

ШҮҮХИЙН СУДАЛГАА, МЭДЭЭЛЛИЙН ТӨВ

**ШҮҮХИЙН ЗАХИРГАА БОЛОН ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛЫН
ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ЗАГВАР:
РУМЫН, ЧЕХ УЛСЫН ЗАГВАРЫН ХАРЬЦУУЛСАН
СУДАЛГАА**

ОРЧУУЛГА

НИЙТИЙН ЗАХИРГАА БОЛОН ХӨГЖЛИЙН БАЙГУУЛЛАГА

Public admin Dev 28, 85-93 (2008)

Wiley InterScience-д цахим хэлбэрээр хэвлэгдсэн.

(www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.483

ШҮҮХИЙН ЗАХИРГАА БОЛОН ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛЫН ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ЗАГВАРУУД: РУМЫНЫ ӨӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ЗАГВАР /SELF-MODEL/ БОЛОН ЧЕХ УЛСЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЗАХИРГААНЫ ЗАГВАРЫН /EXECUTIVE –MODEL/ ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

B.C. SMITH

Их Британи, Exeter Их Сургууль, Улс төрийн тэнхим

ОРШИЛ

Эрх зүйт ёс нь ардчиллын замыг сонгож буй улсуудын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хөгжилд зайлшгүй шаардлагатай урьтач нөхцөл бол Шүүх засаглалын хараат бус, бие даасан дангаар орших нь Эрх зүйт ёсны шаардлага юм. Хойд Европын ардчилсан улсууд шүүхийн захиргааны хоёр загвар бий болгосон. Тодруулбал, эдгээр нь шүүхийн өөрийн захиргааны загвар /judicial self-management model/ болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн захиргааны загвар /executive model/ бөгөөд Румын улсын бол өмнөх үеийн загвар бол Чех улсын загвар нь шинэ загвар юм. Энэхүү хоёр улсын туршлага нь бусад улсуудын улс төрийн хөгжилд, шүүх засаглалын хараат бус, бие даасан байдал, ардчилалын бэхжилт болон шүүх засаглалын байгууллагатай хэрхэн харилцах талаар чухал жишээ болж байна. Эрх зүйт ёсны дагуу Шүүх засаглалын байгууллага, шүүхийн захиргааны байгууллагыг улс төрийн нөлөөнд автуулах, бие даасан байдалд нь сөргөөр нөлөөлж болзошгүй явдлаас сэргийлж, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалыг ил тод, хяналттай байлгах шаардлагатай.

УДИРТГАЛ

Шүүх засаглалын бие даасан байдал Эрх зүйт ёсны гол шаардлага боловч өдгөө Эрх мэдлийн хувиарлалтыг бүрэн хянаж, хамгаалж чадахгүй хэвээр байна. Миний бие Гүйцэтгэх байгууллагын загвар болон шүүхийн өөрийн захиргааны байгууллагын загварыг Румын болон Чех улсуудын туршлага дээр үндэслэн, тус улсуудын улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийг хамтад нь авч үзэж энэхүү судалгааг хийсэн бөгөөд энэхүү судалгаа нь сайн засаглалыг бэхжүүлэхийг төлөө зорьж байгаа хөгжиж буй улсуудад дэмжлэг болно хэмээн найдаж байна.

ЭРХ ЗҮЙТ ЁС БОЛОН ХӨГЖИЛ

Эрх зүйт ёс нь ардчиллын замыг сонгож буй улсуудын эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хөгжилд чухал шаардлагатай урьтач нөхцөл бөгөөд эдийн засгийн үүднээс авч үзвэл өмчийн эрхийг хууль ёсоор баталгаажуулж, эдийн засгийн тогтвортой, нээлттэй бодлого явуулсны үр дүнд бизнесийн үйл ажиллагаа зөвхөн хуулийн дагуу явагдаж, өөрчлөгдөж байх боломжтой болж, төр болон төрийн албан тушаалтны зүгээс дур зоргоороо авирлах,

хувь хүний эрхийг дураараа зөрчих явдлаас хамгаалах гол үндэс болдог бол нийгмийн үүднээс авч үзвэл ард улс төрийн тэгш эрх олгож, ядуурлыг буулгахад дэмжлэг үзүүлж, амьд явах, халдашгүй дархан байх зэрэг хүний наад захын жам ёсны эрхийг баталгаажуулдаг. Эрх зүйт ёс нь /Rule of law/ хуулийн өмнө төр гудайхыг хэлнэ. /Монтескьегээс иш татав. 1998, 25 дугаар тал/. Шүүх засаглал гадны нөлөөллөөс ангид байж, хараат бусаар өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явдал нь Эрх зүйт ёсны гол баталгаа юм. /Фриштак, 1997, 107 дугаар тал/.

ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛЫН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ

Шүүх засаглалын бие даасан байдал нь хараат бус, ялгаварлан гадуурхахгүй байх гэсэн утгыг өөртөө агуулдаг.

Ялгаварлан гадуурхахгүй байх гэдэг нь шүүгч нь аливаа хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ төвийг сахьсан гуравдагч этгээдийн байр суурьнаас хандаж, гадны нөлөөгүйгээр зөвхөн өөрийн дотоод итгэл үнэмшилд тулгуурлан, хуулийн дагуу шийдвэр гаргахыг ойлгоно. Мөн шүүгч нь нийтийн /улс төрийн/ болон хувийн ашиг сонирхол, нөлөөлөлөөс ангид байж, /Геррон болон Рандазза, 2003/ өөрийн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хүнийг нас, хүйс, нийгмийн гарал, үүсэл, шашин шүтлэгээр нь ялгаварлан гадуурхахгүй байх шаардлагатай.

