судлаач нар судалгааны арга зүйд суралцаад зогсохгүй өөрсдийн практик туршлагаа бусадтай хуваалцаж Шүүхийн академийн хүний нөөцийг чадавхжуулахад харилцан өгөөжөө өгч байна.”

Мөн 2025 оноос Канад Улсын Холбооны шүүхийн хэрэг эрхлэх газартай “Тэгш эрх, шударга ёсыг хүн бүрд” төслийн хүрээнд манай шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд 3 үндсэн чиглэлд, 5 жилийн хугацаатай хамтарч ажиллахаар болж байна.

Харилцан туршлага солилцох, шинэ ололт амжилтыг судлах хүрээнд 156 шүүгч дэлхийн 12 улсад сургалт, уулзалт, хэлэлцүүлэгт оролцлоо. Ингэснээр нэг талаар шүүгчид мэргэшил, ур чадвараа дээшлүүлж, нөгөө талаар дэлхийн тавцанд Монгол Улсын оролцоог нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулж байна.

Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа нь бие даасан, хараат бус байдлыг хангах “тулгуур”, энэ асуудалд тууштай анхаарч ирсний үр дүнд бодит ахиц гарлаа.

2024 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдрийн хуулиар ШЕЗ батлагдсан төсвийн хүрээнд цалингийн асуудлыг хэлэлцэх эрх зүйн орчин бүрдсэн. Хуулийн энэхүү өөрчлөлт нь улс төрийн институцээс эдийн засгийн хувьд хараат бус байх ардчиллын суурь зарчмын хэрэгжилтийг хангахад түлхэц болно.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүх Ерөнхий сайд байхдаа шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх зорилгоор Улсын дээд шүүхээр үйлчлүүлэх иргэдийн орчин нөхцөл, хуралдааны талбайн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан Монгол Улсын бүх шүүгчдийн сургалтыг хариуцаж буй Шүүхийн академийн үндсэн үйл ажиллагаа байр түрээсэлж, давтан, үргүй зардал гарч буйг зогсоох, төсөв хэмнэх, сургалтын баазыг өргөтгөх хүрээнд эхлүүлсэн ажил бодит ажил болж УДШ, ША Хангарьд ордонд үйл ажиллагаагаа явуулж эхлээд байна.

Үүнийг дагаад, Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх бие дааж Улсын дээд шүүх байрлаж байсан байранд орсноор маргаанаа шийдвэрлүүлэхээр ирж буй иргэдийн орчин нөхцөл сайжирлаа.

Ингэснээр улсын хэмжээнд давж заалдах шатны эрүү, иргэний хэргийн 63.2 хувийг дангаар шийдвэрлэж байсан, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрс өөр зарчим, орчин нөхцөл шаардлагатай Нийслэлийн Эрүүгийн болон Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхүүд нэг дор иргэдэд үйлчилж байсан хүндрэлийг шийдвэрлэж чадсан. Энэ бол цаашид иргэдийн шүүхээр үйлчлүүлэх нөхцөлийг сайжруулах олон ажлын дорвитой эхлэл мөн.

Эрхэм шүүгчид ээ, шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг сайжруулахад Та бүхний хувь нэмэр, манлайллын үр нөлөөг дурдмаар байна.

Улсын дээд шүүх иргэд, хэвлэл, мэдээллийн байгууллага, УИХ, ЗГ-аас шүүхийг шүүмжилж буй шалтгааныг олох, хэрхэн засах талаар дээрх байгууллагуудын төлөөллийг оролцуулсан хэлэлцүүлэг явуулж, гарсан үр дүнг Нийт шүүгчийн хуралдаанаараа хэлэлцэж, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох саналыг хууль тогтоогчид хүргүүлсэн.

Улмаар шүүхийн ил тод, нээлттэй байдлыг хангах чиглэлээр Монгол Улсын шүүхийн тухай болон процессын хуулиудад өөрчлөлт орж шүүхийн нээлттэй, ил тод байдлыг хэрэгжүүлэх зарчим, арга зам, хэлбэрийг улам тодорхой болгосон. Үүнээс хойш зөвхөн “Шүүхийн суваг” хуудсаар гэхэд 322 шүүх хуралдааныг олон нийтэд нээлттэй шууд дамжуулаад байна. Энэ бол шүүгч шийдвэрийнхээ өмнө итгэл дүүрэн зогсох, олон нийтэд бодит байдлыг нээлттэй харуулах, хуулийн гүнзгий процессын талаар иргэдэд ойлголт өгөхөд оруулж буй Та бүхний хувь нэмэр мөн. УДШ энэхүү дамжуулалтыг хүний хувийн халдашгүй байх эрхтэй зөрчилдөхгүй байх олон улсын жишигт нийцүүлэхээр ажиллаж байгаа бөгөөд удахгүй нийт шүүхүүд хэрэглэх бололцоотой болно.

Чуулганы оролцогчид оо.

Шүүхийн шинэтгэл дараагийн түвшинд гарч гүнзгийрэх ёстой. Цаашид шүүн таслах ажиллагаа зорилгодоо хүрэх арга зам буюу процессыг шударга болгох, шударга ёсыг хүн бүрд тэгш хүргэх, үүнийг илэрхийлэхүйц шийдвэрийн чанарын дэвшилд хичээл зүтгэлээ чиглүүлэхэд дараах шаардлагуудад анхаарах хэрэгтэй.

“... зөвхөн “Шүүхийн суваг” хуудсаар гэхэд 322 шүүх хуралдааныг олон нийтэд нээлттэй шууд дамжуулаад байна. Энэ бол шүүгч шийдвэрийнхээ өмнө итгэл дүүрэн зогсох, олон нийтэд бодит байдлыг нээлттэй харуулах, хуулийн гүнзгий процессын талаар иргэдэд ойлголт өгөхөд оруулж буй Та бүхний хувь нэмэр мөн.”

Нэг. Шүүн таслах ажиллагааны чанарыг хэмжих үзүүлэлт, арга зүйг шүүгчийн хараат бус байдлын зарчим болон орчин үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн хөгжүүлэх нь зүйтэй.

Өнөө цагт шүүх юуны тулд оршдогийг тайлбарлах эрх зүйт ёсны, нийгмийн шударга ёсны, менежментийн буюу үр нөлөөний, бие даасан байдлын гэсэн үзэл хандлагууд хослон оршиж байна. Шүүх хууль хэрэглэгч институт байхын зэрэгцээ хүний эрх, ардчиллын баталгаа, түүнчлэн үйлчилгээний чанар, түүнийг хэмжих шалгуур үзүүлэлт бүхий нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага гэсэн хосолмол хандлага олон улсад хөгжиж байна.

Европын Холбооны СЕРЕJ, АНУ, Финланд, Нидерланд зэрэг олон улсад шүүхийн үйл ажиллагааны чанар, үр нөлөөг үнэлдэг аргачлалыг хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал АНУ-д шүүх 5 талбарт 22 стандарт, 68 хэмжигдэхүүнээр үнэлгээ хийх аргачлал үйлчилж байна. Европын Зөвлөлийн Шүүх засаглалын үр ашгийг дээшлүүлэх Европын комиссоос 2016 онд Шүүх засаглалын чанарыг хэмжих баримт бичгийг баталж, үүнд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанар, шүүхийн шийдвэрийн чанар, шүүхийн үйлчилгээний чанарыг тус тус үнэлэхээр тусгажээ.

Анх 2021 онд шүүн таслах ажлын чанар бол үл хэмжигдэх зүйл биш хэмээн хөндөж байсан бол 2024 онд батлагдсан Монгол Улсын Шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн бодлогод энэ талаар бие даасан зорилго (№5), 2 зорилтыг тусгасан.

“... Шүүх хууль хэрэглэгч институт байхын зэрэгцээ хүний эрх, ардчиллын баталгаа, түүнчлэн үйлчилгээний чанар, түүнийг хэмжих шалгуур үзүүлэлт бүхий нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллага гэсэн хосолмол хандлага олон улсад хөгжиж байна.”

Улсын дээд шүүх хяналтын журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны онцлог, олон улсын сайн туршлагыг харгалзан ажлын чанарыг хэмжих үзүүлэлтүүдийг анх удаа тодорхойлж 2025 онд нэвтрүүлж эхлээд байна. Үүнд дараах агуулгаар үнэлгээг гүйцэтгэв:

1. Хяналтын шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэсэн, тогтоол албажсан хугацаа;
2. Хяналтын шатны шүүхэд ирсэн болон шийдвэрлэсэн хэргийн харьцаа;
3. Нэг шүүгчид оногдох ачааллын бүтэц (шүүгчид ногдох хэргийн тоо, шүүгчид ногдох доод шатны шүүхийн шүүгчдийн ба прокурор, өмгөөлөгчдийн тооны харьцаа);
4. Шүүхийн шийдвэрийг ойлгомжтой байлгах талаар авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ (шүүхийн шийдвэрийн тойм, хураангуй бичсэн тоо ба нийт шийдвэрийн харьцаа);
5. Давж заалдах тогтолцооны үр нөлөө (хэргийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэх болсон үндэслэл, хувь);
6. Шүүхийн шийдвэрийн тогтвортой байдал (доод шатны шүүхийн шийдвэрийн хэвээр үлдсэн, хүчингүй болсон, өөрчлөгдсөн байдал, үндэслэл)

7. Хэрэглэгчийн үзэл хандлага (сэтгэл ханамж)

- a. Иргэдийн судалгаа
- b. Хуульчдын судалгаа

8. Хэргийн хөдөлгөөний ерөнхий удирдлага, хяналт

Чанар, үр нөлөөний үнэлгээнээс шүүхийн ачааллыг даван туулж буй хувь, иргэдийн болон хуульчдын сэтгэл ханамж зэрэг олон талбарын мэдээллийг тодорхой хэмжиж, сайжруулах болон хэвээр хадгалах хүчин зүйлсээ рационалиар тогтоож болохоор байна. Энэ талаар бид арга зүйн хувьд бусад шүүхдээ дэмжлэг үзүүлж хамтрах боломжтой.

