

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас бэлтгэн гаргасан *Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2007* номд шүүхийн үйл ажиллагаан дахь авлига, түүний шалтгаан, шүүхийн үйл ажиллагааг хэрхэн гажуудуулж буйг шинжлэн судлахын зэрэгцээ авлигад идэгдсэн тогтолцоог эрүүлжүүлэх арга замуудыг хамтран эрэлхийлэх, боловсруулах асуудалд эрдэмтэн судлаачид, эрх зүйчид, иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүдийн дуу хоолой, хүчин чармайлтыг нэгтгэн оруулсан юм. Энэ номд шүүгчид болон шүүхийн үйл ажиллагааг өргөн хүрээнд судалж, шүүхийн тогтолцоон дахь авлига нь хүний эрх, эдийн засгийн хөгжил, засаглалд ямар хор нөлөө үзүүлж буйг харуулахад гол анхаарлаа чиглүүлсэн

Улс төрийн буюу эдийн засгийн ашиг сонирхлын төлөө шийдвэр гаргуулахын тулд шүүгчийн үйл ажиллагаанд улс төр хэрхэн нөлөөлж буйг шүүхийн ажилтнуудад холбогдох хээл хахуулийн хэргийн бодит жишээ баримтаар харуулахын зэрэгцээ шүүхийн тогтолцоон дахь авлигыг таслан зогсоохын тулд шүүхийн шударга байдлыг дээшлүүлэхэд гол үзүүлэлт болдог *шүүхийн бие даасан хараат бус байдал* болон шүүхийн *хариуцлагатай байдал* гэсэн хоёр шаардлагыг хэрхэн хангаж байгааг бүх талаас нь шинжлэн судалсан

Хэдийгээр энэ номд нийт 37 оронд гарсан хэрэг буюу бодит жишээ, шүүгч, улс төрийн хүчнүүд, прокурор, хуульч, иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүдэд өгөх зөвлөмж, шүүхийн болон бусад салбарт хийсэн авлигын тухай 16 эмпирик судалгааг оруулсан авч, бид уг номны монгол хэл дээр гарч буй энэ хувилбарт зөвхөн зарим орны жишээг орчуулан оруулж, эмпирик судалгааг нарийн мэргэжлийн асуудлынх нь хувьд оруулахаас зайлсхийсэн юм.

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллага нь дэлхийн өнцөг булан бүрт үйл ажиллагаагаа явуулах өөрийн 90 гаруй салбар байгууллагуудаараа дамжуулан улс орнуудын засгийн газар болон бизнесийн, иргэний нийгмийн бусад байгууллагуудтай хамтран авлигын хор уршгийг олон нийтэд мэдээлэх, таниулах, авлигыг таслан зогсоох талаар үр дүнтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх талаар гол анхаарал, үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг авлигын эсрэг дэлхий нийтийн хөдөлгөөнийг тэргүүлэгч, иргэний нийгмийн байгууллага юм. Энэ байгууллагын төв нь Герман Улсын Берлин хотод байрладаг.

Тус байгууллагын тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.transparency.org хаягаар орж үзнэ үү.



ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ
ЗӨВЛӨЛ



ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ
ДЭМЖИХ САН



ТРАНСПЭРЭНСИ
ИНТЕРНЭШНЛ
МОНГОЛ

НИЙСЛЭЛИЙН ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШҮҮХ

Дэлхий Нийтийн Авлигын ТАЙЛАН 2007

Шүүхийн авлига - харьцуулсан шинжилгээ

ТРАНСПЭРЭНСИ ИНТЕРНЭШНЛ

DDC
345.0265
Д-893

Copyright © 2008 Транспэрэнси интернэшнл-Монгол

Транспэрэнси интернэшнл - Монголын бүх эрх хуулиар хамгаалагдсан. Энэхүү бүтээлийг Транспэрэнси интернэшнл-Монголын зөвшөөрөлгүй хэвлэн олшруулах, ишлэл хийлгүй хуулбарлан ашиглах, фото зураг авах, бичлэг хийх, цахим мэдээлэл болгон ашиглахыг хатуу хориглоно. Ашиглах тохиолдолд зохиогчоос бичгээр зөвшөөрөл авна.

Зохиогч: Транспэрэнси Интернэшнл
Хянан тохиолдуулсан: П.Өнөрмаа
Техник редактор: Н.Ганболд
Макет, дизайн: Ж.Хүрэлсүх

ISBN 978-99929-77-04-3

Гарчиг

Удиртгал <i>Huguette Labelle, Chair of Transparency International</i>	9
Өмнөх үг <i>Dr Kamal Hossain</i>	11
Товч дүгнэлт: Шүүхийн авлигын тулгамдсан асуудлууд <i>Транспэрэнси Интернэшнл</i>	14

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ: Шүүхийн авлига - харьцуулсан шинжилгээ

1	Танилцуулга Шүүх засаглал дахь авлига: шалтгаан ба шийдвэрлэх арга зам <i>Mary Noel Pepus</i>	27
	Шүүх засаглал дахь хээл хахуулийн хэмжээ <i>Транспэрэнси интернэшнл</i>	37
2	Хараат бус бие даасан байдал, улс төрийн нөлөө ба авлига	
	Шүүхийн хараат бус бие даасан байдал ба авлига <i>Susan Rose-Ackerman</i>	41
	Эрх зүйн болон шүүх засаглалын хараат бус байдал ба эдийн засгийн өсөлт <i>Stefan Voigt</i>	53
	АНУ-ын шүүхийн сонгууль: Авлигын асуудал мөн үү? <i>Roy A. Schotland</i>	56
	Оросын шүүхийн систем дэх авлига болон улс төрийн нөлөөлөлтэй хийж буй тэмцэл <i>Tom Blass</i>	62
	Зимбабве дахь авлигач шүүгчид ба газар өмчлөх эрх <i>Gugulethu Moyo</i>	67

3	Шүүгчдийн хариуцлага болон өрсөлдөх чадвар	
	Шүүхийн ёс зүй: Хариуцлагын цоорхой ба Банглогрын зарчмууд <i>Greg Mayne</i>	73
	Латин Америк дахь шүүгчдийн сахилга, хариуцлага ба авлига <i>Emilio J. Cardenas and Hector M. Chayer</i>	79
	Шүүгчийн мэргэжил: Ази дахь боловсрол, цалин, албан тушаалын тогтолцоо <i>Vincent Yang and Linda Ehrichs</i>	85
	Герман, Франц болон Итали улс дахь шүүхийн мэргэжлийн чадварын түвшин <i>Carlo Guarnieri</i>	94
	Шүүхийн хариуцлагын талаарх олон улсын байдал <i>Zora Ledergerber, Gretta Fenner and Mark Pieth</i>	102
4	Өргөн хүрээтэй хууль зүйн систем	
	Шүүхийн авлига ба өргөн хүрээтэй хууль зүйн систем <i>Edgardo Buscaglia</i>	108
	Мексик: Хар тамхины наймаа эрхлэгчдийн эрхшээлд орсон шүүгчид <i>Jorge Fernandez Menendez</i>	121
	Шүүхийн авлигад прокурорын байр сууринаас хандвал <i>Nicholas Cowdery AM QC</i>	124
	Франц дахь “мөрдөн шалгагч” -ийн эрх мэдлийн алдагдал болон авлигын эсрэг тэмцлийн үр нөлөө <i>Eva Joly</i>	132
	Лесото улсын Уулархаг нутгийн усны төсөл: Бизнес эрхлэгчдийн зүгээс шүүх, прокурорт үзүүлж болох дарамт, шахалт <i>Fiona Darroch</i>	136

5	Шүүх, соёл, авлига	
	Шүүх дэх авлигыг эрх зүйн соёлын үүднээс авч үзэх нь <i>Marina Kurkchivan</i>	143
	Итали улс дахь соёл ба авлига <i>Gherardo Colombo</i>	153
	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ба шүүхийн авлига <i>Geoffrey Robertson, QC</i>	155
	Төв Америкийн шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл дэх иргэний нийгмийн үүрэг <i>Katya Salazar, Jacqueline de Gramont</i>	165
	Хууль хэрэгжүүлэх байгууллагын удирдлага дахь авлига ба жендерийн асуудал <i>Celestine Nyama-Musembi</i>	173
	“Бусад 90 хувь”: Шүүхийн бус эрх зүйн тогтолцооны авлигатай хийх тэмцэлд ТББ-уудын оролцоо <i>Stephen Golub</i>	183
6	Шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл – сурч мэдсэн зүйлс	
	Шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл: Латин Америкийн орнуудын харьцуулалт <i>Linn Hammergren</i>	195
	Дотоодын шинэчлэлийн үр дүн: Лагос мужийн туршлага <i>Oluyemi Osinbajo</i>	205

ТАЛАРХАЛ

Энэ номыг уншигч Танаа

Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2007 – Шүүх тогтолцоон дахь авлига, ном нь дараахь 3 хэсэгээс бүрдсэн юм. Үүнд:

Нэг дүгээр хэсэг: [Шүүхийн авлига - харьцуулсан шинжилгээ](#)

2-р дугаар хэсэг: [Улс орнууд - шүүхийн авлигын тухай тайлан илтгэл](#)

3-р дугаар хэсэг: [Судалгаа](#)

Та бүгдийн гар дээр очиж буй энэхүү номын нэг дүгээр хэсэг буюу шүүхийн авлигыг харьцуулах, шинжилгээ хийсэн тухай өгүүлэл илтгэлүүд багтсан болно.

Транспэрэнси Интернэшнлийн Монгол дахь салбарын ажилтнууд бидэнд энэ номыг хөрвүүлж, ариутган шүүхэд туслалцаа үзүүлж хамтран ажилласан Ж.Элбэгсайхан, Б.Оюунчимэг, П.Өнөрмаа, ХЗДХЯ, НЗХШ-ийн ажилтнууд, Социологийн Академийн лектор М.Батбаатар нарт талархснаа илэрхийлж байна. Түүнчлэн, Транспэрэнси Интернэшнлийн энэхүү гарын авлагын дагуу шүүгчдэд зориулсан сургалт явуулах төслийг санхүүжүүлж буй Их Британийн ЭСЯ болон Ил тод байдлыг дэмжих сангийн ажилтнуудад талархал илэрхийлж, энэ чухал төслийг хэрэгжүүлэхэд хамтарч ажиллаж байгаа Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Дээд шүүх болон Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн хамт олонд талархаж байгаагаа үүгээр мөн илэрхийлье.

Бидний ажилд дэмжлэг үзүүлж, сэтгэл гарган ажилладаг “Бемби сан” хэвлэлийн газрын Н. Ганболд захиралтай хамт олонд баярласнаа илэрхийлье.

Бид энэ тайлангийн 2-р хэсгийг орчуулж хэвлүүлэхээр бэлтгэж байгаа бөгөөд цуврал 2-ыг (Улс орнууд-шүүхийн авлигын тухай тайлан илтгэл) хэвлэх үйлдвэрээс гармагц олон нийтэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдэгдэх болно.

Хүндэтгэсэн

Д.Сүхбүрэн,

Гүйцэтгэх захирлын үүрэг гүйцэтгэгч

УДИРТГАЛ

Huguette Labelle, Chair of Transparency International

Авлигатай хийх тэмцлийн үр дүн шүүх тогтолцооны үйл ажиллагаанаас шууд хамаардаг тул энэ жилийн *Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2007* энэ салбар луу анхаарлаа чиглүүлсэн юм. Авлигын эсрэг хэрэгжүүлэх цогц арга хэмжээний гол цөм нь үндэсний болон олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээ байдаг бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжилт нь шударга, өрөөсгөл бус шүүх тогтолцооны үйл ажиллагаанаас шууд хамааралтай байдаг. Бусад салбартай харьцуулахад шүүх системд гарсан авлигын хор уршиг илүү ноцтой бөгөөд засахад маш их хэцүү байдаг. Шүүхийн авлига нь хүний ухамсар, ёс суртахууныг доройтуулж, хүний эрхийг зөрчиж, үндэсний хөгжлийн хэтийн төлөвт сөргөөр нөлөөлж, засаглалын чанарыг эрс бууруулдаг. Ийм учраас ард түмний төлөө ажилладаг төр засаг нь эрх зүйт төрийг байгуулаад зогсохгүй ард түмний хүсэл, шаардлагыг хангахуйц, хараат бус бие даасан, үр нөлөөтэй шүүх засаглалтай байх хэрэгтэй.

Шүүхийн ихэнх ажилтнууд өөрсдийн мэдлэг, ур чадварыг ард түмний эрх ашгийн төлөө үйлчлэхэд зориулж, үнэнчээр зүтгэдэг. Гэвч зарим албан тушаалтнууд баяжих, албан тушаал хөөцөлдөх, эрх мэдэлд шунах зэргээр өөрт олгогдсон эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдал цөөнгүй гардаг. Их, бага ямар нэг хэмжээгээр шүүх тогтолцоонд авлига байгаа цагт төрийн аль ч салбар, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд авлига хуулиас гадуур оршсоор байдаг. Үнэн хэрэгтээ, хараат бус бие даасан шүүхгүй газар хээл хахууль нь шинэ “*Эрх зүйт төр*” болдог.

Транспэрэнси Интернэшнл нь олон оронд шүүх системийн авлигатай тэмцэх ажилд олон жил хүчин зүтгэж ирсэн. Тухайлбал, авлигын талаар судалгааны ажил хийх, авлигын асуудлыг задлан шинжлэх, улс орны шүүх тогтолцоон дахь шүүгчийн томилгооны процесст дүн шинжилгээ хийх, шүүх салбарын ажилтнуудын ёс зүйн стандартыг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр оруулах, өөрийн үндэсний бүлэг байгуулагууд болон иргэний нийгмийн бусад байгууллагуудаар дамжуулан шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавих, шүүх системийг гажуудуулж буй нөхцөл байдлыг хаах үүднээс шаардлагатай хууль тогтоомж гаргахын тулд лобби явуулах зэрэг олон ажлыг нэрлэж болно.

Транспэрэнси Интернэшнл энэ салбарт дан ганц өөрийн хүчээр амжилттай ажиллах боломжгүй юм. Энэ ном хуулийн хэрэгжилтийг хангах байгууллагуудын үйл

ажиллагааг авлигын хор хөнөөлөөс ангижруулахын тулд олон хүн идэвхи зүтгэл, хүчин чармайлтаа хэрхэн зориулж байгааг харуулсан.

Энэ номд хувь нэмрээ оруулсан зохиолчдын ихэнх нь хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид юм. Учир нь авлигатай хийх тэмцэл нь ямагт хүний эрхийн төлөө тэмцэлтэй харилцан шууд хамааралтай байдаг.

Авлигын хор хөнөөлийг бууруулахад нөлөөлөх хүчин зүйлс, шүүхийн ажилтнуудыг авлигад өртөхгүй байлгахын тулд авч хэрэгжүүлж болох олон арга хэмжээний тухай энэ номд өгүүлсэн. Тухайлбал, шүүхийн авлигын хэргийг илрүүлэх, цээрлүүлэх хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, шүүхийг улс төр, эдийн засгийн болон зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлгийн нөлөөнөөс хамгаалах арга замыг бий болгох, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгэм, олон нийтийн зүгээс шүүх системийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжийг нэмэгдүүлэх, шүүхийн ажилтнууд албан үүргээ шударгаар гүйцэтгэх наад захын нөхцлийг бүрдүүлэх зэрэг арга замуудын тухай өгүүлжээ. Зохих ёсны хүндэтгэл хүлээж, хангалттай цалин хөлс авч буй шүүгч авлигад өртөх нь бага байдаг.

Өнөөдөр авлига өргөн дэлгэрсэн, заналхийлэл сүрдүүлэг ноёрхсон нийгэмд амьдарч буй олон эгэл иргэд хээл хахуультай идэвхитэй тэмцэж байна. Энэ номыг бүтээх явцад *Транспэрэнси Интернэшнл*-ийн (ТИ) гишүүд *Dr Ana Cecilia Magallanes Cortez-д TI 2006 Integrity Award* шагналыг гардуулсан билээ. *Dr Ana Cecilia Magallanes Cortez* Перугийн ерөнхийлөгч *Альберто Фужиморигийн* дотно найз, тагнуулын дарга асан *Vladimiro Montesinos*- оор ахлуулсан 1500 хүнтэй гэмт хэргийн бүлгийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд голлох үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Одоо Ерөнхийлөгч *асан Альберто Фужимори* ихээхэн хэмжээний авлига авсан хэрэгт холбогдон шалгагдаж байна.

Dr Magallanes нь Перугийн шүүхийн томоохон албан тушаалтнууд тухайлбал шүүхийн дарга, холбооны прокурор асан, дээд шүүхийн хэд хэдэн шүүгч, бусад шатны шүүгчид, прокуроруудыг баривчлах ажиллагаанд гол үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Тэр Латин америкийн шинэ үеийн шүүгч, прокуроруудын бахархал болсон байна. Энэ номыг түүнд төдийгүй шүүхэд ажилладаг, шударга ёсыг тогтоох үйлсээсээ ухраагүй, түүнтэй адил олон хүнд зориулсан юм. Бид тэдний авлигын бүх хэлбэрийг үл тэвчих зан чанар, шүүхийн зарчимч байдлыг дээдлэн, нийгэмд ихээхэн хувь нэмэр оруулж буй үйл ажиллагаа зэргээс суралцах хэрэгтэй юм.

ӨМНӨХ ҮГ

Dr Kamal Hossain

Авлигын бүх хэлбэрт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай хуулийг бий болгох нь авлигатай тэмцэх ажлын нэг гол бүрэлдэхүүн хэсэг юм. 10 гаруй жилийн өмнө *гадаадад хээл хахууль өгөх явдал* нь татварын хөнгөлөлт эдэлж, авлигач улс төрчид өөрсдийн хулгайн хөрөнгийг дэлхийн банкны төвүүдэд нууцаар найдвартай хадгалуулж болдог гэдгийг мэддэг байлаа. Тэр үеэс хойш үндэсний болон олон улсын хууль тогтоогчид уг асуудлыг нарийн судалсны дүнд авлигын дээрх үйлдлийг нарийн тодорхойлж, хориглох болсон.

Гэсэн хэдий ч авлигатай тэмцэх ажилд тулгарч буй бас нэг томоохон бэрхшээл бол шүүх тогтолцооны тусламжтайгаар шударга бус явдлыг таслан зогсоож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээж, авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явдал юм. Харин шүүгчийн, өргөн утгаараа шүүхийн алдаатай үйл ажиллагаа нь авлига газар авах хөрс суурийг бэлтгэж өгдөг. Ийм орчинд хамгийн сайн авлигын эсрэг хууль ч ач холбогдлоо алддаг.

Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2007–г (ДНАТ) шүүхийн үйл ажиллагаа руу чиглүүлсний гол шалтгаан нь авлигатай хийх тэмцлийн гол цөмтэй салшгүй холбоотой. Түүнчлэн үүнийг ТИ-ийн дэлхий нийтийн хөдөлгөөний 90 гаруй байгууллагын үйл ажиллагаанаас харж болно. Тухайлбал, тэдгээр үндэсний хэмжээний байгууллагууд нь шүүгчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, тэдний гаргаж буй шийдвэр үнэн зөв эсэхэд үнэлэлт өгөх, хэт ярвигтай процесст оролцож буй иргэдэд эрх зүйн үнэ төлбөргүй зөвлөгөө өгөх, шүүхийн албан тушаалд нэр дэвшиж буй хүмүүст тавих шаардлагын талаар нийтээр санал бодлоо илэрхийлэх, хуваалцах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг. *ДНАТ 2007*–ийн өмнөх дугаарт манай үндэсний байгууллагуудын мэдээлснээр шүүхийн авлига нь тухайн улс орны хувьд хамгийн ноцтой асуудал болохыг дурьдсан байдаг. Үүний зэрэгцээ бусдын нөлөөнд амархан автдаг шүүгч, шүүхүүд нь авлигатай тэмцэх ажлын үр нөлөөг бууруулж, хэрэгжих явцыг сулруулж, эрх зүйт төрийг мөхөөдөг билээ.

Номын зарим бүлэгт шүүгч, шүүхийн ажилтнууд хэрхэн гадны шахалт дарамтаас болж авлигад автдагийг харуулсан ба төрийн эрх мэдлийг хэрхэн хуваарилах талаарх эрх зүйчдийн олон зууны туршид маргаж ирсэн шүүгч бие даасан байхын зэрэгцээ хариуцлагатай байх зохист харьцааг хангах талаарх асуудлыг авлигын өнцгөөс харж, судалжээ. *ДНАТ 2004* –т улс төрийн авлигыг судалсан бөгөөд

үндэсний эрх зүйн систем дэх авлига нь ихэнх тохиолдолд улс төрчдийг гэмт хэрэгтэн болоход хүргэдэг гэдгийг энэ ном дахин батлан харуулжээ.

Номын хоёр дахь гол санаа нь шүүхийн авлигаас болж дэлхийн олон оронд жирийн иргэд хэрхэн зовж байгааг харуулахад чиглэсэн юм. Миний хувьд үүнийг дурьдах нь илүү чухал. Энэ байдлыг Бангладешийн нөхцөл байдлаас харж болно. Энэ орны гүйцэтгэх засаглал нь доод шатны шүүхийн бүх шүүгчдийн томилгоо, тэднийг албан тушаал дэвшүүлэх, шилжүүлэх болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэх зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдлийг гартаа атгасан байдаг. Гэтэл Үндсэн хууль болон олон нийтийн зүгээс энэ эрхийг Дээд шүүхэд өгөх ёстой гэж үздэг бөгөөд ингэснээр улс төрийн нөлөөнөөс шүүх засаглалыг ангид байлгах зарчим хангагдана. Төрийн гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийг албан ёсоор тусгаарлаагүй байдал нь шүүх системд авлига нүүрлэх нөхцлийг бүрдүүлдэг. 2005 онд Бангладешийн *Транспэрэнси Интернэшнлээс* хийсэн судалгаагаар доод шатны шүүхэд хандсан иргэдийн 2/3 нь ойролцоогоор нэг хэрэгт 108 ам. долларын хээл хахууль өгч байсан гэсэн судалгааны дүн байдаг. Энэ нь дэлхийн хамгийн ядуу оронд амьдардаг хүний жилийн дундаж орлогын 1/4 тэй тэнцэнэ. Шүүх ингэж арилжааны дэлгүүр болтлоо доошлоод зогсохгүй хүний эд хөрөнгийн эрх цаашлаад эрх чөлөөг зөрчиж байна гэсэн үг юм.

ДНАТ 2007 -ын ихэнх хэсэг нь хууль хэрэглэх түвшний шүүгч болон шүүхийн ажилтнуудын үйл ажиллагааг судлахад чиглэсэн. Гэвч шүүхийн систем нь үүнээс өргөн хүрээтэй бөгөөд тухайлбал цагдаа, хуульч, прокурор нь хэргийг шүүхэд шилжихээс өмнөх шатанд оролцдог бол хэргийг шийдвэрлэсний дараа шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий шүүхийн системийн бүрэлдэхүүнд ордог шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид болон бусад ажилтнууд энэ системд багтдаг. Бодит байдал дээр нийгэм дэх авлигын ерөнхий түвшин нь шүүхийн авлигын түвшинтэй харилцан хамааралтай байдаг. Энэ нь авлигатай хийх тэмцлийн гол цөмд шүүх систем байх ёстой гэсэн үндэслэлийг бататгадаг. Магадгүй, шүүхийн ажилтнуудаас албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоо олоход ашиглах байдал нь нийгэмд авлига улам газар авах болсныг харуулж байна гэж үзэх үндэстэй.

Иймээс *ДНАТ 2007*-д нэг төвтэй тойргуудын зарчмын дагуу эхлээд шүүхийн авлига, дараа нь түүний шалтгаан, шүүхийн авлигыг таслан зогсоох, эрүүлжүүлэх арга замыг, улмаар хууль тогтоох, хэрэгжүүлэх системийг, эцэст нь шүүх оршин буй тэр нийгмийг судалсан байна.

Энэ номд бичсэн эрдэмтдийн өгүүлэл, 32 орны шүүхийн системд хийсэн *ТИ*-ийн үндэсний байгууллагуудын судалгаа шүүмж, мөн холбогдох бусад сэдвээр хийсэн *эмпирик* судалгаанууд нь бидэнд энэ талаар цаашид авах арга хэмжээний зорилтуудыг тогтооход тус болох учиртай. Түүнчлэн энэ ном хуулийн сургуулийн оюутнууд, дагалдан шүүгчид болон шүүхийн мэргэжилтнүүдэд шүүхийн авлига нь хохирогчид ямар хүнд тусдаг болохыг танин мэдүүлэх, ийм байдалд орсон тохиолдолд хэрхэн зөв шийдвэр гаргах, олон улсын стандартыг зөв хэрэглэх талаар мэдлэг олгоно. Жишээлбэл, ашиг сонирхлын зөрчлийг тодорхойлох асуудал одоо цагт хэцүү биш болсон.

Энэ ном нэг талаас үндэсний хэмжээний шинэчлэлийн хүрээнд авлигын эсрэг өргөн хүрээтэй тэмцэл хийж буй иргэдэд болон мэргэжилтнүүдэд шүүхийн авлигыг илүү гүнзгий танин мэдэхэд чухал ач холбогдол бүхий гарын авлага болно.

Хуулийн номын санд хэзээч очиж үзээгүй боловч бидэнтэй санаа нийлдэг хүмүүс, тухайлбал сэтгүүлч, хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид, ТББ-ууд болон удаан хугацааны турш шүүхээр үйлчлүүлж, шударга шүүхийг шаардаж буй хүмүүсийн гар дээр очихын зэрэгцээ тэдний дуу хоолойг олон нийтэд хүргэнэ гэдэгт бид итгэж байна.

ТОВЧ ДҮГНЭЛТ: Шүүхийн авлигын тулгамдсан асуудлууд

Транспэрэнси Интернэшнл

Авлига нь дэлхийн олон оронд шүүх тогтолцоог сулруулж, хохирогч, яллагдагчийн шударга, тэгш эрхтэйгээр шүүхээр үйлчлүүлэх үндсэн эрхээ эдлэх боломжийг хязгаарлаж байна. Энэ бол ТИ-ийн *Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2007*-гийн гол дүгнэлт юм.

Авлигад автсан шүүх тогтолцооны нийгэмд үзүүлэх сөрөг нөлөөг нарийн тогтоох амаргүй байдаг. Ийм шүүх тогтолцоо нь үндэстэн дамнасан гэмт хэрэг болон терроризмтай хийх олон улсын хамтын ажиллагааг сулруулж, худалдаа, эдийн засгийн өсөлт болон хүний хөгжлийг удаашруулж, ялангуяа иргэд хоорондын болон иргэд, төрийн байгууллага хооронд үүссэн маргааныг эрх тэгш байдлаар шийдвэрлэх ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг. Эцэстээ шударга бус харьцаа бүхий авлигад автсан шүүх нь нийгэмд хагарал үүсгэдэг. Шүүхийн тогтолцоонд хээл хахууль газар авснаар төр засагт итгэх олон нийтийн итгэлийг алдагдуулаад зогсохгүй төрийн үйл ажиллагааны бүх салбарт авлига газар авах нөхцлийг эрчимжүүлдэг. Энэ нь иргэдэд “Манай улс авлигыг нэгэнт хүлээн зөвшөөрчээ” гэсэн ойлголтыг төрүүлдэг.

Шүүхийн авлигын тодорхойлолт

Авлигыг “*Хүлээлгэсэн итгэлийг буюу эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах явдал*” гэж ТИ тодорхойлсон байдаг. Үүнд санхүүгийн төдийгүй эдийн буюу эдийн бус ашиг хонжоог ойлгоно. Жишээлбэл, улс төрийн болон мэргэжлийн зорилгодоо урвуулан ашиглах г.м. Шүүхийн авлига гэдэг нь шүүх тогтолцоонд хамаарч буй аливаа этгээдээс шүүхийн шударга үйл ажиллагаанд зүй бусаар нөлөөлөх явдлыг хэлдэг.

Жишээлбэл, шүүгч улс төрд болон нийгэмд нэр нөлөө бүхий этгээдийг хаацайлах, түүний гэм буруутайг нотлох баримтыг нуун далдлах эсвэл ингэх боломж олгох, шүүгч буюу шүүхийн албан хаагч нь хэргийн аль нэг талын ашиг сонирхолд нийцүүлэн шүүх ажиллагаа, хурал явуулах өдрийг товлох явдал гардаг. Түүнчлэн зарим оронд шүүх хуралдааны тэмдэглэлийг үгчлэн хөтөлдөггүйн улмаас болж аль нэг талд худалдагдсан шүүгч нь тогтоол гаргахын өмнө хуралдааны тэмдэглэлийг зүй бусаар товчлох буюу гэрчийн мэдүүлгийг өөрчилдөг. Мөн шүүхийн ажилтан нь ашиг хонжооны төлөө хавтаст хэргийг санаатайгаар “үрэгдүүлэх” асуудал гарч болно.

Түүнчлэн шүүх тогтолцооны бусад шатууд нь шүүхийн авлигад нөлөөлдөг. Хэрэв цагдаа эрүүгийн хэргийн нотлох баримтыг өөрчлөх буюу прокурор нь цагдаагийн байгууллагын нотлох баримт цуглуулах ажиллагаанд зохих шаардлагын дагуу

хяналт тавиагүй тохиолдолд тухайн хэрэг шүүхийн шатанд шилжихээс өмнө авлигад өртдөг. Хэргийг шүүхэд шилжүүлэхээс өмнөх шатанд прокурорын байгууллага голлох үүрэг гүйцэтгэдэг оронд авлигад автсан прокурорын үйл ажиллагаа нь зөрчигдсөн эрхийг сэргээн хамгаалах боломжийг үгүйсгэдэг.

Засгийн газраас шударга ёсыг тогтооход зориулан олгох төрийн өмчийг хувьдаа завших нь шүүхийн авлигад тооцогдоно. Жишээлбэл, шүүгч өөрийн гэр бүлийн гишүүдийг шүүхийн байгууллагад ажилд авах буюу шүүхийн барилга, тоног төхөөрөмж худалдан авах гэрээг өөрт ашигтайгаар хийх явдал юм. Ер нь шүүхийн авлига нь шүүхийн анхан шатнаас эхлээд шүүх хуралдаан явагдах, шүүхийн шийдвэр гарах улмаар шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх шат хүртэлх хүрээг хамардаг.

Магадгүй давж заалдах шатны шүүхийн ажиллагаа өмнөх шатны шүүхийн гаргасан хууль бус шийдвэрийг залруулах нэгэн чухал арга зам болох хэдий ч мөн л авлигад өртөх боломжтой байдаг. Олонхи болсон улс төрийн хүчнүүд энэ шатны шүүгчийг томилох процессийг хяналтандаа авсан тохиолдолд давж заалдах шатны шүүхэд үнэнийг олно гэж итгэх нь “зэрэглээ” болж хувирах магадлалтай.

Хэдийгээр шүүгчдийн томилгоо зохих ёсоор хийгдсэн байлаа ч, тухайн хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаа ил тод бус байх эсвэл хэргийг хэлэлцэхгүй удаан хугацаагаар дарах үе ч гардаг. Түүнчлэн хэргийг давж заалдах нь их мөнгөтэй талд ашигтай бөгөөд заргаа авах үндэслэлтэй нөгөө тал нь энэ шатнаас эхлээд заргаа алдах магадлал ихсэх хандлагатай байдаг.

Шүүхийн авлигын цар хүрээ

Авлигад идэгдсэн болон идэгдээгүй шүүхийн системүүд нь эрс ялгаатай. Шүүхийн авлигын үзүүлэлтүүд нь авлигын нийтлэг хэмжүүрүүдтэй давхцдаг. Жишээлбэл, төрийн байгууллагуудад авлига өргөн тархсан орнуудад шүүхийн авлига мөн л их байдаг. Эдийн засгийн өсөлтийн түвшин, шүүхийн авлигын түвшин хоёр харилцан хамааралтай байдаг. Учир нь гэрээ, хэлцэл бол бизнесийн хөгжил, өсөлт цэцэглэлтийн суурь болдог учир энэ талын маргааныг шударгаар шийдвэрлэх нь хөрөнгө оруулагчдад маш чухал байдаг. Хятад, Нигери зэрэг улсууд хараат бус бие даасан, өрөөсгөл бус шүүх нь улс орны худалдаа, хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн зах зээлийн хөгжилд чухал нөлөөтэй гэж үздэг.

Шүүхийн салбарт авлигыг янз бүрийн зорилгоор үйлддэг. Зарим тохиолдолд шүүн таслах ажиллагааг гуйвуулж, шударга бус шийдвэр гаргуулах зорилгоор хээл хахууль өгдөг бол олон хүн богино хугацаанд шийдвэр гаргуулахын тулд хээл хахууль өгөх нь бий. Гэвч аль ч тохиолдолд шүүхийн авлигыг зөвшөөрөх учиргүй. Яагаад гэвэл хохирогч нь шүүхээр эрхээ хамгаалуулж буй этгээд юм. Шүүхийн авлига их дэлгэрсэн орчинд, дээрх хоёр үйлдлийг шүүхийн эргэн тойронд ажилладаг этгээдүүд улам бүр өөгшүүлсээр байна. ТИ-ийн гаргасан Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр 2006 судалгаанд өгүүлснээр 62 орны 59,661

хүн оролцсон¹ судалгаанд тэдгээр улс орны гуравны нэгд нь, судалгаанд оролцогчдын 10 гаруй хувь нь өөрөө буюу гэр бүлийн гишүүд нь шүүхээр маргаан шийдвэрлүүлэхдээ “шударга” шийдвэр гаргуулахын тулд ямар нэг хэмжээгээр хээл хахууль өгсөн гэжээ.

Шүүхийн авлигын төрөл

Шүүхийн авлигын хоёр үндсэн төрөл байдаг. *Нэгд*, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын нөлөө, *хоёрт*, хээл хахууль өгөх явдал орно.

А. Шүүхийн үйл ажиллагаан дахь улс төрийн нөлөө

Хэдэн арван жилийн турш хийгдэж буй шинэчлэл, шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг баталгаажуулсан олон улсын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтийг үл харгалзан олон оронд шүүгч, шүүхийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд улс төрийн хүчин, бизнесийн байгуулагууд хөндлөнгөөс оролцож, дарамт шахалт үзүүлсээр байна. Зарим улс оронд олон улсын хэм хэмжээг алдагдуулах явдал ч байсаар байна. Тухайлбал Орос, Аргентин зэрэг орнуудад улс төрийн хүчнүүдээс шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх явдал улам бүр нэмэгдсээр байна.

Нөлөөнд автсан шүүх нь эрх мэдэл бүхий этгээдүүдийн хөрөнгө завших, бусдад хууль бусаар давуу тал олгох, хөрөнгө хувьчлалыг танил талдаа ашигтайгаар хийх, хууль тогтоох байгууллага юмуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зүгээс эсэргүүцэлтэй тулгарч болзошгүй маргаантай, хууль бус үйлдлүүдийг нь “хууль ёсны” мэт харагдуулах хэрэгсэл болдог. Тухайлбал 2006 оны 11 сард, Аргентины Ерөнхийлөгч асан Карлос Менемийн томилсон нэг шүүгч сонгуулийн сурталчилгааны зардал хэтрүүлсэн эрх баригч намыг 2002 оны сонгуулийн сурталчилгааг санхүүжүүлэх тухай хуулийг зөрчөөгүй, учир нь тэд зардал хэтэрсэн тухай “мэдээгүй” тул санхүүгийн хариуцлага хүлээхгүй гэсэн шийдвэрийг гаргаж байжээ.

Улс төрийн нөлөөлөл нь шүүгчийг заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх болон хээл хахууль өгөх, мөн шүүгчийн томилгоо, цалин хөлс болон үйлчилгээний нөхцлийг сайжруулах замаар ч илэрдэг. Алжирт “хэтэрхий” хараат бус гэж үзсэн шүүгч нарыг шийтгэж, алс бөглүү нутагт шилжүүлэн томилдог байна.

Кени улсад тодорхой улс төрийн хүчнүүдээс зохион байгуулсан авлигын эсрэг ажлын нэрээр халхавчлан шүүгчдийг үндэсгүйгээр гүтгэх, өөрт нь мэдэгдэлгүйгээр албан тушаалаас нь огцруулж байсан юм. Эрх мэдэлтнүүд асуудалтай гэж үзсэн шүүгчийг чухал албан тушаалаас нь бууруулж, оронд нь нөлөөнд автсан шүүгчийг томилдог. Ийм явдал Перугийн ерөнхийлөгч асан Альберто Фужиморигийн үед мөн Шри-Ланкад тохиолдож байлаа.

Энэ төрлийн авлигаас сэргийлэх нэг арга бол шүүгчийг албан тушаалаас нь гэнэт огцруулах, өөр газар шилжүүлэх явдлыг гаргахгүй байх, тэднийг хамгаалах тухай Үндсэн хуулийн болон эрх зүйн бусад арга замыг бий болгох явдал юм. Энэ нь шүүхийн байгууллага, шүүгч болон шүүгчийн шийдвэрийг гадны нөлөөллөөс ангид байлгах нөхцлийг бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой юм.

Гэвч Турк, Пакистан, Непал зэрэг оронд шүүгчдийн халдашгүй эрхийг хууль тогтоомжоор хязгааргүй хамгаалснаас болж мөн л сөрөг үр дагавар гарах болсон байна. Харин хараат бус бие даасан байдлыг, хариуцлагатай байдалтай зөв хослуулах нь чухал бөгөөд ихэнхи төр засаг, шүүхийн ил тод байдлыг хангах шаардлагатай гэж үздэг.

Шүүх засаглалын бие даасан хараат бус байдал нийт ард иргэдийн түүнд итгэх итгэл дээр үндэслэдэг. Нэгэнт тухайн байгууллага дахь итгэлийг үндэс болдог утгаараа түүний үйл ажиллагааны шударга байдал чухал байдаг. Саяхныг хүртэл Их Британийн шүүх засаглалын тэргүүн нь нэгэн зэрэг парламентийн дээд танхимын даргын албыг хашдаг гүйцэтгэх засаглалын гишүүн байсан бөгөөд энэ нь ашиг сонирхлын зөрчлийг үүсгэдэг байсан. Шүүгчийн сонгуульд зориулж тэдэнд өгөх хандив нь ирээдүйд тэдний гаргах шийдвэрт нөлөөлөх нь зайлшгүй гэсэн болгоомжлол АНУ-д байдаг.