Хараат бус байх гэдэг нь шүүх засаглал нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын нөлөөлөлөөс ангид байхыг ойлгоно. Шүүхийн бүтэц, шүүгчийн томилгоо, үүргээ гүйцэтгэх хугацаа нь улс төрийн нөлөөлөлөөс ангид байх ёстой. Гэсэн хэдий ч хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд төрийн эрх мэдлийн нэг салаа мөчир болохын хувьд шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын удирдлага, менежментийн асуудал, түүн дундаа шүүхийн удирдлагыг томилох, шүүхийн хүний нөөц, байр, танхим зэрэг хангамж, эдийн засгийн асуудлуудад шийдвэр гаргах түвшинд оролцохоос өөр аргагүй байдал, мөн шүүхээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны болон нотлох баримттай харьцах хууль, тогтоомжийг өөрчлөхийг эрмэлзэж, шүүх засаглалд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалаас нөлөө үзүүлж, хараат бус байдалд нь халдаж болзошгүй тул тус байгууллагуудыг шүүх засаглалын байгууллагуудтай хэрхэн харилцах, үйл ажиллагаанд нь оролцох асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулах нь зүйтэй.

ШҮҮХИЙН ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАРУУД

Хойд болон Төв Европын улсууд хаант засаглалаас ардчилалд шилжих явцдаа шүүх засаглалын бие даасан байдал байдлыг бий болгох гэсэн Үндсэн хуулийн зорилгыг үндэс болгон шүүхийн захиргааны байгууллагын хоёр өөр загварыг бий болгосон.

Шүүхийн өөрийн захиргааны загвар /judicial self-management model/ нь хуульчдын байгууллагаас /group/ сонгогдон парламентаас томилогдсон хуульчдаас бүрдсэн бие даасан байгууллагатай байх бөгөөд тус байгууллага нь шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх, чөлөөлөх болон сахилгын асуудлыг хариуцахаас гадна шүүхийн захиргааны асуудлыг давхар хариуцна. Румын улсын Магистрасын Дээд Зөвлөл /Дээд Зөвлөл/ болон Унгарын Шүүхийн Үндэсний Зөвлөл нь шүүхийн өөрийн захиргааны байгууллагын загварын гол төлөөлөгчид

юм. Энэхүү загварын эсрэг загвар буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар нь Засгийн газар нь шүүхийн захиргааг хариуцан ажилладаг онцлогтой. Тус загварын гол төлөөлөгч нь Чехийн Бүгд Найрамдах улс.

ШҮҮХИЙН ӨӨРИЙН ЗАХИРГААНЫ ЗАГВАР:

РУМЫН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Румын улсад 2004 онд эрх зүйн шинэтгэл хийгдэхээс өмнө шүүх засаглалын хараат бус байдлын алдагдал нь Европын холбооны гишүүнээр элсэхэд томоохон саад тотгор болсон бөгөөд тус улс Шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудадаа үндсэн гурван том алдаа хийсэн байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт. Шүүхийн удирдлагийн босоо тогтолцоо дахь бүх шатны шүүхийн шүүгчдийг томилох процедур өөрөө шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулж байсан. Мөн Үндсэн хуулийн цэцийнх бүх гишүүдийн улс төрийн намтай ойр сүлбээтэй байдал, Ерөнхийлөгчийн зүгээс шүүгчийг томилохдоо Хууль зүйн сайдаас дэмжлэг, асуулга авдаг явдал Дээд шүүхийн шүүгчдэд улс төрийн нөлөө, дарамт ирэх үндэс болж, улс төрийн хүчний нөлөөнд Шүүх автах эрсдэлтэй болгосон. Учир нь олон шүүхийн удирдлагууд өмнөх дэглэмийн үед иргэний эрх болон өмчийн маргаантай асуудлуудад төрийн ашиг сонирхолыг хамгаалан ажиллаж байсан байна.

Хоёрдугаарт. Ерөнхий прокурорын Дээд шүүхэд “давж заалдаж, хүчингүй болгуулах онцгой эрх” нь улс төрийн зүгээс хөндлөнгөөс оролцох боломжийг олгож шүүхийн дүрэм, журмыг хүчингүй болгож, Эрх зүйт ёстой зөрчилдөж байсан. Энэ нь шүүх эцсийн шийдвэрийг гаргана гэсэн хууль ёсны зарчимтай зөрчилдөхөөс гадна улс төрийн агуулгатай эсвэл улс төрчид оролцсон эгзэгтэй хэргүүдэд төрд давуу эрх олгож байсан.

Гуравдугаарт. Шүүгч, прокурорыг томилох, дэмжих, чөлөөлөх, сахилгын шийтгэл ногдуулахтай холбогдсон асуудлыг Дээд Зөвлөл хариуцдаг байсан бөгөөд тус байгууллага нь Хууль зүйн яамнаасаа бүрэн хараат бус байж чадаагүй байсан.

Энэ бүхнээс үүдээд олон нийтийн зүгээс шүүх засаглалд итгэх итгэл сул байсан. Судалгаануудаас харахад шүүгчдийн 52 хувь нь улс төрийн хүчний нөлөөнд шууд болон шууд бусаар осрон гэж үзсэн бол, 81 хувь нь шүүхийн хараат бус байх эрх зүйн баталгаа үндсэн хуулийн төвшинд ч бүрэн хангагдаагүй гэж үзсэн байна. 2002 онд Эмнести Интернейшнл байгууллагын зүгээс хийсэн судалгаанд Социал Демократ нам эрх барьж байх үед төрийн зүгээс магистратуудад хэрэг шийдвэрлэх талаар зааварчилгаа өгөхөөс гадна шүүгчийн томилгоо хийж байсан байна хэмээн дурьдсан байна. Эрх баригч намын хурлын тэмдэглэлээс Хууль зүйн сайд нь Социал Демократ намыг хамгаалах зорилгоор авилга өгснөөс гадна хуучин Ерөнхий сайд нь засгийн газраасаа сөрөг хүчнээ унагаах, яллахад шаардагдах нотлох баримтыг шүүхэд гаргаж өгөхийг хүсэж байсан зэрэг ноцтой үйлдлүүд нь илчлэгдсэн байна. Эцэст нь дүгнэхэд, 2002 оны нийт ард түмний санал асуулгаар 69 хувь нь Румын улсын шүүх ард түмнийхээ төлөө ажиллаж байгаа гэдэгт итгэлгүй байна хэмээн хариулсан байна.