Шүүн таслах ажлын чанарын үнэлгээ нь шүүх, шүүхийн захиргааны үйл ажиллагааг бүхэлд нь үнэлэхэд чиглэсэн ба хэн нэгнийг тухайлан хэмжих, эсвэл шүүхийн хараат бус байдалд ямарваа хэлбэрээр халдах оролдлого биш. Харин ажлын гүйцэтгэлийн өнөөгийн дүр зургийг бүхэлд нь харуулах, анхаарах хэсгийг оношлох, цаашид хөгжүүлэх, улмаар

бодлого боловсруулахад үндэслэлтэй мэдээллээр хангах зорилготой.

“... Чанар, үр нөлөөний үнэлгээнээс шүүхийн ачааллыг даван туулж буй хувь, иргэдийн болон хуульчдын сэтгэл ханамж зэрэг олон талбарын мэдээллийг тодорхой хэмжиж, сайжруулах болон хэвээр хадгалах хүчин зүйлсээ рационалиар тогтоож болохоор байна.”

Бүх шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгчид уг чанар, нөлөөний үзүүлэлтээр тухайн шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөнд мэдээлэл хийх бүрэн эрхтэй тул цаашид та бүхнийг энэ чиглэлд идэвх, манлайлалтай ажиллана гэдэгт итгэж байна.

Шүүхийн үйл ажиллагааны чанар, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд шүүгчийн ачаалал хэтийдэн хэтрээгүй, шүүхийн төсөв нь шүүн таслах ажиллагааны онцлогт тохирсон, хүрэлцээтэй байх шаардлагатай.

Нийт шүүгчийн II чуулганы үеэр ч хөндөж байсан сул орон тооны нөхөн бүрдүүлэлт одоо ч хийгдэж чадаагүй, эсрэгээрээ ачаалал улам нэмэгдсээр байхад бодлогын ямар арга хэмжээ авч байгаа нь тодорхойгүй байна. 2016 онд Монгол Улсад 520 шүүгч ажиллаж байсан бол яг өнөөдөр 516 шүүгч ажиллаж байна. Гэтэл сүүлийн 10 жилд шүүхийн ачаалал эрүүгийн хэрэгт 130%, зөрчлийн хэрэгт 143%, иргэний хэрэгт 117%, захиргааны хэрэгт 105%-иар тус тус, дунджаар 124% өссөн

тоо ямар нэг тайлбаргүйгээр та бүхний анхаарлыг татаж, шүүмжлэлийг дагуулах тул та бүхэн дор бүрнээ дүгнэцгээх байх.

Ерөнхий орон тооны асуудал хөндөхөд, Европын улсуудад 100.000 хүн тутамд дунджаар 22 шүүгч, 12 прокурор ногддог бол Монгол Улсад 100.000 хүн тутамд дунджаар 19 шүүгч, 20 прокурор ногдож байна.

Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтын одоогийн практикт (1) шалгалтын даалгавар боловсруулахад хамтын зохион байгуулалт, мэргэжлийн оролцоо, (2) хяналт тавих тогтолцоо, (3) нэр дэвшигчийг бэлтгэх механизм тус тус байхгүй байна. Цаашид шалгалтын сорил, даалгаврын сан холбогдох бусад загвар материалыг нээлттэй түгээдэг байх, Мэргэшлийн хороо байгуулах зэргээр сул орон тооны нөхөн бүрдүүлэлтийг сайжруулах зохион байгуулалтын болон хуульд өөрчлөлт оруулах зэрэг арга замууд олон бий.

2025 оны шүүхийн төсвийг дотоодын нийт бүтээгдэхүүнтэй харьцуулж үзвэл **0.38** хувийг эзэлж байгааг хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад бага хэмжээнд тооцогдох тул төсөв баталж буй эрх мэдэлтнүүд анхаарч хараасай гэж хүсэж байна.

Шүүхийн төсвийн хүрэлцээтэй байдлыг хангах бодлогын гол чиглэл нь **нэгд**, шүүхийн үндсэн үйл ажиллагааны зардлыг дунд хугацаанд улсын төсвийн тогтвортой хувьд барих, **хоёрт**, 100 мянган хүн тутамд ногдох шүүгч, шүүхийн ажилтны тоог ачааллын нормтой уялдуулах бодлогоор дэмжих, **гуравт**, нэн түрүүнд “амь тариа” шаардлагатай асуудлуудад богино хугацаанд эрчимтэй хөрөнгө оруулах хэрэгтэй байна.

“... Цаашид шалгалтын сорил, даалгаврын сан холбогдох бусад загвар материалыг нээлттэй түгээдэг байх, Мэргэшлийн хороо байгуулах зэргээр сул орон тооны нөхөн бүрдүүлэлтийг сайжруулах зохион байгуулалтын болон хуульд өөрчлөлт оруулах зэрэг арга замууд олон бий.”

Хоёр. Шүүн таслах ажиллагааны чанарын гол үзүүлэлт болох процессын чанарыг сайжруулах шаардлагын талаар.

Монгол Улсад 2024 онд ирж ажилласан НҮБ-ын тусгай илтгэгчийн тайланд “2019 оны шинэтгэл зөв чигтээ өрнөж буй боловч бүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд процессын шинэтгэл ба санхүүгийн нөөц бололцоо шаардлагатай гэдгийг хөндлөнгийн судалгаагаар онцолсон.

Олон улсад процессын шударга ёсыг зөвхөн хууль зүйн шинжлэх ухааны хувьд биш процесст оролцогчид нөлөөлөх норматив дүрэм журам, аливаа зан үйл болон бусад олон талт хүчин зүйлийн хосолмол өнцгөөс авч үзэж байна. Тухайлбал, нийгмийн сэтгэл судлаачид 1970-аад оноос шүүх, цагдаа зэрэг шударга ёсны тогтолцооны институт дахь процессын шударга ёсыг судалж эхэлжээ. EBSCO Research Starters-с гаргасан тайланд (1) дуу хоолойгоо хүргэх боломж, (2) тэгш, төвийг сахисан хандлага, (3) хүндэтгэл, (4) итгэл төрүүлэхүйц байдлыг процессын шударга ёсны үндсэн дөрвөн зарчмаар тодорхойлсон. Эдгээр нь хуралдаанд оролцогчийн шүүхийн шийдвэрт итгэх, шийдвэрийг сайн дураар хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх гол хүчин зүйлс гэжээ. Ийм хосолмол, цогц хандлага бидний шинэтгэлийн үзэл баримтлалд гарцаагүй шинжтэй бөгөөд энэ талаар анхаарч шийдвэрлэвэл зохих хэд хэдэн асуудлыг дурдъя.

Нэгд, Хөгжингүй улсуудын адилаар Монгол Улсын Үндсэн хууль, процессын хуулиудад хэргийн талуудын тэгш байдлыг хангах зохицуулалт тусгагдсан. Гэвч одоогийн эрх зүйн орчин, түүний хэрэгжилт энэхүү тэгш байдал, тэнцвэрийг *де факто* хангахгүй байгаа дараах асуудлыг хэлж болно.

“... Олон улсад процессын шударга ёсыг зөвхөн хууль зүйн шинжлэх ухааны хувьд биш процесст оролцогчид нөлөөлөх норматив дүрэм журам, аливаа зан үйл болон бусад олон талт хүчин зүйлийн хосолмол өнцгөөс авч үзэж байна.”

Шүүхээс өмнөх шатанд: (1) Хүнийг эрүүгийн процесст гэрчээр оролцуулж авсан мэдүүлгээ яллагдагчаар татсаны дараа нотлох баримтаар ашиглах явдлыг Улсын дээд шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааныхаа явцад засах оролдлого хийсэн нь шууд үр дүнд хүрэхгүй байсныг албан ёсны тайлбар гаргах замаар таслан зогсоосон. Уг асуудлыг хууль тогтоогчид уламжилж, энэ оны 6-р сард хуульд өөрчлөлт орж, албан ёсоор засагдсан. Энэ бол процессын шударга ёсны тогтолцоог сайжруулах олон шаардлагын ердөө нэг жишээ.

(2) Өмгөөлөгчийг зөвхөн хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах ажиллагааны төгсгөлд хавтаст хэрэгтэй танилцуулснаар мэтгэлцээнд бэлтгэх боломж нь хязгаарлагдаж, яллах тал *де факто* давуу байдал олж авч байна. Эрх зүйн зарчмын хувьд гэм буруугийн асуудлаар шүүгдэгч, прокурор хоёр адил тэгш боломж, мөн нөөцөөр хангагдах ёстой. Энэ нь процессын шударга ёсыг зайлшгүй хангах дараагийн жишээ юм.

Шүүхийн шатанд: Мэтгэлцэх зарчим нэгдсэн стандарт, бодит үр дүнгийн хувьд чамлалтай хэвээр байна. Мэтгэлцэх зарчмыг хангахад шүүгчийн эрх мэдлийг оновчтой хэрэгжүүлэхгүй бол шүүгч өөрөө тэнцвэрийг алдагдуулах эрсдэлээс бид арга зүйн хувьд урьдчилан сэргийлэх ёстой. Бүрэлдэхүүнтэй шийдвэрлэж буй хэрэгт илтгэгч шүүгч хэрэгт хамааралгүй, ач холбогдолгүй зэрэг шалтгаанаар талуудын тайлбар, мэдүүлгийг бүрэлдэхүүнд гүйцэд сонсголтгүй таслах, улмаар нэг талд давуу байдал олгох эрсдэл байсаар. Финландад шүүхийн процессын чанарыг хэмжих үзүүлэлтэд шүүгч талуудын яриаг анхааралтай сонсож ойлгож буйгаа бодитоор харуулах буюу харилцан үйлчлэлтэй байх шалгуур тусгагдсан байдаг.

Нөгөө талаас шүүгч хуралдааныг хэрхэн удирдаж явуулах талаар бидэнд нэгдсэн арга зүй, зарчмын зохицуулалт дутмаг, нэн ерөнхий, жигд бус хэрэгжсээр ирсэн тул хуралдаанд бэлтгэх, хуралдаан удирдах арга зүй, зарчмыг тодорхойлж, сургалтын хөтөлбөрүүдэд тусгах, шаардлагатай бол процессыг хуульчлах замаар шийдвэрлэх ёстой.