Шүүхийн болон улс төрийн авлига нь харилцан бие биенээ нөхцөлдүүлж байдаг. Шүүх байгууллага нь авлигад автсан оронд улс төрчдийг ятгаж, хээл хахууль өгдөг этгээдүүдэд хариуцлага тооцож чаддаггүй. Энэ байдал нь улс төр, төрийн албанд ажиллах үнэнч шударга иргэдийг шантрах, зайлсхийхэд хүргэдгээрээ илүү хор уршигтай.

Б. Хээл хахууль

Шүүхийн ажилтан хийх ёстой ажлынхаа төлөө мөнгө авах, өмгөөлөгч хэргийг түргэвчлэх эсвэл хойшлуулсаныхаа төлөө илүү төлбөр авах, хээл хахууль авдаг шүүгчээр өөрийн үйлчлүүлэгчийн хэргийг шийдвэрлүүлэх зэрэг хээл хахуулийн хэлбэрүүд нь шүүх засаглалын бүх харилцааны явцад гарч болно. Харин хээл хахууль авсан шүүгчид хэргийг түргэвчлэх буюу хойшлуулах, давж заалдахыг зөвшөөрөхгүй байх буюу зөвшөөрөх, бусад шүүгчид нөлөөлдөг байна. Урт удаан хугацаагаар үргэлжилдэг шүүхийн процедурыг түргэвчлэхийн тулд хүмүүс хээл хахууль өгөхөд хүрдэг нөхцөл байдлыг Энэтхэг, Бангладешийн жишээ харуулдаг.

Хэргийн хариуцагч, нэхэмжлэгч нар шүүгч болон шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагааг шударга гэж үнэлдэггүй бол өөрсдийн зорилгод хүрэхийн тулд хээл хахууль өгөх магадлал их байдаг.

Хөгжиж буй улс орнуудад нийт хэрэг маргааны багахан хэсгийг шүүхийн байгууллага шийдвэрлэдэг болохыг анхаарах нь зүйтэй бөгөөд ихэнхи улс оронд

уламжлалт эрх зүйн тогтолцооны болон төрийн захиргааны байгууллага маргааны 90 орчим хувийг шийдвэрлэдэг. Маргаан шийдвэрлэх эдгээр хэлбэр нь төрийн байгууллагын удаан, зардал ихтэй процедурыг орлох ганц арга боловч авлига болон бусад асуудал² мөн л гардаг. Жишээлбэл, Бангладешт гомдол гаргагч тал тухайн хэрэг маргааныг шийдвэрлэж, шийтгэл ногдуулах ёстой нутгийн иргэдээс бүрдсэн “шалиш”-ын шийдвэрт ямар нэг байдлаар нөлөөлдөг гэгддэг “тоутс” хэмээх хүмүүст мөнгө төлөх ёстой байдаг. Түүнээс гадна эмэгтэйчүүд эрх зүйн хувьд адил тэгш эрх, нөхцөл эдлэх магадлал тун бага байдаг.

Шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл

Шүүхийн авлига нь олон хэлбэртэй бөгөөд түүнд хууль эрх зүй, нийгэм соёл, улс төр, эдийн засгийн олон хүчин зүйл нөлөөлдөг болохыг 32 орны жишээн дээр хийсэн судалгаа харуулсан. Энэхүү төвөгтэй байдлын цаана шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд анхаарвал зохих нийтлэг шинжүүд оршиж байна. Судалгаанд хамрагдсан улсуудад дараахь нийтлэг бэрхшээлүүд тулгардаг байна. Үүнд:

- 1. Шүүхийн томилгоо.** Шүүгчийн ур чадварт үндэслэн шүүгчийг сонгож чадахгүй байх нь авлигад автах магадлалтай шүүгчийг сонгоход хүргэдэг
- 2. Ажиллах нөхцөл.** Цалин хангалтгүй байх, баталгаагүй ажлын нөхцөл, урамшууллын болон албан тушаалд томилох журам шударга бус байх, түүнчлэн шүүгчдийн мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэхэд анхаарахгүй байх зэрэг нь шүүгчид болон шүүхийн ажилтнууд авлигад өртөмтгий болоход хүргэдэг
- 3. Сахилга ба хариуцлага тооцох асуудал.** Авлигад өртсөн шүүгчдэд хариуцлага хүлээлгэх, албан тушаалаас чөлөөлөх талаар шударга бус, үр нөлөө багатай тогтолцоотой байх нь эцэстээ улс төрийн шалтгаанаар шударга, хараат бус шүүгчдийг шүүх байгууллагаас чөлөөлөхөд хүргэдэг
- 4. Ил тод байдал.** Тодорхой бус шүүхийн процедур нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэний нийгмийн зүгээс шүүхийн үйл ажиллагааг хянах, шүүхийн авлигыг илрүүлэхэд саад болдог.

Сүүлийн 20 орчим жилийн хугацаанд улс орнуудын шүүхийн захиргаа, чадавхи нэмэгдүүлэхэд илүү чиглэж ирсэн шинэчлэлийн хөтөлбөрүүдэд дээр дурьдсан үндсэн асуудлууд хөндөгдөөгүй байдаг. Шүүгч үнэнч шударга ажиллах үндэс болох урамшууллын асуудлуудыг шийдвэрлэлгүйгээр шүүгчдийг зөвхөн сургалтад хамруулахад зориулж ихээхэн хэмжээний мөнгө зарцуулж байна. Хэрэв сахилга хариуцлагын асуудлыг сайжруулахгүйгээр гагцхүү шүүхийг автоматжуулах, эсхүл хэрэг шийдвэрлэх ажиллагааг хөнгөвчлөх, хэргийн ачааллыг багасгахад чиглэсэн ажилд хөрөнгө зарцуулсаар байвал шүүхийг илүү боловсронгуй хэлбэрээр авлига авах нөхцлийг бий болгох магадлалтай байна. Шүүхийн процедураас зайлсхийх, түүнийг хөнгөвчлөх боломжийг хүмүүст олгодог нийгэм дэх хүмүүс хоорондын

албан бус харилцааг анхаарч үзэхгүй байгаа явдал нь Төв болон Зүүн Европын улс орнуудад шүүхийн байгууллагуудад хэрэгжүүлсэн хамгийн боловсронгуй өөрчлөлт шинэчлэлийн ажлыг ямар ч үр дүнгүй болгоход хүргэж байна.

Зөвлөмж

Шүүхийн авлигаас сэргийлэх талаар тэргүүн туршлагыг судалсны үр дүнд дараах зөвлөмжийг боловсруулав. Эдгээр зөвлөмж нь шүүхийн томилгоо, ажиллах нөхцөл, сахилга ба хариуцлага, ил тод байдал зэрэг өмнө дурьдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх арга замыг санал болгоно³.

Шүүхийн томилгоо

- 1. Шүүхийн томилгоог хариуцсан хараат бус бие даасан байгууллага.** Гадны нөлөөнд автаагүй ил тод процесс нь хамгийн ур чадвартай шүүгчийг шилж сонгох боломжийг олгодог бөгөөд эцэстээ тэдгээр шүүгчид өөрсдийг нь томилсон хэн нэг улс төрийн эрх мэдэлтэн эсвэл шүүгчид өртэй үлдэхгүй. Энэ процессын үндэс нь гишүүдийг ил тод, гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалаас хараат бус байж шүүгчийг томилох эрх бүхий байгууллага юм. Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалын төлөөлөл энэ байгууллагын гишүүдийн дийлэнх хувийг бүрдүүлэх ёсгүй
- 2. Ур чадварыг үндэслэсэн шүүхийн томилгоо.** Шүүгчийг сонгох шалгуурыг ил тод, нээлттэйгээр олон нийтэд мэдээлэх, улмаар нэр дэвшигчид болон сонгон шалгаруулагчид шүүгчийг сонгох шалгуурын босго хаана байгааг мэдэх боломжийг олгох ёстой. Мөн нэр дэвшигчдэд нь түүний мэргэжлийн ур чадвар болон ёс зүй, шударга байдлын талаар мэдээллийг ил тод болгох шаардлага тавих ёстой
- 3. Иргэний нийгмийн оролцоо.** Шүүгчид нэр дэвшигчийн ур чадварын талаар шийдвэр гаргахдаа шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэргэжлийн холбоо гэх мэт иргэний нийгмийн байгууллагатай зөвлөлдөх шаардлагатай.

Ажиллах нөхцөл

- 4. Шүүгчийн цалин хөлс.** Шүүгчийн цалин хөлс нь түүний албан үүргээ гүйцэтгэх хугацаанд түүний албан тушаал, дадлага туршлага, мэргэжлийн ур чадварын түвшинтэй адил хэмжээнд байх, шүүгч тэтгэвэрт гарсан бол зохих тэтгэвэр, тэтгэмжээр хангагдах ёстой
- 5. Шүүгчийн эрх зүйн баталгаа.** Шүүгчийн цалин хөлс, ажиллах нөхцлийг хуулиар тогтоох шаардлагатай бөгөөд ингэснээр гүйцэтгэх болон хууль

тогтоох засаглалын зүгээс тухайн засаг захиргааны ашиг сонирхолтой холбоотойгоор шийдвэр гаргасан шүүгчийг урамшуулах эсвэл шийтгэл ногдуулах боломжийг хязгаарлах юм

6. **Шилжүүлэн ажиллуулах.** Шүүгчийг аль нэг газрын шүүхэд томилоход баримтлах тодорхой шалгууртай байх нь авлигад өртөлгүй хуулийн дагуу шударга ажилладаг шүүгчдийг алслагдсан, орон нутагт шилжүүлэн томилох байдлаар шийтгэх боломжийг хязгаарлана. Түүнчлэн шүүгчдийг түүний улс төрийн эсвэл бусад холбоо сүлбээ ихтэй газар, орон нутагт томилохгүй байх нь зүйтэй
7. **Хэрэг хуваарилах болон шүүхийн менежментийн асуудал.** Хэрэг маргааныг тодорхой шалгуурын дагуу шүүгч нарт хуваарилж, хяналт тавих нь тухайн үеийн засаг захиргаа эсвэл бизнесийн ашиг сонирхлыг хамгаалах магадлалтай шүүгчид хэрэг маргааныг хуваарилахаас сэргийлж чадна
8. **Мэдээлэл авах, сургалтанд хамрагдах боломж.** Шүүгчид нь албан тушаал хаших хугацааныхаа туршид хууль тогтоомж, хэрэг маргаан, шүүхийн бусад үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах, албан тушаалд томилогдох үед болон өмнө нь холбогдох сургалтанд хамрагдах, шаардлагатай сургалтанд үргэлжлүүлэн хамрагдах эрхтэй байх нь зөв юм. Хууль зүйн шинжилгээ хийх, шүүхийн шийдвэрийг тайлбарлах, шийдвэрээ бичих, хэрэг маргааны менежмент болон ёс зүй, авлигын асуудал зэргийг энэ сургалтанд багтаах ёстой
9. **Албан тушаалын бүрэн эрхийн хугацааны аюулгүй байдал.** Шүүгчид алба хаших хугацаа нь дуусгавар болох дөхөхөд ажиллах хугацаагаа сунгуулах үүднээс гаргадаг шийдвэрээ ямар нэг байдлаар өөрчлөх эсвэл ийм зорилгоор үйлдэл хийх магадлалтай байдаг тул алба хаших хугацааны аюулгүй байдлыг дахин сунгах эрхгүйгээр 10 орчим жилийн хугацаагаар тогтоох нь зүйтэй.

Сахилга бат ба хариуцлагын асуудал

10. **Халдашгүй дархан эрх.** Шүүгчийн чиг үүрэгтэй холбоотой үйлдэл, үйл ажиллагааг тодорхой хязгаартайгаар хуулиар хамгаалах нь шүүгчид аливаа гомдол, нэхэмжлэлээс айхгүйгээр шийдвэр гаргах боломжийг олгох бөгөөд энэ нь авлигын болон эрүүгийн хэргүүдэд хамаарахгүй юм
11. **Хяналт шалгалтын процедур.** Хяналт шалгалтын дүрэм журам нь шүүхийн байгууллагаас байж болох аливаа таамаглалыг шалгах явдлыг баталгаажуулна. Шүүгчдийн эсрэг аливаа гомдлыг бие даасан байгууллага шалгаж, өөрийн гаргасан шийдвэрийн үндэслэлийг тайлагнах ёстой

- 12. Албан тушаалаас чөлөөлөх шударга, ил тод процесс.** Шүүгчийг албан тушаалаас огцруулах ажиллагаа нь тодорхой, нарийн стандартын дагуу явагдах ёстой. Шүүгчийг огцруулах механизм ил тод, шударга байх, огцруулах тухай шийдвэр нь бодитой үндэслэлтэй байх шаардлага тавигдана. Хэрэв шүүгчийг албан тушаалаас огцруулах асуудал авлигатай холбоотой бол тухайн шүүгчийг эрүүгийн хуулийн дагуу яллах асуудал яригдана
- 13. Хянан хэлэлцэх, давж заалдах ажиллагаа.** Шүүгч нь шударга шүүхээр шүүлгэх, хууль зүйн төлөөллийн үйлчилгээ авах, сахилгын асуудлаар давж заалдах эрхтэй байна
- 14. Ёс зүйн дүрэм.** Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм нь шүүхийн үйл ажиллагааны хэр хэмжээ, удирдамж болдог бөгөөд үүнийг шүүхийн байгууллагаас боловсруулж мөрдүүлэх нь зүйтэй. Ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн асуудлыг шүүхийн эрх бүхий байгууллага шийдвэрлэх нь зохимжтой
- 15. Whistleblower буюу зөрчлийг мэдээлэгчийг хүлээн зөвшөөрөх бодлого.** Гомдол гаргах, мэдээлэх нууц бөгөөд үр нөлөөтэй процедур чухал бөгөөд энэ нь ёс зүйн дүрэм зөрчигдөх, шүүгч, шүүхийн ажилтнууд болон бусад өмгөөлөгчид хээл хахууль авсан байж болзошгүй талаар өмгөөлөгчид, шүүхийн байгууллагаар үйлчлүүлэгчид, прокурорын байгууллага, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн төлөөлөгчдөөс асуудлыг мэдээлэх боломжийг олгоно.
- 16. Бие даасан, нөлөө бүхий шүүгчдийн нийгэмлэг.** Шүүгчдийн бие даасан холбоо нь өөрийн гишүүдийн эрхийг хамгаалах бүх асуудлаар төр болон түүний байгууллагуудтай хамтран ажиллах ёстой. Энэ нь сонгуулиар байгуулагддаг, бүх шүүгчид гишүүн болох боломжтой, ёс зүйн холбоотой асуудлаар шүүгчдэд туслалцаа үзүүлдэг, хууль ёсны эрх ашгийнхаа талаар асуудалтай шүүгчдэд дэмжлэг үзүүлдэг байгууллага байх учиртай.

Ил тод байдал

- 17. Ил тод байгууллага.** Шүүхийн байгууллага түүний үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайланг жил бүр хэвлэн гаргах, байгууллагын удирдлага, засаглалын талаархи бодитой мэдээллээр олон нийтийг хангах ёстой.
- 18. Ил тод үйл ажиллагаа.** Хууль тогтоомж болон түүнд орох нэмэлт өөрчлөлт, шүүхийн процедур, шийдвэр, шүүхийн байгууллага дахь ажлын орон тоо, ажил, албан тушаалд шалгаруулж авах шалгуур, шүүгчийг томилох журам, үндэслэл шаардлага гэх мэт мэдээллийг олон нийт олж авах боломжтой байх.

- 19. Эрүүгийн гэмт хэрэгт яллах ил тод ажиллагаа.** Насанд хүрээгүй хүмүүстэй холбоотой хэрэг гэх мэт онцгой тохиолдлоос бусад үед гарсан шийдвэрийн үндэслэлийг мэдээлэх, яллах ажиллагаанд шийдвэр гаргагчдад удирдамж болох яллах ажиллагааны гарын авлага, бусад материалыг хэвлэн гаргах зэрэг байдлаар яллах ажиллагааг нийтэд ил тод явуулах ёстой
- 20. Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах.** Төрийн бусад албан хаагчдыг хөрөнгө орлогоо мэдүүлэхийг шаардаж байгаа тохиолдолд шүүгчид мөн адил тодорхой хугацаа тутамд өөрийн орлого, эд хөрөнгийг олон нийтэд ил мэдээлэх ёстой
- 21. Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэх.** Шүүгчид өөрийн шийдвэрлэх хэргийн аль нэг талын эрх ашгийг илүүд үзэх байдалд орох, эсвэл тухайн хэрэгт өмгөөлөгчөөр, гэрчээр оролцож байсан, тухайн хэргийг шийдвэрлэх явдал нь тэдгээрийн эдийн засгийн ашиг сонирхол хөндөгдөх зэрэг нөхцөл байдал илэрвэл ашиг сонирхлын зөрчил байгааг мэдээлж, уг хэрэг маргааныг шийдвэрлэхээс татгалзах үүрэгтэй
- 22. Шүүхийн ажиллагаанд хүний эрхийг хангах.** Шүүх байгууллагын хууль дүрмийн дагуу албажсан механизм нь шүүхээр үйлчлүүлж байгаа талууд тэдэнд хууль, дүрэм журмаар олгогдсон эрх, үүрэг, түүний мөн чанар, хэмжээ хязгаарын талаар мэдээллийг шүүх ажиллагааны өмнө, явцын дунд болон түүний дараа авах боломжийг бий болгох ёстой
- 23. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө.** Сэтгүүлчдэд аливаа шүүх ажиллагааны явц болон авлига авсан эсвэл зүй бус нөлөөнд автсан байж болзошгүй нөхцөл байдлын талаар үнэн зөв мэдээлэл тайлбар өгөх боломжтой байна. Үндэслэлгүйгээр гүтгэх үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон, алдар хүндийг гутаан доромжлох хэрэгт хохирол нөхөн төлүүлэх эрхийг шүүгчид олгосон хууль тогтоомж нь эрүүгийн гэмт хэргийн асуудлыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас эрэн сурвалжлах, мэдээлэхэд саад тотгор болдог
- 24. Мэдээллийн чанар.** Сэтгүүлчид, редакторууд шүүхэд болж байгаа үйл явдал, хууль эрх зүйн асуудлыг олон нийт хүлээн авч ойлгохуйц хэмжээнд мэдээлэх ур чадварт суралцсан байх нь зохимжтой. Эрдэмтэн судлаачид шүүхийн шийдвэрийн талаар эрх зүйн мэдээллийн сэтгүүл, хэвлэлд тайлбар бичих, үзэл бодлоо илэрхийлэх явдлыг дэмжих нь зүйтэй
- 25. Иргэний нийгмийн оролцоо, судалгаа, мониторинг болон тайлагнах.** Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь авлигын хэргүүд, шүүхийн шийдвэрлэлтийн байдал, шийдвэрийн чанар зэрэг авлигын нөхцөл байдалд үнэлгээ дүгнэлт өгөх байдлаар шүүхийн авлигатай холбоотой асуудлуудыг ойлгоход хувь нэмэр оруулж чадна
- 26. Хандивлагчдын үйл ажиллагааны шударга, ил тод байдал.** Шүүх засаглалын шинэчлэлийн хөтөлбөрүүд нь шүүх дэх авлигын асуудлууд руу чиглэх

ёстой. Хандивлагчид нь шүүх процесс, түүний үйл ажиллагааны үр нөлөөг судлах, үнэлэлт дүгнэлт өгөх талаар харилцан мэдлэг туршлагаа хуваалцах, хамтран ажиллагч улс орнуудтай асуудлыг чөлөөтэй хэлэлцэх шаардлагатай

Эдгээр зөвлөмж нь шүүхийн хараат бус, зарчимч байдлын талаархи олон улсын хэд хэдэн стандарт, төрийн болон төрийн бус байгууллагаас боловсруулж гаргасан хяналт шинжилгээ хийх, тайлагнаж мэдээлэх загваруудад нэмэлт болж байна. Олон улсын эрх зүйн тогтолцоо нь шүүгчийн сахилга хариуцлагын асуудлыг орхигдуулсан байдлыг (цоорхой) нэгэн дуугаар анхааруулжээ. Транспэрэнси Интернэшнл нь нэлээд хэдэн улс орны шүүхийн байгууллагаас боловсруулан гаргаж, улмаар НҮБ-ын эдийн засаг нийгмийн зөвлөлөөс 2006 онд баталсан Шүүхийн үйл ажиллагааны талаархи Банглорын зарчмууд буюу шүүгчдийн үйл ажиллагааны дүрэмд анхаарал хандуулж байна. Банглорын зарчмууд нь өмнө дурьдсан зохицуулагдаагүй асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэдэг боловч энэ баримт бичигт нэгдэх асуудал сайн дурын хэвээр байгаа. Түүнчлэн шүүх засаглал дахь хариуцлагыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай холбоотойгоор сүүлийн арваад жилийн хугацаанд бий болсон анхаарал татсан асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс шүүх байгууллагын хараат бус байдлын талаарх НҮБ-ын үндсэн зарчмуудыг эргэн харах цаг болжээ.