2003 онд Европын болон Румын улсын парламентуудын хамтарсан хороо нь шүүх засаглал дах гүйцэтгэх байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо, шүүгч, прокуроруудад ирдэг улс төрийн дарамтаас хамгаалахаа хамтарч илэрхийлж, шүүхийн хүний нөөц, сонгон шалгаруулалт, албан үүргээс нь чөлөөлөх үйл ажиллагаа, сахилгын шийтгэл ногдуулах асуудал зэргийг ил тод болгож, шүүхийн захиргааны албан хаагчдын болон магистратын давтан сургалтыг сайжруулах шаардлагатай хэмээн үзсэн.

2003-2004 оны хооронд Румын улсад хийгдсэн шүүхийн шинэчлэлээр шүүхийн тогтолцоон дахь гажуудлыг засварлах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн. 2007 оны 303 дахь хуулиар үүргээ гүйцэтгэж байх явцдаа шүүгч болон прокурор нь улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлсэн тохиолдолд сахилгын шийтгэл ногдуулахаар зохицуулсан. Сахилгын шийтгэлийг Дээд зөвлөлийн ТУЗ нь ногдуулна. 2003 оны 161 дүгээр хуулиар шүүгч болон прокурор нь албан үүргийнхээ хугацаанд багшлахаас бусад албан үүргийг хавсран гүйцэтгэхийг хориглосноос гадна шүүгч нь улс төрийн нам, бүлэглэлийн гишүүнээр элсэх нь хориотой бөгөөд аюулаас хамгаалах газар болон энэ төрлийн албан үүргийг гүйцэтгэж байгаагүй болон тэдгээртэй ямар ч холбоо харилцаагүй байх ёстой. Европын холбооноос өгсөн даалгаврын дагуу иргэний болон эрүүгийн хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаанд “жирийн бус давж заалдах” ажиллагааг халах болсон.

Магистратын зүгээс өөрийн үүргээ гүйцэтгэж байх үедээ зөвхөн өөрийн дотоод итгэл үнэмшлээс өөр гадаад хүчин зүйлсийн нөлөөлд автахгүйгээр шийдвэрээ гаргах ёс зүй болон итгэл үнэмшилээр Шүүх засаглалын бие даасан байдал хангагдана.

Дээд зөвлөл нь дахин эмхлэн байгуулагдаж, 19 гишүүнтэй болсноос, шүүгчдийн холбооноос шалгаран гарсан 45 нэр дэвшигчээс 14 хүнийг парламентаас, иргэний нийгмийн байгууллагаас сонгогдсон 2 өндөр туршлага бүхий хуульчийг Румын Улсын Сенатаас томилж, үлдсэн 3 гишүүн нь албан тушаалын байдлаараа шууд орох /ex officio/ хүмүүс буюу Хууль зүйн сайд, Ерөнхий прокурор, Дээд шүүхийн ерөнхийлөгч нар байна. Зөвлөл нь шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах, мэргэжлийн нэр хүндийг хамгаалахад зориулан мэргэжлийн болон ёс зүйн шаардлагыг тогтоох зэрэг ажлуудыг хариуцаж байна. Нэгдсэн улсын Ерөнхийлөгч нь Магистратын Үндэсний сургуулийг амжилттай дүүргэсэн нэр дэвшигчдээс сонгон шүүгчийн албан тушаалд томилдог бол прокурорын нэр дэвшигчийн жагсаалтаас прокуророор томилох этгээдийг Хууль зүйн сайд Ерөнхийлөгчид санал болгоно. Шүүгч болон прокурорын талаар авч хэрэгжүүлэх Зөвлөлийн үүрэг адил байна. Хууль зүйн сайд нь шүүгчийг дангаар томилох, сонгох эрхгүй.

Зөвлөл нь шүүх засаглалын бие даасан байдлыг хангах ажлаа сайжруулах ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн явуулсаар байгаа бөгөөд 2006 онд Зөвлөлийн гишүүд өөрийн харъяалагдах шүүх болон прокурорын байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтнуудтай холбоотой сахилгын арга хэмжээ авах асуудалд санал өгөхийг хориглох тухай журам гарсан. Мөн Магистратын тушаал дэвших болон мөрдөн байцаагчийн шалгуурын талаарх нарийн шалгуур, шаардлага батлагдсан.

Эдгээр шинэчлэл нь Хууль зүйн сайдаас шүүх засаглалыг салгаж, магистратууд хараат бус, бие даасан, хөндлөнгийн нөлөөлөлөөс ангид байх боломжийг олгосноос гадна

шүүгчдэд шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөх явдал хүндрэлтэй болж, тэдгээрийн хараат бус байдал өргөжиж, зөвхөн өөрийн дотоод итгэл, үнэмшлээр шийдвэр гаргах бололцоотой болсон. Хэрэг маргааныг тохиолдлын байдлаар шүүгчдэд хувиарлаж, шүүх, шүүгчдийн зүгээс шудрагаар ажиллах нөхцлийг хангасан. Магистратын үндэсний хүрээлэнгээс Урт хугацааны сургалтуудыг зохион байгуулж, шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг хатуу шалгууртай болгосон. Мөн Европын холбооны хуулийн байгууллагууд, түүн дундаа Европын хүний эрхийн шүүх зэрэг байгууллагийн нөлөө шүүхийн бие даасан байдалд сайнаар нөлөөлж байгаа хэдий ч дараах зарим асуудлууд шийдлээ хүлээсэн хэвээр байна:

