

**Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох
бүрэн эрхийн хүрээ: Онол, практикийн асуудал**

**The Scope of the President of Mongol's Power to
Appoint Judges: Theoretical and Practical Issues**

Пүрвээгийн Баттулга

Хууль зүйн ухааны бакалавр (LL.B.).

Хуульч, “Легал дата” ХХК-ийн гүйцэтгэх захирал

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

battulga@legaldata.mn

© P.Battulga, 2026



[Attribution-NonCommercial 4.0 International
\(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

[Товч утга]

Энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийн агуулга, түүний Үндсэн хуулийн үзэл санаа, эрх зүйн хязгаар, бодит хэрэгжилтийн асуудлыг онол, эрх зүйн зохицуулалт болон шүүхийн практикт тулгуурлан шинжилсэн болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид шүүгчийг томилох бүрэн эрх олгосон нь шүүх эрх мэдлийн ардчилсан легитим байдлыг хангахын зэрэгцээ шүүхийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах зорилготой боловч уг бүрэн эрхийн хэрэгжилт нь бодит байдал дээр маргаан дагуулсаар байдаг. Судалгаанд 1993–2025 оны хооронд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан шүүхийн тухай хууль тогтоомжийн зохицуулалт, Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилохоос татгалзсан практик, Үндсэн хуулийн цэц болон захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн. Мөн Польш Улсад үүссэн ижил төстэй маргаан, олон улсын байгууллагуудын зөвлөмжийг харьцуулан авч үзсэн болно. Судалгааны үр дүнд Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилох бүрэн эрх нь үзэмжийн шинжтэй бус, харин хязгаарлагдмал, баталгаажуулах шинжтэй байх ёстой бөгөөд уг бүрэн эрхийн хэрэгжилтэд нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг илүү сайжруулах шаардлагатай гэж дүгнэв.

[Түлхүүр үг]

Ерөнхийлөгч, шүүгчийн томилгоо, шүүхийн хараат бус байдал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Үндсэн хууль, захиргааны акт, шүүхийн хяналт.

I. Оршил

Ардчилсан, эрх зүйт төрийн суурь зарчмын нэг нь шүүхийн хараат бус байдал юм. Шүүхийн хараат бус байдал нь зөвхөн шүүн таслах ажиллагаанд гаднын нөлөө оруулахгүй байх ойлголтоор хязгаарлагдахгүй бөгөөд шүүгчийн томилгоо нь түүний нэг бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг. Шүүгчийн томилгоо нь хүний нөөцийн энгийн асуудал бус, харин төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, институтийн тэнцвэр, иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн баталгаатай шууд холбогдох суурь институт юм. Иймд шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг хэнд, ямар хүрээнд олгосон, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа нь онолын төдийгүй практикийн маргаантай асуудал болсоор ирсэн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилоно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилоно” гэж Ерөнхийлөгчид шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг олгосон. Гэвч Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ)-өөс санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилохоос татгалзах боломжтой эсэх, татгалзсан тохиолдолд үндэслэл шаардах эсэх асуудал маргаан дагуулсаар байна.

Иймд энэхүү өгүүллээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилох бүрэн эрхийн агуулга, түүний Үндсэн хуулийн үзэл санааг тодруулах, уг бүрэн эрхийн хэрэгжилт, түүнд тавих шүүхийн хяналтын асуудалд эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд болон шүүхийн практик, харьцуулсан эрх зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийж, санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорьсон болно.

II. Төрийн тэргүүний шүүгчийг томилох бүрэн эрхийн хэлбэр

Төрийн тэргүүний шүүгчийн томилгоонд оролцох хэлбэр нь тухайн улсын төрийн удирдлагын хэлбэр, эрх мэдлийн хуваарилалт, мөн эрх зүйн соёлын хөгжлийн түвшин зэрэг олон хүчин зүйлээс хамааран харилцан адилгүй байдаг.

АНУ-д Холбооны шүүхийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг тус улсын Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг бөгөөд тэрээр нэр дэвшигчийг санал болгож, улмаар Сенатын зөвшөөрлөөр холбооны шүүгчийг томилдог¹ бол үүнтэй төстэй байдлаар ОХУ-д холбооны Үндсэн

¹ Constitution of the United States (1789), art. 2(2).

хуулийн шүүх, Дээд шүүхийн шүүгчдийг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Холбооны Зөвлөл томилдог.² Эдгээр улсад төрийн тэргүүн шүүгчийг томилох процесст улс төрийн үзэмж давамгайлсан байдалтайгаар шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог байна.

Тэгвэл шүүгчийн сонгон шалгаруулалт болон нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагааг мэргэжлийн байгууллага хэрэгжүүлж, төрийн тэргүүн тухайн байгууллагаас санал болгосон хүнийг шүүгчээр албан ёсоор томилох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг тогтолцоо Европын олон оронд байдаг. Тухайлбал Чех, Польш, Румын, Словак гэх мэт улсуудад шүүгчийг Шүүхийн зөвлөлийн санал болгосноор төрийн тэргүүн томилж байна.³ Ийм тогтолцооны зорилго нь шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг мэргэжлийн байгууллагад төвлөрүүлэх замаар улс төрийн нөлөөллийг бууруулахын зэрэгцээ томилгооны эцсийн шатанд төрийн институтийн баталгааг хангах явдал байдаг. Гэвч шүүгчийг мэргэжлийн байгууллагын санал болгосноор төрийн тэргүүн томилдог тогтолцоотой улс орнуудад төрийн тэргүүний бүрэн эрхийн хүрээ, түүний дотор мэргэжлийн байгууллагын санал болгосон хүнийг төрийн тэргүүн буцаах, томилохоос татгалзах боломжийн талаар тодорхой асуудал хөндөгддөг.

Япон Улсын Эзэн хаан Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Засгийн газраас нэр зааж тодорхойлсны үндсэн дээр томилдог.⁴ Тус улсын эзэн хаан энэ асуудалд бие даасан шийдвэр гаргах эрх мэдэлгүй, томилгооны бодит шийдвэрийг Японы Засгийн газар гаргаж, Эзэн хаан уг шийдвэрийг бэлгэдлийн шинжтэйгээр баталгаажуулдаг гэсэн үг. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулиар холбооны Ерөнхийлөгчид холбооны шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг олгосон⁵ боловч практикт уг бүрэн эрхээ парламент болон муж улсуудын төлөөллөөс бүрдсэн Шүүгч сонгон шалгаруулах хорооноос сонгогдсон нэр дэвшигчийг албан ёсоор баталгаажуулах, бэлгэдлийн шинжтэйгээр хэрэгжүүлдэг.

Дээрхээс үзэхэд төрийн тэргүүний шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь улс орон бүрд харилцан адилгүй, тухайн улсын төрийн удирдлагын хэлбэр, улс төр, эрх зүйн соёлоос хамааран үзэмжийн шинж давамгайлсан, хязгаарлагдмал баталгаажуулах, эсхүл цэвэр бэлгэдлийн шинжтэй зэрэг ялгаатай хэлбэрүүдээр хэрэгждэгийг харуулж байна. Иймд төрийн тэргүүнд Үндсэн хуулиар олгосон шүүгчийг томилох бүрэн эрхийн агуулгыг зөвхөн үгчилсэн

² Ст. 128 Конституции РФ. Принята на всенар. голосовании 12 дек. 1993 г. // СЗ РФ. - 1994. - № 1. - Ст. 1.

³ Пүрвээгийн Баттулга, “Монгол Улсын шүүхийн томилгооны системийг боловсронгуй болгох нь”, <https://legaldata.mn/b/836>, 2020, 6 дахь тал, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

⁴ Constitution of Japan (1947), art. 6.

⁵ Art. 60 Abs. 1 GG

зохицуулалтаар бус, харин түүний онолын суурь үзэл санаа, эрх мэдэл хуваарилах тогтолцоонд эзлэх байр суурь, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах чиг үүрэгтэй уялдуулан авч үзэх нь зүйтэй.

III. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон шүүгчийг томилох бүрэн эрхийн үзэл санааг тодруулах нь

Онолын хувьд Монгол Улсын төрийн тэргүүн буюу Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг нэг талаас ардчилсан легитим (хүлээн зөвшөөрөгдөх) байдлыг хангах, нөгөө талаас шүүхийн хараат бус байдлыг баталгаажуулах гэсэн хоёрдмол шинжтэй бүрэн эрх гэж тайлбарлаж болох юм.

Ардчилсан легитим байдлыг хангах гэдэг нь юуны өмнө ардчилсан нийгмийн суурь зарчим болох ард түмний засаглах эрхтэй шууд холбоотой ойлголт. Ардчилсан нийгэмд төрийн эрх мэдэл нь ард түмнээс эх сурвалжтай бөгөөд төрийн бүх байгууллага, албан тушаалтан эцсийн дүндээ ард түмний итгэл, зөвшөөрөлд тулгуурлан үйл ажиллагаагаа явуулах ёстой. Энэ үзэл санаа 1992 оны Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. ...” хэмээн туссан. Манай улс 1992 оны Үндсэн хуулиараа парламентын бүгд найрамдах улсын тогтолцоог бий болгосон.⁶ *Хууль тогтоох эрх мэдэл* буюу Улсын Их Хурал ардчилсан сонгуулиар бүрдэж легитим шинжээ олж авч байгаа бол *гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага Засгийн газар* нь легитим шинжээ парламентаас, тодруулбал түүний дэмжлэгийг авах чадвараас олдог (Цэцийн дүгнэлт, 2025, №12). Мөн Монгол Улсын төрийн тэргүүн буюу Ерөнхийлөгчийн хувьд ард түмнээс шууд сонгогдож, ардчилсан легитим шинжээ олж авдаг.