Авлигын бүх хэлбэрт жигд тохирсон онцгой бүтэц тогтолцоо, эсвэл туршлага байхгүй. Энэхүү номын хоёр дахь хэсэгт байгаа улс орнуудын тайланд улс орон бүрийн өөрийн онцлог нөхцөл байдалд тохирсон, нийтлэг байдлаар бусад тохиолдлуудад авч ашиглах боломжгүй шүүхийн шинэчлэлийн зөвлөмжүүдийг санал болгосон. Олон янзын нөхцөл байдал нь өөр бусад тохиолдолд үр нөлөө өгч чадахгүй арга барилыг шаарддаг. Хэдий тийм боловч эдгээр зөвлөмжүүд нь шүүхийн хараат бус бие даасан байдал, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн шинэчлэлийн ажлын удирдамж болдог бөгөөд шударга, үр нөлөөтэй шүүхийг дэмждэг. Хууль ёсыг гажуудуулж, олон сая хүмүүсийн амьдралыг үгүй хийдэг авлигыг хязгаарлаж, шүүх засаглалын үйл ажиллагааг сайжруулахад олон талт, цогц шүүхийн шинэчлэлийн ажил маш чухал юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Судалгааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл болон хамрагдсан улс орнуудын жагсаалтыг 2006 оны Даян дэлхийн авлигын хэмжүүр-ээс үзнэ үү.
- ² OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, *Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States*, August 2006, 4.
- ³ Эдгээр зөвлөмжүүдийг “*TI Checklist for Maintaining Integrity and Preventing Corruption in Judicial Systems*” номоос авав. Уг номд ахмад шүүгчид болон экспертүүдийн бэлтгэсэн материалуудыг Киела Лийки нэгтгэн оруулсан байна.

НЭГ ДҮГЭЭР ХЭСЭГ

Шүүхийн авлига - харьцуулсан шинжилгээ

1 Танилцуулга

Шүүх засаглал дахь авлига: шалтгаан ба шийдвэрлэх арга зам

Mary Noel Pepys¹

Эрх зүйн тогтолцоон дахь авлига нь шүүгчээс иргэний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, шударга шүүх ажиллагаа явуулахад сөргөөр нөлөөлдөг. Энэ нь авлигад холбогдсон төрийн албан хаагчид, бусад ашиг сонирхлын бүлэглэлүүд тэдний гэмт үйлдэл илэрсэн тохиолдолд ял шийтгэл хүлээхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлж зоригтойгоор хууль бус үйл ажиллагаа явуулах, үргэлжлүүлэх боломжийг олгодог. Авлига гэж итгэж олгосон аливаа эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эсвэл хэрэгжүүлэхгүй байх замаар хувийн ашиг сонирхлоо гүйцээх, ашиглах үйлдэл юм. Үүнд хээл хахууль авах, нийтийн ашиг сонирхлын тулд хэрэгжүүлэх ёстой эрх мэдлийг шүүхийн ажилтан хувийн сонирхолдоо нийцүүлэн ашиглах, улмаар шударга бус шийдвэр гаргах явдлыг ойлгоно.

Авлигад өртсөн шүүх байгууллагатай улс орны иргэд шүүхээр адил тэгш үйлчлүүлэх эрхээ эдлэх боломжгүй болдог, шүүх ч тэдэнд адил тэгш ханддаггүй. Ийм шүүхэд тухайн хэрэг маргааны нөхцөл байдал, дагаж мөрдөх хууль тогтоомжоос илүү тухайн хэргийн зохиогчид нь хэн болох, ямар нэг шийдвэр гарсанаар шүүгч болон шүүхийн ажилтанд бий болох ашиг хонжоо илүү чухалд тооцогдоно. Тухайн иргэний эдийн засаг, санхүү, албан тушаал, нийгмийн гарал зэрэг нь шүүхийн шийдвэр гарахад ихээхэн нөлөөтэй. Ийм нөхцөлд хөрөнгө мөнгөтэй, холбоо сүлбээтэй иргэд энгийн иргэдээс илүү ашиг сонирхлоо хамгаалж, төрийн болон бизнесийн байгууллагууд иргэдээс илүү давуу байдал олж авдаг.

Хэдийгээр тодорхой нэг шүүхийн тогтолцоонд авлига байдаггүй гэж үзэх боломжгүй ч, зарим улс оронд авлигын хэмжээ, болон ёс суртахуунгүй зан үйл бага байдаг гэж хэлэх үндэстэй. Ийм улс оронд шүүхийн байгууллагын мэргэжлийн ур чадварыг дэмжих, зүй бус нөлөөллөөс хамгаалах асуудалд тухайн эрх зүйн тогтолцоо илүү анхаардаг байна. Тодорхой дүрэм журмууд шүүхийн тогтолцоог ил тод, цагдаа, шүүгч, улсын яллагч нарыг сахилга хариуцлагатай байлгаж чаддаг.

Олон оронд шүүхийн байгууллага дахь авлига эрх зүйн тогтолцоог бүхэлд нь хамарсан байдаг бөгөөд ийм нөхцөлд зөвхөн ёс зүйн талаас нь авлигатай тэмцэх нь хангалтгүй. Зарим үед шүүхийн байгууллагын бүтэц тогтолцоо нь авлига газар авахад түлхэц болох хэлбэртэй байж болно. Түүнчлэн шүүгчид үзүүлэх гадны нөлөө их, гэмт үйлдэл нь илрэх, улмаар хариуцлага хүлээх боломж тун бага байх нөхцөл бий. Авлигын шалтгааныг сайтар судалсны үндсэн дээр олж тогтоох шаардлагатай бөгөөд хэрэв шалтгааныг тогтоохгүй бол авлигын эсрэг үйл ажиллагаа амжилтгүй болно. Авлига газар авахад нөлөөлдөг бөгөөд эрх зүйн тогтолцооны хэлбэрээс үл хамааран авлигатай тэмцэх нийтлэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж болох 7 хүчин зүйлийг энд нэрлэв.

Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын зүй бус нөлөөлөл

Олон оронд засаглалын гурван эрх мэдлийн (хууль тогтоомж батлан гаргадаг хууль тогтоох байгууллага, хууль тогтоомж болон төрийн гүйцэтгэх удирдлагыг хэрэгжүүлдэг гүйцэтгэх байгууллага, хуулийг хэрэглэж, хэрэг маргаан шийдвэрлэдэг шүүх байгууллага) тэнцвэртэй байдлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байдаг хэдий ч гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын зүгээс шүүх засаглалд үзүүлэх нөлөө их байдаг. Хууль ёсыг дагаж мөрдөх явдал сул байх тохиолдолд шүүхийн байгууллага нь бусдыг аялдан дагалдсан байгууллага болдог. Хүч чадалгүй шүүх байгууллагын шүүгч хоорондоо улс төрийн холбоо хэлхээ бүхий хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын албан тушаалтнуудын ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэгч байдаг.

Тухайн улс оронд Ерөнхийлөгч, эсвэл улс төрийн нөлөө бүхий (Хууль зүйн яам гэх мэт) байгууллага ил тод, тодорхой сонгон шалгаруулах процедурын хязгаарлалтгүйгээр шүүгчийг томилох, холбогдох бусад асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй байдаг. Түүнчлэн шаардлага тавих нөхцлүүд нь тодорхойгүй учраас дур мэдэн шийдвэр гаргах боломжийг олгодог. Ийм нөхцөлд хууль тогтоомжид тусгайлан зохицуулсны дагуу шүүх байгууллагын үйл ажиллагаан дахь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын нөлөөллийг зогсоож чадна. Жишээлбэл, өмнө нь Хууль зүйн яамны харьяа байгууллага байсан Тайландын шүүх 1997 онд дээд шүүхийн харьяалалд очиж захиргааны хувьд бие даасан байгууллага болсон (Хуудас 32-д байгаа “Шүүхийн хараат бус байдал бие даасан байдал ба авлига” хэсгийг үзнэ үү).

Шүүгчид албан тушаалд томилогдсоны дараа байр сууриа хэвээр хадгалахын тулд эрх мэдэл бүхий этгээдийн шаардлагад нийцүүлэн ажиллахаас өөр аргагүй байдалд ордог. Төр, засаг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, иргэний эрхийг хамгаалах ёстой шүүгчид авлигад өртсөнөөр засаг захиргааны эрхийг иргэдийнхээс дээгүүр тавьж эхэлдэг. Олон орнуудын жишээнээс харахад тухайн улсын Ерөнхийлөгч түүний хүсэл сонирхолд нийцүүлэн шийдвэр гаргасан шүүгчийг тансаг ажиллах орчин, өндөр чанарын орон сууц, шинэ автомашинаар шагнаж урамшуулах эрхтэй байдаг.

Авлигыг хүлээн зөвшөөрсөн нийгэм

Олон орнуудад нийгмийн харилцаа хуулиар гэхээсээ илүү зан заншлын болон гэр бүлийн харилцааны ёс зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байдаг. Жишээ нь хууль тогтоомжийн заалтаас гэр бүлийн гишүүдийнхээ эрх ашгийг доогуур үзэх нь шударга бус явдал гэж итгэдэг шүүгч гэр бүлийн гишүүдийн ашиг сонирхлыг илүүтэй хамгаалдаг. Зарим оронд хувийн харилцаа холбоо илүү хүчтэй байдгаас шүүхийн бүх шийдвэрийг нөлөөнд автсан мэтээр сэжиглэхэд хүрдэг.

Зарим оронд хээл хахууль өгөх нь шүүхийн үйлчилгээг авч эхлэх эхний алхам болдог бөгөөд улмаар үр дүнд хүрэх цорын ганц арга зам болдог. Жишээ нь

“Шүүгчийг худалдан авч болох юм бол өмгөөлөгчөөр яах юм бэ?” гэдэг үг Кени улсад нийтлэг байдаг. Шүүхээр асуудал шийдвэрлүүлэхэд хөрөнгө мөнгө, цаг хугацаа их шаарддаг газар хээл хахууль өгөх нь шүүхийн үйлчилгээг хямд үнээр хурдан авах арга хэрэгсэл болдог. Шүүхийн ажилтнууд иргэд хууль тогтоомжийн дагуу авах ёстой үйлчилгээг үзүүлсэний төлөө хээл хахууль авах нь бий. *(Хуудас 108: Шүүхийн авлига ба өргөн хүрээтэй хууль зүйн систем хэсгийг үзнэ үү).*

Хариу авах явдлаас айх

Шүүгч хэргийн баримт, нотолгоонд үндэслэн хуулийн дагуу шийдвэр гаргахад сөргөөр нөлөөлдөг нэг шалтгаан бол улс төрийн эрх мэдэлтэн, дээд шатны шүүгчид, бусад нөлөө бүхий иргэд, түүнчлэн олон нийт, хэвлэл мэдээллийн зүгээс хариу арга хэмжээ авахаас эмээдэг явдал юм.

Сахилгын шийтгэл хүлээх, албан тушаал буурах, эсвэл өөр газар томилогдох магадлалтай эрсдлийг хүлээхийн оронд улс төрийн хувьд хүлээн зөвшөөрөхүйц шийдвэр гаргахыг шүүгчид илүүд үздэг. Шийтгэл хүлээхээс айсан Египетийн дээд шатны хоёр шүүгч 2005 онд болсон олон намын сонгуулийн үр дүнг хууль бус гэсэн шийдвэрийг олон нийтэд мэдэгдсэн нь үүний нэг жишээ юм.

Шүүгчийн амь насанд халдах болон бусад байдлаар хор уршиг учруулахаар заналхийлэх нь хуулийг гажуудуулж хэргийг шийдвэрлэх нөхцөл болдог. Косовогийн дайн дөнгөж дууссаны дараа өөрсдийн аюулгүй байдалд санаа зовнисон олон шүүгчид Сербийн гомдол гаргагчийн хууль ёсны үндэслэлийг үл харгалзан Косово яллагдагчийн ашиг сонирхолд шийдвэр гаргах нь олон байсан. Харин Косовод ажилласан олон улсын шүүгчид НҮБ-ын хамгаалалтад байсан бол Косовогийн шүүгчдийн хувьд ямар ч хамгаалалт байгаагүй.

Болгар гэх мэт зарим улс оронд тухайн хэрэгт авагдсан эд мөрийн баримт нь хэн нэгний гэм бурууг нотлож чадахгүй байсан хэдий ч уг маргаантай хэрэг дээр хуулийг зөв хэрэглэж шийдвэр гаргасан шүүгчийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр буруутгах нь байдаг. Туршлага багатай, мэргэжлийн хувьд байр сууриа баталгаажуулж амжаагүй шүүгчид олон нийтийн эсэргүүцлээс эмээж, зөв, хууль ёсны шийдвэрээ өөрчлөхөд хүрдэг. Хөл бөмбөгийн томоохон тэмцээний дүнд зүй бусаар нөлөөлөхөд оролцсон Италийн хөл бөмбөгийн багийн менежерүүд болон шүүгчдийн хэргийг мөрдөх тусгай шүүхийн нэгэн гишүүн уг тусгай шүүх Итали улс 2006 онд дэлхийн хөлбөмбөгийн аварга шалгаруулах тэмцээнд ялалт байгуулсан явдал, олон нийтийн эсэргүүцэл, мөн багууд нь уг хэрэгт холбогдсон хотын зарим дарга нар хүсэлт гаргасан зэргийг шийдвэр гаргахдаа харгалзан үзсэн болохоо хэвлэлд ил тодоор мэдэгдэж байсан. *(Хуудас 107-д байгаа Итали дахь соёл ба хариуцлага үл тооцох байдал хэсгийг үзнэ үү).*

Шүүхийн байгууллагын ажилтны цалин хөлс

Шүүхийн цалин хөлс ур чадвартай боловсон хүчнийг авч ажиллуулах, эсвэл шүүгч, шүүхийн ажилтан гэр бүлийн хэрэгцээгээ хангахад хүрэлцэхгүй байх нь шүүгч болон шүүхийн бусад ажилтнууд авлига авч амжиргаандаа нэмэрлэхэд хүргэдэг.

Шүүгчийн цалин хөлс хувийн хэвшлийн байгууллага дахь хуульч өмгөөлөгчийн цалингийн хэмжээнд хүрэхгүй байгаа нөхцөлд шүүгчийн албан тушаалын бусад баталгаа, нэр хүндийн асуудал нь авч болох байсан цалингийн алдагдлыг нөхөх хэмжээнд байх нь зүйтэй. Харин төр, засгийн байгууллагын хэмжээнд шүүгчид хамгийн өндөр цалин авч байх учиртай. Жишээ нь АНУ-ын дүүргийн эсвэл холбооны шүүхийн шүүгчийн цалин уг шүүгч хувийн салбарт ажиллаж авч болох цалинтай дүйцэхгүй ч, албан тушаалын нэр хүнд нь шүүгчийн албан тушаалыг хамгийн эрэлттэй ажлын байр болгодог. Зарим оронд төр, захиргааны салбарын ажилтнуудын цалингийн ялгаа эсрэгээр байдаг. Жишээ нь саяханыг хүртэл Узбекистаны цагдаагийн ажилтан шүүгчээс өндөр цалин авч байв.

Цалин багатайгаас гадна шүүгчид өөрсдийн албан тушаалыг өртөг өндөртэй албан тушаалд тооцдог. Учир нь зарим оронд шүүгчийн албан тушаалыг наймаалах нь байдаг бөгөөд өртөг нь шүүгчийн бүтэн жилийн цалинтай тэнцүү хэмжээнд хүрдэг.² Албан тушаалаа худалдаж авсан шүүгч зардлаа нөхөхийн тулд хээл хахууль авах нь тодорхой юм. Хээл хахууль авах нь шүүхийн ажилтнуудын амжиргааны баталгаа байдаг учир Азербайжаны шүүгчид шүүхийн захиргааны авлигыг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй болсон байна.

Эквадор, Гүрж, Нигери, Перу зэрэг улсуудад хээл хахууль авах явдлыг бууруулах үүднээс шүүгчдийн цалин хөлсийг багагүй хэмжээгээр нэмсэн. Цалин нэмсэнээр авлигыг бууруулна гэж нотлох хэцүү. Шүүгчдэд хээл хахууль өгөх явдал бодитойгоор буурсан үед хүртэл авлига тодорхой хэмжээнд байсаар байна гэж олон нийт үздэг. Гүрж улсад гэхэд шүүгчдийн цалин хөлс сүүлийн хоёр жилд 400 хувиар өссөн хэдий ч авлигын нөхцөл, мөн чанар нь өөрчлөгдсөн боловч авлига их байна гэдэг ойлголт өөрчлөгдөөгүй. Харин шүүгчид хээл хахууль авч шийдвэрээ худалдахын оронд бусад улс төрийн эрх мэдэлтнүүдийн нөлөөлөлд өртөх болсон.