Нэгдүгээрт. Шүүх эрх мэдэлд улс төрчид эрх мэдлээрээ далайлган нөлөөлж чадна гэсэн хандлагыг үгүй хийх хэрэгтэй. Энэ нь Румын улсад урьд коммунист дэглэм ноёрхож байх үед шүүх засаглал тус дэглэмд үйлчилдэг байсан болон шүүхийн бие даасан байдлын уналттай холбоотой. Шүүгч, прокурор нарыг ахлах магистрат болгох шалгаруултанд оролцохоос өмнө Дээд зөвлөл эдгээр хүмүүсийг коммунистуудтай ойр байсан эсэх, тэдгээрийн бие даасан байдалд улс төрийн болон бусад ашиг сонирхолд гадны нөлөө орж байсан эсэхийг нарийн нягтална. Урт хугацаанд шүүхийн захиргааны зохион байгуулалтын өөрчлөлт, улс төрийн хөндлөнгөөс оролцох байдал үгүй болсон гэдгийг хууль зүйн болон улс төрийн соёлд сайн суулгах ажил хангалттай бус байгаа учир Дотоодын улс төрийн хүчнээс илүүтэйгээр Хүний эрхийн Европын шүүх болон Европын холбоо шүүх засаглалын шинэчлэлд гол үүргийг гүйцэтгэж байна.

Хоёрдугаарт, Шинээр Дээд зөвлөлийг сонгоход зарим магистратуудын зүгээс өөрийн дээд шатны шүүгчдийн эсрэг санал өгөхгүй байхыг анхааруулснаас болж завхрал бий болсон. Мөн Зөвлөл улс төрийн дарамт дор өөрийн үйл ажиллагаагаа явуулж чадахгүй хүрээд байна. Зөвлөлийн 15 гишүүний 9 гишүүн нь шүүхүүдийн тэргүүн нар байх ёстой нь тухайн Зөвлөлд гарч буй шийдвэр шүүхүүдэд гарч байгаагаас ялгаагүй эрх мэдлийн ялгааг харагдуулахгүй байна.

Гуравдугаарт, Зөвлөлийн гишүүдийн тал нь Хууль зүйн яамны удирдлага дор ажиллах прокуроруудаас бүрдсэн нь Сайдаас шүүгчдийг томилдог байсан эрхийг Зөвлөлд шилжүүлсэн ч амьдрал дээр бодит өөрчлөлт гаргаж чадахгүй эрсдэлтэй байна. Зөвлөлийн бие даасан байдал мөн баталгаажаагүй хэвээр байна.

Эцэст нь мөрдөн байцаах албаны бие даасан байдал ч Дотоод хэргийн яамны удирдлага дор ажиллах цагдаагийн байгуулагаар дамжин алдагдах боломжтой байна.

ГҮЙЦЭТГЭХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАР:

БҮГД НАЙРАМДАХ ЧЕХ УЛСЫН ТУРШЛАГА

Хэдийгээр Чех улс нь Үндсэн хуулиндаа Эрх зүйт ёсны үндэс, эрх мэдэл хувиарлалтыг тусгасан ч практик дээр шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс сайн салгаагүй байна. Хууль зүйн яам нь хараат бусаар шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөхгүйгээр шүүх засаглалын байгууллагуудын захиргааны үүргийг өөртөө хүлээж, Хууль зүйн сайд нь шүүх болон прокурорын байгууллагын захиргааны үйл ажиллагааг удирдана. Румын улсаас ялгаатай нь Чех улсын шүүгчдэд өөрийгөө засаглах эрх мэдэл байхгүй. Шүүгчдийг Хууль зүйн сайд

нэр дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч бүх насаар нь томилно. Ерөнхийлөгч Дээд шүүхийн Ерөнхийлөгч, түүний орлогчийг сонгодог бол Хууль зүйн сайд нь дүүргийн, бүсийн, дээд шатны шүүхийн ерөнхийлөгч болон орлогчийг томилдог. Шүүгч 65 нас хүртлээ албан тушаалаа хаших бөгөөд цааш нь үргэлжлүүлж болно. Тэтгэвэр нь цалингаас бага байх ба засгийн газраас зарим нэг санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж болно. Сайдын зүгээс шүүхийн үүргээ гүйцэтгэх байдал, хэргийн хувиарлалтанд хяналт тавьж, шүүгчийн зан суртахууныг чиглүүлж, шүүхүүдэд шинэ байр хэрэгцээтэй байгаа эсэхийг тодорхойлж, шүүхийн мэдээлэл, архив бичиг хэрэг, статистикуыг бүрдүүлж хадгалах бөгөөд сургалт явуулах үүрэгтэйгээс гадна шүүхийн төсвийн зарцуулалтанд хяналт тавих болон бусад хөрөнгийн захиран зарцуулалтын асуудлыг шийднэ. Шүүгчийг томилж, чөлөөлдөг энэ эрх нь шүүхээс гүйцэтгэх засаглалын ашиг сонирхолд зориулан шийдвэр гаргуулахад нөлөөлөх боломжийг Сайдад олгож байна. Мөн шүүхийн захиргаа, шүүгчийн албан тушаал, шүүхүүдийн ерөнхийлөгчийг сонгох болон шүүгчдийг яаманд зөвлөх эсвэл өндөр зэрэглэлийн албан тушаалтнаар авах зэрэгт Сайдын нөлөө их бий.