“... Өмгөөлөгчийг зөвхөн хэрэг бүртгэх, мөрдөн шалгах ажиллагааны төгсгөлд хавтаст хэрэгтэй танилцуулснаар мэтгэлцээнд бэлтгэх боломж нь хязгаарлагдаж, яллах тал де факто давуу байдал олж авч байна.”

Хоёрт, де юрэ буюу журмын хувьд ч анхаарал татсан асуудлууд бий. Тухайлбал, дээд шатны шүүхүүдэд хэргийг хянан шийдвэрлэх үед шүүхийн өмнөх шатанд байцаагдаагүй гэрчийн мэдүүлгийг шүүх хуралдаанд сонсох боломжгүй байдлыг “Хөндлөнгийн шүүхийн (adversarial)” болон “Идэвхтэй шүүхийн (inquisitorial)” тогтолцооны давуу талуудыг харьцуулан харьцуулан хосолмол загварыг бий болгох замаар шийдвэрлэх боломжтой байна. Зөвхөн талуудын мэтгэлцээнийг хөндлөнгөөс шүүж, нотлох баримт, журмын хууль ёсны байдалд хяналт тавьдаг “хөндлөнгийн шүүх”-ийн тогтолцоотой харьцуулахад манай загвар нь шүүхээс бодит үнэнийг тогтоох идэвхтэй эрмэлзлээрээ “ялгардаг”.

Түүнчлэн, эрүүгийн хэрэгт давж заалдах, хяналтын шатны шүүхээс хэргийг прокурорт буцаах, дахин хэлэлцүүлэхээр буцаах процессын зохицуулалтыг парламент хаасан нь хэргийг шударгаар шийдвэрлэх, Үндсэн хуульд тусгагдсан шүүхийн хяналтыг тогтолцоог алдагдуулан эрсдэлийг үүсгэсэн. Хууль тогтоогч ийнхүү хуульд өөрчлөлт оруулахдаа системтэй, судалгаагүй хандсан, УДШ-н саналыг огт харгалзан үзээгүйгээс “уг өөрчлөлтийнх нь эсрэг агуулга” бүхий заалтууд хуульд “хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэж, үйлчилсээр” байгааг хэлье.

“... Зөвхөн талуудын мэтгэлцээнийг хөндлөнгөөс шүүж, нотлох баримт, журмын хууль ёсны байдалд хяналт тавьдаг “хөндлөнгийн шүүх”-ийн тогтолцоотой харьцуулахад манай загвар нь шүүхээс бодит үнэнийг тогтоох идэвхтэй эрмэлзлээрээ “ялгардаг”.”

Дээд шатны шүүхүүдийн эрх хэмжээг хязгаарласнаар хэрэг маргааныг процессын нэг циклээр эцэслэн шийдвэрлэх боломжгүй болж, алдааг засах эрх хэмжээ дутаж байгаа учраас шийдсэн шүүх рүү нь буцаах, улмаар нэг хэргийг 2 түүнээс дээш циклээр давтаж буюу удаан хугацаанд шийдвэрлэж байгаагаас цаг, зардал ихсэж, хүний эрх зөрчигдөж, шүүхийн нэр хүнд унаж байгааг хууль тогтоогч засах шаардлага бий. Наад зах нь анхан, давж заалдах шатны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд (1) шинэ гэрчийг асуух, (2) шүүхийн санаачилгаар бус, дээд шатны шүүхүүд талуудын гомдол, эсэргүүцлээр хэргийн зүйлчлэл, ялын төрөл хэмжээг шударга ёсонд нийцүүлэн өөрчлөх бүрэн эрхийг хуульчлах шаардлага байна. Энэ нь шүүхийн тогтолцоон дахь процессын шударга ёсыг сайжруулах ёстой дахин нэг жишээ юм. Уг асуудал иргэн, захиргааны шүүхийн процесст шийдвэрлэгдсэн байдаг.

Гуравт, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанарын үзүүлэлтэд хэрэг шийдэж буй хугацааны хүчин зүйлийг ихэнх улсууд хамааруулж байгаа нь манай улсад ч нэвтрүүлэх ёстой шалгуур мөн. Гэвч товлосон шүүх хуралдаан хойшлогдох үзэгдэл газар авчээ. Шүүхийн практикт өмгөөлөгчөөс шалтгаалан шүүх хуралдаан хойшлох тохиолдол түгээмэл. Өнгөрөгч 2024 онд эрүүгийн хэргийн шүүх хуралдаан өмгөөлөгчөөс шалтгаалан хойшилсон тохиолдлын 52.9%-ийг өмгөөлөгч өвчтэй, шүүх хуралдаан давхардсан, хэргийн материалтай танилцах хүсэлт гаргасан шалтгаан эзэлж байгаа бол, захиргааны хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүх хуралдаан өмгөөлөгч өвчтэй, шүүх хуралдаан давхацсан тохиолдол 27%-ийг эзэлж байна.

Иргэний хэргийн шүүх хуралдаан хойшилсон шалтгаанд өмгөөлөгч өвчтэй, хуралдаан давхацсан байдал 62.89%-ийг эзэлж байна.

Хурал давхардаж буй шалтгааныг арилгах шийдлүүдийг хууль санаачлагчид бишгүй уламжилсан ч анхаарал хандуулсангүй өдий хүрлээ. Олон улсын туршлагаар анхан, давах, дээд шүүхэд оролцох эрхтэй өмгөөлөгчдийн тус тусдаа бүртгэлүүд үүсгэх, эрх олгох байдлаар хуралдаан давхардах асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж болно.

Дөрөвт, процессын шударга ёс, чанарыг сайжруулахад ил тод байх нь чанарын гол үзүүлэлтийн нэг.

Цаашид шүүх хуралдааныг шууд дамжуулах байдлаар ил тод байдлыг хангахдаа талууд камерын өмнө биеэ барих, мэтгэлцээн бодитой, үр дүнтэй өрнөж чадахгүй байх эрсдэлүүдийг бууруулах, хуралдаанд оролцогчийн хувийн халдашгүй байх эрхийг хангахад анхаарч ажиллах ёстой.

Судалгаагаар дэлхийн 137 улсын Үндсэн хуульд тухайлан баталгаажсан хувийн халдашгүй байх эрхийг хангах, шүүхийн ил тод байдлыг хангах, энэхүү хоёр талт хэрэгцээний тэнцлийг олох үүднээс олон улсын туршлагад шүүх хуралдаанаас зөвхөн дууны бичлэгийг хүргэх, тодорхой нөхцөл, шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн этгээдэд хурлын видеог цахимаар хүргэх, шүүх хуралдаан даргалагч шууд дамжуулалтыг хэдийд

“... Цаашид шүүх хуралдааныг шууд дамжуулах байдлаар ил тод байдлыг хангахдаа талууд камерын өмнө биеэ барих, мэтгэлцээн бодитой, үр дүнтэй өрнөж чадахгүй байх эрсдэлүүдийг бууруулах, хуралдаанд оролцогчийн хувийн халдашгүй байх эрхийг хангахад анхаарч ажиллах ёстой. ...”

ч зогсоох эрхтэй байх, сэтгүүлчдэд зөвхөн текстээр хурлын явцыг олон нийтэд хүргэхийг зөвшөөрөх зэрэг хэсэгчилсэн нээлттэй байдлын механизмыг ашиглаж байна. Эдгээрээс хэрэг маргааны онцлогт нийцүүлэн хэрэгжүүлэх боломж манай шүүхийн тогтолцоонд нээлттэй.

Нөгөөтээгүүр, 1991-2022 оны хооронд 165 улсын өгөгдөлд хийсэн дүн шинжилгээгээр Недарландын профессорууд гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүх эрх мэдэлд чиглэсэн сөрөг мэдэгдэл, халдлага хийх тохиолдол, хэмжээ нь тухайн улс дахь хэвлэлийн эрх чөлөөгөөр нөхцөлддөгийг тогтоожээ. Тиймээс тухайлбал, шүүхийн бие даасан байдал, ардчиллын баталгаанд чөлөөт хэвлэл чухал орон зайг эзэлж байгааг бид ойлгох ёстой.

Гурав. Шүүхийг цахимжуулах ажлын зохион байгуулалтыг оновчтой болгож, гүйцэтгэлийг эрчимжүүлэх шаардлагатай.

Хүн төрөлхтөн технологийн ачаар нэг шугамд зэрэгцэх бололцоо бүрдэж буй энэ мөчид бид сорилт ба боломжид тулгуурлан, уламжлал – шинэчлэлийг оновчтой хослуулах шаардлагатай байна. 2021 оны байдлаар Дэлхийн банкны Глобал үзүүлэлтийн багийн судалгаагаар **120** улсын **77** нь шүүхийн үйл ажиллагаандаа цахим технологийн хэрэглээг нэвтрүүлсэн байв. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн E-Justice төслийн мэдээллээр шүүхийн цахимжуулалтын **10** талбарын үзүүлэлтээр манай улс алинд нь ч шаардлага хангасан түвшинд бүртгэгдээгүй.

“... шүүхийн бие даасан байдал, ардчиллын баталгаанд чөлөөт хэвлэл чухал орон зайг эзэлж байгааг бид ойлгох ёстой. ...”

2024 онд НҮБ-ын Цахим засаглалын эрэмбээр Монгол Улс **193** улсаас **46**-д жагссан нь 2022 оны **74 дүгээр** байртай харьцуулахад эрчтэй өссөн үзүүлэлт. Цахим оролцооны үзүүлэлтээр **37**-д жасгаж **20** байр урагшилсан үзүүлэлттэй.