Чанаргүй сургалт, шүүгчийн ёс зүйтэй үйлдлийг үл урамшуулах байдал

Зарим оронд хэргийн бодит баримтад тулгуурлан, хуулийг зөв хэрэглэж шийдвэр гаргасан шүүгч сайн үнэлэлт дүгнэлт авах баталгаа байдаггүй. Ёс зүйтэй зан үйлийг урамшуулахын оронд шийтгэл ногдуулах тохиолдол гарна. Авлигад өртсөн шүүхийн тогтолцоонд хууль ёсны шийдвэр гаргасан шүүгчийн гаргасан шийдвэрийг хээл хахууль авсан дээд шатны шүүхийн шүүгч өөрчилж доод шатны шүүхийн шүүгчийг ур чадваргүй мэт харагдуулахыг хүсдэг.

Хэрэг хуваарилах эрх мэдэл бүхий шүүхийн дарга нар шударга, ёс зүйтэй өөрт таалагдаагүй шүүгчид хэт олон хэрэг хуваарилж шийтгэх, улмаар хэрэг шийдвэрлэх

хугацааг хоцроосон гэх үндэслэлээр шүүгчид хариуцлага тооцдог. Шри Ланкад дээд шүүхийн шүүгчдийг сонгон шалгаруулахад нөлөө бүхий ерөнхий шүүгч засаг захиргааны сонирхлын эсрэг шийдвэр гаргаж зүрхэлсэн шүүгчдийг санаатайгаар үл тоомсорлодог гэх мэдээлэл байдаг. Өөрийн бие даасан байдалдаа үнэнч шүүгч нарыг хилс хэрэгт татах, эсвэл хугацаанаас нь өмнө ажлаас чөлөөлөх магадлал их байдаг.

Шүүгчид үгсэн хуйвалдах явдал

Авлигад их хэмжээгээр өртсөн газар шүүгчид өөрт нь ашиг хонжоо өгч болох шүүхийн шийдвэрийг дэмждэг. Жишээ нь Зимбабвед шүүхийн аливаа шийдвэрийг засгийн газрын бодлогод нийцүүлж байх зорилгоор газар шинэчлэлийн хөтөлбөрийн дагуу иргэдээс хураан авсан хөдөө аж ахуйн газрыг дүүргийн шүүгчээс дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч хүртэл бүх шатны шүүгчдэд хуваарилан олгосон байдаг. Томоохон эрүүгийн гэмт хэрэг дээр анхан шатны шүүхийн шүүгчээс давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч хүртэл бүгд хариу шан харамж авахын тулд гэмт этгээдийг гэм буруугүйд тооцох эсвэл түүний ял шийтгэлийг бууруулах талаар хооронд зөрчилдөж эхлэдэг.

Зохих хяналтгүй шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаа

Ихэвчлэн шилжилтийн үеийн улс төр, эдийн засаг бүхий орнуудад байдаг шүүхийн процедурын тодорхойгүй байдал нь шүүхийн албан хаагчдад тэрхүү замбараагүй байдлыг ашиглах боломжийг олгодог. Хэрэг хуваарилах, түүний ажиллагаанд хяналт тавих орчин үеийн компьютержсэн системгүйгээр хавтаст хэрэг болон түүний материалыг зүй бусаар ашиглах явдлыг олж тогтооход амаргүй. Нэгэнт гаргасан шийдвэрт нь хариуцлага хүлээлгэхгүй байгаа нөхцөлд боловсрол мэдлэг султай, цалин хөлс багатай шүүхийн захиргааны албан хаагчид өөрт олгогдсон эрх мэдлийг ашиглан авлигад холбогдох нь ойлгомжтой. Гватемал улсад хавтаст хэрэг алга болох нь энгийн үзэгдэл байдаг.

Шүүх тогтолцоон дахь авлигатай тэмцэх арга зам

Шүүхийн авлигад нөлөөлдөг хүчин зүйлүүдийг засч залруулах боломжтой. Гэвч ийм арга хэмжээг тухайн орны болон нутаг дэвсгэрийн онцлог нөхцөл байдалд тохируулан хэрэгжүүлэх шаардлагатайгаас гадна уг арга хэмжээ нь цогц үйл ажиллагааны нэг хэсэг болж хэрэгжвэл үр дүнтэй байж чадна. Зөвхөн цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх нь шүүгч болон шүүхийн албан хаагч хээл хахууль авах явдлыг зогсооход хангалтгүй. Харин сахилга, хариуцлага тооцох механизмыг хэрэгжүүлэх нь үр дүнгээ өгөх магадлалтай. Хэдийгээр эцсийн шийдвэр гаргах үүрэг хүлээдэг боловч шүүгчид нь хуульч өмгөөлөгчид, цагдаа, прокурор, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх байгууллага зэрэг гомдол нэхэмжлэл, шүүхийн шийдвэрт

зохих нөлөө үзүүлдэг гинжин хэлхээ бүхий этгээдүүдийн нэг гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг бэхжүүлэх нь

Авлигатай тэмцэх үндсэн аргуудын нэг нь шүүх засаглалын байгууллагын удирдлагын тогтолцоог сайжруулах явдал юм. Ингэснээр шүүх байгууллага өөрийн захиргааны журам, төсөвтэй болж, шүүгчийг томилох, дэвшүүлэх, урамшуулах зэрэг бусад арга хэмжээг эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хэрэгжүүлж чадна. Авлига газар авсан улс орны шүүгчид тухайн улсын Ерөнхийлөгч, Хууль зүйн яам, төр засгийн бусад эрх мэдэлтнүүд гэх мэт шүүхийн үйл ажиллагаанд сөрөг нөлөөлөл үзүүлдэг талуудын эрхшээлд байдаг.

Шүүгчдийг сонгон шалгаруулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн зөвлөл шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангахад чухал нөлөөтэй. Хэрэв зөвлөлийн гишүүдийн шүүгчдийн дийлэнх нь засаглалын бусад байгууллагын албан тушаалтны саналаар биш мэргэжил нэгт бусад шүүгчдээс сонгогдсон, тэрхүү сонгон шалгаруулах журам нь улс төрийн аливаа нөлөөнөөс ангид шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэсэн, нийтэд ил тод байх тохиолдолд шүүхийн зөвлөл нь шүүгч сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаанд шударга байдлыг бэхжүүлж чадна. *(Хуудас 79, Латин америк дахь шүүхийн сахилга хариуцлага ба авлига, гэх хэсгийг үзнэ үү).*

Шүүхийн байгууллагын төсвийг удирдан зарцуулах эрхийг авах нь шүүхийн үйл ажиллагаанд засаглалын бусад эрх мэдлийн байгууллагаас үзүүлэх зүй бус нөлөөллөөс шүүгчдийг хамгаалдаг. Шүүхийн бие даасан байдлын талаархи олон улсын стандартын дагуу шүүхийн байгууллага засгийн газраас өөрт нь хуваарилах төсвийн хэмжээг тодорхойлоход нөлөөлөх чадвартай байх, хуваарилагдсан төсөвтөө хяналт тавьж зарцуулах эрхтэй байх ёстой.

Түүнчлэн шүүгчдэд хариуцлага тооцох үр нөлөөтэй, шударга, ил тод процедуртай байх нь чухал. Шүүгч нь авлигын хэрэгтэй холбоотойгоор ял шийтгэл хүлээх, улмаар халагдах байдлаар ажил үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй болсоноос бусад ямар ч шалтгаанаар үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх учиргүй. Шүүгчийн албан тушаал хаших хугацааны баталгаа чухал учраас шүүгчийг албан тушаалаас чөлөөлөх ажиллагаа маш тодорхой стандарттай байх шаардлагатай бөгөөд чөлөөлөх шийдвэр нь шударга бөгөөд нарийн чанд нягтлан шалгах ажиллагаанд үндэслэх ёстой. Кени улсад засгийн газраас авлигад өртсөн байж болзошгүй шүүгчдийн нэрийг өөрсдөд нь мэдэгдэхээс ч өмнө хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд мэдээлсэн явдал нь авлигатай тэмцэх ажлыг зүй бус явуулсаны нэг жишээ болсон.

Түүнчлэн шүүгчид болон шүүхийн ажилтнуудын бие даасан байдлыг бэхжүүлж, гадны нөлөөлөлд автахгүй байх чадварыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээнд шүүх байгууллага дахь ажлыг мэргэшүүлэх явдал багтдаг. Багахан хугацаагаар томилогдсон бөгөөд цаашид албан тушаал хаших хугацаагаа сунгах эрхгүй шүүгчид

улс төрийн болон нийгмийн аливаа нөлөөллөөс өөрийгөө хамгаалах чадвар сул байдаг тул шүүгчийн албан тушаал хаших хугацааг сунгах нь чухал байдаг. Шүүгчээр томилох хугацаа заавал насан туршид байх шаардлагагүй ч мэргэжлийн хувьд гадны нөлөөлөлгүйгээр үүргээ гүйцэтгэх итгэл өгөх хэмжээнд байх хэрэгтэй. Хуульч, шүүгчдийн хараат бус байдлын талаар мэргэшсэн хэд хэдэн судлаачид шүүгчид алба хаших хугацаа нь дуусах үед цаашид сунгуулах сонирхлын үүднээс гадны нөлөөнд орох, шийдвэрээ өөрчлөх магадлалтай байдаг тул шүүгчийг дахин сунгах эрхгүйгээр 10-12 жилийн хугацаагаар томилох нь зүйтэй гэж үздэг.

Хэрэг хуваарилах системг зүй бусаар ашиглах нь шүүхийн авлига гарах шалтгаан болдог. Хэргийг автоматаар хуваарилдаггүй газар, тухайн хэргийн шийдвэрт нөлөөлөх сонирхол бүхий шүүхийн дарга түүний аливаа зааврыг дагах шүүгчид хэргийг хуваарилах боломжтой. Хэргийг автоматаар хуваарилахгүй ч гэсэн хэрэг маргааны төрөл, ярвигтай байдал, түүнчлэн шүүгчийн ажлын ачаалал, ур чадвар зэргийг харгалзсан тодорхой шалгуурын дагуу хэргийг хуваарилах шаардлагатай.

Түүнчлэн шүүхийн албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх явдал чухал. Цалин хөлсний хэмжээг шүүгчийн болон шүүхийн албан хаагчийн үүрэг хариуцлага, тухайн орны амжиргааны түвшинг харгалзан тогтоох ёстой. Шүүхийн ажилтнуудын амжиргааны хэв маягт хяналт тавих боломжийг олон нийтэд олгох үүднээс тэдгээрийн цалин хөлсний хэмжээг хэвлэлд нийтлэх нь зүйтэй.

Эцэст нь хэлэхэд зүй бус нөлөөллөөс хамгаалах арга замын нэг нь хууль тогтоомжийн талаархи бүрэн мэдлэг юм. Олон улс оронд хууль тогтоомж, түүний өөрчлөлт шинэчлэлийн талаар шүүгчдийн мэдлэг сул байдаг шалтгаанаар хэргийн шийдвэрт зүй бусаар нөлөөлөх гэсэн хүмүүсийн гаргасан эсрэг үндэслэлийг няцаах чадваргүй байх нь олон. Тухайн шүүгч хууль тогтоомжийн талаар мэдээлэлтэй хэдий ч зах зээлийн тогтолцоонд шилжсэн улс орнуудад шинээр батлагдсан хууль тогтоомжоор зохицуулсан зарчмыг ойлгохгүй байх тохиолдол бий. Шинээр батлагдсан хууль тогтоомж, тэдгээрийн нэмэлт өөрчлөлтийг цаг хугацаанд нь бүх шүүгчдэд хүргэх нь авлигатай тэмцэх ажилд чухал ач холбогдолтой. Шинээр томилогдсон болон албан үүргээ гүйцэтгэж байгаа шүүгчдэд зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг тогтмол хэрэгжүүлэх нь шүүгчид хууль тогтоомж, олон улсын гэрээг ойлгож мэдэх, улмаар тэдний шийдвэр хууль зүйн үндэслэлтэй байх боломжийг баталгаажуулна.

Сахилга, хариуцлага тооцох механизмыг хэрэгжүүлэх нь

Бие даасан, хараат бус байдлын зэрэгцээ хариуцлагатай байх үүрэг ногддог. Иймээс авлигатай тэмцэх хоёр дахь багц арга хэмжээ нь ардчилсан төр засаг бүхий улс орнуудын төр засаг дахь сонгуулиар байгуулагддаггүй цорын ганц байгууллага болох шүүхээс түүний үйлчлүүлэгчид болон олон нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэдэг. Сахилга хариуцлагын асуудал олон талтай.

Шүүгч цаашид давж заалдах боломж нээлттэй байх тодорхой шийдвэр гаргаснаар хууль зүйн хувьд хариуцлага хүлээх ёстой. Санхүүгийн хариуцлага нь шүүхийн байгууллагад хуваарилагдсан хөрөнгийг зохих ёсоор зарцуулах эсэхэд хяналт тавихтай холбоотой. Шүүхийн үйл ажиллагааг хэрхэн удирдан зохион байгуулж байгаа талаар хариуцлага хүлээх ёстой. Байгууллагын бүтэц зохион байгуулалт, холбогдох стандартад тухай бүр үнэлгээ хийж, сайжруулах шаардлагатай бөгөөд шүүх байгууллага тэдгээр ёс зүйн дүрэм журам, мэргэжлийн стандартыг мөрдөж ажиллах үүрэгтэй. Хариуцлагын тогтолцооны гол механизм нь ил тод байдал бөгөөд шүүгчид нь хараат бус байхаас гадна тэдний бие даасан, хараат бус, халдашгүй шинж байдал нь бусдад илэрхий харагдаж байх ёстой.

Цалин хөлстэй нь харьцуулахад нэлээд ялгаатай нөхцөлд амьдарч байгаа шүүгчид авлигын сэжиг төрүүлдэг. Шүүгч болон төрийн албан хаагчийг өөрийн болон тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүдийн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргахыг улс орнуудад хуульчилсан байдаг. Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг тодорхой албан тушаалд томилогдохоос өмнө, албан тушаал хаших үед тогтмол хугацаанд, мөн ажлаас чөлөөлөгдөхөд гаргадаг. Нэгэнт эд хөрөнгийг хамаатан садан, найз нөхдийн нэрээр нуун далдлах боломж байгаа нөхцөлд хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргахыг шаардах нь үр ашиггүй зүйл гэж шүүмжлэгчид үздэг. Гэвч нягтлан шалгах, тогтмол хяналт тавих боломж олгох процедур нь ийм хууль тогтоомжийн үндсэн хэсэг нь байдаг.

Хяналтын гадуур байхыг хүссэндээ биш харин ёс зүйн хувьд мэдлэгтэй гэж өөрсдийгөө үздэг учраас ихэнхи шүүгчид ёс зүйн дүрэм журам шаардлагагүй гэж үздэг. Гэвч ёс зүйн дүрэм нь шүүгчийн зан үйлийг тодорхой болгох замаар шүүгчийн үйл ажиллагааны шударга байдал, шүүхийн талаархи олон нийтийн ойлголтыг сайжруулдаг. Ёс зүйн дүрэм журам нь зүй бус зан үйлээс гадны түүний гадаад илрэх байдлыг мөн адил зохицуулах ёстой. Зохих ёсоор хэрэгжүүлэх ёстой дүрэм журмыг дагаж мөрдөөгүй шүүгчдэд шүүхийн байгууллага өөрөө хариуцлага хүлээлгэж эхлэхээс нааш иргэд шүүхийн байгууллагад шүүмжлэлтэй хандсаар байдаг (*Хуудас 73, Шүүхийн ёс зүй: Хариуцлагын цоорхой ба Бангловын зарчмуудын гэх хэсгийг үзнэ үү*).

Шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх нь авлигатай тэмцэх үр нөлөө бүхий арга юм. Хэдийгээр шүүхийн прецедент хэрэглэгддэггүй зарим оронд үүнийг хууль тогтоомжоор шаарддаггүй боловч шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх нь баттай үндэслэлээр гаргасан шийдвэрээ хамгаалж чадахгүй авлигач шүүгчийг илрүүлэхийн хажуугаар хэрэг маргааныг шийдэхдээ хууль тогтоомжийг зөв хэрэглэсэн болох нь харагдаж байгаа шүүгчдийг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Шийдвэрийг нийтэлснээр уг шийдвэрийг гаргахад гадны нөлөө байсан эсэхийг олон нийт олж мэдэх боломж олддог. Түүнчлэн боломжтой бол шүүх ажиллагааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлийг ил тод байлгах нь тухайн шийдвэр үндэстэй эсэхэд олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагуудаас хяналт тавихад тустай.

Тодорхой нэг шүүгчээс гадна шүүхийн байгууллага өөрөө хариуцлага хүлээхэд бэлэн байх учиртай. Шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаанд гарч болох авлигаас сэргийлэхийн тулд гомдол нэхэмжлэл гаргах, түүнийг шийдвэрлэх процедурыг энгийн, олон нийтэд ойлгомжтой болгох ёстой. Процедур нь шүүхийн аль нэг албан хаагч дур мэдэн шийдвэр гаргах явдлыг хязгаарлах үүднээс маш тодорхой байх бөгөөд ажилтан бүрийн сахилга хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн тулд тодорхой үүргийг ногдуулсан байх нь зүйтэй. Шүүхийн захиргааны албан тушаалтан удирдах чиг үүрэг бүхий зохион байгуулалтын босоо тогтолцоог бий болгож, шүүгчдийг мэргэшүүлэх нь шүүхийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулна. Энэ нь шүүгчдийг захиргааны бусад чиг үүргээс чөлөөлж, зөвхөн хэрэг маргааныг шийдвэрлэх ажилдаа анхаарах боломжийг олгодог. Шүүхийн захиргааны ил тод байдлыг хангах зорилгоор Болгар улс шүүхийн байрны зохион байгуулалтад өргөн хэмжээний өөрчлөлт хийснээр шүүхийн байран дахь ажилтнууд бусдыгаа, мөн үйлчлүүлэгчид шүүхийн албан хаагчдын ажлын байрыг харах боломжтой болсон. Энэ нь хавтаст хэрэгтэй холбоотой зүй бус үйлдэлд шүүхийн ажилтнууд холбогдох явдлыг бууруулж чадсан байдаг.

Хэрэг маргааны шийдвэрлэлтийн явцыг хянадаг хавтас хэргийн менежментийн систем нь шүүхийн үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй болгох, хэргийг түргэн шуурхай шийдвэрлэх нөхцлийг хангадаг. Компьютержсэн бөгөөд програмын хамгаалалт бүхий систем нь тухайн хэрэг маргаан ямар шатанд байгаа цаг хугацаа хоцорч байгаа зэргийг нэхэмжлэгч болон тэдгээрийн өмгөөлөгчдөөс хянах боломжийг олгодог.