Харин *шүүх эрх мэдэл* нь Улсын Их Хурал шиг сонгуулиар байгуулагддаггүй, Ерөнхийлөгч шиг сонгуулиар сонгодоггүй тул шүүх эрх мэдэл нь ард түмнээс шууд бус ч гэлээ, дам хэлбэрээр легитим шинжээ олж авах шаардлагатай үүсдэг. Энэхүү дам легитим байдлыг хангах гол механизм нь Ерөнхийлөгч шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч шүүгчийг томилж, бүрэн эрх олгох арга юм. Иймд Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг олгосон нь шүүх эрх мэдлийг ард түмнээс тасархай, хаалттай институт биш гэдгийг илэрхийлэхийн сацуу, шүүхийг ардчилсан тогтолцооны нэг бүрэлдэхүүн хэсэг, төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эх сурвалжтай гэх ардчиллын үзэл санааг илэрхийлж буй хэрэг юм.

Гэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2025 оны 12 сарын 26-ны өдрийн 12 дугаар дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17435075684932>.

бүрэн эрх нь үзэмжээрээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрх бус, харин ШЕЗ-ийн санал дээр үндэслэн хэрэгждэг, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах буюу шүүхийг улс төрийн шууд нөлөөллөөс хамгаалах зорилготой. Үндсэн хуулийн бүтэц, логигоос үзэхэд шүүгчийг шилж олох үндсэн үүрэг Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 4-т зааснаар ШЕЗ-д, харин түүнийг албан ёсоор баталгаажуулах бүрэн эрх Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2-оор Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид оногдсон. Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгч шүүгчийг нэр дэвшүүлэхгүй, санал болгохгүй, харин ШЕЗ-өөс мэргэжлийн шалгуураар санал болгосон нэр дэвшигчийн бүрэн эрхийг баталгаажуулах хэлбэрээр зохицуулсан нь түүнийг шүүгчийн томилгооны хүрээнд улс төрийн шийдвэр гаргагч бус, харин институтийн тэнцвэрийг хадгалагчийн байр сууринд тавьж байна.

Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь улс төрийн шийдвэр гаргах бүрэн эрх биш, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн шууд нөлөөллөөс шүүхийг тусгаарлах, тэнцвэржүүлэх, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилготой байна. Гэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилж байгаа нь шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилготой ч, энэ механизм нь эргээд шүүхийн хараат бус байдалд эрсдэл үүсгэх бололцоотой. Учир нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс шууд сонгогддог улс төрийн субъект тул түүний бүрэн эрхийн хэрэгжилт нь зайлшгүй улс төрийн шинж чанар, ашиг сонирхолтой байдаг. Тиймээс Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн боловч уг бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн хүрээ тодорхой, хязгаартай байх шаардлагатай. Хэрэв үүнийг тодорхой болгохгүй, хяналтгүй хэрэгжих боломжтой байвал шүүхийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөж, шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэл алдагдах эрсдэлтэй юм.

Үндсэн хуульд тусгагдсан Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилох зохицуулалтын талаар судлаачид дараах байр суурийг илэрхийлсэн байдаг:

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс тусгайлан өрсөлдүүлэн шалгаруулж нэр дэвшүүлсний үндсэн дээр Ерөнхийлөгч хугацаагүй буюу “насаар” нь томилж байх зарчим тогтоосон. Энэ бол ... бусдаас хараат бус байлгахын баталгаа нь “хамгаалагч” нь байна гэсэн үг. .. Зохих журмаараа шалгараад, эрх бүхий газар нь нэр дэвшүүлээд ирсэн хүнийг л шүүгч байх бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрч, тэгснээрээ бусдын нөлөөнөөс хамгаалах баталгаа нь болно гэж ойлгох ба шүүгчийг улс төрийн хүчнүүдийн нөлөөний гадна байлгахын тулд л хөндлөнгөөс томилох зарчмыг

хэрэглэдэг. Харин шүүгчдэд тавигдах хууль зүйн шаардлагад ноцтой харш “нуугдмал” зөрчил уг хүнээс хожим илэрвэл өөр хэрэг бөгөөд тэр цагт хариуцлагыг Ерөнхийлөгч бус Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хүлээх ёстой”⁷,

Профессор Н.Лүндэндорж: Төрийн тэргүүн буюу улсын хамгийн дээд албан тушаалтан шүүгчид бүрэн эрх олгож байгаа нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн улс төрийн нөлөөнөөс хамгаалсан, хөндлөнгийн байх зарчмыг агуулсан, бусад томилгоо шиг шууд хүсэл зоригийн шинжийг агуулаагүй, харин мерит тогтолцоонд тулгуурласан учраас бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн агуулгатай тул шүүгчийг гагцхүү хуулиас хараат ажиллах баталгаа болгож байгаа юм. ... Харин төрийн тэргүүн мерит зарчмаар сонгогдсон шүүгчид нэр дэвшигчийг томилоход хэр зэрэг чөлөөтэй байх асуудал манай төдийгүй олон улсын төвшинд анхаарал, хэлэлцүүлэгт орсон, нэг мөр шийдэгдээгүй сэдэв юм”⁸,

Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.” гэж заасан. Хууль дахь “тэгнэ,” “ингэнэ” гэсэн хэллэг үүрэгдсэн утгатай хэрэглэгддэг ёс бий. Энэ ёсоор уншвал “...Ерөнхийлөгч томилно” гэсэн Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн заалт нь Ерөнхийлөгч томилохоос үзэмжээрээ татгалзаж болохгүй утгатай. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэсэн ноцтой үндэслэл байгааг бичгээр илэрхийлснээс бусад тохиолдолд ШЕЗ-өөс танилцуулсан эсхүл санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч заавал томилох үүрэгтэй. Хэрэв шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэсэн үндэслэл харуулахгүйгээр ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ татгалздаг байвал Ерөнхийлөгч болон ШЕЗ-ийн хооронд зөрчил үүсэж, шүүгчийг шилж олох, томилох ажиллагааг бэрхшээлтэй болгоод зогсохгүй шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагана”⁹ гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн.

⁷ Бяраагийн Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр, (Улаанбаатар: ХЗҮТ, 2004), 129 дэх тал.

⁸ Нанзаддоржийн Лүндэндорж, “Шүүх эрх мэдэл дэх төрийн тэргүүний бүрэн эрх”, Шүүх эрх мэдэл, (4), 2015, 14 дэх тал.

⁹ Одонхүүгийн Мөнхсайхан, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал”, <https://legaldata.mn/b/772>, 2020, 71 дэх тал, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

Дээрхээс үзэхэд манай улсын судлаачид уг асуудлын талаар нэгдсэн нэг ойлголтод хүрээгүй байна. Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимидийн тайлбараас байр сууриас харахад Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг формаль шинжтэйг тодотгосон бол, профессор Н.Лүндэндорж Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн нь шууд хүсэл зоригийн шинжийг агуулаагүй, шалгарсан этгээдийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, баталгаажуулах шинжтэй гэж үзсэн боловч Ерөнхийлөгчийн оролцооны хэр хэмжээ ямар байх нь маргаантай асуудал хэвээр байгаа гэсэн байна. Харин хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан “шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилгын үүднээс Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс хуульд заасан журмын дагуу санал болгосон нэр дэвшигчийг дур мэдэн татгалзах эрхгүй, тэгэхдээ зөвхөн шүүгчид тавигдах шаардлагыг ноцтой зөрчсөн, хууль зүйн үндэслэл бүхий тохиолдолд л татгалзах боломжтой” гэсэн байр суурийг илэрхийлжээ.

Өгүүллийн энэ хэсгийг дүгнэж үзвэл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь нэг талаас төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эх сурвалжтай байх гэсэн ардчиллын онолын суурь зарчимд тулгуурласан, нөгөө талаас төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын үүднээс шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилготой бүрэн эрх байна. Хэрэв Монгол Улсын Ерөнхийлөгч уг бүрэн эрхийг үзэмжээрээ хэрэгжүүлбэл шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдэл учруулж, Үндсэн хуулийн үзэл санаатай зөрчилдөх үр дагаварт хүрэх эрсдэлтэй. Иймд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь агуулгын хувьд үзэмжээрээ хэрэгжүүлэх бүрэн эрх биш, харин хуульд заасан болзол, шаардлагад тулгуурлан ШЕЗ-өөс шүүгчийг шилж чиг үүрэгт суурилсан, баталгаажуулах шинжтэй, шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн бүрэн эрх байна.

IV. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилох бүрэн эрхийн талаар органик хуулийн зохицуулалтад хийсэн дүн шинжилгээ (1993-2025)

Үндсэн хуулиар шүүгчийн томилгоотой холбоотой үндсэн зарчмыг тогтоосон боловч уг зохицуулалт нь ерөнхий шинжтэй. Иймээс органик хуулиар шүүгчийн томилгооны процессын үе шат, шалгуур, үүнд оролцогч институтүүдийн эрх хэмжээ зэргийг нарийвчлан тогтоож Үндсэн хуулийн үзэл санааг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Хэрэв шүүгчийг томилохтой холбоотой процессын зохицуулалт тодорхой бус, ерөнхий байвал институтүүдийн чиг үүрэг давхардах, эсвэл эрх мэдлийн хүрээг өөр

өөрөөр, өргөн хүрээгээр тайлбарлах нөхцөл бүрдэнэ. Иймээс органик хуулиар шүүгчид тавих болзол, шаардлага, нэр дэвшүүлэх журам, томилгооны процессын үе шат, татгалзах үндэслэл зэрэг асуудлыг нарийвчлан зохицуулах нь эрх зүйн тодорхой байдлыг хангах ач холбогдолтой. Ингэснээр нээлттэй, ил тод, мэргэжлийн шалгуурт тулгуурласан, улс төрийн нөлөөллөөс ангид байдлаар шүүгчийн томилгоог хийж, Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан шүүхийн хараат бус байдлыг бодитой хэрэгжүүлэх, улмаар иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хамгаалах эрх зүйн үндэс бүрдэнэ.

Шинэ Үндсэн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд батлагдсан шүүхийн тухай хуулиудад Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохтой холбоотой харилцааг дараах байдлаар зохицуулж иржээ:

Шүүхийн тухай хууль (1993 он): §6.8.Ерөнхий шүүгч болон шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч татгалзвал Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр хүнийг санал болгоно.