Гэтэл шүүх эрх мэдэл нь 10 жилийн өмнөх системтэйгээ сууж байж болохгүй. Шүүхийн шийдвэрийн шүүх.мн сайт хүртэл энэ оны **7, 8** сард хандах боломжгүй, ажиллагаа нь доголдолтой байсныг бид мэднэ. Шүүхийн цахимжуулалтыг олон хүн сэдвийн хувьд хөндөж байгаа ч цахим шилжилт цаг алдаж, бодитоор дөнгөж эхний алхамдаа орох гээд дуншиж байна. Энэ бол хэн нэгний эсвэл байгууллагын пиарын хувийн сэдэв төдий зүйл биш хэрэгцээ, шаардлага гэдгийг хаа, хаанаа чухалчилмаар байна.

“... Хүн төрөлхтөн технологийн ачаар нэг шугамд зэрэгцэх бололцоо бүрдэж буй энэ мөчид бид сорилт ба боломжид тулгуурлан, уламжлал – шинэчлэлийг оновчтой хослуулах шаардлагатай байна. ...”

Олон улсад хэдийн цахим технологийг нэвтрүүлж, туршиж, хүрээлэн буй орчинд үзүүлж буй үр нөлөөг хэмжиж экологийн шүүх байгуулж эхэлсэн байхад бид багагүй хоцорсон зайгаа ухаалгаар товчилж, гүйцэх хэрэгтэй.

Зарим хувийн байгууллага хялбархан шийдлээр шүүхийн шийдвэрийг **99.99%**-ийн оновчлолтойгоор хураангуйлах, утгачилсан хайлт хийх жижиг программыг нээлттэй хэрэглээнд нэвтрүүлж эхэлснийг Улсын дээд шүүх өөрсдийн цахим хуудсандаа ашиглаж эхэлсэн.

Мэдээж цахим шилжилтэд бид *нэг талаас* аюулгүй байдал, нууцлал, *нөгөө талаас* алгоритмын ил тод байдлын асуудлыг мартаж болохгүй. Тухайлбал шүүгчид хэрэг хуваарилах ажиллагааны систем аливаа хөндлөнгийн нөлөөлөлгүй буюу олон улсын хэмжээнд яригддаг хэрэг хуваарилах цоорхойг ашиглан хүссэн шүүгчдээ хэргийг хуваарилуулах буюу “judge shopping”, хэргийн харьяаллын маргаан, бусад хуулийн цоорхойг ашиглан шүүхээ сонгон хандах буюу “venue shopping” зэрэг хууль бус арга хэрэгсэл, ашиг сонирхлоос хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч, ил тод болгох асуудалд ойлгомжтой хариулт өгсөн шийдэлтэй байх ёстой.

Ил тод байдлын үзэл баримтлал зөвхөн шүүх хуралдаан, шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд бус хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд, тухайлбал хэрэг хуваарилж эхлэх процесст ч хамаарна. Италид *Паламара Аффейрийн хэрэг*, *ИЮЭЙМ (EUAM Ukraine)* болон *GRECO-ийн тайланд* тусгагдсан Украин дахь автомат хуваарилалтын системийг гараар зөрчиж хэрэг дахин хуваарилсан зөрчил зэргээс бид туршлага авч, урьдчилан сэргийлэх механизм бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Ялангуяа цахим шилжилтийн үед алгоритмын ил тод байдлыг хангах, түүнд хяналт тавих хэрэгцээ үүсжээ.

Нийт шүүгчийн чуулганаас бид хэрэг хуваарилах нийтлэг журмыг баталдаг. Журам батлагдсан 2021 оноос хойш буюу 2022-2024 онд анхан шатны шүүхэд гэхэд эрүүгийн **42,865**, иргэний **194,767**, захиргааны **6,939**, нийт **244,571** хэргийг шүүгчид хуваарилж процесс ажиллагаа явуулсан байна. Энэхүү олон тооны хэргийн хуваарилалт, шүүх бүрэлдэхүүн томилох процессыг алдаагүй хөтлөх үүднээс журмын *хэрэгжилтэд хяналт тавих тогтолцоог чуулганы дэргэд хороо байгуулах*, мэргэжлийн инженерийн туслалцааг авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хэрэгжилтийг нь яаравчлах шаардлагатай байна.

“... Ил тод байдлын үзэл баримтлал зөвхөн шүүх хуралдаан, шүүхийн шийдвэрийн хүрээнд бус хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд, тухайлбал хэрэг хуваарилж эхлэх процесст ч

Дөрөв. Олон улсад хүний эрхийн зөрчил, ардчилалд учрах эрсдэл нэмэгдэх тусам шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын сорилт, эрсдэл ихсэж байгааг урьдчилан тооцож, тосон бэлтгэх шаардлага байна.

1989–2014 оны хооронд олон улсын шүүхүүдийн (ICJ, ICC гэх мэт) тоо **6-с 20** гаруй хүртэл өсөж, нийтдээ **37,000** гаран шийдвэр гаргажээ. Бүсийн жишээгээр үзэхэд Европын хүний эрхийн шүүх 2023 онд **16,623** буюу өмнөх оноос **144%**-иар илүү нэхэмжлэл хүлээж авсан бөгөөд тус байгууллагын тайлангаас шинжлэхэд шүүхэд хандсан тохиолдлын дийлэнх нь ардчиллаас ухрах үзэгдэлд хамааруулж буй улсууд дахь хүний эрхийн зөрчлөөс үүдэлтэй байна.

Манай улсад ч сүүлийн 10 жилд анхан шатны шүүхээр шийдэгдсэн нийт хэргийн тоо **124%**-иар нэмэгдсэнийг дээр дурдсан бөгөөд үүний цаана нэг талаас эдийн засаг өргөжиж, иргэдийн эрх зүйн соёл дээшлэх үзэгдэл бий ч нөгөө талаас хэрэг нэг бүрийн хамт хүний эрхийн зөрчил олширч байх эрсдэлтэй байдаг. Ерөнхийдөө олон улсад шүүх эрх мэдэл хүний эрх, ардчиллын эцсийн хана, баталгаа болж буй талаар онцолсоор байна. Гэвч нөгөө талдаа энэ нь шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал, цаашлаад шүүгчийн аюулгүй байдлын асуудлыг хөндөх шаардлагад хөтөлдөг.

Freedom house олон улсын байгууллагын хэмжилтээр 2024 онд дэлхий даяар глобал эрх чөлөөний үзүүлэлт **19** дэх жилдээ тогтвортой буурсан байна. Иргэний ба улс төрийн эрхийн үзүүлэлтээр **60** улс улам ухарсан (**34** улс өссөн үзүүлэлттэй). Мөн тус байгууллагын мэдээллээр 2014-2024 онд судалсан **112** улсаас дор хаяж **78** улсад шүүгч, прокурор, хуульчдыг улс төрийн сэдэлтэйгээр цагдан хорих, яллах, аюулгүй байдалд нь халдах үзэгдэл тэмдэглэгдсэн байна.

“... Ерөнхийдөө олон улсад шүүх эрх мэдэл хүний эрх, ардчиллын эцсийн хана, баталгаа болж буй талаар онцолсоор байна. Гэвч нөгөө талдаа энэ нь шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал, цаашлаад шүүгчийн аюулгүй байдлын асуудлыг хөндөх шаардлагад хөтөлдөг. ...”

Ялангуяа 2024 онд дэлхийн **40** гаран улс болон бүс нутгийн улс төрийн сонгууль явагдсан нь урьд өмнө тэмдэглэгдээгүй цар хүрээтэй үйл явц бөгөөд хүний эрхийн зөрчил улам хурцадсанаар (цаашлаад иргэний дайн гарах) шүүхийн бие даасан байдал нэг талдаа хүний эрхийн хана, түшиг болж, нөгөө талдаа олон талын сорилттой нүүр тулж байна.

Freedom house зэрэг олон улсын байгууллагаас хүний эрх, ардчиллын баталгааг хангах зорилтын хүрээнд шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэхэд чиглүүлэх бодлогын саналыг илэрхийлсэн.

Ингэхдээ шүүхийн ил тод байдал, шүүгчийн томилгооны хараат бус байдал, цалин хангамжийн хүрэлцээ, эрх зүйн тодорхой байдал зэргийг чухалчилжээ. Эдгээр бүгд дээр дурдсан процессын шударга ёсны тогтолцоотой нягт хамааралтай бөгөөд процессын шинэтгэл-чанарын дэвшил нь шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлж буй олон улсын туршлагыг бид тодорхой харж байна.

Тав. Шүүгч, албан хаагчдын сэтгэл зүй, бие махбодын эрүүл мэндийн асуудалд анхаарал хандуулах цаг нь болсон

НҮБ-ийн Ерөнхий Ассамблейн энэ оны 3 сарын 4-ны өдрийн шийдвэрээр жил бүрийн **7 сарын 25-ны өдрийг “Judicial Wellbeing”** буюу шүүхийн албан хаагчдын эрүүл, зохист оршихуйн өдөр болгон тэмдэглэхээр шийдвэрлэсэн. Энэ нэр томъёогоор сэтгэлзүй, бие махбод, мэргэжлийн нэр төр, ажлын ачаалал ба амьдралын тэнцвэр гэсэн цогц хүчин зүйлийг илэрхийлдэг бөгөөд дэлхий даяарх шүүхийн ачаалал нэмэгдсэний үр нөлөө нь шударга ёсыг хэрэгжүүлэх ажлын үр дүнд нөлөөлөхүйц хэмжээнд хүрснийг НҮБ-аас олон улсын анхаарлын төвд авч ирж буй хэрэг юм.

Шүүгч хүнийхээ хувьд “танин мэдэхүйн ташаарал (cognitive bias)”, “анхдагч мэдээллийн нөлөө (anchoring effect)” зэрэг сэтгэл зүйн нөлөөллийг ухамсарлаж, харгалзаж хурлыг удирдах, шийдвэр гаргахад оюуны саруул байдал чухал.

Шүүхийн ёс зүйн Бангалорын зарчмын 194-т “Шүүгчид бие махбод, сэтгэл зүйн эрүүл мэндээ сэргээн хадгалах хугацаа олгогдох ёстой. ... Шүүгчийн ажил үүргийг гүйцэтгэхэд үүсдэг дарам, стресс улам

“... Шүүгч хүнийхээ хувьд “танин мэдэхүйн ташаарал (cognitive bias)”, “анхдагч мэдээллийн нөлөө (anchoring effect)” зэрэг сэтгэл зүйн нөлөөллийг ухамсарлаж, харгалзаж хурлыг удирдах, шийдвэр гаргахад оюуны саруул байдал чухал. ...”