Хууль тогтоогчид шүүгчийн томилгооны асуудалд бага эрхтэйгээр оролцдог ч Үндсэн хуулийн цэцийн томилгоо нь Сенатаар зөвшөөрөгдөх ёстой. 2003 онд Ерөнхийлөгч хоёр улс төрчийг тус Үндсэн хуулийн цэцэд нэр дэвшүүлж байсны нэг нь ерөнхий сайдын орлогч, батлан хамгаалахын сайд нар байсан бөгөөд энэ нь цэцийг засгийн газраас хараат болгох эрсдэлийг бий болгож байсан тул 2005 оноос Үндсэн хуулийн нэр хүндтэй шинжээчид Шүүхийн бие даасан байдлын талаар нухацтай авч үзэхийг шаардсан.

1991 оны Шүүх болон Шүүгчийн тухай хуулиар бие даасан шүүгчдийг хараат бус, бие даасан, шудрага шүүхийн шийдвэр гаргахад аюул учруулж болох аливаа үйлдэлээс татгалзахыг шаардсан. Гэвч тэднийг /Үндсэн Хуулийн Цэцээс бусад/ улс төрийн намын гишүүнчлэлтэй болох улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглоогүй. Чех улсад шүүгчид бусад мэргэжилтнүүд шиг өөрийн ашиг сонирхолоороо нэгдэн эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Эрх мэдлийн хувиарлалт парламентийн түвшинд ойлгомжтой болоогүй байдал нь эрх зүйн тогтолцоотой сайн уялдаж өгөхгүй байгаа бөгөөд энэхүү уялдаагүй байдал нь нийгэм, эдийн засгийн асуудлуудыг шийдвэрлэх шүүхийн чадамжинд нөлөөлж, шийдвэр гаргалтыг удаашруулж байна. Хангалттай бус хүний нөөц, орчин нөхцөл, мэдээлэл зэрэг хангамжийн байдал нь шүүхүүдэд үр нөлөөтэй, бүтээлч ажиллахад сөргөөр нөлөөлж байна. Хэрэг шийдвэрлэх тодорхой бус хугацаанаас болж Нэгдсэн улс олон тооны хэрэг маргаанаа Европын хүний эрхийн шүүхэд алдаж байв. Шүүх засаглалын өөрийн удирдлагын тогтолцооны талаар олон нийтийн дэмжлэг муу байсан.

Шүүхийн өөрийн захиргааны байгууллага дэмжлэг муутай байсан ч шүүх эрх мэдлийн засаглал бие даасан байж чадна. Хууль зүйн сайд шүүхэд нөлөөлөх бүрэн боломжтой ч эл эрхээ практик дээр хэрэгжүүлэх нь ховор. Чех улсын шүүхийн тогтолцооны тухай Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгээс гаргасан тайланд "шүүгчид нь шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд болон хянан шийдвэрлэж буй хэрэг маргаантайгаа холбоотойгоор хөндлөнгийн дарамттай учрахгүй байна" хэмээсэн бол 2005 онд Эдийн засгийн мэдээллийн нэгж нь шүүх засаглалыг эрх зүйн орчны хувьд болон практик дээрээ ч бие даасан байна хэмээн дүгнэсэн хэдий ч хууль зүйн сайдаас шүүгчийг нэр дэвшүүлэн сонгохдоо зарим нэг улс төрийн нөлөө орж болохыг үгүйсгээгүй. Эрх чөлөөний

байгууллагаас 2005 онд ”шүүх засаглалд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломж их байгаа ч, ... бодит тохиолдсон байдал маш ховор байна” хэмээн дүгнэжээ.

Энэ нь шүүхийн захиргааны эрх бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын онцгой эрх бус юм гэдгийг илэрхийлж байна. Шүүгчийг томилох, шүүхийн тэргүүн шүүгч, бусад төлөөлөгчдийг сонгох ажиллагаа тодорхой үе шатыг дамжих учиртай. 1990 оны дунд үеэс тогтсон жишгээр Хууль зүйн сайд нь Дээд шүүхийн ерөнхийлөгчийг томилох, чөлөөлөх, тушаал дэвшүүлэх эрхээсээ татгалзсан бөгөөд шүүхэд нэр дэвшигчдийг дэвшүүлэх эрх нь шүүхийн ерөнхийлөгчийг санал болгох болсон.

Дээр дурьдсан Үндсэн хуулийн цэцийн зарим томилгоог хийх болсон бөгөөд 2004 онд Ерөнхийлөгч нээлттэйгээр шууд Дээд шүүхэд хандах эрх нь хүчингүй болсон учир нь Сенатын сонгуультай холбоотой маргаанд Ерөнхийлөгчийн нам ялсан нь нам давуу байдалтай болох тул хүчингүй болсон. Энэ үед мөн Үндсэн хуулийн цэцээс шүүх засаглалын бие даасан байдал, эрх мэдлийн хувиарлалтанд аюул учруулж буй засгийн газрын саналыг хүчингүй болгосон.

ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛЫН БИЕ ДААСАН БАЙДАЛ БОЛОН

УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН

Шүүхийн захиргаа, шүүхийн бие даасан байдалтай холбоотой жишээ болгож хоёр орны төрийн зүгээс шүүхээс хэрэг маргааны шийдвэрлэхэд явдалд хөндлөнгөөс оролцох боломжоос хэрхэн сэргийлж байгаа талаарх туршлагыг судалсан бөгөөд үүнээс гадна мөн шүүхийн бие даасан байдалд дэмжлэг үзүүлдэг нийтийн санаа бодол болон улс төрийн хүчний талаар дурьдах нь зүйтэй.

Улс төрийн хүчнүүд сонгуулийн үр дүнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын эрхийг олж авснаараа шүүхийн бие даасан байдалд дэмжлэг үзүүлэх боломжтой. Улс төрийн намууд сонгуулийн үр дүнд гадны нөлөөлөл орж болзошгүй эрсдлээс нь сэргийлэн шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалахыг хүсдэг бөгөөд улс төрийн хүчнүүд, эрх баригч эсвэл сөрөг хүчин болсон тохиолдолд шүүхийн бие даасан байдал нь тэдний өөрийн байр суурин дээрээ бат байхын үндэс болдог. Учир нь шүүхийн бие даасан байдал алдагдсан, суларсан үед засгийн газрын эрх мэдэл ч алдагдах, сулрах талтай.