Түүнчлэн олон орнуудад нэхэмжлэгч, хариуцагч нар харилцан зөвшилцөж шүүхээс гадуур маргаанаа шийдвэрлэх боломжийг олгодог маргаан шийдвэрлэх механизм бий бөгөөд энэ нь шүүх дэх хэрэг маргааны дарааллыг багасгахад зохих нөлөөтэй. Шүүхээс гадуур маргаан шийдвэрлэх механизмыг авлигад өртсөн газар хэрэгжүүлэх нэг шалтгаан бий. Энэ нөхцөлд тухайн улс орны иргэд маргагч талуудын эрх ашгийн тэгш байдал, гарсан шийдвэрийн хэрэгжилт зэргийг баталгаажуулсан нөхцөлд шүүхэд хандалгүйгээр арбитр, иргэний зөвшилцлийн гэх мэт адил төстэй маргаан шийдвэрлэх хэлбэрийг сонгох боломжтой байдаг. Шүүхээс гадуур маргаан шийдвэрлэх механизм нь албан ёсны шүүх тогтолцоотой харьцуулахад авлигад бага автсан, илүү хямд гэж ойлгогддог. *(Хуудас 183, “Бусад 90 хувь: Шүүхийн бус эрх зүйн тогтолцооны авлигатай хийх тэмцэлд ТББ-уудын оролцоо хэсгийг үзнэ үү).*

Хөндлөнгийн хяналтын чадамжийг нэмэгдүүлэх нь

Шүүхийн үйл ажиллагааны үр нөлөөнд тогтмол хяналт тавьж, авлигын үйлдлийг олж тогтоох, аливаа асуудлыг гаргаж тавих боломжийг шүүгчдэд олгох замаар шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ажилд дэмжлэг үзүүлж улмаар шүүхийн авлигыг хязгаарлахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг нийгэмлэг, байгууллагууд шүүх засаглалын гадна бий. Эдгээр байгууллагуудыг чадваржуулж, тэдний үйл

ажиллагаанд шаардлагатай мэдээллийг нээлттэй байлгах нь авлигыг багасгахад нөлөөтэй.

Дэлхийн олон орны шүүгчид, ялангуяа санал бодол нь төдийлэн нийтэд хүрдэггүй доод шатны болон дүүргийн шүүхийн шүүгчид шүүгчдийн холбоо гэх мэт нийт шүүгчдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэнээр үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжтой болдог. Шүүгчийн хараат бус байдал, ур чадвар, чиг үүргийн талаархи Европын Зөвлөмжийн зөвлөлөөс³ шүүгчид нь тэдний бие даасан байдал, ашиг сонирхлыг хамгаалах сайн дурын гишүүнчлэл бүхий байгууллагатай байх шаардлагатай гэж үздэг.

Хуульчдын холбоо нь мөн адил өөрчлөлт шинэчлэлт хийх нэг зохион байгуулалтын нэгдэл болдог. Шүүгчдийн хараат бус байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх, тэдний үйл ажиллагаа, үр нөлөөг баталгаажуулах талаар төрийн бусад байгууллагад нөлөөлөх нь үндэсний хэмжээний хуульчдын холбооны нэг чиг үүрэг мөн. Түүнчлэн хуульчдын холбоо нь өөрийн гишүүдийн ёс зүйн асуудалд онцгой анхаарал тавих үүрэгтэй байгууллага. Мэргэжлийн эдгээр байгууллага авлигад холбогдсон, эсвэл мэргэжлийн нэр хүнд унагасан гишүүдэд зохих шийтгэлийг хүлээлгэдэг байх учиртай.

Сэтгүүлчид мөн адил чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Авлигын нөхцөл байдлын талаархи олон нийтийн ойлголт бодит байдалтай төдийлэн нийцдэггүй бөгөөд энэ нь үнэнд нийцэхгүй мэдээллийг өгөх явдал үүний нэг шалтгаан нь юм. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд санаатай эсвэл болгоомжгүй байдлаар тодорхой хэрэг явдал, ялангуяа нэр хүнд бүхий хүнд холбогдсон эрүүгийн хэрэг гэх мэт олны анхаарал ихээхэн татсан үйл явдлын талаарх мэдээллийг гуйвуулах, дэвэргэх нь олон тохиолддог. Олон нийтийн анхаарал татсан асуудлаар үнэн зөв мэдээлэл хийхэд туслах зорилгоор шүүхийн байгууллага тухайн асуудлаар мэдээлэл өгөх нь зүйтэй. Шүүх хуралдааны явцыг нийтэд нээлттэй байлгах нь тухайн хэрэг явдлын хувь заяаны талаар сэтгүүлчид бүрэн мэдээлэл олж авах, шүүхийн талаарх олон нийтийн үзэл бодлыг өөрчлөхөд хувь нэмэртэй. Ихэнх тохиолдолд сэтгүүлчдийн сенсац дэгдээсэн мэдээллээс илүү авлигын сэжиг, таамаглалыг сурвалжлан мэдээлэхэд учирдаг саад бэрхшээл нь гол асуудал байдаг. (Хуудас 115 Хэвлэл мэдээлэл ба шүүх дэх авлига гэх хэсгийг үзнэ үү).

Шүүхийн байгууллагын талаарх олон нийтийн үзэл бодлыг өөрчлөхийн тулд иргэд өөрсдийн эрх үүрэг, шүүхийн байгууллагын үүрэг хариуцлагын талаар өргөн мэдлэг, мэдээлэлтэй байх нөхцлийг бий болгох шаардлагатай. Иргэний нийгмийн байгууллагууд ном товхимол гаргах, сургалт сурталчилгаа явуулах замаар иргэний эрх, үүрэг, шүүхийн процедурын талаарх олон нийтийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Иргэд ийнхүү наад захын мэдээлэлтэй болсноор ялангуяа орон сууц хөлслөх, хөлслүүлэх, ажил олгох зэрэг тэдний эрх ихээр хөндөгддөг асуудлаар шүүхийн процедурт шууд оролцох чадвартай болдог. Шүүхийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьснаар иргэний нийгмийн байгууллагууд ёс зүйн алдаа дутагдал гаргасан шүүгчдийг илрүүлж, улмаар шүүхийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх

талаар засгийн газарт шахалт үзүүлж чаддаг. (Хуудас 165, Төв америк дахь шүүхийн авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгмийн үүрэг).

Ишлэлийн тайлбар

¹ Mary Noel Perus нь эрх зүйт төр, олон улсын эрх зүйн болон шүүхийн шинэчлэлээр мэргэшсэн АНУ-ын ахмад өмгөөлөгч юм.

² Зохиогч Азербайжаны шүүхийн зарим мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийсэн юм.

³ Европын зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмж (94) 12.

Шүүх засаглал дахь хээл хахуулийн хэмжээ

Транспэрэнси Интернэшнл¹

Транспэрэнси Интернэшнлээс тусгайлан гаргасан Даян дэлхийн авлигын барометр² илтгэлд дурьдсанаар дэлхийн олон улс оронд шүүх засаглалд итгэх итгэл тун доогуур хэмжээнд хүрээд байна.

Хүснэгт 1. Шүүхээр асуудал шийдвэрлүүлэхдээ авлига өгсөн хүмүүсийн хэмжээ

Бүс нутаг ³	Өнгөрсөн жилд шүүхээр үйлчлүүлсэн хүмүүсийн хувь хэмжээ	Авлига өгсөн хүмүүсийн хувь хэмжээ
Африк	20	21
Латин Америк	20	18
Шинээр тусгаар тогтносон улсууд	8	15
Зүүн өмнөд Европ	9	9
Ази номхон далай	5	15
Европын холбоо/Баруун Европын бусад улсууд	19	1
Хойд Америк	23	2

Ийм итгэмээргүй үр дүнг хүлээн зөвшөөрөх үү? Энэ үл итгэх байдал бага хэмжээний авлигын тохиолдлуудад үндэслэсэн ойлголт уу? Эсвэл их хэмжээний авлигын талаархи хэвлэлийн мэдээлэл ийм байдалд хүргэв үү? 2006 оны 6-9 дүгээр сарын хооронд 62 орны нийт 59,661 хүн судалгаанд хамрагдсан бөгөөд тэд болон тэдний гэр бүлийн гишүүд сүүлийн нэг жилийн хугацаанд шүүхээр

үйлчлүүлсэн эсэх, үйлчлүүлсэн бол үүнийхээ төлөө авлига өгсөн эсэх гэсэн асуултад хариулсан байна.

Үүнээс шүүхээр үйлчлүүлсэн 8263 хүний 991 нь буюу 10 хүн тутмын 1 нь авлига өгсөн судалгааны дүн гарсан. Африк, Латин Америкт шүүхээр үйлчлүүлсэн 5 хүн тутмын 1 нь авлига өгсөн бол Болив, Камерун, Габон, Энэтхэг, Мексик, Морокко, Пакистан, Парагвай зэрэг улсуудад энэ тоо 3 хүн тутамд 1-ээс дээш гэж гарсан байна.

Энэ тоо баримтыг нийтлэг ойлголттой харьцуулахад

Судалгаанд хамрагдсан 62 орны 55-д бодит байдал дээр авлига өгсөн хүмүүсээс илүү олон иргэд шүүхийн байгууллагад ноцтой хэмжээний авлига байна гэж үзсэн байна. Түүнчлэн 33 улсаас судалгаанд хамрагдагсдын дийлэнх нь шүүх, эрх зүйн тогтолцоо авлигад өртсөн гэж үздэг.

Хүснэгт 2-т үзүүлсний дагуу авлигын талаарх дэлхийн улс орнууд, бүс нутгууд дахь ойлголт ялгаатай байна. Африк, Латин Америкт шүүхийн авлигын ойлголт хангалтгүй бөгөөд иргэдийн дийлэнх нь шүүх эрх зүйн тогтолцоо нь авлигад автсан гэж үзсэн. Цаашлаад Болив, Камерун, Мексик, Парагвай, Перугийн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 80 буюу түүнээс дээш хувь нь шүүхийн тогтолцоог авлигад автсан гэж хариулсан байна. АНУ-ын хувьд жагсаалтын дундаас доош байгаа бөгөөд асуултад хариулагсдын дийлэнх нь шүүхэд авлига байна гэж үзсэн. Канадын 3 хүний 1-нь авлига шүүх засаглалд байна гэж хариулсан байна.

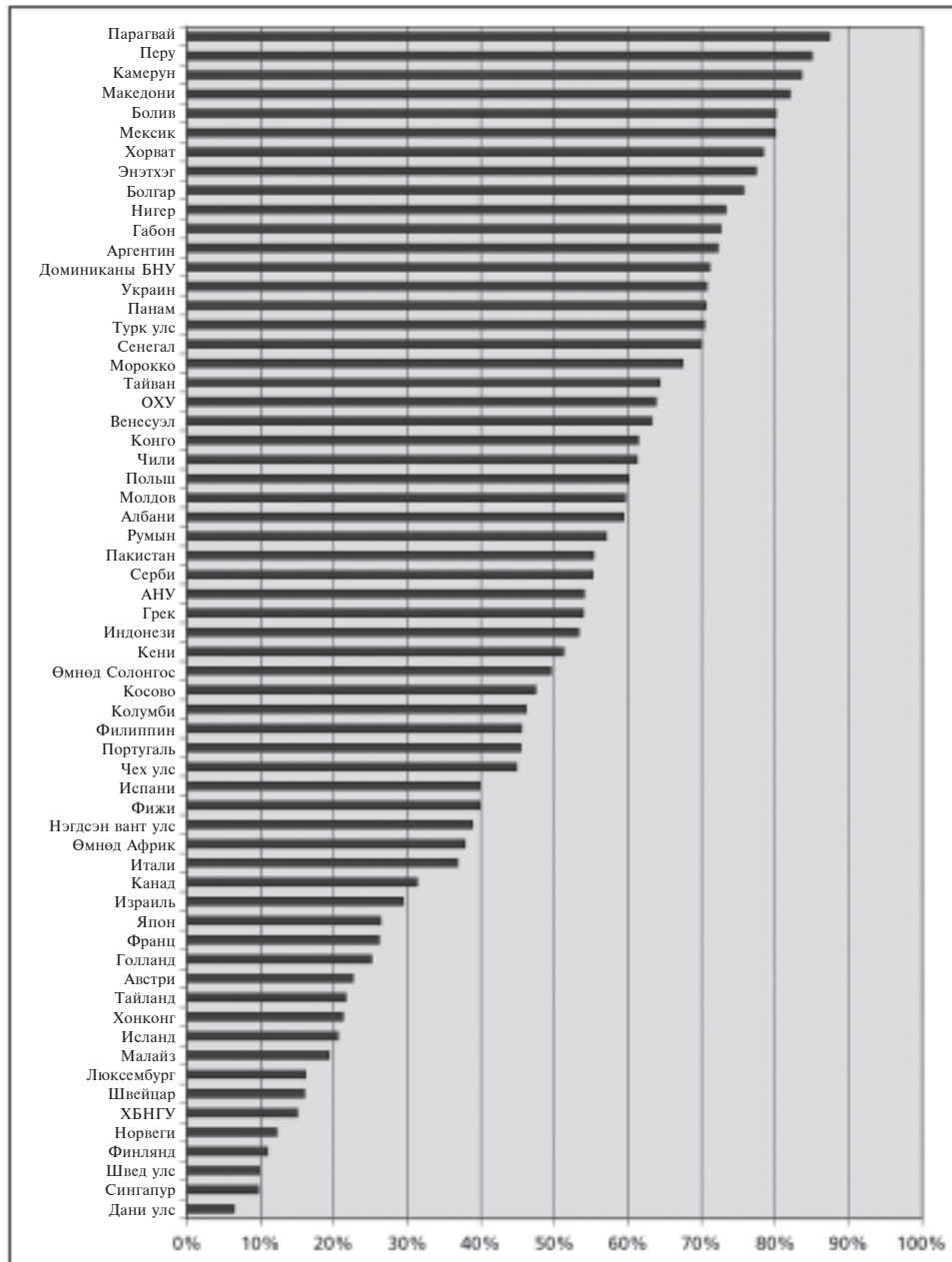
Сингапур, Малайз, Хонгконг, Тайланд зэрэг Ази номхон далайн орнуудад авлига төдийлэн их биш гэж үзсэн байна. Харин нийт асуулгад хариулагсдын 77 болон 55 хувь нь шүүх засаглалыг авлигад автсан гэж үзсэн шалтгаанаар Энэтхэг, Пакистан улсууд судалгаанд тааруу үнэлгээ авсан байна.

Судалгаанд хамрагдсан Европын холбооны 29 улсуудын хувьд ялгаатай үр дүн гарч байна. Тухайлбал авлига хамгийн бага хэмжээтэй гэсэн 10 улсын 8 нь судалгаанд оролцогсдын 81 хувь нь авлига маш бага буюу байхгүй гэж хариулсан Дани улс тэргүүтэй Европын улсууд байна. Харин хуучин коммунист тогтолцоотой байсан бүх улсын оролцогч иргэдийн 45 буюу түүнээс дээш хувь нь шүүхийн байгууллагаа авлигад өртсөн гэж үзсэн.

Шүүгч, шүүхийн болон цагдаагийн албан хаагчдын талаар иргэд юу ярьж байна?

Шүүхийн авлигын талаар иргэдээс асуухад шүүгч биш харин хуульч өмгөөлөгчид болон цагдаагийн албан хаагчид авлигад холбоотой байх гэх тэдний таамаглалд найдаж шүүгчид болон шүүхийн албан хаагчид санаа амар байж болох уу? Даян дэлхийн авлигын барометр гэх энэхүү илтгэлээс энэ асуултад “үгүй” гэсэн хариулт

Хүснэгт 2. Улс орныхоо хууль эрх зүйн тогтолцоог авлигад автсан гэж тодорхойлсон иргэдийн эзлэх жин (4 эсвэл 5 гэсэн оноо өгсөн, 1 = авлигад огт автаагүй, 5 = авлигад их хэмжээгээр автсан)



өгч байна. Шударга шийдвэр гаргуулахын тулд шүүгч, цагдаагийн албан хаагч, прокурор, өмгөөлөгч, шүүхийн ажилтан, гэрч зэрэг шүүх ажиллагаанд оролцогчдын алинд хээл хахууль өгөх хэрэгтэй вэ? гэсэн асуултад 33 орны иргэд хамрагдсан бөгөөд оролцогчид шүүгчид авлига өгнө гэсэн хариулт өгсөн байна. Харин өмгөөлөгч, цагдаагийн болон прокурорын албан хаагчид энэ жагсаалтад удаалсан.

Авлига өгөх ёстой албан тушаалтнуудын жагсаалтад шүүгчийн дараа орох албан тушаалтнуудын хувьд бүс нутаг бүрт өөр байна. Ерөнхийдөө, судалгааны 42 хувьд хуульч өмгөөлөгчид хээл хахууль өгдөг гэсэн дүн гарсан боловч Латин Америк, Африкт шүүгчийн дараа удаалсан хээл хахууль өгөх ёстой албан тушаалтнаар цагдаагийн ажилтан тодорсон. Харин Балканы хойгийн улс орнуудад прокурорын ажилтанд хээл хахууль өгөх хэрэгтэй гэж үзсэн байна.

Дүгнэлт

Шүүх байгууллагын тогтолцоо нь бүхлээрээ авлигад автсан зарим оронд хээл хахууль их байна. Шүүхийн авлигын талаархи олон нийтийн ойлголт нь бодит байдлаас илүү ноцтой бөгөөд хээл хахууль өгөхөд биечлэн холбогдсон хүмүүсээс илүү олон хүн шүүхэд авлига байна гэж таамаглаж байна. Иргэд олон нийт шүүх байгууллагыг авлигад идэгдсэн гэх ойлголттой байх нь бодит байдал дээр байгаа авлигатай адил хор уршигтай. Учир нь аль аль нь шүүх засаглал дахь олон нийтийн итгэлийг алдагдуулдаг. Өөрийн үйл ажиллагааг ил тод болгох замаар нөхцөл байдлыг сайжруулах боломж шүүхийн байгууллагуудад бий.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Kathie Barrett of Georgia State University, United States, helped with the analysis of the Global Corruption Barometer data.
- ² 2003 TI's Global Corruption Barometer, conducted annually since 2003, is part of Gallup's Voice of the People Survey. A summary of the 2006 Global Corruption Barometer is reproduced in chapter 13, page 314..
- ³ The regional groupings used here are: Africa: Cameroon, Congo (DRC), Gabon, Kenya, Morocco, Nigeria, Senegal and South Africa; Latin America: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Dominican Republic, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Venezuela; Asia-Pacific: Fiji, Hong Kong, India, Indonesia, Japan, Korea (South), Malaysia, Pakistan, the Philippines, Singapore, Taiwan and Thailand; North America: Canada and the United States; EU and other Western European Countries: Austria, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland and United Kingdom; South East Europe: Albania, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Macedonia, Romania, Serbia and Turkey; Newly Independent States (NIS): Moldova, Russia and Ukraine.