бүр хүлээн зөвшөөрөгдөх болсон ...” талаар онцолсон байдаг. НҮБ-ын Гэмт хэрэг, мансууруулах бодистой тэмцэх газраас 2022 онд **102** улсын **758** шүүгчийг хамруулсан шүүгчийн эрүүл, зохист оршихуй ба шүүхийн ёс зүй, шударга байдлын талаар судлахад шүүгчийн эрүүл мэнд, стрессийн түвшний сөрөг үзүүлэлт нь шүүхийн үйл ажиллагааны үр нөлөөг бууруулдаг гэж судалгаанд

хамрагдагсдын **80%** нь, шийдвэрийн чанарт нөлөөлдөг гэж **68%** нь,

шүүхэд итгэх итгэлийг бууруулдаг гэж **47%**, процессын шударга ёсны хэрэгжилтийг бууруулдаг гэж **31%** нь үзсэн байна.

Мөн шүүгчдийн **69%** нь ажлын байрны стресс, сэтгэл зүйн эрүүл мэндийн талаар ярих нь хориотой зүйл шиг санагддаг гэж, **76%** нь бие болоод сэтгэл зүйн эрүүл мэндээ хангах цаг хүрэлцдэггүй гэжээ.

Тиймээс бид эхний ээлжид шүүх дэх стрессийг нууж хаах хэвшмэл сэтгэлгээг халж, араас нь бие болон сэтгэл зүйн эрүүл мэндийн мэргэжлийн хяналт, үйлчилгээг салбарын түвшинд нэвтрүүлэн шүүгчийг хүнийхээ хувьд алдаа гаргахаас сэргийлэх бүхий л нөхцөлийг хангах хэрэгтэй байна.

Мэргэжил нэгт нөхөд өө,

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хуульчдаас шүүгчийг шилж олох чухал чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

- Гэвч шүүгчийг шилж олох, шинээр томилох, орон тоо бүрдүүлэх асуудалд энэ 4 жилийн хугацаад дорвитой ахиц гарсангүй талаар тоон судалгааг дээр хэлсэн. Үүнээс шалтгаалан шүүгчийн ачаалал хурцадмал хэвээр байна.
- Шүүгчийг дээд шатны шүүхэд томилон ажиллуулах үндэслэл журам тодорхойгүй, оновчгүй явсаар ирлээ.
- Олон улсын анхаарлын төвд албан ёсоор орж ирсэн Judicial wellbeing буюу шүүхийн албан хаагчдын эрүүл, зохист оршихуйн асуудал манайд анхаарлын гадна хэвээр.
- Сүүлийн жилүүдэд дэлхий дахинд судлаачдын анхаарлыг татаад буй шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах эрсдэлийн бодлого, даах чадамж бүрэн тодорхойгүй байна.

Энэ удаагийн чуулганаар Та бид эдгээр асуудлуудыг шийдэх шүүхийн захиргааны төв байгууллагад ажиллах төлөөллийн 5 шүүгчээ сонгоно. Илтгэлд дурдсан, өөрсдөд, иргэдэд тулгамдаж буй асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэхийг нь асууж, ажилдаа хандах хандлага, ёс зүйг нь харгалзаж, түүний гаргаж байсан бодит шийдвэрүүдийг үнэлэн дүгнэж, итгэл хүлээх нэгнийг оновчтой сонгохыг хүсье.

Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөс хойш сүүлийн 6 жилд шүүхийн шинэтгэлийн суурь ажлуудыг амжилттай хэрэгжүүлжээ. Үүнийг

бид ерөнхийд нь бүтцийн шинэчлэлд хамааруулж, цаашдын бодлогыг чанарын дэвшил, процессын хөгжилд төвлөрүүлэх талаар та бүхэнд санал, дүгнэлтээ хуваалцлаа. Шүүх бол ардчиллын тулах багана, шүүх бол хүний эрхийн бамбай, шүүх бол шударга ёсны баталгаа. Бид илүү санаачилгатай, илүү манлайлалтай, илүү ил тод–шударга, илүү хариуцлагатай ажиллахыг та бүхнээсээ дахин хүсье.

Анхаарал хандуулсанд баярлалаа.

Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч эрхэм шүүгчид Та бүхэнд ажлын амжилт, амьдралд тань хамгийн сайн сайхан бүхнийг хүсэн ерөөе

-----oOo-----

FROM SYSTEMIC REFORM TO QUALITATIVE ADVANCEMENT



*Speech presented at
the Third Assembly of
all Judges*

(October 9th, 2025)



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

Distinguished President of Mongolia, esteemed judges, and honorable guests, I extend to you my warm greetings on the occasion of the Third Assembly of all Judges.

The Assembly of all Judges is a vital platform for openness, transparency, internal democracy, equal participation, and mutual understanding within the judiciary. It's a forum for raising and addressing the most significant issues facing the judiciary.

Although the First Assembly, held four years ago, took place during the COVID-19 pandemic, we nevertheless gathered from all corners of our country and fully discussed and resolved the issues on the agenda as planned. The defining feature of the First Assembly was the introduction, for the first time, of a judicial self-governance mechanism in accordance with the constitutional amendments and the newly adopted Law on the Judiciary of Mongolia. Subsequently, the Second Assembly of all Judges focused specifically on deepening these reforms and addressing related issues in greater detail.

Within the framework of the conclusions and recommendations adopted at the Assembly, substantial efforts have been undertaken to advance judicial reform.

A significant achievement is the introduction of circuit and specialized courts in the system of first and appellate courts.

“... The Assembly of all Judges is a vital platform for openness, transparency, internal democracy, equal participation, and mutual understanding within the judiciary. It’s a forum for raising and addressing the most significant issues facing the

A total of 88 circuit and specialized courts—including two newly established specialized courts—have been organized and prepared for operation. Further work is required to maintain a balanced caseload in simplified criminal and civil procedure courts, review jurisdictional rules for certain types of cases, and ensure readiness—procedurally, logistically, and in terms of human resources—for the Family and Juvenile Court, which will commence operations on 1st of January next year. Establishing this court is not only an effort to make the legal system more humane and sophisticated, but also represents the fulfillment of commitments undertaken by Mongolia at the international level.

The next important result is the adoption of the Mongolian Judicial Development Policy for the next 10 years, which meets the legal requirements for the development of the judiciary.

The adoption of this policy demonstrates that judicial development is not solely a sectoral matter; it requires coordinated engagement of all three branches of State power. For instance, the Parliament is expected to contribute to the implementation of seven objectives and fourteen sub-objectives, while the Government, through the Ministry of Justice and Home Affairs, is assigned primary responsibility for one activity and shared responsibility for thirty-one activities.

Viewed as a whole, the Development Policy provides for the implementation of a total of seventy-nine activities under seven strategic objectives and sixteen sub-objectives, with the Supreme Court of Mongolia, the Judicial General Council, the Judicial Disciplinary Committee, the Judicial Academy, the Ministry of Justice and Home Affairs, all courts and their respective secretariats, the Mongolian Bar Association, and the Mongolian Advocates’ Association envisaged as participating institutions. At this stage, it is imperative to establish a permanent, inter-institutional working group to ensure effective coordination and the proper implementation of the policy.

Going forward, the time has come to initiate the formal codification, in conformity with the Constitution, of the rules governing coordination and interaction among these institutions. For example, the Supreme Court has formally proposed that its legislative improvement proposals be presented and orally explained at the plenary sessions of the Parliament, allowing Members of Parliament to ask questions. However, no clear position has been expressed on this matter to date.

“... The adoption of this policy demonstrates that judicial development is not solely a sectoral matter; it requires coordinated engagement of all three branches of State power...”

There is a clear need to incorporate these arrangements into parliamentary procedure and to further develop coordinated and mutually reinforcing cooperation.

On the one hand, the Judicial Development Policy serves as a legal instrument for ensuring coherence and coordination among constitutional institutions. More broadly, social justice is not solely a concern of the judiciary, but a fundamental value underpinning State policy as a whole. Accordingly, within the justice system, the participation of not only the courts, but also the legislative and executive branches, the prosecution, the legal profession, and other stakeholders must be carefully examined, with each actor both making and accepting appropriate demands of one another within the framework of the law. From this perspective, it is highly desirable that all of these institutions systematically study and draw upon the court decisions database—an extensive repository comprising more than 575,000 reasoned judicial determinations—as an integral part of their day-to-day work, with a view to advancing legal development, reducing inconsistencies in legal practice, and enhancing legal certainty.

“... Going forward, the time has come to initiate the formal codification, in conformity with the Constitution, of the rules governing coordination and interaction among these institutions....”

By way of a simple illustration, in the first half of 2024, of the 1,074 respondents brought before the administrative courts, 664—or 61.6 percent—were public authorities or officials exercising executive power. According to the year-end report, this proportion increased to 91.6 percent, consisting of the same category of respondents. A review of cases adjudicated by

the courts reveals recurring and similar legal errors. If, taking this reality into account, public officials were to base their decision-making on court judgments and established judicial practice, the number of administrative

decisions being annulled by the courts—resulting in delays and violations of human rights—would be significantly reduced.

From the perspective of the executive branch, a serious warning signal is emerging: not only are there challenges in ensuring the effective protection of human rights at the pre-judicial stage, before cases reach the courts, but there is also a persistent failure to reliably ensure the enforcement of court decisions once cases have been adjudicated. Within the framework of Objective 2.2 of the Judicial Development Policy—Ensuring judicial independence—sub-objective 2.2.1 expressly provides for the improvement of the legal framework and system guaranteeing the mandatory enforcement of court decisions.

“... it is highly desirable that all of these institutions systematically study and draw upon the court decisions database—an extensive repository comprising more than 575,000 reasoned judicial determinations—as an integral part of their day-to-day work, with a view to advancing legal development, reducing inconsistencies in legal practice, and enhancing legal certainty...”