Шүүхийн тухай хууль (2002 он): §32.8.Ерөнхий шүүгч болон шүүгчээр томилохоос Ерөнхийлөгч татгалзсан тохиолдолд Ерөнхий зөвлөл Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012 он): §15.2.Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.

Дагаж мөрдөж буй Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль (2021 он): §36.4.Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигч энэ хуулийн 31 дүгээр зүйлд заасан шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч энэ тухай Ерөнхий зөвлөлд албан бичгээр мэдэгдэнэ. §36.5.Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн саналыг дахин нягталж, томилохоос татгалзсан үндэслэл тогтоогдоогүй тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, нотлогдсон тохиолдолд Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно.

Дээрх хуулиудын зохицуулалтад зөвхөн норматив агуулгаар нь тайлбарлаж, дүн шинжилгээ хийж, 1993, 2002, 2012, 2021 оны холбогдох хуулийн заалтуудыг харьцуулан үзвэл Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч томилохоос татгалзах эрхийг хүлээн зөвшөөрч ирсэн боловч уг эрхийн агуулга, хэрэгжих хүрээ, институтийн тэнцвэр нь үе шаттайгаар өөрчлөгдөж ирсэн нь харагдаж байна. 1993, 2002, 2012 оны холбогдох хуулиудад

Ерөнхийлөгч шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах үндэслэл, шалгуур, түүнийгээ тайлбарлах үүрэг огт тусгагдаагүй, ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч шүүгчээр томилохоос татгалзсан тохиолдолд үүнийг ШЕЗ эсэргүүцэх боломжгүй, зөвхөн “өөр нэр дэвшигчийг санал болгох” л зохицуулалттай байжээ. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр хуулийн зохицуулалтад Ерөнхийлөгчийн татгалзсан шийдвэр нь эрх зүйн хувьд маргах боломжгүйгээр хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжтэй буюу уг татгалзсан шийдвэрийг дахин нягтлах, хянах зохицуулалт байхгүй буюу Ерөнхийлөгчид шүүгчийг томилох асуудлыг үзэмжээрээ шийдвэрлэх боломжтой байжээ. Ялангуяа 2012 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судалсны үндсэн дээр томилох эсхүл томилохоос татгалзах шийдвэр гаргана гэж заасан нь өмнөх хоёр хуулийн зохицуулалттай харьцуулбал шүүгчийн томилгоонд Ерөнхийлөгчийн институтийн оролцоог улам нэмэгдүүлж, ШЕЗ-тэй давхардуулан шүүгчид нэр дэвшигчийг судлахыг хуулиар баталгаажуулсан байжээ.

Тэгвэл, 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн зохицуулалт нь өмнөх гурван хуулийн зохицуулалтаас чанарын хувьд өөрчлөлт гаргасан байна. Юуны өмнө, Ерөнхийлөгчийн ШЕЗ-өөс санал болгосон шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхийг шүүгчид хуулиар тавьсан болзол, шаардлага хангаагүй гэсэн тодорхой хууль зүйн үндэслэлтэй шууд холбож, татгалзсан тохиолдолд түүнийгээ ШЕЗ-д албан бичгээр мэдэгдэх үүрэг хүлээлгэж процедурын хувьд хязгаарласан байна. Мөн өмнө нь үйлчилж байсан хуулиудаар Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан шийдвэрийг автоматаар эцсийн шийдвэр гэж үзэхгүйгээр, уг татгалзлын үндэслэлийг нягталж, томилохоос татгалзсан үндэслэл тогтоогдоогүй тохиолдолд нэр дэвшигчийг дахин санал болгох боломжийг бий болгосон байна.

Иймд дээрх эрх зүйн зохицуулалтын хөгжлийг дүгнэвэл, 1993-2021 хүртэл хугацаанд үйлчилж байсан шүүхийн тухай хуулиудад Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилохоос татгалзахдаа үзэмжээрээ, хяналтгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжтой зохицуулалтыг 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар хуульд заасан шалгуурт суурилсан, тайлбарлах үүрэгтэй, институт хоорондын харилцан уялдаатай болгож өөрчилжээ. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Ерөнхийлөгчийн ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхийг хориглоогүй боловч, үзэмжээрээ шийдвэрлэдэг байдлыг хязгаарлаж, түүний хууль зүйн хүрээ, институтийн тэнцвэрийг

хангаж, илүү процесжуулсан хэлбэрт шилжүүлсэн байна.

V. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгчийн бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ

Өгүүллийн өмнөх хэсэгт Ерөнхийлөгчийн шүүгчийн томилгоонд оролцох оролцоог хэм хэмжээний хүрээнд буюу зөвхөн норматив агуулгаар авч үзэж дүн шинжилгээ хийсэн. Гэвч хууль тогтоомжийн зохицуулалт бодит байдал дээр бичвэртэйгээ ижил утгаар хэрэгжинэ гэсэн баталгаа байдаггүй. Зарим тохиолдолд бичвэрийн түвшинд харагдах хуулийн зохицуулалт нь практикт хэрэгжих явцаа өөр утга, үр нөлөөтэй болж хувирах нь бий. Иймд эрх зүйн зохицуулалтыг зөвхөн норматив агуулгаар нь авч үзэх бус, тухайн хэм хэмжээ бодит амьдралд хэрхэн хэрэгжиж байгаа, ямар үр дагавар үүсгэж байгааг нь судлахад хууль тогтоогчийн анхны зорилгоос өөр дүгнэлт, өөр үнэлгээ гарч ирэх боломжтой байдаг.

2015 онд хийгдсэн судалгаанд: “Бидний хийсэн судалгаагаар өнгөрсөн хугацаанд Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзсан тохиолдол 27 гарснаас Н.Багабанди Ерөнхийлөгчийн үед 2, Н.Энхбаяр Ерөнхийлөгчийн үед 4, Ц.Элбэгдорж Ерөнхийлөгчийн үед 21 удаа (21 тохиолдлоос 13 нь шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр томилогдоогүй үлдсэн) гарсан байна. Эдгээр 27 тохиолдолд Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзсан тохиолдолд зөвхөн “...-г Ерөнхийлөгч шүүгчээр томилохоос татгалзлаа” гэсэн агуулгатай албан бичгийг Ерөнхий зөвлөл рүү явуулдаг, заримд тохиолдолд албан ёсоор мэдэгддэггүй бөгөөд ийнхүү томилохоос татгалзсан үндэслэл, шалтгаанаа хэзээ ч тайлбарлаж байгаагүй байна.”¹⁰ гэжээ.

Дээрх судалгаанаас үзэхэд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институтийн зүгээс шүүгчийг томилох бүрэн эрхээ бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжүүлж байсан буюу цаг хугацааны явцад тодорхой өөрчлөлтүүд гарсан нь харагдаж байна. Тодруулбал, Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбатын үед шүүгчийг томилохоос татгалзсан тохиолдол гараагүй байх бөгөөд тухайн үед Ерөнхийлөгч шүүгч томилох бүрэн эрхээ илүү бэлгэдлийн буюу баталгаажуулах шинжтэйгээр хэрэгжүүлж байсан байна. Өөрөөр хэлбэл, тэрээр ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчдийг үндсэндээ баталгаажуулан томилж байсан нь шүүхийн мэргэжлийн байгууллагын шийдвэрийг хүндэтгэх хандлагыг илэрхийлж байв. Харин хоёр дахь Ерөнхийлөгч

¹⁰ Пүрвээгийн Баттулга, Мөнхбатын Мөнхжаргал, Жаргалсайханы Хунан, “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо”, 2015.10.15, 75 дахь тал, <https://legaldata.mn/b/128>, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

Н.Багабандийн бүрэн эрхийн хугацаанаас эхлэн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах тохиолдол практикт гарч эхэлсэн байх бөгөөд энэ нь Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг зөвхөн формаль баталгаажуулах шинжтэй бус, тодорхой хэмжээнд үнэлгээ хийх боломжтой бүрэн эрх гэж ойлгож хэрэгжүүлэх хандлага тогтож эхэлснийг харуулж байна.

Ийнхүү Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзах бүрэн эрхийн хүрээ, үндэслэлийг хууль тогтоомжид нарийвчлан заагаагүй, эрх зүйн тодорхой бус байдал, болон тогтсон практикт нь шүүхийн хараат бус байдлын баталгаанд эрсдэл үүсгэхэд хүргэсэн. Тодруулбал, 2013 онд хийгдсэн шүүхийг өөрчлөн зохион байгуулалтын хүрээнд ШЕЗ тухайн үед ажиллаж байсан давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн 409 шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх, 409 шүүгчийг өөрчлөн цохон байгуулагдсан шүүхийн шүүгчээр томилуулах саналыг Ерөнхийлөгчид хүргүүлсэн, Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 198 дугаар зарлигаар 409 шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлсөн, мөн өдөр 198 дугаар зарлиг гаргаж өөрчлөн зохион байгуулагдсан шүүхийн шүүгчдийг томилохдоо 409 шүүгчээс 397-г нь томилж, 12 шүүгчийг томилоогүй үлдээсэн. Энэ байдал 2015 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу хийгдсэн томилгоонд дахин давтагдаж мөн л 1 шүүгчийг томилоогүй үлдээсэн байдаг бөгөөд энэ талаараа Ерөнхийлөгчийн институтээс албан ёсоор тайлбар хийгээгүй юм.

Цаашлаад Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзах бүрэн эрхийн бодит хэрэгжилтийг сүүлийн үеийн буюу хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн дагуу гарсан статистик мэдээллээр авч үзэх нь уг бүрэн эрхийн практик агуулгыг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 36.4-т “Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигч энэ хуулийн 31 дүгээр зүйлд заасан шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч энэ тухай Ерөнхий зөвлөлд албан бичгээр мэдэгдэнэ”, 36.5-д “Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн саналыг дахин нягталж, томилохоос татгалзсан үндэслэл тогтоогдоогүй тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, нотлогдсон тохиолдолд Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно” гэж зааснаараа ШЕЗ Ерөнхийлөгчөөс буцаасан нэр дэвшигчийг дахин өргөн мэдүүлэх боломжтой болсон.