1993 оноос Чех улс нь чөлөөт, шудрага сонгуулийг явуулж эхэлсэн бөгөөд хэнбугай ч сонгууль үнэн зөв явагдсан эсэх болон сонгуулийн үр дүнд хууль бусаар нөлөөлөөгүй гэдэгт эргэлзэхгүй байх ёстой. Олон намын тогтолцоо бүрдсэн тохиолдолд сөрөг хүчин засгийн аль ч шатанд хүчирхэг байж чаддагаас гадна Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл нь засгийн газрын эзэмшилд бус бие даасан, олон нийтийн байгууллагын статустай учир мөн засгийн газрын хяналтаас ангид байна.

1989 оноос хойш Румын улсад шудрага, чөлөөтэй сонгууль явуулсан эхэлсэн хэдий ч 2004 онд болсон сонгууль хууль бус, гадны нөлөөлөлтэй, алдаатай болж, энэ нь зохистой сөрөг хүчинг бий болгох, төрийн эрх мэдлийг хэвийн явуулах, шүүхийн бие даасан байдлыг хүндэтгэх явдлыг алдагдуулсан. Хуучны коммунист намын залгамжлагч нам ялсан үед бүс нутагт ардчиллын үйл явц хамгийн удаан байж, эзгүй, ядуу бүсүүдэд

шудрага сонгуулийн үндсэн дээр бус орон нутгийн шудрага бус этгээдүүд эрх барьж, парламентын зүгээс сонгуулийн үр дүнгийн үнэн зөвийг шалгах, сонгуулийн хуулийг сайжруулах үйл ажиллагааг хаасан.

ОЛОН НИЙТИЙН САНАА БОДОЛ

Эрх зүйт ёсны болон шүүхийн бие даасан байдалд Олон нийтийн санаа бодол томоохон дэмжлэг үзүүлдэг. Зарим улс төрийн соёл, нийгмийн олон хэсгүүд шүүх засаглалын бие даасан байдлыг илүүд үзэж, шийдвэр гаргахдаа тодорхой нэг сонирхолд хөтлөгдөн бус зохистой байх шийдвэр гаргана. Өөрөөр хэлбэл шүүх засаглалын бие даасан байдлыг өөр өөрөөр үнэлдэг байна.

Румын улсын нийгэм коммунист үеийн шүүхийн байр байдал, бусад чиг үүргийг үргэлжлүүлэх талаар төдийлөн үл хүсэж, харин улс төрийн нөлөөллөөс ангид бие даасан шүүх засаглалыг бий болгохыг чармайж байна. Иргэний нийгэм, мэдээллийн эрх чөлөө, сонгуулийн шинэчлэл, авилгийн эсрэг үйл ажиллагаа, хүний эрхийн төлөө болон хүнд суртлын эсрэг үйл ажиллагаа явуулдаг сайн зохион байгуулалттай, олон тооны гишүүнчлэлтэй сайн дурын байгууллагуудын тоо өсөж байна. Эдгээр бүлгүүд нь сул сөрөг хүчнээс илүүтэйгээр хэвлэл мэдээллийн анхааралд өртөж, томоохон үүрэг рольтой ажиллаж чаддаг.

Чех улсын хувьд иргэний нийгэм болон төрийн бус байгууллагууд нь ардчиллын гол амин сүнс бөгөөд улс төрчдийн зүгээс хөндлөнгөөс оролцох, парламентын ардчиллыг сулруулах, ард түмний эрхийг багасгах явдлаас урьдчилан сэргийлдэг. Хүнд сурталтнууд төрийн бус байгууллагын чиг үүргийг зөвхөн үйлчилгээ үзүүлэгч төдий байхаар хязгаарлахыг зорьдог бөгөөд үр дүнд нь Чех улсад жинхэнэ бие даасан, нөлөө бүхий нийгмийн бодлогийн байгууллага болон бодлогын судалгааны байгууллага тун ховор байна. Олон нийтийн санал асуулгаар улс төрийн оролцооны түвшин дахь олон нийтийн сэтгэл ханамж дундуур байгаагаа илэрхийлсэн ба ардчилалыг олон нийтийн зүгээс идэвхитэй дэмжсэн хэвээр байна.

Хүснэгт 1. Ардчилал болон Шүүх засаглалын хараат бус байдал, Чех болон Румын улс, 2007 он

	Чех улс	Румын улс
Сонгуулын үйл ажиллагаа	1.75	2.75
Иргэний нийгэм	1.50	2.25
Бие даасан мэдээллийн хэрэгсэл	2.25	3.75
Шүүхийн бие даасан байдал	2.00	3.75

ХАРИУЦЛАГА БОЛОН ШҮҮХ ЗАСАГЛАЛ

Чех улсын шүүхийн бие даасан байдал ардчилсан улс төрийн сонгууль, иргэний нийгмийн чанараараа Эрх чөлөө төвийн судалгааг тэргүүлсэн байгаа бол Румын улс ардчиллын чанарын үзүүлэлтээрээ сул байна. Хэдий тийм ч сонгуулийн өрсөлдөөн, олон нийтийн санаа бодлын харилцаа нь шүүхийн бие даасан байдал болон Эрх зүйт ёс нь шүүхийн захиргаа болон төрийн бүтцэд эзлэх байр суурь тийм ч чухал биш. Ардчиллын шалгуур бол парламентийн зүгээс шүүгчид өөрийн үзэл бодлын стандартыг тулгахаас сэргийлэх болон иргэн төр, иргэн оролцсон маргааныг шийдвэрлэхдээ хараат бус байдал хангагдаж чадаж буй эсэх асуудал юм. Нэг талаас улс төрийн холбогдолтой хэрэг маргаанд шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхийг үргэлж оролдож байдаг улс төрийн хүчин, нөгөө талаас хууль хэрэглэх чадвар бүхий, Үндсэн хуулийг чандлан мөрддөг шүүгчийн чадвар хоёр л бүх улс төрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх байгууллага болон шүүх засаглалын хоорондын харилцаанд нөлөөлж байдаг.