Over the past three years, the average rate of enforcement of court decisions has stood at only 55.54 percent. The fact that nearly half of court decisions remain unenforced is significantly below international standards. This situation requires closer attention to the effectiveness of the mechanisms and systems designed to secure the enforcement of court decisions.

In particular, enforcement rates of administrative court decisions, measured by writs of execution, were 52.9 percent in 2024, 47.78 percent in 2023, and 54.60 percent in 2022. Research into the underlying causes of this insufficient enforcement has identified several key factors: (1) the absence of detailed procedures and methods governing how court decisions are to be enforced; (2) deficiencies in accountability mechanisms applicable in cases of non-enforcement; and (3) practical obstacles faced by enforcement officers in communicating with administrative bodies and officials and in compelling compliance with court decisions.

According to the Rule of Law Index, Mongolia was ranked 64th in 2023, but fell two places to 66th in 2024. Among the sub-indicators, the criterion assessing whether the Government improperly interferes in procedural processes received particularly low scores—0.35 for the criminal justice system and 0.46 for the civil justice system—both significantly below international and regional averages and representing the most negative evaluations among all indicators.

With regard to the prosecution service, the number of cases returned by the courts merits serious attention. Based solely on data from first instance courts, 624 cases were returned to prosecutors in 2022, 500 cases in 2023, and as many as 454 cases in the first half of 2024 alone. To this must be added cases reviewed on appeal and in cassation. These figures raise legitimate concern that, in a non-negligible number of instances, insufficient responsibility may be exercised when cases are referred to the courts, or that undue reliance is placed on the courts, resulting in a lack of due diligence at earlier stages.

One important area in which tangible progress has been achieved is statutory interpretation.

Between 1992 and 2005, resolutions providing official interpretations of law were adopted an average of five to six times per year, while during the period from 2006 to 2010 this number increased sharply to an average of seventeen resolutions annually.

Due to the absence of a legal foundation, statutory interpretation had been suspended for 12 years. Between 2022 and 2025, 18 official interpretations were issued, 73% of which concerned procedural norms. Procedural statutory interpretations have aligned the practices of courts, law enforcement bodies, and prosecutors, ensuring equal and non-discriminatory treatment of citizens throughout the justice process. At the same time, within the framework of judicial reform, a significant advancement has been achieved through the introduction of a mixed international model for ensuring uniform application of law, whereby cases are now resolved at the cassation level when lower courts apply the law in a manner inconsistent with decisions of the Supreme Court. As this system for ensuring uniform legal application has become more firmly established, the necessary foundation has also been laid for implementing organizational, or “soft,” mechanisms to identify and incorporate into research circulation those first instance and appellate court decisions deemed to be of particular importance for the consistent application of law.

“... Based solely on data from first instance courts, 624 cases were returned to prosecutors in 2022, 500 cases in 2023, and as many as 454 cases in the first half of 2024 alone ... These figures raise legitimate concern that, in a non-negligible number of instances, insufficient responsibility may be exercised when cases are referred to the courts, or that undue reliance is placed on the courts...”

Research and analysis in the judicial sector must not stagnate at the level it has reached.

Judicial decision-making based on academic and practical research is fundamental for advancing legal development.

Between 2021 and 2025, the Judicial Academy produced 229 research studies, conducted 155 internal training sessions, and trained 13,441 judges (counting repeated participation). In the last two years, 9 judge-researchers were selected, and 14 research reports were published.

Judge-researchers not only learn research methodologies but also share their practical experience with others, contributing to the reinforcement of the Judicial Academy's human resources.

The judiciary's foreign relations expanded.

In recent years, official memorandum of understanding have been concluded with judicial institutions and relevant international organizations of the United States, Singapore, Japan, South Korea, Türkiye, the Netherlands, Vietnam, Luxembourg, Belgium, Canada, and the Court of Justice of the European Union, as well as with the T.M.C. Asser Institute, the European Judicial Training Network, the U.S. National Judicial College, the Congressional Office for International Leadership (COIL) of the United States, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and the European Union Twinning Project. Within the framework of these arrangements, programs for the mutual exchange of experience and information have been launched. Under the EU Twinning Project alone, the Supreme Court, the Judicial General Council, and the Judicial Disciplinary Committee have jointly commenced the implementation of three objectives and fifty-five activities.

“... Judge-researchers not only learn research methodologies but also share their practical experience with others, contributing to the reinforcement of the Judicial Academy's human resources...”

In addition, starting from 2025, Mongolia's judicial institutions will cooperate with the Federal Court Administration of Canada under the project entitled “Equal Justice for All”, engaging in collaboration across three core areas over five years.

As part of efforts to exchange experience and study new achievements, 156 judges have participated in training programs, meetings, and discussions in twelve countries worldwide. This has enabled judges to contribute both to capacity-building and to Mongolia's presence on the international stage.

The economic guarantees of the judiciary are a fundamental pillar for ensuring judicial independence and autonomy, and as a result of persistent attention to this matter, tangible progress has been made.

Following the 5th of June 2024 amendments, a legal framework has been established enabling the Judicial General Council to determine matters relating to judicial remuneration within the limits of its approved budget, marking a major step toward guaranteeing economic independence from political institutions—a fundamental principle of democracy.

When President U. Khurelsukh was Prime Minister, he initiated measures to strengthen the independence and autonomy of the judiciary by improving the conditions for citizens accessing the Supreme Court, increasing the accessibility of courtrooms, and eliminating recurring rental expenses incurred by the Judicial Academy, which is responsible for the training of all judges under the Law on the Legal Status of Lawyers. These efforts have now materialized in practice, with the Supreme Court and the Judicial Academy commencing operations in the “Khangarid” Building.

As a result, the Appellate Civil Court has been able to relocate independently to the former premises of the Supreme Court, thereby improving the conditions for citizens seeking judicial resolution of their disputes.

This development has alleviated long-standing challenges faced by courts that handle 63.2 percent of all appellate civil and criminal cases nationwide and whose operations require fundamentally different conditions and procedural environments. This marks a significant step toward improving access to judicial services for citizens across the country.

Dear Judges, I would like to acknowledge your contribution and leadership in enhancing the openness and transparency of the judiciary.

The Supreme Court held discussions with representatives of citizens, media, Parliament, and the Government to identify the causes of criticism directed at the judiciary and explore ways to address them. The recommendations emerging from this discussion were deliberated at the Grand Session of the Supreme Court, after which proposals for improving the legal framework were submitted to the legislature.

Subsequently, amendments were made to the Law on the Judiciary of Mongolia and the procedural laws to strengthen judicial openness and transparency, further clarifying the principles, methods, and forms for

ensuring transparency in judicial proceedings. Since then, through the “Judicial Channel” alone, 322 court hearings have been livestreamed to the public. This reflects your contribution – standing confidently behind your decisions, presenting the factual reality openly to the public, and helping citizens better understand the deeper processes of the law. The Supreme Court is working to ensure that such broadcasts are aligned with international standards and do not infringe upon the right to privacy, and these arrangements will soon be made available for use across all courts.

Distinguished participants of the Assembly,

Judicial reform must now advance to the next stage and deepen further. Moving forward, to ensure that judicial proceedings achieve their intended purpose – namely, to uphold fairness within the framework of the law, to deliver justice equally to all, and to improve the quality of judicial decisions in a manner that expresses these values – attention must be paid to the following essential requirements.

“... through the “Judicial Channel” alone, 322 court hearings have been livestreamed to the public. This reflects your contribution – standing confidently behind your decisions, presenting the factual reality openly to the public, and helping citizens better understand the deeper processes of the law ...”

One. It is essential to develop indicators and methodologies for measuring the quality of adjudication in a manner consistent with the principle of judicial independence and modern needs.

Today, multiple conceptual perspectives coexist in explaining the purpose of courts, including the rule-of-law perspective, the social justice perspective, the managerial or effectiveness perspective, and the judicial independence perspective. Alongside the understanding of courts as institutions that apply the law, an international trend has emerged that views the judiciary in a hybrid manner: as a guarantor of human rights and democracy, and at the same time as a provider of public services whose quality must be subject to measurable standards.

Internationally, methodologies for assessing the quality and effectiveness of judicial activity are being implemented in many jurisdictions, including within the framework of the European Commission for the Efficiency of Justice of the European Union, as well as in the United States, Finland, and the Netherlands. By way of example, in the United States, courts are evaluated across five domains using twenty-two standards and sixty-eight performance measures. In 2016, the European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe adopted a framework document on measuring the quality of justice, which provides for the assessment of the quality of judicial proceedings, the quality of judicial decisions, and the quality of judicial services.

“... Alongside the understanding of courts as institutions that apply the law, an international trend has emerged that views the judiciary in a hybrid manner: as a guarantor of human rights and democracy, and at the same time as a provider of public services whose quality must be subject to measurable standards...”

While the idea that the quality of adjudication is not beyond measurement was first articulated in 2021, this approach was given concrete expression in the Judicial Development Policy of Mongolia, adopted in 2024, which includes a dedicated objective (Objective No. 5) and two specific targets addressing the measurement and improvement of adjudicative quality.

Taking into account the specific features of cassation review proceedings and international good practices, the Supreme Court of Mongolia has, for the first time, defined indicators for measuring the quality of adjudication and has begun implementing them as of 2025. Assessments are conducted on the basis of the following criteria:

1. Timeframe for adjudication and formalization of decisions at the cassation level;
2. Ratio of cases received and cases resolved by the cassation court;
3. Structure of judicial workload per judge, including the number of cases per judge and the ratio of lower court judges, prosecutors, and defense lawyers per judge;
4. Measures undertaken to enhance the clarity of judicial decisions, including the ratio of decisions accompanied by summaries or digests to the total number of decisions;
5. Effectiveness of the cassation system, including the legal grounds for and proportion of cases admitted for cassation review;

6. Consistency of judicial decisions, measured by the extent to which lower court decisions are upheld, annulled, or modified, and the grounds therefor;
7. User perceptions and satisfaction, assessed through:
 - a. surveys of citizens, and
 - b. surveys of legal professionals;
8. Overall case flow management and oversight.