Тоон мэдээ. Ерөнхий зөвлөлийн ажлын албанаас “2025 оны 9 дүгээр сарын 19-ний өдрийн байдлаар нийт өргөн мэдүүлсэн 163 нэр дэвшигчээс 31 нэр дэвшигчийг Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлд заасан шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэх үндэслэлээр буцаасан. Буцаасан нэр дэвшигчээс 6 нэр дэвшигчийг дахин өргөн мэдүүлснээр томилогдсон, 16 нэр дэвшигчийг дахин өргөн мэдүүлсэн”¹¹ гэсэн тоон мэдээлэл өгсөн.

Ерөнхий зөвлөлийн хуралдааны тойм. Ерөнхий зөвлөлийн 2025 оны 09 дүгээр сарын 25-ны өдөр болсон хуралдаанаар 2025 оны 198, 200, 202, 203, 206, 209, 210, 212 дугаар тогтоолоор давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчээр томилуулахаар дахин санал болгосон шүүгч Хасбаатарын Ганболд, Баяраагийн Батаа, Бат-Очирын Өлзийхишиг, Жаргалын Дэлгэрмөрөн, Халамханы Мейрамбек, Бавуугийн Цэрэнханд, Сарантуяагийн Ганбат, Чинзоригийн Баярмаа нарыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2025 оны Е/07, Е/08 дугаар албан бичгээр “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1.5 дахь заалтад заасан болзол, шаардлагыг хангахгүй” үндэслэлээр саналыг тус тус буцаан ирүүлсэн ба буцаасан үндэслэлийг нягтлан, эрх бүхий байгууллагуудаас лавлагаа, мэдээлэл авсны үндсэнд давж заалдах шатны шүүгчид тавин шаардлагыг хангахгүй гэх үндэслэл тогтоогдоогүй болохыг хэлэлцээд дахин өргөн мэдүүлэхээр шийдвэрлэсэн”¹² гэжээ.

Энэхүү тоон мэдээллээс харахад Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилох бүрэн эрх нь практикт тодорхой хэмжээнд шалгах, буцаах, дахин хэлэлцүүлэх механизмыг бий болгож байгаа боловч уг шийдвэрийн үндэслэл, шалгуур ил тод бус хэвээр байгаа нь анхаарал татаж байна. Ялангуяа буцаасан нэр дэвшигчийг ШЕЗ-өөс дахин санал болгоход дахин буцаасан тохиолдол гарч байгаа нь Ерөнхийлөгчийн татгалзлын үндэслэл болон түүнийг дахин нягтлах институтийн механизмын талаар илүү тодорхой эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Түүнчлэн, ШЕЗ-өөс биечлэн авсан мэдээллээс үзэхэд Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан шийдвэрийн үндэслэл нь ихэвчлэн Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1.5-д заасан “шүүгчээр ажиллах мэдлэг, чадвар, ёс зүйтэй байх” гэсэн шүүгчид тавих болзол, шаардлагатай холбоотой байна. Олон улсын туршлагаас үзэхэд шүүгчид нэр дэвшигчийн мэргэжлийн мэдлэг, чадвар, ёс зүй, зан төлөвийг үнэлэх үндсэн үүргийг ихэвчлэн шүүхийн зөвлөл зэрэг мэргэжлийн байгууллагад хариуцуулдаг бөгөөд төрийн тэргүүний оролцоо нь илүүтэй процедурын баталгааг хангах шинжтэй байх ёстой гэж үздэг.

¹¹ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс албан ёсоор авсан тоон мэдээлэл.

¹² “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ээлжит хуралдааны тойм”, 2025, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/15380, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

Манай улсын тухайд хуульчдаас шүүгчийг шилж олох үндсэн чиг үүргийг Үндсэн хууль, Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд зааснаар ШЕЗ хэрэгжүүлдэг. Үүнээс үзвэл, Ерөнхийлөгчийн татгалзсан шийдвэрийн үндэслэл нь ШЕЗ-ийн өмнө нь хийсэн үнэлгээ, сонгон шалгаруулалттай тодорхой хэмжээнд давхцах шинжтэй болж байна. Иймд Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилохоос татгалзсан шийдвэрийн үндэслэл, түүнийг тогтоох шалгуур, мөн уг шийдвэрийг дахин нягтлах механизмыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай байна.

VI. Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан шийдвэрт тавих шүүхийн хяналт, шүүхийн практикт хийсэн дүн шинжилгээ

Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан шийдвэрт шүүхийн хяналт тавих асуудлыг авч үзэхдээ эхлээд Үндсэн хуулиар тогтоосон Үндсэн хуулийн хяналтын механизмыг тодорхойлох шаардлагатай. Үндсэн хуулийн Жаран зургаадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 1 болон 3-т зааснаар Үндсэн хуулийн цэц “Ерөнхийлөгчийн зарлиг, бусад шийдвэр, эсхүл Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх” тухай маргаантай асуудлыг хянан шийдвэрлэхээр заасан. Энэ зохицуулалтаас үзвэл Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийг зөрчсөн үйл ажиллагаа (үйлдэл, эс үйлдэхүй) явуулсан гэж маргаан гарсан тохиолдолд уг асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэх институт нь Үндсэн хуулийн цэц байна. 1998 онд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд өргөдөл гарган шийдвэрлүүлж байсан дараах тохиолдол гарч байсан байна.

Тохиолдол 1. 1998 онд нэгэн шүүгчид нэр дэвшигч Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж “Миний бие шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад орж тэнцэн, улмаар намайг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс олонхын саналаар ... шүүгчийн албан тушаалд томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн. Гэвч Ерөнхийлөгч намайг шүүгчээр томилох боломжгүй гэсэн хариуг өгсөн. Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгон хүнийг буцааж байгаа нь хууль зөрчсөн үйл ажиллагаа гэж үзэж байна” гэсэн агуулгатай өргөдөл гаргажээ.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийн 1998 оны 47 дугаар тогтоолоор “Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 8-д “Ерөнхий шүүгч болон шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч татгалзвал Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр хүнийг санал болгоно” гэж хуульчилсан байна. Иймд шүүгчээр томилохоос татгалзсан Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэх үндэслэл тогтоогдохгүй байна” гээд маргаан үүсгэхээс татгалзсан. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний энэ тогтоолыг Үндсэн хуулийн бага суудлын хуралдааны 1999 оны 01 дүгээр магадлаар хэвээр үлдээсэн.

Үндсэн хуулийн цэц дээрх маргааныг өөрийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан биш гэж дүгнэсэн. Ингэхдээ Ерөнхийлөгчийн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан үйлдлийн агуулга буюу үндэслэлийг авч үзээгүй, харин тухайн үед хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байсан 1993 оны Шүүхийн тухай хуульд Ерөнхийлөгчид шүүгч томилохоос татгалзах эрхийг шууд зөвшөөрсөн зохицуулалт байгааг үндэслэн маргааныг хуулийн формаль зохицуулалтад тулгуурлаж үнэлж, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхтэй эсэх асуудлыг гол шалгуур болгож, уг татгалзлын шалтгаан, үндэслэл, энэ нь шүүхийн хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлсөн эсэхийг авч үзээгүй байна.

Тохiolдол 2. 2013 онд хийгдсэн шүүхийг өөрчлөн зохион байгуулалтын хүрээнд ШЕЗ тухайн үед ажиллаж байсан давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн 409 шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх, 409 шүүгчийг өөрчлөн цохон байгуулагдсан шүүхийн шүүгчээр томилуулах саналыг Ерөнхийлөгчид хүргүүлсэн, Ерөнхийлөгчийн Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 198 дугаар зарлигаар 409 шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлсөн, мөн өдөр 198 дугаар зарлиг гаргаж өөрчлөн зохион байгуулагдсан шүүхийн шүүгчдийг томилохдоо 409 шүүгчээс 397-г нь томилж, 12 шүүгчийг томилоогүй үлдээсэн. Эдгээр 12 шүүгчийн 1 шүүгч болох Ц.Р, мөн иргэн Г.Н нар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198, 199 дүгээр зарлигийг Үндсэн хуулийг гэж үзэж Үндсэн хуулийн цэцэд хандсан.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний 2015 оны 3 дугаар сарын 26-ны өдрийн 36 дугаар тогтоолд: “Үндсэн хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу шүүгчийг огцруулах, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилохоос татгалзах нь зарчмын хувьд ялгаатай ойлголт юм. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 199 дүгээр зарлигийг гаргахдаа Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах

шийдвэрийн аль нэгийг гаргана” гэсний дагуу дутагдал гаргасан иргэдийг шүүгчээр томилохоос татгалзаж, хуулиар олгогдсон эрхээ эдэлсэн гэж үзэж үзэхээр байна” гэж дүгнэж маргаан үүсгэхээс татгалзсан.

Үндсэн хуулийн цэцийн бага суудлын хуралдааны 2015 оны 6 дугаар сарын 05-ны өдрийн 08 дугаар магадлал: “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйл, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд 2013 оны 12 дугаар сарын 198, 199 зарлигийг гаргасан гэж үзэхээр байх тул нарын мэдээллээр маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэх үндэслэлгүй байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 199 зарлигаар нэр бүхий 12 иргэнийг шүүгчээр дахин томилоогүй орхигдуулсан нь тэдгээрийг шүүгчийн албан тушаалаас огцруулсан гэх хууль зүйн үндэслэл болохгүй байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198 дугаар зарлигаар чөлөөлөгдсөн шүүгч өөрийн эрхээ зөрчигдсөн гэж үзвэл шүүхэд хандах эрх нь нээлттэй байна” гэж дүгнэсэн.