Жишээ нь, Чех Улсын Үндсэн хуулийн шүүх хууль тогтоох байгууллагын нэг салаа мэт үйл ажиллагаа явуулдаг нь аливаа хууль Үндсэн хуулинд нийцээгүй тохиолдолд хүчингүй болгодог бөгөөд зарим шийдвэрт улс төрийн нөлөө оролцох тохиолдол бий, 2003 онд орон нутгийн эдийн засгийн хөгжилтэй холбогдуулан олон улсын хөнгөн цагааны үйлдвэрийн эсрэг зарга мэдүүлсэн хэрэг дээр шүүх үйлдвэрийн талд ажилласан шийдвэрийг олон нийтийн санал асуулгаар зогсоосон. Иргэний эсрэг улс төр болоод бизнесийн бүлэглэл зарга мэдүүлсэн тохиолдолд ялгавартай хандахад шүүмжлэлтэй ханддаг байна. Шүүгчийн шийдвэр гаргах, бодлого тодорхойлох үүрэг нь Европын холбоонд шинэ гишүүнээр элсэхэд өөрийн орны хуулийг Европын улсуудын хуультай нийцүүлэх ажиллагаа хийгдэхэд өргөжсөн.

Румын улсад Дээд шүүх нь доод шатны шүүхийнхээ зарим хэргийг шийдсэн шийдвэрийг гүйцэтгэх байгууллагын эрх мэдлийг хамгаалах үүднээс хүчингүй болгох тохиолдол бий, үүнд: өмчийн нөхөн төлбөр өгөх, улс төрийн эсэргүүцэгчдийг хөнөөсөн хэрэгт хүчний байгууллагынханд өгсөн ялын тогтоол, сөрөг хүчний зүгээс өгсөн нотолгоо, хөрөнгө оруулалтын сангаас төрийн банкинд учруулсан хор хохирол болон төрийн албан хаагчийг хууль бусаар ажлаас чөлөөлсөн зэрэг тохиолдлууд хамаарна.

Дээрх жишээнүүдээс харахад улс төрийн хувьд баталгаа өгсөн ч улс төрийн нөлөөллөөс ангид байж чадахгүйг харуулж байгаа тул шүүгчдэд, ялангуяа дээд болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдэд өөрийн албан үүрэгтээ өндөр ухамсартай, хариуцлагатай хандах чадварыг суулгах нь зохистой.

Эрх зүйт ёс шүүгчдийг өөрийн гаргах шийдвэртээ хариуцлагатай хандахыг бүрэн гүйцэлдүүлж чадаагүй байна. Шүүгчид өөрийн шийдвэрээ улс төрчдөд, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох салбарт эсвэл олон нийтийн мэдээллийн салбарт зориулан гаргаад байвал эсвэл төрийн эрх ашгийн эсрэг үйлдэл хийсэн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр байвал шүүхийн бие даасан байдлыг олж харахад хэцүү.

ШҮҮХИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ БИЙ БОЛГОХОД ТУСЛАХ НЬ

Энэ бүгдээс харахад Европын холбоо зэрэг олон улсын нэр хүнд бүхий байгууллагаас шалгагдсан 2 төрлийн туршлагыг шүүхийн шинэчлэл, ардчиллын шилжилтэнд зориулан

эхний ээлжинд авч хэрэглэж болох уу?. Шүүхийн захиргааны салбарыг үр нөлөөтэй болгоход нийтийн бодлогыг тодорхойлох, шүүгчийн карьер, шүүхийн захиргааны хууль тогтоомж хариуцлагатай байх зэрэг 3 зүйл дээр анхаарал хандуулна.

Шүүгчид хуулийг тайлбарлаж хэрэглэх боломжгүй тохиолдолд засгийн газрын төлөвлөгөөнд оруулж, тухайн асуудлыг шийдвэрлүүлэх эсвэл тухайн шүүгчийн өөрийнх нь хариуцлага, дотоод итгэл үнэмшилд нь үлдээх нь зүйтэй. Румын улсын шүүхийн байгууллагад улс төрийн нөлөө орсны нэг хэсэг нь нөхөн төлбөрийн хуулийн ойлгомжгүй байгаагаас шалтгаалан өмчийн эзний өмчийг улсын орлого болгосныг зөвхөн ерөнхий прокуроос дээд шүүхэд “хосгүй давж заалдах эрх”-ийнхээ тусламжтайгаар буцаасан байна. Хууль тогтоогчийн зүгээс хуулийг баталж, шүүхийн зүгээс илүү нарийвчлан тодорхойлж хэрэглэнэ. Улс төрчид шүүх дээр хэрэг ирж, хэрэг дээр турших хүртэл тухайн хуулинд нэмэлт оруулахыг хойшлуулна. Хууль тогтоох үйл ажиллагаагаар дамжин нийтийн бодлогыг тодорхойлж болно.

Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх байгууллага хоорондын харилцаа нь шүүхийн бат бөх байдалд сайн нөлөө үзүүлэх ёстой. Хууль зүйн сайд санхүүгийн үүднээс дэмжих, түүн дундаа шүүхийн зардал, ажлын орчин, мэдээлэл, шүүгчийн аюулгүй байдал, тэдгээрийн цалин хөлс, урамшуулал, зэрэг шүүх, шүүхийн ажилтны сургалт зэрэг эдийн засгийн үүргийг өөртөө хүлээсэн. Гүйцэтгэх засаглал шүүхийн захиргааг сайн удирдлагаар хангах нь зүйтэй бөгөөд ингэж чадаагүй тохиолдолд шүүгчийн зүгээс гомдол гарч харилцан бие биетэйгээ харилцах, шүүх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд ялгаа гарахгүй болдог. Тиймээс парламентийн зүгээс гүйцэтгэх байгууллагыг шүүх байгууллагад авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд хяналт тавина.