Through quality and effectiveness assessment, it is now possible to systematically measure various aspects such as the judiciary's ability to manage its caseload, levels of satisfaction among citizens and legal professionals, and to rationally identify the factors that require improvement or preservation. In this regard, we can support and collaborate with other courts in developing methodological approaches.

The assessment of adjudicative quality is aimed at evaluating the performance of the judiciary and judicial administration as a whole. It is not intended to measure any individual, nor does it constitute, in any form, an attempt to interfere with judicial independence. Rather, its purpose is to present a comprehensive picture of current performance, identify areas requiring attention, guide future development, and provide evidence-based information for policy formulation.

“... Through quality and effectiveness assessment, it is now possible to systematically measure various aspects such as the judiciary's ability to manage its caseload, levels of satisfaction among citizens and legal professionals, and to rationally identify the factors that require improvement or preservation...”

Chief Judges at all levels of courts are fully authorized to present information based on these quality and effectiveness assessments to their respective Conference of Judges. I am confident that you will demonstrate initiative and leadership in advancing this work going forward.

To enhance the quality and effectiveness of judicial operations, it is essential that judges are not overburdened and that the judicial budget is adequate and aligned with the distinctive nature of adjudication.

As was already raised during the Second Assembly of all Judges, vacancies have still not been filled, and despite the steadily increasing workload, it remains unclear what concrete policy measures have been taken. In 2016, Mongolia had 520 serving judges; today, that number stands at 516. Over the past ten years, however, the judicial workload has increased by 130 percent in criminal cases, 143 percent in misdemeanor cases, 117 percent in civil cases, and 105 percent in administrative cases—an average

increase of 124 percent. These figures, without further explanation, inevitably draw your attention and invite serious scrutiny, and I trust that each of you will reflect on them accordingly.

With respect to overall staffing levels, European countries have an average of 22 judges and 12 prosecutors per 100,000 inhabitants, whereas in Mongolia, there are on average 19 judges and 20 prosecutors per 100,000 inhabitants.

Under the current practice of judicial selection, there is a lack of (1) a collaborative or professionally coordinated system for developing exams, (2) an effective oversight mechanism, and (3) a structured system for preparing candidates. Going forward, there are numerous organizational and legislative options for improving the filling of vacancies, including making examination tests, question banks, and other relevant model materials publicly available, and establishing a Qualification Committee, among other measures.

When the 2025 judicial budget is assessed as a proportion of gross domestic product, it accounts for only 0.38 percent, which is relatively low compared to developed countries. I therefore wish that those vested with budgetary authority would give this matter due consideration.

The key policy directions for ensuring adequate judicial funding should include: first, maintaining stable medium-term budget allocations for core judicial operations; second, supporting staffing policies that align the number of judges and judicial personnel per 100,000 inhabitants with workload norms; and third, providing urgent targeted investments in areas requiring immediate and essential resources.

“... Going forward, there are numerous organizational and legislative options for improving the filling of vacancies, including making examination tests, question banks, and other relevant model materials publicly available, and establishing a Qualification Committee, among other measures...”

Two. Improving the quality of procedure as a core indicator of adjudicative quality

The report of the United Nations Special Rapporteur, who visited Mongolia in 2024, emphasized, based on an independent assessment, that although the 2019 reform is progressing in the right direction, procedural reform and adequate financial resources are necessary for its full implementation.

Internationally, procedural fairness is examined not only from a purely legal-analytical perspective but also from a multidimensional angle

encompassing the normative rules that guide participants, patterns of behavior, and a range of other influencing factors. For example, since the 1970s, social psychologists have studied procedural fairness within institutions of justice such as courts and the police. According to a report published by EBSCO Research Starters, several criteria determine what constitutes fairness. From the perspective of the court, procedural fairness is defined by four fundamental principles: (1) the opportunity for parties to have their voice heard, (2) neutrality and equal treatment, (3) respect, and (4) trustworthiness. These elements are the primary factors that shape participants' confidence in judicial decisions and their willingness to comply with those decisions voluntarily. Such a composite and holistic approach is an indispensable feature of our reform vision. Allow me to outline several issues in this regard that require focused attention and resolution.

First, as in developed countries, the Constitution of Mongolia and procedural laws contain provisions intended to ensure equality between parties. However, the current criminal justice framework and its implementation do not, de facto, secure such equality and balance. I will highlight several examples.

“... Internationally, procedural fairness is examined not only from a purely legal-analytical perspective but also from a multidimensional angle encompassing the normative rules that guide participants, patterns of behavior, and a range of other influencing factors...”

At the pre-trial stage: (1) The Supreme Court attempted to correct, through adjudication, the practice of treating statements obtained from a witness as admissible evidence after that person is reclassified as a suspect. When this approach did not yield an effective result, the Court issued an official interpretation to put an end to the practice. The matter was then conveyed to the legislature, and in June of this year, the law was formally amended to resolve the issue. This is only one example among many showing the need to strengthen procedural fairness.

(2) Defense counsel and suspects are granted access to case files only at the final stage of investigation, after the prosecutor has prepared the indictment. This severely limits their ability to prepare for the debate and gives the prosecution a de facto advantage. As a matter of legal principle, defendants and prosecutors – or defense counsel and prosecutors—must have equal opportunities and resources in determining the issue of guilt. This is another essential element in ensuring procedural fairness.

At the trial stage: The implementation of the debate principle remains inadequate in terms of both uniform standards and actual outcomes. Without the proper exercise of judicial authority, the judge may inadvertently disrupt the balance between the parties; therefore, methodological safeguards must

be in place to prevent such risks. For instance, Finland includes, among its indicators for measuring the quality of judicial proceedings, whether the judge demonstrates active listening and meaningful engagement with the parties.

At the same time, our system lacks a unified methodology and principled framework governing how judges should conduct and manage hearings. Existing approaches remain overly general and inconsistently applied. Accordingly, it is necessary to define clear principles and methodologies for hearing preparation and courtroom management, incorporate them into judicial training programs, and, where appropriate, address them through legislative regulation.

“... Defense counsel and suspects are granted access to case files only at the final stage of investigation, after the prosecutor has prepared the indictment. This severely limits their ability to prepare for the debate and gives the prosecution a de facto advantage...”

Second, there are also matters of concern de jure – that is, issues arising from the law and procedural rules themselves. For example, at the higher courts, when reviewing cases, situations arise in which the testimony of a witness who was not examined at the lower court cannot be heard during the appellate hearing. This can be resolved by developing a hybrid model that incorporates the strengths of both the adversarial system and the inquisitorial system. Compared with a purely adversarial model – under which the court primarily evaluates the parties’ arguments and supervises the legality of evidence and procedure – our system is characterized by the court’s active role in establishing the truth.

Additionally, Parliament has eliminated the procedural mechanisms that previously allowed appellate and cassation courts to remand criminal cases to the prosecutor or return cases for retrial. This has created a risk of undermining the fairness of proceedings and the three-tier judicial review structure guaranteed by the Constitution. In amending the law, the legislature did not take a systematic or research-based approach and did not consider the Supreme Court’s proposals concerning the consequences of such amendments. As a result, provisions that are substantively inconsistent with the intent of the amendments have remained in force and continue to operate. This must be stated explicitly.

“... Compared with a purely adversarial model – under which the court primarily evaluates the parties’ arguments and supervises the legality of evidence and procedure – our system is characterized by the court’s active role in establishing the truth...”

By restricting the authority of higher courts, it has become impossible to resolve disputes conclusively within a single procedural cycle. The lack of

adequate authority to correct errors necessitates returning cases to the courts that initially decided them, resulting in the same case being reconsidered through two or more procedural cycles or over an extended period of time. This, in turn, increases time and costs, leads to violations of human rights, and undermines public confidence in the judiciary—issues that the legislature must address. At a minimum, it is necessary to legislate, within first instance and appellate proceedings, the authority to: (1) examine new witnesses, and (2) empower higher courts, upon complaints or objections by the parties—rather than on the court’s own initiative—to amend the legal classification of the offence and the type or severity of punishment in a manner consistent with justice. This constitutes yet another example of the need to improve procedural justice within the judicial system. Notably, this issue has already been addressed in civil and administrative court proceedings.

Third, most countries include disposition time as a key indicator of adjudicative quality, and Mongolia must likewise adopt this criterion. However, postponement of scheduled hearings has become increasingly common. In judicial practice, hearings are frequently delayed due to the defence counsel. In 2024, 52.9 percent of postponed criminal hearings were attributed to the defence counsel’s illness, overlapping hearing schedules, or requests for additional time to review case materials. In administrative cases at both first instance and appellate levels, 27 percent of postponed hearings were due to counsel’s illness or overlapping hearing schedules. In civil cases, 62.8 percent of postponements were caused by the same reasons.

Although solutions to address the problem of overlapping hearings have repeatedly been communicated to legislative initiators, insufficient attention has been given to this issue to date. International practice demonstrates that the problem of overlapping hearings can be fully resolved by establishing separate registers and differentiated authorizations for defense counsel entitled to appear before first instance, appellate, and supreme courts.

Fourth, transparency is one of the core indicators for improving procedural justice and the quality of proceedings.

Going forward, when ensuring transparency through the livestreaming of court hearings, it is necessary to reduce risks such as parties becoming overly restrained in front of cameras and adversarial debate failing to unfold substantively and effectively, while also ensuring the protection of participants’ right to privacy.

According to comparative research, the constitutions of 137 countries explicitly guarantee the right to privacy. To balance this right with the need for judicial transparency – two values that often stand in tension – many jurisdictions implement partial openness measures, such as: allowing only audio transmission of hearings, providing video recordings electronically only

“... Going forward, when ensuring transparency through the livestreaming of court hearings, it is necessary to reduce risks such as parties becoming overly restrained in front of cameras and adversarial debate failing to unfold substantively and effectively, while also ensuring the protection of participants’ right to privacy...”

to persons who meet specified conditions, granting the presiding judge the authority to stop a livestream at any time, and permitting journalists to report to the public in text-only formats. These approaches are widely used by courts around the world and may be adopted within Mongolia’s judicial system in a manner tailored to the characteristics of each case.