Дээрх тохиолдол нь Ерөнхийлөгчид олгогдсон шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхийг процедурын баталгаагүй, хяналтын механизмгүй хэрэгжүүлэх нь зөвхөн шүүгчээр томилогдох гэж байгаа хүний субъектив эрхийн асуудал бус, харин шүүхийн хараат бус байдлыг институтийн түвшинд алдагдуулж болохыг харуулсан бодит жишээ болсон юм. Хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцийн бага суудлын хуралдааны 2015 оны 6 дугаар сарын 05-ны өдрийн 08 дугаар магадлалд “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн 199 зарлигаар нэр бүхий 12 иргэнийг шүүгчээр дахин томилоогүй орхигдуулсан нь тэдгээрийг шүүгчийн албан тушаалаас огцруулсан гэх хууль зүйн үндэслэл болохгүй байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198 дугаар зарлигаар чөлөөлөгдсөн шүүгч өөрийн эрхээ зөрчигдсөн гэж үзвэл шүүхэд хандах эрх нь нээлттэй” гэсэн боловч эдгээр хүмүүс тухайн үед захиргааны хэргийн шүүх, иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан боловч “харьяаллын бус” гэсэн үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан байна.¹³

¹³ Эдгээр иргэний Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид холбогдуулан иргэний хэргийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлийг Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2015 оны 08 сарын 06-ны өдрийн 24857 дугаар захирамжаар хүлээн авахаас татгалзсаныг тус шүүхийн 2015 оны 10 сарын 01-ний өдрийн 923 дугаар тогтоолоор хэвээр үлдээсэн. Мөн захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан нэхэмжлэлээр Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2016 оны 09 сарын 06-ны өдрийн 7211 дүгээр захирамжаар захиргааны хэрэг үүсгэсэн боловч тус шүүхийн 2016 оны 09 сарын 23-ны өдрийн 7725 дугаар захирамжаар хүлээн авахаас татгалзсаныг Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2016 оны 10 сарын 14-ний өдрийн 0648 дугаар тогтоолоор хэвээр үлдээсэн байна. Пүрэвэгийн Баттулга, Мөнхбатын Мөнхжаргал, Жаргалсайханы Хунан, өмнөх эшлэл 10, 99-

Үүний дараа Үндсэн хуулийн цэцийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдрийн дунд суудлын хуралдаанаас гаргасан “Аль ч шүүх авч хэлэлцэхгүй байгаа эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг тогтоолгох тухай гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 11 дүгээр магадлалаар «Иргэн Б.Отгонтуяа, С.Аюушжав, Л.Ганзориг, Д.Эрдэнэчимэг нарын 12 шүүгчийг албан тушаалд буцаан томилоогүйтэй холбогдуулан эрх нь зөрчигдсөн тухай маргааныг Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимд анхан шатны журмаар харьяалуулан шийдвэрлүүлэхээр тогтоосугай.» гэж шийдвэрлэжээ.¹⁴ Харин Улсын дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхим “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтад “Монгол Улсын Дээд шүүх хуулиар харьяалуулсан эрүүгийн хэрэг, эрх зүйн маргааныг анхан шатны журмаар хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй” байхаар заасан. Иймд хуулиар харьяалал тогтоогоогүй, өөрөөр хэлбэл, УИХ-аас тусгайлан хууль баталж харьяалуулаагүй маргааныг Улсын Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим анхан шатны журмаар шийдвэрлэх хууль зүйн үндэслэл бүрдээгүй байна” гэж асуудлыг хэргийг Үндсэн хуулийн цэцэд буцаасан байна.¹⁵

Улмаар Үндсэн хуулийн цэц иргэдийн гаргасан өргөдлийг хянан шийдвэрлэх шатанд буюу 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдөр Улсын Их Хурлаас Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж, уг хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.4-т хуулиар харьяаллыг нь тогтоогоогүй эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг Улсын Дээд шүүх тогтоохоор хуульчлан баталсан тул Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн 2021 оны 05 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуралдааны 17 дугаар тогтоолоор энэхүү маргааныг хянан шийдвэрлэх хэргийн болон шүүхийн харьяаллыг Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх байхаар харьяалал тогтоосон байна.¹⁶ Ингээд маргааныг Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх дараах байдлаар хянан шийдвэрлэжээ.

101 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2026 оны 01 сарын 23-ны өдрийн 01 дүгээр дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17435399491862>.

¹⁵ “Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцээс ирүүлсэн асуудлыг буцаахаар тогтов”, 2018, <https://ikon.mn/n/1b8t>, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

¹⁶ Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2022/0070 дугаар шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/8986?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

Тoхиолдол 3.

Нэхэмжлэгч: Д.А нарын нэр бүхийн 12 иргэн

Хариуцагч: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч

Нэхэмжлэлийн шаардлага:

(1) Нэхэмжлэгч нарыг шүүгчээр томилуулахаар өргөн мэдүүлээгүй Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, нэхэмжлэгч нарыг холбогдох¹⁷ шүүхийн шүүгчээр томилуулахаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд даалгах.

(2) Нэхэмжлэгч нарыг өөрчлөн байгуулсан шүүхийн шүүгчээр буцаан томилоогүй орхигдуулсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоож, тэдгээрийг Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.1, 43.2-т нийцүүлэн урд эрхэлж байсан шүүгчийн албан тушаалд буцаан томилох шийдвэрээ гаргахыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид даалгах.

Хэргийн нөхцөл байдал. 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хууль багтагдсантай холбогдуулан Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2013 оны 41 дүгээр тогтоолоор анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлүүлэх саналыг, 2013 оны 42 дугаар тогтоолоор дээрх ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг шинээр байгуулагдсан шүүхэд буцаан томилуулах саналыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид тус тус өргөн мэдүүлж, улмаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198 дугаар зарлигаар анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг чөлөөлж, 2013 оны 199 дүгээр зарлигаар ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг буцаан томилохдоо шүүгчээр ажиллаж байсан нэхэмжлэгч 12 иргэнийг өөрчлөн зохион байгуулагдсан шүүхийн шүүгчээр томилоогүй орхигдуулсан.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн дээрх эс үйлдэхүйн улмаас нэхэмжлэгч нар эрхээ зөрчигдсөн гэж үзэж 2013 оноос Ерөнхийлөгчид өөрт нь болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монголын Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн яам, Төрийн албаны зөвлөл, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Улсын Их Хурлын дарга, зарим хуульч гишүүд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх /тухайн үеийн нэрээр/, Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх зэрэг байгууллага, албан тушаалтнуудад хандан гомдол, өргөдөл, нэхэмжлэлийг тасралтгүй гаргасан боловч шийдвэрлэгдээгүй байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдрийн 08 дугаар магадлалаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 199 дүгээр зарлигаар нэр бүхий 12 иргэнийг шүүгчээр дахин томилоогүй

¹⁷ Холбогдох гэж судлаачийн зүгээс товчлон бичив. Нэхэмжлэгч нар нь нэхэмжлэгч Д.А-ийг Налайх дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчээр, нэхэмжлэгч С.А-ыг Сонгинохайрхан дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчээр ... томилуулахаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл даалгах зэргээр нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан.

орхигдуулсан нь тэдгээрийг шүүгчийн албан тушаалаас огцруулсан гэж үзэх хууль зүйн үндэслэл болохгүй байна» гэж дүгнэн Үндсэн хуулийн маргаан үүсгэхээс татгалзсан.

Үүний дараа Үндсэн хуулийн цэцийн 2017 оны 04 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 11 дүгээр магадлалаар Д.А нарын 12 шүүгчийг шүүгчийн албан тушаалд буцаан томилоогүйтэй холбогдуулан эрх нь зөрчигдсөн тухай маргааныг Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхимд анхан шатны журмаар харьяалуулан шийдвэрлүүлэхээр хэргийн харьяаллыг тогтоосон.

Улсын дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн танхим уг хэргийг шийдвэрлэх нь Үндсэн хуулийн зөрчил болж болзошгүй гэж дүгнэж хэргийг Үндсэн хуулийн цэцэд буцаасан. Улмаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцэд нэхэмжлэгч нарын гаргасан өргөдлийг хянан шийдвэрлэх шатанд буюу 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдөр Улсын Их Хурлаас Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж, уг хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.4-т хуулиар харьяаллыг нь тогтоогоогүй эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг Улсын Дээд шүүх тогтоохоор хуульчлан баталсан тул Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн 2021 оны 05 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуралдааны 17 дугаар тогтоолоор энэхүү маргааныг хянан шийдвэрлэх хэргийн болон шүүхийн харьяаллыг Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх байхаар харьяалал тогтоосон байна.

Шүүх: Нэхэмжлэгч нарыг 1 дэх шаардлагыг хангаж, 2 дахь шаардлагыг хүлээн авахаас татгалзаж, Ерөнхийлөгчид холбогдох хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон. Ингэхдээ: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно” гэж заасан байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалтаас үзэхэд шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон байх ба Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид бүх шатны шүүгчдийг томилох бүрэн эрх олгосон эрх зүйн үндсэн эх сурвалж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилохтой холбоотой харилцааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байна. Иймд нэхэмжлэгч Д.А нарын 2 дах нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой харилцааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байх бөгөөд шүүгчдийг томилохтой холбоотой бүрэн эрхийг Монгол улсын Ерөнхийлөгчид Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгосон байх тул маргаан бүхий энэ тохиолдолд Монгол улсын Ерөнхийлөгч буюу төрийн тэргүүний институтийг захиргааны байгууллага гэж үзэхээргүй байна” гэж дүгнэжээ.¹⁸

Иймд дээрх үйл явдал нь шүүгчийн томилгоо нь хувь хүний

¹⁸ Нийслэл дэх ЗХАШШ-ийн 2022 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2022/0070 дугаар шийдвэр.

эрхийн асуудал бус, харин шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг байдлыг хамгаалах эрх зүйн механизм хангалттай байсан эсэх талаар тогтолцооны шинжтэй асуудал дэвшүүлэх бодит үндэслэл болж, хууль зүйн хувьд нарийвчлан зохицуулах, хязгаарлах хэрэгцээ, шаардлагыг бий болгосон. Улмаар 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд шүүгчийг томилохтой холбоотой ШЕЗ ба Ерөнхийлөгчийн хооронд үүсдэг харилцааг журамласан зохицуулалтыг бий болгосон буюу ШЕЗ Ерөнхийлөгчийн татгалзлыг үндэслэлгүй гэж үзвэл урьд санал болгосон нэр дэвшигчийг дахин санал болгох боломжтой болсноороо энэ харилцаанд шүүхийн хяналтыг тодорхой хэмжээнд хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байна.