2 Хараат бус бие даасан байдал, улс төрийн нөлөө ба авлига

Шүүгчид болон шүүхийн албан хаагчид төрийн болон хувийн салбарын аливаа нөлөөллөөс ангид байж шийдвэр гаргах боломжтой байх учиртай. Хэрэв тэд өөрсдийн эрх мэдлийг ашиглан өөрсдийгөө урамшуулах, эсвэл хэрэг маргааны аль нэг талаас олж авсан хөрөнгө мөнгөөр орлогоо нэмэгдүүлж эхлэх юм бол шүүхийн үйл ажиллагаанд авлига бий болно. Тиймээс шүүхийн хараат бус байдал түүний үйл ажиллагаанд чухал нөлөөтэй. Гэвч зөвхөн хараат бус байдал үүнд хангалтгүй. Шударга шүүх нь өөрийн үйл ажиллагааны төлөө иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх механизмтай байх ёстой. Шүүх гаргасан шийдвэрийнхээ төлөө хариуцлага хүлээдэг болохын зэрэгцээ шүүхийн бие даасан, хараат бус байдал, шударга ёсыг баталгаажуулахад чиглэсэн бүтэц тогтолцоо, эрх зүйн соёлыг бий болгох нь юуны өмнө шийдвэрлэвэл зохих асуудал юм. Энэ хэсэгт Сюзан Роз Аккерман өөр өөр шүүхийн тогтолцоонд энэ асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэхийг эрмэлзэж байгаа, иргэний болон нийтийн эрх зүйн тогтолцооны сул талын талаар ярилцах болно. Зөвхөн шүүх байгууллагын бүтэц тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэхийн тулд шүүхийн хараат бус байдлыг хууль эрх зүйн баримт бичигт баталгаажуулах нь хангалтгүй бөгөөд шүүгч болон шүүхийн албан хаагчид нь бодит амьдрал дээр бие даасан хараат бус байх учиртай гэдгийг Стефан Войт тайлбарлана. Шүүгчийг сонгууль явуулж томилдог АНУ-ын тогтолцоог Рой Шотланд авч үзэх бөгөөд шүүгчийн сонгуулийн сурталчилгаанд иргэн эсвэл байгууллага мөнгө хандивладаг утгаараа гадны зүй бус нөлөөлөлд орж болох асуудлыг хөндөж байна. Том Бласс ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В. Путины шүүхийн тогтолцоонд хийж байгаа өөрчлөлт болон шүүгчийн албан тушаалд томилогдосдод учирч буй дарамт шахалт, Оросын шүүх дэх авлигын мөн чанарын талаар ярилцана. Гугулэт Моёо Зимбабвегийн засаг захиргаанаас, ялангуяа маргаантай байдаг газрын шинэчлэлийн хөтөлбөртэй холбогдуулан шүүхийн байгууллагад үзүүлж байгаа зүй бус нөлөөллийн асуудлыг авч үзнэ.

Шүүхийн хараат бус бие даасан байдал ба авлига

Susan Rose-Ackerman¹(Сюзан Роз Аккерман)

Шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал болон хувийн хэвшлийн салбараас хараат бус байж чадахгүй нөхцөлд хууль хэрэгжүүлэх нь авлигатай тэмцэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл байж чадахгүй. Судалгаанаас харахад шүүхийн хараат бус байдал нь эдийн засгийн өсөлт, улс төр, эдийн засгийн эрх чөлөө гэх мэт эерэг үзүүлэлтүүдээр хэмжигддэг².

Шүүгчийн ажил, албан тушаал ямар нэг байдлаар улс төр, эдийн засгийн эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн хүсэл зоригоос үл хамааралтай байхыг хараат бус байдал гэж ойлгоно. Засаглалын эрх мэдлийг ийнхүү тусгаарлах нь улс төрчдөөс шүүхийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд нөлөөлөхөөс сэргийлэх, томоохон албан тушаал

хашиж байгаа улс төрчид эрүү, иргэний шүүхийг ашиглаж өрсөлдөгчөө шахан зайлуулах явдлыг зогсоох арга зам болдог. Шүүх хууль зүйн үндэслэл, баттай шалтгаан бүхий хэргийг гадны нөлөөтэй, эсвэл улс төрийн шалтгаантай асуудалтай хэрэг маргаанаас ялгаж салгах шаардлагатай. Ингэхгүйгээр эрүү, иргэний хэргийг хууль ёсны дагуу шийдвэрлэж, ял шийтгэл ногдуулах ёстой шүүх засаглал дахь олон нийт, шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн итгэл найдвар алдагдах, улмаар шүүхийн ял шийтгэл нь гарч болох гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх шинж чанараа алдах магадлалтай. Энэ нь гэмт хэрэгт шүүх хариуцлага хүлээлгэх ёстой гэж үздэг иргэдийн итгэлийг алдах аюултай. Ийм тохиолдолд шүүхийн процесс авлигаас сэргийлж чадахгүй бөгөөд ардчилсан улс төр дэх өрсөлдөөний зарчим алдагдахад хүргэнэ.

Хараат бус байдал зайлшгүй хэрэгтэй боловч хангалттай биш юм. Хараат бус, бие даасан хэдий ч шүүх байгууллага хариуцлага хүлээдэггүй эсвэл авлигад өртсөн байж болно. Хэрэв хөндлөнгийн зохих хяналт шалгалтгүйгээр ажиллах юм бол шүүгчид идэвхгүй, ашиг хонжоо хайсан, эсвэл дур зоргоороо авирладаг болж эхлэнэ. Тиймээс шүүхийн байгууллагын чадамж, шударга ёсны хэрэгжилтэд хяналт тавихын зэрэгцээгээр түүнийг гадны зүй бус нөлөөллөөс тусгаарлах арга хэмжээг төрөөс авч хэрэгжүүлэх ёстой. Хараат бус шүүх нь нэг талаасаа төр, засаг захиргаа болон улс төрийн эрх мэдэлтний холбоотон, ашиг хонжоо хайж хуулиас гадуур үйл ажиллагаа явуулж байгаа хувь этгээдэд тавих хяналт болдог. Нөгөө талаас хараат бус шүүх байгууллага өөрөө ашиг орлого эрэлхийлэх үйлдэлд холбогдох магадлалтай³. Төрөөс эрх мэдэл болон бие даасан байдлын тэнцвэрийг хангах арга замыг олох учиртай. Бодит амьдрал дээр хэд хэдэн шийдлийг туршдаг боловч аль нь ч илэрхий үр дүн өгөөгүй. Гэвч зохих ёсоор ажиллахгүй байгаа шүүхийн байгууллагыг өөрчлөн шинэчлэхэд хувь нэмэр болохуйц нийтлэг арга замыг энэ хэсэгт зөвлөмж болгох юм.

Улс төрд оролцогчид шүүхийн бие даасан байдлын эсрэг байдаг. Ийм эсэргүүцэл өөрсдийн нь үйл ажиллагаанд тавих хяналт болон бусад бүлгийн сонирхлоос зайлсхийх үүднээс ихэвчлэн Ерөнхийлөгч болон хууль тогтоогчдоос ирдэг. Ийнхүү шүүхийн үйл ажиллагааны үр нөлөөг хязгаарлах зорилгоор гүйцэтгэх засаглалаас шүүхийн төсөв, хангамж, шүүгчийн цалин хөлсийг бага байлгах, нэмэхгүй байх, ажлын нөхцлийг сайжруулахгүй байх гэх мэт байдлаар хандах магадлалтай. Мөн шүүхийн томилгоог мэргэжлийн ур чадвараар биш бусад харилцааны үндсэн дээр хийдэг. Хоёрдугаар хэсэгт байгаа улс орнуудын илтгэлд Латин Америкийн хэд хэдэн улсууд, мөн Чех, Гүрж, Пакистан, ОХУ, Шри Ланк, Турк гэх мэт улсуудад шүүхийн томилгооны асуудалд улс төрөөс хэрхэн нөлөөлж байгааг дурьдана. Сахара бүсийн Африкийн улс орнуудад энэ асуудал илүү ноцтой түвшинд байгаа нь харагддаг. Гэвч Африкийн зарим улсад шүүгчид өөрсдийн санаачилга, олон нийтийн дэмжлэгтэйгээр улс төрчидтэй зөвшилцөлд хүрч улмаар бие даасан, хараат бус шүүхийг төлөвшүүлэх алхам хийж эхлээд байна⁴.

Улс төрийн эрх мэдэл бүхий этгээдүүд заримдаа шүүхийн хараат бус байдлыг

дэмжих нь бий. Учир нь хараат бус шүүх нь өмнөх засгийн газруудаас шийдвэрлэсэн ашиг сонирхол бүхий тодорхой шийдвэрүүдийг хамгаалах гол хүч болдог⁵. Үүнээс гадна дотоодын эрх мэдлийн бүтэц тогтолцооны нөлөөнд үл автах хүчтэй шүүхтэй гэж харагдах нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдад итгэл төрүүлэх сонирхолтой төр засгийн удирдлагууд байж болно. Ялангуяа эрх мэдлийн хатуу чанга дэглэм бүхий засгийн газар бүхий улсад ийм шүүхтэй байх нь хурцадмал байдал бий болгохоос гадна хэт бие даасан байвал гүйцэтгэх засаглалд аюул занал учруулах талтай. Жишээлбэл, Египетэд 1970 онд Үндсэн хуулийн дээд эрхтэй шүүх болон захиргааны шүүх байгуулсан боловч 2005 онд түүний шүүгчид сонгуулийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих гэснээс болж зөрчил маргаанд хүрсэн. Авлигад өртсөн шүүхтэй бөгөөд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах гэсэн улс орнууд тусгайлан “boutique” буюу үзүүлэнгийн шүүх байгуулах сонирхолтой байдаг боловч нэгэнт авлигад бүрэн автсан орчноос тусгаарлахад хэцүү. Тухайлбал, Индонези улс авлигад автаагүй шударга шүүхээр үйлчлүүлэх боломжийг хөрөнгө оруулагчдад олгох үүднээс Олон улсын валютын сангийн зөвлөмжийн дагуу худалдааны шүүх байгуулсан. Харамсалтай нь хэлхээ холбоо бүхий дотоодын бүлэглэлийн ашиг сонирхолд нийцсэн илэрхий авлигад автсан шийдвэрийг уг шүүхийн шүүгчид гаргах явдлаас сэргийлж чадаагүй. Цаашид илүү өргөн цар хүрээг хамарсан шүүхийн шинэчлэл хийх шаардлагатай бөгөөд ийм шинэчлэл нөхцөл байдлыг сайжруулж магадгүй хэмээн Олон улсын валютын сангийн сүүлийн үеийн илтгэл тайланд дурьдсан байдаг⁶.

Шүүхийн хараат бус бие даасан байдлын асуудал

НҮБ болон Шүүгчдийн олон улсын хорооны үзэж байгаагаар шүүхийн бие даасан байдлын тухай эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлын үр дүн эерэг байна⁷. Гэвч энэ нэр томъёог нарийн тодорхойлоогүй юм. Бүтэц тогтолцооны нарийвчилсан асуудлын түвшинд энэ нэр томъёо тодорхой багц зөвлөмж болж орчуулагддаггүй. Мөн амьдрал дээр бие даасан байдлыг хэрэгжүүлэх, бие даасан, хараат бус шүүгчид чиг үүргээ хариуцлагатайгаар гүйцэтгэх ёстой. *(Хуудас 53: Эрхзүйн болон шүүх засаглалын хараат бус байдал ба эдийн засгийн өсөлт хэсгийг үзнэ үү)*. Харин шударга ёсыг баримталдаггүй, эрх зүйн нотолгоог үл хүндэтгэдэг шүүхийн алдаа дутагдлыг зөвхөн хэсэг дүрэм журмаар засч залруулах боломжгүй нь ойлгомжтой. Шүүгчид шударга ёсны дагуу, хараат бус байдлаар чиг үүргээ зохих ёсоор биелүүлж ажиллах учиртай⁸. Хэдий тийм боловч үр нөлөө бүхий шүүхийг бий болгох явцад зайлшгүй шийдвэрлэх тодорхой асуудлуудыг тусгайлан авч үзэх боломжтой. Энэ тохиолдолд анхаарал хандуулах зүйл бол шүүгчийн томилгооны асуудалд нөлөөлдөг, албан тушаалд томилогдсоны дараа саад учруулдаг бүтэц тогтолцооны нөхцөл байдал юм. Эдгээр нь хоёр үндсэн ангилалд хуваагдана. Нэг хэсэг нь шүүгчийн бие даасан байдлыг дэмждэг бол нөгөө хэсэг нь шүүх засаглал доторхи авлигыг хязгаарлахыг эрэлхийлдэг. Эдгээр ангилалууд заримдаа давхарддаг боловч тус бүрт нь жагсаах боломжтой.

Шүүх засаглалын хараат бус бие даасан байдалд хамаарах нөхцөлүүд

Шүүгчид:

- Шүүгчийн мэргэжлийн түвшин, шүүгчийг сонгон шалгаруулах арга, мөн улс төрийн байгууллагууд болон шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг
- Шүүгчийн албан тушаал хаших хугацаа, албан тушаал ахиж дэвших шатлал
- Төсөв, түүний хуваарилалт, цалингийн шатлалыг тодорхойлох
- Албан тушаалтныг гэм буруутайд тооцож ажлаас чөлөөлөхөд баримтлах шалгуур, шүүх дэх авлигын хэргийн талаарх эрүүгийн хууль тогтоомж, түүний хэрэгжилт, шүүгчийн дархан эрхийн асуудал
- Гадны аюул, заналхийллээс хамгаалах нөхцөл байдал

Шүүхийн байгууллага ба албан хаагчид

- Тангарагтны шүүгчид байх эсвэл байхгүй байх
- Төрийн байгууллагын тогтолцоонд прокурорын гүйцэтгэх үүрэг
- Шүүхийн бүтэц тогтолцоо - бие даасан үндсэн хуулийн шүүх, тусгай шүүх, эсвэл төр засгийн олон шатны шүүх

Авлигад хяналт тавих үндсэн нөхцлүүд (улс төрийн бие даасан байдал)

Шүүгчид:

- Хэргийн ачаалал (нийтдээ болон шүүгч тус бүрээр) болон үүнтэй холбоотой хэрэг хойшлох асуудал
- Ганцаараа эсвэл бүрэлдэхүүнтэй хэрэг шийдвэрлэх, бүрэлдэхүүний гишүүд (зөвхөн шүүгчид эсвэл үнэлгээчид оролцдог эсэх)
- Цалин, ажлын нөхцөл, тухайлбал хуульч, өмгөөлөгч нарынхтай харьцуулах
- Ашиг сонирхлын зөрчлийн болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах дүрэм журам

- Тодорхой хэрэг маргааны талаар шүүгчтэй зөвхөн нэг тал харилцах буюу ex parte зарчим

Шүүхийн байгууллага ба албан хаагчид

- Хэргийн менежментийн систем, хэрэг хуваарилах асуудал, нэг шүүгчид ногдох хэргийн тоо
- Шүүгчийн туслахууд болон бусад шүүхийн албан хаагчдын чиг үүрэг, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих
- Шүүхийн үйл ажиллагаа олон нийт, хэвлэл мэдээлэлд нээлттэй байх
- Бичгээр санал гомдол гаргах, эсэргүүцэл илэрхийлэх асуудал

Эрх зүйн орчин:

- Шүүхэд гомдол нэхэмжлэл гаргах, адил хэргүүдийг нэгтгэх, ноцтой хэргийг шийдвэрлэх дүрэм журам
- Иргэний болон эрүүгийн хэрэг шийдвэрлэх журам
- Прецедент, нэгтгэн кодчилсон хууль тогтоомж, Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, агентлагуудын дүрэм журмын гүйцэтгэх чиг үүрэг
- Эрх зүйн үйлчилгээний хөлс тогтоох, төлбөр тооцоо хийх дүрэм журам

Хууль, эрх зүйн мэргэжил

- Хууль, эрх зүйн мэргэжлийн ур чадвар, түүний нэр хүнд
- Эрх зүйн сургалтын байдал, сургалтын агуулга орчин үеийн хэрэг маргааны шинж байдалд нийцэж байгаа эсэх асуудал

Энэ нь нэлээд олон өөр хэлбэрүүдийг багтаасан жагсаалт боловч бие даасан байдлыг өөр замаар баталгаажуулахад чиглэсэн үндсэн хоёр загварыг үүнээс олж харах боломжтой. Эхний загвар нь мэргэжлийн сургалт явуулах, хяналт тавих, мэргэжлийн хувьд албан тушаал дэвшүүлэх гэх мэт арга хэрэгслээр шүүхийг улс төрийн нөлөөллөөс тусгаарладаг. Хоёр дахь загвараар улс төрийн тэнцвэр, нээлттэй байдлыг хангах, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар бие даасан байдалд хүрдэг. Бодит байдал дээр эдгээр хоёр загвар аль нэгнээ үгүйсгэхгүй бөгөөд загваруудын давуу болон сул талыг тооцоход тустай юм. Эхнийх нь Европ тив дэх тогтолцооны загвар бол сүүлийн загвар АНУ, Их Британийн шүүх засаглал дахь үндсэн асуудлуудтай нийцэж байдаг. Амьдрал дээр эдгээр загварууд аль

нэгний зарим онцлог элементийг өөртөө багтаадаг бөгөөд илүү ил тод байдал, оролцоог нэмэгдүүлэх шаардлага дэлхий дахины хэмжээнд тавигдаж байна. Эдгээр онцлог бүхий хэлбэрүүдэд дүн шинжилгээ хийснээр шинэчлэл хийж байгаа улс орнуудад тулгардаг сонголтуудад анхаарал хандуулна.

Зарим судлаачид АНУ, Их Британи зэрэг улсын нийтийн эрх зүйн тогтолцоо нь эх газрын Европыг бодвол илүү бие даасан шинжтэй бөгөөд хөрөнгө оруулагчдад таатай шүүх засаглалтай гэж үздэг⁹. Харин зарим нь эх газрын эрх зүйн тогтолцооны загвар нь илүү олон хараат бус шүүхийг бий болгодог бөгөөд шинэчлэгдэж байгаа эрх зүйн тогтолцоотой улс оронд тохиромжтой гэж үздэг¹⁰. Эдгээр тогтолцоонууд хоорондоо ялгаатай бөгөөд аль нэгийг нөгөөхөөс нь илүү гэж баттай хэлэх боломжгүй. Дараах хэсэгт аль аль тогтолцооны амжилттай хэрэгжиж байгаа хувилбарыг танилцуулахаас гадна хоёул авлигад өртөх эмзэг талтай болохыг харуулах болно.¹¹

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд шүүх батлагдан гарсан хууль тогтоомжид үндэслэн шийдвэр гаргадаг. Эдгээр шийдвэр прецедентын хувьд албан ёсны ямар нэг үнэ цэнэ байхгүй боловч бодит байдал дээр дараагийн ижил төстэй хэргүүдэд нөлөөлөхийг үгүйсгэхгүй. Шүүгчийн гүйцэтгэх чиг үүрэг нь мэргэжлийн бөгөөд улс төрийн хувьд төвийг сахисан байх ёстой¹² бөгөөд шүүгчид эрх зүйн сургалтыг дүүргэсний дараа зохих уралдаант шалгалтанд тэнцсэн төрийн албан хаагч байдаг. Тэд ажлын гараагаа шүүх байгууллагын хамгийн доод албан тушаалаас эхлэдэг бөгөөд тэдний ажлын үр дүнд дээд шатны албан тушаалтан, эсвэл шүүхийн шүүгчийн томилгоо, урамшуулал, сахилга хариуцлагын асуудал эрхэлсэн шүүхийн зөвлөл үнэлгээ өгдөг.¹³

Шүүгчид тэтгэвэрт гарах хүртлээ ихэвчлэн шүүхийн байгууллагад ажилладаг. Хэдийгээр шүүхийн төсөв хууль тогтоох байгууллагаар батлагддаг хэдий ч уг төсвийг шүүхийн байгууллага өөрөө бэлтгэж, хэрхэн зарцуулах асуудалд нь оролцолгүйгээр хууль тогтоох байгууллага нийт дүнг нь баталдаг¹⁴. Харин шүүгчийн цалин хөлс, бусад баталгааг төрийн албаны дүрэм журмын дагуу тогтоодог. Ийм тогтолцоонд захиргааны эсвэл татварын асуудлаар дагнасан шүүх байж болох бөгөөд шүүгчид эсвэл шүүгчдийн бүрэлдэхүүнд хэрэг маргааныг автоматаар хуваарилдаг. Тангарагтны шүүгчид оролцсон шүүх ажиллагаа бараг явагддаггүй. Харин шүүх бүрэлдэхүүн болон иргэдийн төлөөлөгчийн холимог бүрэлдэхүүнтэйгээр хэрэг шийдвэрлэдэг боловч ихэнхи тохиолдолд шүүгч дангаараа шийдвэрлэдэг.