Хэрэв шүүх өөрийн захиргаатай байгаа үед хариуцлагын тогтолцоо сайн байна. Румын улсын шинэчлэл шүүхийн нэр хүндийг өсгөж, улс төрийн үзэл бодол, үзэл суртлын чиг хандлагад суурилсан шүүхийн гишүүд, гүйцэтгэх байгууллагын ойр улс төрийн харилцаанд гол анхаарлаа хандуулсан. Санхүүгийн бие даасан байдал, Хууль зүйн сайдаас салж, Дээд шүүхэд очсон. Дээд зөвлөл нь шүүхийн захиргааны дээд байгууллага бөгөөд гүйцэтгэгч болон хянагчийн үүрэг гүйцэтгэхээсээ илүүтэйгээр хамгаалагчийн үүрэг гүйцэтгэнэ. Зөвлөл яамнаас өөрийн албаа бүрдүүлсэн. Зөвлөлийн зарим гишүүд шүүхийн тэргүүнүүдээс бүрдэх нь сонирхлын зөрчил үүсгэж байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт зөвлөлийн хяналтаас гадуур бөгөөд ахлах болон туршлагатай шүүгчдээ анхаарал хандуулж, Зөвлөл шүүгчдийг буруушаагдах зан үйл гаргах, гадны нөлөө, хүнд сурталтай зожиг байдлаас гаргаж бие даасан байдлыг хангана.

Эцэст нь шүүгчийн албан тушаалд томилогдох, дэвших, чөлөөлөгдөх асуудлууд асуудалтай, шийдлээ хүлээсэн хэвээр байна. Эдгээр шийдвэр нь улс төрийн хүчнээр дамжин гардаг бөгөөд Дээд шүүх хүртэл дэвших ажиллагаанд нэр дэвшигчид ерөөс улс төрийн аливаа харилцаа холбоогүй байх нь ховор. Чехийн засгийн газрын эрх хэмжээнд шүүгчдийг томилох чөлөөлөх асуудалд хяналт хэрэгтэй, ялангуяа улс төрийн өндөр албан тушаалтныг шүүгчээр томилохоос татгалзах нь зүйтэй.

Хууль тогтоогчийн эрх шүүгчийг томилох бусад төрлийн албан тушаалд томилох шийдвэрийг гаргахдаа ил тод байна. Хэдий тийм ч намын хяналт, хууль тогтоогчдод

нөлөөлөхгүй гэсэн баталгаа байхгүй. Чехийн жишээ нь хэрхэн улс төрийн намаас нэр дэвшигчдэд нөлөө үзүүлдгийн тод илрэл. Улс төрийн зан үйл захиргааны зохион байгуулалт, сонгуулийн өрсөлдөөний шинэчлэлийг хийх нь хэцүү бөгөөд парламентийн зүгээс шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулвал сонгогчид хариуцлага тооцдог. Гүйцэтгэх байгууллага, Хууль зүйн сайд болон эрх бүхий бүхий этгээдийн үүрэгт ажилдаа хариуцлагатай байх нь нэн чухлыг цохон тэмдэглэх нь зүйтэй. Сонгуулийн пропорциональ системтэй байх нь шүүхэд нөлөөлөх боломжийг багасгана. Харин хамтарсан засгийн газрын сонгуулийн системтэй бол Хууль зүйн сайдын зүгээс шүүх засаглалд оролцохыг дэмжиж буй парламентийн олонхийг хянахад хэцүү болно.

ДҮГНЭЛТ

Улс төрийн хөгжил, сонгуулийн өрсөлдөөн, иргэний нийгмийн улс төрийн нөлөө, бүгд шүүхийн бие даасан байдалд чухал нөлөө үзүүлдэг. Хоёр улсын туршлагыг аливаа нэг системчилсэн анализ хийх бус зөвхөн туршлага, тохиолдол дээр тулгуурлан харьцуулан судлав. Хэдий тийм ч улс төрийн хөгжил, ялангуяа ардчиллын үр дүн, шүүхийн байгууллага салшгүй холбоотой бөгөөд шудрага сонгуулийн үр дүнд шудрага, үр нөлөөтэй улс төрийн хүчнийг бий болгож, тус улс төрийн хүчин илүү хариуцлагатай байна. Шүүхийн байгууллага нь хяналт, ил тод байдлын нэг чухал үндэс. Сонгогдсон, томилогдсон төрийн албан хаагчид чөлөөт, шудрага сонгуулийн баталгаа болж, шүүхийн бие даасан байдал иргэний улс төрийн эрхийн эсрэг төрийн эрхийг хууль бусаар авахын төлөө тэмцэж, Эрх зүйт ёсыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлнэ.

Шүүхийн удирдлага, шүүгчийн томилгоог хариуцах гүйцэтгэх засаглал нь үр нөлөөтэй хяналт болох бөгөөд эл тогтолцоо шүүхийн захиргаа улс төржиж, шүүхийн хараат бус бие даасан байдал алдагдахаас хамгаалах ёстой. Шүүхийн захиргааг хариуцах гүйцэтгэх байгууллагын хариуцлага нь сонгогчид болон олон нийтэд итгэл төрүүлэхүйц байна. Шүүгчийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн хүний сонгуулийн эрх нь эрсдэлтэй болж, Эрх зүйт ёс хариуцлагатай байдалд нөлөөлж, эрх мэдлийн зөв хувиарлалтыг хийж, ардчилалыг бэхжүүлэхэд туслана.