Харин дээрх маргааныг шүүх шийдвэрлэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилох бүрэн эрхийн эрх зүйн шинж болон түүний шүүхийн хяналтын хүрээний асуудлыг хөндсөн сонирхолтой тохиолдол болж байна. Шүүхийн шийдвэрээр ШЕЗ-ийн шүүгчийг нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаа захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарах боломжтой гэж үзсэн боловч Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох эсэхийг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн маргаан гэж тодорхойлж, захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад хамаарахгүй гэж дүгнэжээ. Хэргийн оролцогчид шүүхийн шийдвэрт гомдол гаргаагүй байна.

Энэхүү шийдвэрийг өмнөх Д.А нарын нэр бүхий 12 иргэний нэхэмжлэлтэй захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэртэй харьцуулбал шүүхийн тайлбар, үндэслэл тодорхой хэмжээнд өөрчлөгдсөн байна. Өмнөх хэрэгт шүүх Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилох бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн шинжтэй бүрэн эрх гэж тодорхойлж, Ерөнхийлөгчийг захиргааны байгууллага гэж үзэх боломжгүй гэж дүгнэсэн. Харин энэ хэрэгт шүүх эсрэгээрээ Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийг захиргааны актын шинжтэй гэж үзэх боломжтой гэсэн байр суурь илэрхийлсэн байна. Ингэхдээ Улсын Дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдааны 2021 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 17 дугаар тогтоол болон давж заалдах шатны шүүхийн тогтоолоор ийм энэ маргаан захиргааны шүүхийн харьяалалд хамаарах маргаан мөн гэжээ.

Ингэхдээ Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдааны 2021 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 17 дугаар тогтоолоор “хуулиар харьяаллыг нь тогтоогоогүй эрх зүйн маргааны хэргийн харьяаллыг тогтоолгох тухай С.А нарын 12 иргэний хүсэлтийг хэлэлцээд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.4-д заасны дагуу дээрх маргааныг Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр

шийдвэрлүүлэхээр тогтоосон”¹⁹ байдаг. Үүний дагуу Тохиолдол 3-т авч үзсэн Д.А нарын 12 иргэний нэхэмжлэлтэй Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид холбогдох захиргааны хэргийг Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 02 дугаар сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2022/0070 шийдвэрээр шийдвэрлэхдээ “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчдийг томилохтой холбоотой харилцааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байна. Иймд нэхэмжлэгч Д.А нарын 2 дахь нэхэмжлэлийн шаардлагатай холбоотой харилцааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулсан байх бөгөөд шүүгчдийг томилохтой холбоотой бүрэн эрхийг Монгол улсын Ерөнхийлөгчид Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгосон байх тул маргаан бүхий энэ тохиолдолд Монгол улсын Ерөнхийлөгч буюу төрийн тэргүүний институтийг захиргааны байгууллага гэж үзэхээргүй байна” гэж дүгнэж, нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзсан. Гэтэл дээр дурдсан Р.Б-ын нэхэмжлэлтэй Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид холбогдох захиргааны хэргийг Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдрийн 0270 дугаар шийдвэрээр Улсын Дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдааны 2021 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдрийн 17 дугаар тогтоолыг дурдаж Ерөнхийлөгчийн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан шийдвэрийг захиргааны акт гэж үзэж, үүнтэй холбогдох гарсан маргааныг захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрлэнэ гэж дүгнэсэн нь ойлгомжгүй, энэ асуудлаар шүүхийн практик тогтворгүй байгааг харуулж байна.

Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн дээрх тохиолдлуудаас үзэхэд 2021 он хүртэл ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарлах үндэслэлийн талаар зохицуулаагүй, Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ шийдвэрлэж байсан бөгөөд нэгэнт Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилохоос татгалзсан бол ШЕЗ тухайн хүнийг дахин санал болгох боломжгүй, нэр дэвшигч үүний эсрэг маргах боломж огт байхгүй байсан. 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Ерөнхийлөгчийн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхийг процедурын хувьд тодорхой хэмжээнд хязгаарласан боловч уг татгалзсан шийдвэрийг шүүхийн журмаар бодитойгоор хянах механизм бүрдээгүй хэвээр байгаа нь шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаанд үлдэж буй гол сул тал хэвээр байна. Өөрөөр хэлбэл, 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилохоос татгалзах эсэхийг үзэмжээрээ шийдвэрлэдэг байдлыг институтийн түвшинд

¹⁹ “Дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэв”, 2021, <https://itoim.mn/article/7e0bW/27767>, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

тэнцвэржүүлэх эхний алхмыг хийж чадсан боловч дээрх тохиолдлуудад захиргааны хэргийн шүүх Ерөнхийлөгчийн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан шийдвэртэй холбогдох маргааныг захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх “харьяаллын маргаан мөн, биш” гэж хоёр янзаар шийдвэрлэсэн, түүнчлэн одоо үйлчилж байгаа эрх зүйн шинэ зохицуулалтын хүрээнд Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан үйл ажиллагаа Үндсэн хуулийн хяналтын объект болох уу? гэсэн асуултууд тодорхойгүй хэвээр байна.

А. Польш Улсад гарсан тохиолдол²⁰

Польшийн Үндсэн хуулийн 179 дүгээр зүйлд “Шүүгчдийг Шүүхийн үндэсний зөвлөлийн санал болгосноор Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч тодорхойгүй хугацаагаар томилно”²¹ гэж заасан байх ба ингэхдээ манай улстай адилаар Ерөнхийлөгч Шүүхийн үндэсний зөвлөлөөс шүүгчээр томилуулахаар санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзах эсэх талаар үгчлэн заагаагүй байна.

2016 онд Польшийн тухайн үеийн Ерөнхийлөгч Анджэй Дуда доод шатны шүүхээс дээд шатны шүүхэд дэвшүүлэхээр Шүүхийн үндэсний зөвлөлийн санал болгосон 13 хүнээс 10-ыг нь томилохоос татгалзсан.²² Ерөнхийлөгч Дуда татгалзсан үндэслэлээ тайлбарлаагүй боловч зарим нэр дэвшигчийг “эргэлзээтэй” (зохисгүй үйлдэлд сэрдэгдэж байсан, улс төрийн эмзэг асуудалд хамааралтай хэрэг шийдвэрлэж байсан) гэж үзсэн талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлж байжээ.²³ Нэр дэвшигч хуульд заасан шалгуур хангаагүй эсхүл Үндсэн хуульд харшилж болзошгүй “ноцтой” тохиолдолд Ерөнхийлөгч томилохоос татгалзах ёстой бөгөөд тус тохиолдолд тийм үндэслэл байгаагүйг тус улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач тэмдэглэсэн²⁴ байна.

Нэр дэвшигчид Үндсэн хуулийн шүүх, Захиргааны хэргийн бүх шатны шүүхэд тус тус хандаад амжилт олоогүй, Захиргааны хэргийн шүүхийн зүгээс “шүүгч томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хянах нь Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх асуудалд хамаарахгүй” гэсэн үндэслэлээр хүлээж аваагүй. Тухайлбал

²⁰ Энэ жишээг П.Баттулга, Б.Төрболд, С.Цэрэндолгор нарын Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль: Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт (Улаанбаатар: Нээлттэй Нийгэм Форум, 2025) судалгааны тайлангаас авсан болно.

²¹ Constitution of Poland (1997), art. 179.

²² Philipp Koker, “Poland – Judicial independence in jeopardy? President Duda refuses appointment of ten further judges”, UCL Blog, July 25, 2016, <https://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2016/07/25/poland-judicial-independence-in-jeopardy-president-duda-refuses-appointment-of-ten-further-judges/#:~:text=dominated%20the%20presidency%20of%20Andrzej,prominent%20battlefields%C2%A0of%20Polish%20politics%20today>.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

Захиргааны хэргийн дээд шүүх нэр дэвшигчдийн гомдлыг хүлээн авахаас татгалзахдаа дараах байдлаар үндэслэлээ тайлбарласан:²⁵

Шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан Ерөнхийлөгчийн шийдвэр төрийн захиргааны байгууллагаас ердийн нөхцөлд гаргадаг шийдвэрээс ялгаатай. Тус асуудлаар гаргасан шийдвэр Төрийн тэргүүн, ард түмний бүрэн эрхийн бэлгэ тэмдгийнхээ хувиар гүйцэтгэсэн үйлдэл болохоос төрийн захиргааны байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны хувиар гүйцэтгэсэн үйлдэл биш юм. Үндсэн хуулийн 179 дүгээр зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрх хувийн онцгой эрхийн шинжтэй тул тус бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээ, хариуцлагын хүрээнд хийсэн үйлдэл болно. Шүүгчийн албан тушаалд томилох нь зохион байгуулалтын, захиргааны бус шинжтэй үйлдэл юм. ... Иймд тус шийдвэрийг төрийн эрх бүхий байгууллагын дотогшоо чиглэсэн захиргааны акт гэж үзнэ;

- тухайн тохиолдолд холбогдох хууль тогтоомжоор Ерөнхийлөгчийн шийдвэрээс үүдэлтэй хэрэгжүүлэх аливаа эрхийг нэр дэвшигчдэд олгоогүй;

- шүүгч томилох асуудлаар гаргасан Ерөнхийлөгчийн шийдвэрийн эсрэг давж заалдах гомдлыг шийдвэрлэх нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалалд хамаарах эсэх талаар хууль тогтоомжоор зохицуулаагүй тул нэр бүхий гомдол гаргагчдын “шүүхэд хандах эрх зөрчигдсөн” гэх гомдол үндэслэлгүй гэж үзлээ. Үндсэн хуулиар баталгаажсан “шүүхэд хандах эрх” гагцхүү шүүхийн харьяалалд хамаарах асуудалд үйлчилнэ ... Захиргааны шүүхийн хяналт гагцхүү төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаагаар хязгаарлагддаг. ... Энэ утгаараа, “шүүхэд хандах эрх” гэх ойлголт нь зөвхөн тухайн этгээдийн нөхцөл байдалд нөлөөлөхүйц захиргааны байгууллагын шийдвэрийг захиргааны шүүх харьяалан шийдвэрлэх эсэхэд эргэлзээ үүссэн тохиолдолд хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, тус тохиолдолтой төстэй нөхцөл байдалд, Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйлийг гагцхүү захиргааны шинжтэй асуудалд, захиргааны шүүхийн харьяалалд хамаарах тохиолдолд хэрэглэх боломжтой;