Moreover, an analysis of data from 165 countries covering the period from 1991 to 2022, conducted by professors from the Netherlands, found that the frequency and intensity of negative statements and attacks by the executive branch directed at the judiciary are conditioned by the level of press freedom in the respective country. Accordingly, we must recognize that a free press occupies a vital place in safeguarding judicial independence and democratic guarantees.

Three. Optimizing the organization and accelerating the implementation of judicial digitalization

Humanity has been able to align itself thanks to technology. We must combine tradition and innovation wisely, drawing on both challenges and opportunities. According to the World Bank’s Global Indicators Team, as of 2021, 77 out of 120 countries had introduced some form of digital technology into their judicial operations. However, the UNDP E-Justice Project reports that Mongolia does not meet the required level in any of the 10 areas of judicial digitization.

“... we must recognize that a free press occupies a vital place in safeguarding judicial independence and democratic guarantees...”

In the UN E-Government Development Index for 2024, Mongolia ranked 46th out of 193 countries—an impressive improvement from its 74th position in 2022. In the E-Participation Index, Mongolia ranked 37th, advancing 20 places.

“... Humanity has been able to align itself thanks to technology. We must combine tradition and innovation wisely, drawing on both challenges and opportunities...”

Nevertheless, the judiciary cannot continue operating with systems that are effectively ten years old. Although many speak about digitalizing the courts, the digital transition has been slow, and only the initial steps are now emerging. I would like to emphasize that this is not PR or propaganda for anyone or any organization, nor is it just a topic, but a genuine necessity and an urgent requirement.

Internationally, many jurisdictions have already introduced and tested digital technologies, measured their impact on the judicial environment, and even established ecological courts. We must close the existing gap wisely and advance rapidly.

It is noteworthy that certain private entities have already introduced into open use simple digital tools capable of summarizing court decisions with an accuracy rate of up to 99.99 percent and performing semantic searches. The Supreme Court has begun utilizing such tools on its own official website.

Naturally, in pursuing digital transformation, we must not overlook issues of security and confidentiality on the one hand, and algorithmic transparency on the other. For example, systems for the allocation of cases to judges must provide clear and credible safeguards—free from any external influence—against unlawful practices and vested interests, including what is internationally referred to as “judge shopping,” whereby cases are deliberately steered to preferred judges by exploiting loopholes in case allocation systems, as well as “venue shopping,” whereby parties select a court by taking advantage of jurisdictional disputes or other legal gaps. Preventive measures against such risks must be in place, accompanied by transparent and comprehensible solutions.

The concept of transparency extends beyond court hearings and judicial decisions to encompass all stages of judicial proceedings, including the initial process of case allocation. Lessons must be drawn from international experience, such as the Palamara Affair in Italy, and from violations identified in Ukraine involving manual interference with automated case allocation systems, as documented in reports of EUAM Ukraine and GRECO. These examples underscore the need to establish effective preventive mechanisms. In particular, the digital transition has heightened the necessity of ensuring algorithmic transparency and instituting oversight over such systems.

The Assembly of all Judges approves the general rules governing case allocation. Since the adoption of these rules in 2021, between 2022 and 2024 alone, first instance courts have allocated a total of 244,571 cases to judges—comprising 42,865 criminal cases, 194,767 civil cases, and 6,939 administrative cases—for adjudication.

“... The concept of transparency extends beyond court hearings and judicial decisions to encompass all stages of judicial proceedings, including the initial process of case allocation...”

Given the scale of case allocation and the appointment of judicial panels, it is imperative to establish oversight mechanisms to monitor the implementation of these rules. To this end, there is a need to create a dedicated committee under the Assembly to provide a legal framework for engaging professional engineering expertise and to expedite the implementation of these measures in order to ensure the integrity and reliability of the process.

Four. As violations of human rights and risks to democracy increase globally, it is necessary to anticipate and proactively prepare for the growing challenges and risks facing judicial independence and the impartiality and safety of judges.

Between 1989 and 2014, the number of international courts and tribunals—including the International Court of Justice (ICJ) and the International Criminal Court (ICC)—increased from six to more than twenty, collectively issuing over 37,000 decisions. From a regional perspective, the European Court of Human Rights received 16,623 applications in 2023, representing a 144 percent increase compared to the previous year. An analysis of the Court’s reports indicates that a substantial proportion of these applications originates from human rights violations occurring in countries experiencing democratic backsliding.

In Mongolia, as well, as noted earlier, the total number of cases resolved by first instance courts has increased by 124 percent over the past ten years. While this growth reflects, on the one hand, economic expansion and a rising level of legal awareness among citizens, on the other hand, it also entails an increased risk that human rights violations may accompany each case. Internationally, it is increasingly emphasized that the judiciary serves as the final bulwark and guarantor of human rights and democracy. At the same time, this role inevitably raises concerns regarding the independence of the judiciary and, more broadly, the safety and security of judges.

According to global assessments conducted by Freedom House, worldwide freedom has declined for the nineteenth consecutive year in 2024. In terms of civil and political rights, conditions deteriorated in sixty countries, while only thirty-four countries registered improvements. Moreover, it reports that, among 112 countries surveyed between 2014 and 2024, at least seventy-eight recorded instances of judges, prosecutors, and lawyers being detained, prosecuted, or subjected to threats to their safety for politically motivated reasons.

“... it is increasingly emphasized that the judiciary serves as the final bulwark and guarantor of human rights and democracy. At the same time, this role inevitably raises concerns regarding the independence of the judiciary and, more broadly, the safety and security of judges...”

Particularly noteworthy is the fact that in 2024, political elections were held in more than forty countries and regions worldwide—on an unprecedented scale. As human rights violations intensify in such contexts, and in some cases escalate into civil conflict, judicial independence finds itself simultaneously serving as a critical safeguard for human rights on the one hand, and confronting multifaceted challenges on the other.

International organizations, including Freedom House, have therefore articulated policy recommendations aimed at strengthening judicial independence as a core component of safeguarding human rights and democracy. In doing so, they emphasize factors such as judicial transparency, the independence of judicial appointments, adequate remuneration, and legal certainty. All of these elements are closely intertwined with the system of procedural justice discussed earlier, and international practice clearly demonstrates that procedural reform and qualitative advancement play a decisive role in reinforcing judicial independence.

Five. The time has come to give due attention to the psychological and physical well-being of judges and court staff.

By resolution of the United Nations General Assembly adopted on 4 March of this year, 25 July has been designated as Judicial Wellbeing Day, to be observed annually. This concept encompasses a set of factors, including mental and physical health, professional dignity, workload, and work–life balance. Through this initiative, the United Nations has brought to the forefront of international attention the reality that the growing workload faced by judiciaries worldwide has reached a level that can affect the effective delivery of justice.

For judges, maintaining mental clarity in conducting hearings and rendering decisions requires conscious awareness of psychological influences such as cognitive bias and the anchoring effect, and the ability to take these factors into account in practice.

Paragraph 194 of the Bangalore Principles of Judicial Conduct emphasizes that judges must be afforded time to restore and maintain their physical and psychological health, noting that the pressures and stress

“... For judges, maintaining mental clarity in conducting hearings and rendering decisions requires conscious awareness of psychological influences such as cognitive bias and the anchoring effect, and the ability to take these factors into account in practice...”

inherent in the performance of judicial duties are increasingly recognized. In 2022, a study conducted by the United Nations Office on Drugs and Crime involving 758 judges from 102 countries examined judicial well-being, ethics, and integrity. According to the findings, 80 percent of respondents indicated that negative health and stress levels among judges reduce the

effectiveness of judicial operations; 68 percent reported that such conditions affect the quality of decisions; 47 percent observed a negative impact on public confidence in the courts; and 31 percent noted a deterioration in the implementation of procedural justice.

In addition, 69 percent of judges surveyed stated that discussing workplace stress and mental health feels almost taboo, while 76 percent reported that they lack sufficient time to attend to their physical and psychological well-being.

Accordingly, as an initial step, we must dismantle the entrenched mindset that encourages concealing stress within the judiciary. This should be followed by the introduction, at the sectoral level, of professional monitoring and support services for physical and mental health, thereby creating all necessary conditions to prevent judges, as human beings, from making avoidable errors.

Dear colleagues,

Under the Constitution of Mongolia, the Judicial General Council carries the important mandate of selecting and recommending candidates for judicial appointment from among qualified lawyers.

- However, as noted earlier through statistical data, no substantial progress has been made over the past four years in selecting new judges or filling vacancies. As a result, judicial workloads remain critically high.

- The grounds and procedures for appointing judges to higher courts are extremely unclear. In practice, recommendations made by the requesting institutions have increasingly been disregarded.
- The issue of judicial wellbeing – the health, workload balance, and stress management of judicial personnel – which has gained significant international attention, remains largely overlooked in Mongolia.
- Furthermore, risk management policies aimed at safeguarding judicial independence and ensuring the resilience of the judiciary, which have become a focus of global research in recent years, remain insufficiently defined.

At this Assembly, we will elect five judges who will serve in the central body of judicial administration that is responsible for addressing these issues. I therefore urge you to carefully consider whom you entrust with this responsibility: to question candidates on how they intend to address the pressing issues outlined in this speech—issues affecting both ourselves and the public; to assess their attitude toward public service and professional ethics; to evaluate the concrete decisions they have made in practice; and, on that basis, to make a thoughtful and well-reasoned choice worthy of your confidence.

Over the six years since the constitutional amendments were adopted, we have successfully implemented the foundational elements of judicial reform. These efforts can broadly be characterized as structural reform. Today, I have shared with you my views and proposals on why the next phase of policy must focus on qualitative advancement and the development of judicial processes. The judiciary is a pillar of democracy; the judiciary is a shield for human rights; the judiciary is a guarantee of justice. I once again call upon you to work with greater initiative, stronger leadership, enhanced transparency and fairness, and a heightened sense of responsibility.

Thank you for your attention.

To you, distinguished judges entrusted with the exercise of judicial power, I wish every success in your work and all the very best in your lives.

-----oOo-----