- Ерөнхийлөгч шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан тохиолдолд нэр дэвшигч захиргааны хэргийн шүүхэд эс зөвшөөрч гомдол гаргах эрхийг Европын Хүний эрхийн Конвенцын 6 дугаар зүйлээр баталгаажуулаагүй. Конвенцын агуулгаар “шүүхэд хандах эрх” гэх ойлголт гагцхүү тус 6 дугаар зүйлд хамаарах захиргааны шийдвэрийн эсрэг хэрэглэгдэнэ. Хэдий тодорхой нөхцөлд тус зүйлийн хүрээнд албан тушаалтан (шүүгч хамаарна)-ыг хамааруулан хэрэглэх боломжтой боловч шүүгчийн гагцхүү чиг үүргээ гүйцэтгэх явцад үүссэн иргэний буюу хувийн шинжтэй асуудал үүссэн тохиолдолд хамаарна;

²⁵ Sobczyńska and Others v. Poland, applications nos 62765/14, 62769/14, 62772/14 and 11708/18) (ECHR), last accessed 23 September 2025 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-202826%22%7D>

- Дээр дурдсанчлан гомдол гаргагчдын тус гомдлыг хэлэлцэх нь захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалалд хамааралгүй тул Ерөнхийлөгчийн гаргасан маргаан бүхий шийдвэр үндэслэлтэй эсэхийг шалгах шаардлагагүй гэж үзлээ.

Хэдий дээрх нэр дэвшигчдийн гомдлыг Польш Улсын дотоодын шүүх хүлээж аваагүй боловч Европын Хүний эрхийн шүүхээс Европын Хүний эрхийн Конвенцын 6, 8 дугаар зүйлд заасан эрхийг зөрчсөн байж болзошгүй байна гээд хүлээн авч, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж байгаа аж.²⁶ Тус маргаан эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй байгаа боловч Польшийн төдийгүй Европын холбооны хүрээнд маргааны агуулгын талаар дараах хүлээлт бий болж байна гэж болох юм:

- Ерөнхийлөгч үндэслэл, шалтгаанаа тайлбарлахгүйгээр шүүгч томилохоос татгалзаж болох эсэх буюу Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн цар хүрээ тодорхой болох;

- Өндөр оноо авсан нэр дэвшигчдийг томилохоос татгалзсаны улмаас шүүгчээр томилогдож чадаагүй нь тэдний эрхийг зөрчсөн эсэх, зөрчигдсэн эрхийг хэрхэн сэргээх, нөхөр төлбөр олгох эсэхийг шийдвэрлэх.

Польш болон Монгол Улсын захиргааны хэргийн шүүх, Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзах үйлдлийг энгийн утгаар “захиргааны байгууллага”-ын чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй бус, харин Үндсэн хуульд заасан онцгой, үндсэн хуулийн шинжтэй бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж буй субъект гэж үзсэн байна. Энэ нь уг асуудлыг органик хууль буюу шүүхийн тухай хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатайг илтгэж байна.

VII. Олон Улсын байгууллагын зөвлөмж

Шүүхийн зөвлөлөөс санал болгосноор төрийн тэргүүн шүүгчийг томилдог улс орнуудад олон улсын байгууллагууд уг бүрэн эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхой, нэгдмэл чиг баримжаа тогтоосон зөвлөмжийг өгсөн байдаг.

Венецийн комисс “Энэ процесст голлох үүргийг бие даасан байгууллага-шүүхийн зөвлөл гүйцэтгэх баталгааг хангах хэрэгтэй. Энэхүү зөвлөлийн шийдвэрийг зөвхөн онцгой үндэслэл бүхий тохиолдолд татгалзаж болох ч зөвлөлийн санал болгосон жагсаалтад байхгүй нэр дэвшигчийг томилохыг Ерөнхийлөгчид хэрхэвч зөвшөөрч болохгүй. Ерөнхийлөгч бие даасан, хараат бус шүүхийн зөвлөлийн саналд захирагдаж буй тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн томилгоо асуудал үүсгэхгүй”²⁷ гэж зөвлөсөн. Харин Киевийн

²⁶ Ibid.

²⁷ Venice Commission, *Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission*

зөвлөмжөөр “Ерөнхийлөгч Шүүхийн зөвлөлийн нэр дэвшүүлсэн нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах нь зөвхөн процедурын шалтгаантай холбоотой бөгөөд үндэслэл бүхий байх ёстой. Энэ тохиолдолд сонгон шалгаруулах байгууллага шийдвэрээ дахин нягтална. Шүүхийн зөвлөл 2/3-ын саналаар Ерөнхийлөгчийг татгалзлыг давж гарах хувилбар байж болно”²⁸ гэж зөвлөсөн.

Түүнчлэн шүүгч, хуульчдын хараат бус байдлын асуудал эрхэлсэн НҮБ-ын Тусгай илтгэгч Маргарет Саттертуэйт 2023 оны 11 дүгээр сарын 6-15-нд Монгол Улсад айлчилсны үр дүнд гаргасан “Урьдчилсан дүгнэлтийн танилцуулга”-даа Шүүхийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйл, Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дугаар хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн барьсан шүүгчийг томилох тухай саналыг буцаах бүрэн эрх нь хэтэрхий өргөн цар хүрээтэй байгааг онцгойлон тэмдэглэж байна. Ерөнхийлөгчийн энэхүү бүрэн эрх нь эрх мэдлийн хуваарилалтын хараат бус байдалд нөлөөлөх эсхүл тус улсын ихээхэн анхаарал хандуулж ирсэн шүүх тогтолцоонд нэр дэвшигчийг томилуулан ажиллуулах замд саад учруулахгүй байх эрсдэлийг арилгахад дараа дараачийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна” гэж дүгнэсэн.²⁹

Дээрх зөвлөмжүүдээс үзэхэд, Шүүхийн зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг төрийн тэргүүн томилдог зохицуулалттай улс орнуудад төрийн тэргүүн шүүгчийг томилохоос татгалзах эрхийг огт үгүйсгээгүй байна. Гэвч энэ бүрэн эрх нь шүүгчийн томилгоонд шийдвэрлэх нөлөөтэй оролцох, үзэмжээрээ хэрэгжүүлэх бус, харин хязгаарлагдмал, баталгаажуулах шинжтэй бүрэн болохыг онцолсон байна.

VIII. Дүгнэлт, санал

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон шүүгчийг томилох бүрэн эрх нь нэг талаас төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эх сурвалжтай гэх ардчиллын онолд тулгуурласан, нөгөө талаас төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын үүднээс шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилготой бүрэн эрх байна. Монгол Улсын Үндсэн хууль, органик хуулийн зохицуулалтын хүрээнд уг бүрэн эрхийг цэвэр бэлгэдлийн шинжтэй буюу Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс

at its 70th Plenary Session, (2007), para. 14, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx).

²⁸ *Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia*, Part II, (2010), para. 23.

²⁹ “НҮБ-ын шинжээч Маргарет Саттертвэйт: Монголд шүүгчдийн цалин бага, ажлын ачаалал их байна”, 2023, <https://gogo.mn/r/0j6d2>, (Сүүлд үзсэн: 2026.03.15).

санал болгосон хүнийг татгалзах эрхгүйгээр шүүгчээр томилох ёстой бэлгэдлийн хэлбэрээр хэрэгжүүлэх ёстой гэж дүгнэх боломжгүй, харин хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлагдах баталгаажуулах шинжтэй бүрэн эрх байна.

1993 оноос хойш эрх зүйн зохицуулалтын түвшинд Ерөнхийлөгчийн шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах бүрэн эрхийг тасралтгүй хүлээн зөвшөөрч ирсэн боловч уг бүрэн эрхийн агуулга, хэрэгжилтийн хэлбэр, хяналтын механизм нь тодорхой бус, процедурын баталгаагүй явж иржээ. Тодруулбал, 1993, 2002, 2012 оны хуулиудад Ерөнхийлөгчид шүүгч томилохоос татгалзах эрхийг олгосон боловч татгалзах үндэслэл, шалгуур, тайлбарын үүргийг хуульчилж өгөөгүй нь бодит хэрэгжилтийн түвшинд Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилох эсэхийг үзэмжээрээ шийдвэрлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, улмаар энэ нь 2013, 2015 оны шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр шүүгчийн томилгоогоор дамжуулан шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг алдагдуулахад хүргэсэн байна. Энэ нөхцөл байдал нь 2021 оны Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуульд Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзах эрхийг шүүгчид тавих болзол, шаардлагатай холбож, түүнийгээ албан ёсоор бичгээр мэдэгдэх, институтийн дахин нягтлах механизм бүхий шинэ зохицуулалтыг бий болгоход хүргэсэн байна.

Тодруулбал, Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг бүрэн эрх нь эрх зүйн зохицуулалт болон практикт тодорхой хугацаанд үзэмжээрээ шийдвэрлэх байдлаар хэрэгжиж ирсэн бөгөөд 2021 оны Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэ зохицуулалт нь уг бүрэн эрхийг баталгаажуулах шинжтэй загварт ойртуулсан буюу ШЕЗ-ийн оролцоог бэхжүүлж, институтийн тэнцвэрийг тодорхой хэмжээнд сэргээсэн чанарын шинэ шат болсон гэж үнэлж болохоор. Гэсэн хэдий ч Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг үзэмжээрээ буцаах тохиолдол гарсаар байна. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 36.5-д “Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн саналыг дахин нягталж, томилохоос татгалзсан үндэслэл тогтоогдоогүй тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох, нотлогдсон тохиолдолд Монгол Улсын Үндсэн хууль, энэ хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно” гэж заасан боловч ШЕЗ-ийн дахин санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч дахин буцаагаад байвал яах вэ? гэсэн асуултад хариулт байхгүй байгаа бөгөөд Ерөнхийлөгчийн ШЕЗ-ийн саналыг үзэмжээрээ буцаах тохиолдол байсаар байна.

Түүнчлэн захиргааны хэргийн шүүхийн практикт Ерөнхийлөгчийн шүүгч томилохоос татгалзсан үйл ажиллагаа/

шийдвэрийг захиргааны шинжтэй үйл ажиллагаа акт гэж үзэж тус шүүх харьяалан шийдвэрлэх талаар шүүхийн нэгдсэн практик тогтоогүй байна. Ерөнхийлөгчийн ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилохоос татгалзсан шийдвэр нь үзэмжээрээ хэрэгжүүлэх, хяналтгүй шийдвэр байх ёсгүй. Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзах бүрэн эрхийг огт хяналтгүй бүрэн эрх гэж үзэх нь шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах институтийн баталгаатай зөрчилдөнө. Уг шийдвэр нь хуулиар шүүгчид тавьсан болзол, шаардлагыг бодитойгоор хангаагүйтэй холбоотой, албан ёсоор илэрхийлэгдэх, тодорхой захиргааны шинжтэй үр дагавар үүсгэж буй үйл ажиллагаа тул түүний процедурын хууль ёсны байдал, хуульд заасан шалгуурыг баримталсан эсэхэд захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт тавих шаардлага үүсэж байна. Харин захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт нь шүүгч томилох эсэх шийдвэрийг орлон гаргах бус, гагцхүү хуульд заасан хязгаар, институтийн тэнцвэр алдагдсан эсэхийг шалгах хүрээнд хязгаарлагдах ёстой.

Иймд судлаачийн зүгээс эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, шүүгчийн томилгоонд нээлттэй, ил тод байдлыг илүү нэмэгдүүлэх шаардлагын дараах саналыг дэвшүүлж байна:

- Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилохоос татгалзсан үндэслэлийг нягтлан шалгаж, нийт гишүүний дийлэнх олонхын саналаар нэр дэвшигчийг дахин санал болгох эсэхийг шийдвэрлэнэ. Дахин санал болгосон тохиолдолд Ерөнхийлөгч нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах эрхгүй байх. Дийлэнх олонхын саналаар дахин санал болгоогүй тохиолдолд шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг дахин явуулж өөр нэр дэвшигчийг зохих журмын санал болгох” агуулгатай зохицуулалтыг оруулах;

- Шүүгчийн томилгооны хүрээнд Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд тавих шүүхийн хяналтын зорилго нь Ерөнхийлөгчийн шүүгчийг томилох бүрэн эрхийг үгүйсгэж, орлон шийдвэр гаргахад бус харин уг бүрэн эрхийг үзэмжийн шинж рүү шилжиж, шүүхийн хараат бус байдалд эрсдэл учруулах явдлаас урьдчилан сэргийлэхэд орших ёстой. Энэ утгаараа захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт нь Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хүнийг шүүгчээр томилохоос татгалзсан тохиолдолд i) татгалзсан шийдвэр нь хуульд заасан үндэслэлд тулгуурласан эсэх, (ii) үндэслэлээ албан ёсоор, тодорхой илэрхийлсэн эсэх, (iii) Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрхэд хэт халдсан эсэх зэрэг процедурын хууль ёсны байдлыг шалгах, институтийн тэнцвэр алдагдсан эсэхээр хязгаарлагдсан хяналт байх нь зүйтэй;

- 2013, 2015 онд гарсан тохиолдол шиг Ерөнхийлөгч шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр далимдуулан шүүгчийн бүрэн эрхийг дуусгавар болгохыг шүүхийн хараат бус байдалд халдсан Үндсэн хуулийн зөрчил гэж үзэхээр өөр аргагүй. Иймд Үндсэн хуулийн цэц шүүгчийн томилгоотой холбоотой маргаантай асуудлыг хянан шийдвэрлэхдээ зөвхөн хувь хүний субъектив эрхийн хүрээнд бус, харин шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах институтийн баталгааны хүрээнд авч үзэх нь зүйтэй;

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хэдэн нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч буцаасан, түүний үндэслэл юу болох, нэр дэвшигчийг дахин санал болгосон тохиолдолд Ерөнхийлөгч хэрхэн шийдвэрлэсэн буюу Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 36.5 дах хэсгийн хэрэгжилтийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ил тод мэдээлж, жил бүрийн үйл ажиллагааны тайландаа дэлгэрэнгүй тусгаж, энэ асуудлыг олон нийтийн хяналт, судалгааны эргэлтэд оруулах нөхцлийг бүрдүүлж ажиллах.

[Ном зүй]

Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн анхан шатны шүүхийн 2015 оны 08 сарын 06-ны өдрийн 24857 дугаар захирамж.

Баянзүрх, Сүхбаатар, Чингэлтэй дүүргийн анхан шатны шүүхийн 2015 оны 10 сарын 01-ний өдрийн 923 дугаар тогтоол.

Бяраагийн Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтэр, 1 дэх хэвлэл, Улаанбаатар: ХЗҮТ, 2004 он.

“Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцээс ирүүлсэн асуудлыг буцаахаар тогтов”, <https://ikon.mn/n/1b8t>, 2018 он.

“Дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэв”, <https://itoim.mn/article/7e0bW/27767>, 2021 он.

Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2016 оны 10 сарын 14-ний өдрийн 0648 дугаар тогтоол, https://shuukh.mn/single_case/6339?daterange=2001-01-01%20-%202026-04-10&id=2&court_cat=3&bb=1.

Конституция Российской Федерации, 1993.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1992, №01*, 1992 он.

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2021, №05*, 2021 он.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1999 оны 01 дүгээр магадлал, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=984>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 08 дугаар магадлал, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11437>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 36 дугаар тогтоол, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11049>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2017 оны 11 дүгээр магадлал, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13662>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2025 оны 12 сарын 26-ны өдрийн 12 дугаар дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17435075684932>.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2026 оны 01 сарын 23-ны өдрийн 01 дүгээр дүгнэлт, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17435399491862>.

Нанзаддоржийн Лүндэндорж, “Шүүх эрх мэдэл дэх төрийн тэргүүний бүрэн эрх”, Шүүх эрх мэдэл, (4), 2015 он.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 09 сарын 06-ны өдрийн 7211 дүгээр захирамж.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2016 оны 09 сарын 23-ны өдрийн 7725 дугаар захирамж.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022 оны 02 сарын 08-ны өдрийн 128/ШШ2022/0070 дугаар шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/8986?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1.

Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2023 оны 03

сарын 13-ны өдрийн 0270 дугаар шийдвэр, https://shuukh.mn/single_case/12778?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1.

“НҮБ-ын шинжээч Маргарет Саттертвэйт: Монголд шүүгчдийн цалин бага, ажлын ачаалал их байна”, <https://gogo.mn/r/0j6d2>, 2023 он.

Одонхүүгийн Мөнхсайхан, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал”, <https://legaldata.mn/b/772>, 2020 он.

Пүрвээгийн Баттулга, “Монгол Улсын шүүхийн томилгооны системийг боловсронгуй болгох нь”, <https://legaldata.mn/b/836>, 2020 он.

Пүрвээгийн Баттулга, Б.Төрболд, С.Цэрэндолгор, Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль: Шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, Улаанбаатар: Нээлттэй Нийгэм Форум, 2025 он.

Пүрвээгийн Баттулга, Мөнхбатын Мөнхжаргал, Жаргалсайханы Хунан, “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо”, <https://legaldata.mn/b/128>, 2015 он.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2012 он.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн ээлжит хуралдааны тойм”, https://www.judcouncil.mn/site/news_full/15380, 2025 он.

Шүүхийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 1993, №02*, 1993 он.

Шүүхийн тухай хууль, *Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2002, №29*, 2002 он.

Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz), 1949.

Constitution of Japan, 1947.

Constitution of Poland, 1997.

Constitution of the United States, 1789.

Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia, 2010.

Philipp Koker, “Poland – Judicial independence in jeopardy? President Duda refuses appointment of ten further judges”, <https://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2016/07/25/poland-judicial-independence-in-jeopardy-president-duda-refuses-appointment-of-ten-further-judges/#:~:text=dominated%20the%20presidency%20of%20Andrzej,prominent%20battlefields%C2%A0of%20Polish%20politics%20today>, 2016.

Sobczyńska and Others v. Poland, applications nos 62765/14, 62769/14, 62772/14 and 11708/18 (ECHR), <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-202826%22%5D%7D>}}

Venice Commission, *Judicial Appointments - Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx), 2007.

[Abstract]

**The Scope of The President of Mongol's Power to
Appoint Judges: Theoretical and Practical Issues**

Battulga Purvee

*Bachelor of Laws (LL.B.).
Lawyer, CEO of Legal data LLC
Ulaanbaatar, Mongolia*

This article examines the nature and scope of the President of Mongolia's power to appoint judges, its constitutional rationale, legal limits, and issues arising in its practical implementation. Under the Constitution of Mongolia, the President is vested with the authority to appoint judges. This power is intended both to ensure the democratic legitimacy of the judicial branch and to safeguard judicial independence; however, the exercise of this authority has continued to give rise to controversy in practice.

The study analyzes the legal framework governing the judiciary in force between 1993 and 2025, the practice of presidential refusals to appoint judicial nominees, and relevant decisions of the Constitutional Court and the administrative courts. It also considers comparable disputes that have arisen in Poland and reviews recommendations issued by international organizations. The study concludes that the President's authority to appoint judges should not be regarded as a discretionary power but rather as a limited and confirmatory authority. Furthermore, it finds that greater openness and transparency, as well as improvements to the legal framework governing the exercise of this power, are necessary.

[Keywords]

Presiden, Judicial Appointments, Judicial Independence, Judicial General Council, Constitution, Administrative Act, Judicial Review.