Шүүгч өөр ажил эрхлэх боломжгүй. Шүүгчийн ажил насан туршийн ажил байх бөгөөд сонирхлын зөрчилтэй асуудлаас сэргийлэх нэг хүчин зүйл болдог. Түүнчлэн журмын дагуу гадны ямар нэг эх сурвалжаас урамшуулал, тэтгэлэг авахыг хязгаарладаг. Хэрэг маргааныг түргэн шуурхай шийдвэрлэхэд шаардлагатай хэмжээнд шүүгч болон шүүхийн албан хаагчдын тоог тогтоодог. Шүүхийн зардал шилжүүлэх буюу хэрэг маргаанд гэм буруутай нь тогтоогдсон тал ялсан талын зардлыг хариуцах журам, шүүхийн ажиллагааг түргэвчлэх эрүү, иргэний тодорхой

процедурыг хэрэглэдэг (Жишээлбэл, мэтгэлцэх ажиллагааг хязгаарлах, тангарагтны шүүгчдийг оролцуулахгүй байх гэх мэт)¹⁵. Хэрэв тухайн улс бичмэл үндсэн хуультай тохиолдолд үндсэн хуулийн шүүхтэй байх нь энэ тогтолцооны онцлог тал байдаг. Энэ нь хууль тогтоомж, дүрэм журам, засаг захиргааны үйл ажиллагаа үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавих үүрэг бүхий бие даасан шүүх юм. Энэ шүүх ардчилсан улс төрийн тогтолцооны нэг хэсэг учир нэр хүнд бүхий ахмад хуульчид, шүүгчид, эрдэмтэн судлаачдын дундаас хууль тогтоогчид сонгон авч шүүгчээр томилдог. Сонгон шалгаруулах процессын гол зорилго нь эрх зүйн хэм хэмжээ, үндсэн хуулийн дэг журмыг хангах талаар тууштай зарим баримталдаг хүмүүсийг шүүгчээр сонгож авахад оршдог. Үндсэн хуулийн шүүх бусад шүүхээс ирүүлсэн үндсэн хуулийн асуудал болон гуравдагч этгээдийн хүсэлтээр шинээр батлагдсан хууль тогтоомжийг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт өгдөг. Түүнчлэн олон улс орны, ялангуяа Герман, Аргентины¹⁶ үндсэн хуулийн шүүхүүд нь улс төрийн чиг үүргийнхээ дагуу улс төрийн эсэргүүцлийг хүлээн зөвшөөрдөг.

Харин нийтийн эрх зүйн тогтолцоонд шүүхүүд прецедентэд үндэслэн хууль тогтоомжийг тайлбарлаж, түүнийг шинээр үүссэн нөхцөл байдалд хэрэглэдэг. Улс төрийн буюу бодлогын асуудлуудыг шүүхээс төвөггүй шийдвэрлэдэг. Шүүгчид өөрсдийн шийдвэрийг эрх зүйн хувьд хамгаалах ёстой учир хараат бус байдал нь улс төрөөс ангид гэсэн үг биш юм. Шүүх ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй бөгөөд шийдэл гаргах эрх мэдэл эрүү, иргэний олон хэрэг маргаанд бодит баримт, нотолгооны асуудлыг шийдвэрлэдэг тангарагтны шүүгчдэд байдаг. Эрүү, иргэний процедур нь зохиогчдын эрхийг хамгаалдаг боловч хэрэг маргаан шийдвэрлэгдэхгүй удаашрах, улмаар авлигын нөхцөл үүсэх, шүүхээс өмнө эрүү, иргэний хэрэг дээр талууд хоорондоо тохиролцож асуудлыг шийдэх явдал гардаг.

Шүүхийн сонгон шалгаруулах процесст улс төрийн оролцоо бий. Дээд шатны шүүхийн шүүгчид доод шатанд ажиллаж байгаа шүүгчдийн дундаас сонгогддог хэдий ч, Их Британи дахь шиг тэднийг сонгон шалгаруулах үүрэгтэй боловч илэрхий улс төрийн итгэл үнэмшил бүхий хүмүүс тухайн үеийн засгийн газрын ашиг сонирхолд нийцүүлэн сонгогддог. АНУ-д хоёр хэлбэр бий. Муж улсын болон орон нутгийн түвшинд шүүгчид өрсөлдөөний үндсэн дээр тогтоосон хугацаанд томилогддог бөгөөд шүүгч томилогдсоны дараа хүртэл дахин сонгууль явуулах боломжтой (Хуудас 56, АНУ-ын жишээг үзнэ үү). Харин холбооны улсын түвшинд шүүгчдийг Ерөнхийлөгчийн санал болгосны дагуу Сенат дахь олонхийн саналаар томилдог. Томилгоо нэгэнт батлагдсан бол уг албан тушаалыг насан туршид хаших бөгөөд цалингийн хэмжээг бууруулахыг хориглодог.

Шүүгчид нэр дэвшүүлэхэд улс төрийн оролцоо нөлөөлдөг боловч уг санал батлагдсаны дараа шүүгч илэрхий зүй бус зан үйл гаргасны улмаас ажлаас чөлөөлөгдсөнөөс бусад тохиолдолд холбооны шүүхийн шүүгч улс төрийн бусад албан тушаалтнаас хамааралгүй болдог. Холбооны шүүгчийн насан туршийн бүрэн эрх, улс төрөөс хамааралгүй байдал зэрэг нь түүний шүүх засаглалд үзүүлэх нөлөөллийг судлахад ач холбогдолтой юм. АНУ-ын муж улсуудын түвшинд

хийгдсэн судалгаанаас үзэхэд сонгогдсон, ялангуяа өрсөлдөөнт сонгуулиар сонгогдсон шүүгчид дараагийн сонгуулийн хугацаа ойртох тусам яллагдагчдад илүү хүнд ял шийтгэл ногдуулж эхэлдэг байна.¹⁷ Шүүгчийг сонгох, ялангуяа тэдгээр шүүгчид дахин сонгуульд оролцох боломжтой байдал нь шүүхийн хараат бус, бие даасан байдалд сөрөг нөлөөтэй болохыг энэ дүн харуулж байна.

АНУ, Их Британид шүүгчдийг олон жил хувийн салбарт ажилласан хуульч, өмгөөлөгчдөөс сонгох нь элбэг байдаг. Тиймээс хувийн салбарын ашиг сонирхол болон шүүгчийн албан тушаалын хооронд үүсч болох сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх нь чухал. АНУ-ын хуулийн дагуу хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах, албан тушаал хаших хугацаанд өөр ажил хийхийг хориглор зэрэг хязгаарлалт бий. Хуульчийн мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээ нь шүүгчийн зан үйлийг зохицуулах нэг арга зам байдаг бол нэр дэвшигчийг хүлээн зөвшөөрөх процесст Америкийн хуульчдын холбоо албан бус боловч чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Их Британид дээд шатны шүүгчдийг бусад шүүгчдийн дундаас сонгодог тул энэ үед сонирхлын зөрчил төдийлэн гардаггүй. Харин анхны удаа шүүгчээр томилогдох үед сонирхлын зөрчил анхаарал татсан асуудал болох талтай. Дээрх хоёр улсын хувьд тухайн шүүгч дээд шатны шүүхэд дэвшин ажиллах талаар дэмжлэг эрэлхийлж байгаа нь засаг захиргааны ашиг сонирхолд нийцсэн зан үйл гаргах шалтаг болж байна.

Авлига ба эх газрын болон нийтийн эрх зүйн тогтолцоон дахь албан тушаалаа хувийн зорилгодоо ашиглах явдал

Эрх зүйн эдгээр тогтолцоо зохих ёсоор бүрэлдээгүй нөхцөлд авлига болон албан тушаалаа хувьдаа ашиглах явдал хэрхэн үүсч бий болох боломжтойг авч үзье. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсад улс төрөөс хамааралгүй, төрийн албаны шинжтэй шүүхийн томилгоо, урамшууллын тогтолцоонд улс төрийн шалгуурыг хэрэглэж эхэлвэл ноцтой асуудал үүсдэг. Нийтийн эрх зүйн тогтолцооны хяналтын систем эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд байдаггүй учраас үйлчлүүлэгчид суурилсан томилгооны хэлбэр хор уршиг учруулах аюултай.

Шүүхийн байгууллагад ур чадварыг үндэслэн томилдог байлаа ч шүүх дэх авлига ихээхэн хор уршигтай. Хэрэв дээд шатны шүүгчид авлигад автсан, улс төрийн албан тушаалтны нөлөөнд байгаа нөхцөлд тэд өөрт олгогдсон урамшуулал, шийтгэлийн аргаар авлигын тоглоомд оролцохыг хүсээгүй хүмүүст нөлөөлж эхэлдэг.¹⁸ Доод шатны шүүгчид хээл хахууль авч түүнээсээ дээд шатны албан тушаалтантай хуваалцах, дээд шатны шүүгч хэргийг эрх мэдэлтний сонирхлын дагуу шийдвэрлэх шүүгчид хуваарилах гэх мэт байдал гарч болно. Эсэргүүцэл сул байх, хэрэг шийдвэрлэхэд иргэний төлөөллийг оролцуулахгүй байх зэрэг нь авлига илрэхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлдэг.

Шүүх ажиллагааны процедур хуульчдаас илүү шүүгчээс хамааралтай байх тусам хэргийн талуудаас ажиллагааг удирдах эрх бүхий доод шатны шүүгчдэд хээл

хахууль өгөх боломжийг олгодог. Харин бүрэлдэхүүнтэйгээр болон тангарагтны шүүгчдийн оролцоотойгоор хэрэг шийдвэрлэх нь авлигын хэргийг илрүүлэх магадлалтай тул авлигыг хязгаарлахад чухал ач холбогдолтой. Европын олон оронд өргөнөөр хэрэглэгддэг тангарагтны шүүгчдийг Индонез, Япон гэх мэт зарим улсуудад мэргэжлийн болон тангарагтны шүүхийн холимог хэлбэрээр хэрэглэж байна.¹⁹

Шүүх байгууллага хөрөнгө, хүн хүчээр дутагдаж эхэлвэл хэрэг маргааны шийдвэрлэлт удааширч улмаар иргэд хээл хахууль өгөхөд хүрдэг. Үүнээс гадна хээл хахууль авах нөхцөл байдал үүсгэхийн тулд шүүгч болон шүүхийн ажилтнууд хэрэг шийдвэрлэлтийг санаатайгаар удаашруулах нь бий. Хэт ярвигтай, нүсэр бүтэц тогтолцоо нь үйлчлүүлэгчдэд ойлгогдохгүй байх, иргэд хүнд суртлаас зайлсхийхийн тулд хээл хахууль өгөхөд хүрнэ.²⁰ Нөгөө талаар шүүгч нэг хэмжээнд тогтоосон цалинтай төрийн албан хаагч бөгөөд хөрөнгө санхүүгийн хувьд бие даасан байж чадахгүй нөхцөлд хөрөнгө чинээлэг этгээд болон түүний хуульч, өмгөөлөгчийн саналыг хүлээж авах магадлалтай болдог.²¹

Харин нийтийн эрх зүйн тогтолцоонд авлига өөр шалтгаанаар бий болдог. Улс төрийн оролцоотой томилгоо нь шүүгчид нэр дэвшигчид улс төрийн албан тушаалтанд төлбөр хийх, эсвэл өрсөлдөөнт сонгуулийн сурталчилгааг санхүүжүүлсэн хүнд өртэй үлдэх нөхцлийг бий болгодог. Томилогдсон шүүгч түүнийг томилсон улс төрийн нам, эвслийн талд илүү нааштай хандах магадлалтай бол хувийн ажил хийж байхдаа хөрөнгө чинээлэг болсон шүүгч сонирхлын зөрчилтэй болох талтай. Энэ нь илэрхий авлига мэт харагдахгүй байж болох ч тухайн шүүгчийн санхүүгийн ашиг сонирхолтой холбоотой ямар нэг байгууллага, этгээдэд давуу тал үзүүлэх байдлаар илэрч болно. Гүйцэтгэх ёстой албан үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх явдал нь авлигын талаарх эрх зүйн тодорхойлолтод багтахгүй боловч шүүх засаглалын үйл ажиллагаанд хор хохирол учруулдаг.

Авлигын зарим шалтгаан хоёр тогтолцооны аль алинд нийтлэг байдаг. *Нэгдүгээрт* цалин хөлс, ажлын нөхцөл муу бол шүүгч болон бусад албан хаагч авлигад өртөх нь илүү. Эх газрын Европын эрх зүйн тогтолцоонд шүүгчид дээрх шалтгааны улмаас авлигад өртөх магадлал өндөр байдаг. Ажлын нөхцөл муу байх нь хэрэг шийдвэрлэлт удаашрах, чирэгдэл үүснэ гэсэн үг бөгөөд улмаар хээл хахууль өгөх, авах шалтгаан болдог.

Хоёрдугаарт, хэрэг хуваарилах, шүүгчтэй уулзах цаг болон шүүх хуралдааны хугацааг товлох гэх мэт менежментийн асуудал шүүхийн ажилтнуудын хяналтад байх нь хээл хахууль авах нөхцлийг бүрдүүлнэ. Шүүхийн ажилтанд хээл хахууль өгсөнөөр хэрэг шийдвэрлэлтийг түргэсгэх, эсвэл удаашруулах, хэргийг зохих журмын дагуу хуваарилуулахгүй байх боломжтой. Хэн нэгэн асуудлаа шүүхээр шийдвэрлүүлэхээр нэгэнт хүсэлт гаргаснаар хэргийг шийдвэрлэх нь шүүхийн асуудал болох бөгөөд сонголтыг хийхэд авлига нөлөөлнө. Бодит байдал дээр шүүгчийн авлигыг шүүхийн албан хаагч, ажилтны авлигаас ялгаж салгахад амаргүй. Авлигад автсан албан хаагчид шүүгчийг авлигач мэт харагдуулах, эсвэл авлигач шүүгч ажилтнуудаа хээл хахууль авдаг мэтээр үзэх тохиолдол бий.

Гуравдугаарт, шүүгч, өмгөөлөгч, нэхэмжлэгч, хариуцагчийн хоорондын харилцааг зохицуулж буй дүрэм журам авлига үйлдэх нөхцлийг бий болгож болно. Хэрэв шүүгч нэг талын өмгөөлөгчийг байлцуулалгүйгээр нөгөө талын өмгөөлөгчтэй уулздаг бол энэ нь авлигын урилга гэсэн үг. *Дөрөвдүгээрт*, шүүгчийн шийдвэрлэх ёстой хэргүүдэд шүүгчийн мэдэхгүй, түүний сургалтын хүрээнд хөндөгдөөгүй цоо шинэ асуудал гарч ирвэл хээл хахууль авах байдлаар хэргийг шийдвэрлэхийг оролддог. Энэ тохиолдолд шүүгч хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйн журмыг зөрчөөгүй байж таарна. Учир нь стандарт угаасаа байхгүй. *Тавдугаарт*, шүүгч зохион байгуулалттай болон төр засгийн дээд түвшнийхэнд холбоотой авлигын гэмт хэрэгт яллагдагчийн заналхийлэлд өртөж болно. Хэрэв хээл хахууль авахыг зөвшөөрөхгүй бол өөрт нь болон гэр бүлийн гишүүдэд нь хор хохирол учруулахаар заналхийлэх байдлаар авлига үйлдэхийг санал болгодог.

Зургаадугаарт, шүүхээр үйлчлүүлэгчид болон олон нийт юу болж байгааг олж мэдэхэд төвөгтэй, үйл ажиллагаа нь бүрхэг шүүхийн тогтолцоо авлигын нөхцлийг бүрдүүлдэг. Ил тод байдалтай холбоотой хэд хэдэн асуудал бий. Үүний нэг нь шүүхийн байгууллага өөрийн санаачилгаар үйл ажиллагаа явуулах, шийдвэр гаргах процессоо нийтэд ил болгох, шүүгч хөрөнгө орлогоо болон сонирхлын зөрчлөө мэдээлэх шаардлагыг тавих явдал юм. Шүүгч албан тушаал дэвших үед өмнө дурьдсаны адилаар хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой.

Дараагийн анхаарах зүйл бол болж байгаа үйл явдлын талаар мэдээлэл олж авах иргэд, олон нийтийн чадварын тухай асуудал юм. Шүүхийн үйл ажиллагааны тухай болон холбогдох бусад мэдээллийг олж авах эрх бүхий чөлөөт хэвлэл болон шүүхийн алдаа дутагдлыг хөндөж, шинэчлэлийн төлөө ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагууд энд чухал үүрэгтэй.

Эцэст нь прокурорын байгууллага хаана ямар үүрэг гүйцэтгэж байгаа нь аль ч тогтолцоон дахь авлигын байдалд нөлөөлнө. АНУ-д прокурор гүйцэтгэх засаглалд харьяалагддаг. Энэ нь прокурорын байгууллага тухайн үеийн засаг захиргаатай хэт их холбоотой байгаа нөхцөлд зарим төрлийн авлигын хэрэг анхаарал татахгүй өнгөрөх магадлалтай гэсэн үг юм. Хэрэв шүүгчид улс төрчдийн өмнө ямар нэг өр ширтэй бол нийтийн эрх зүйн тогтолцоонд мөн адил асуудал үүсч болох юм. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд прокурорын байгууллага нь Франц, Итали дахь шиг гүйцэтгэх засаглалдаа, эсвэл Бразил, Унгар шиг шүүх засаглалдаа харьяалагдаж, эсвэл аль ч засаглалын эрх мэдэлд бүрэн хамаарахгүйгээр бие даасан агентлагийн хэлбэрээр оршиж байдаг. Прокурорын байгууллагын талаар дэлгэрэнгүй анализ хийх нь бидний сэдвийн хүрээнээс хэтэрсэн асуудал болох юм. Гэхдээ бие даасан хараат бус байдал болон хяналт шалгалтын тэнцвэрийн асуудал прокурорын байгууллагад шүүхийн нэгэн адил тулгардаг юм.

Дүгнэлт

Тус бүртгээ давуу болон сул талуудтай шүүхийн хоёр өөр хэлбэрийг бид авч үзлээ. Шүүхийн байгууллага засаглалын бусад эрх мэдлээс хамааралгүй бие даасан байгаа

нөхцөлд ч авлига гарч болно. Учир нь тэдний үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрх мэдэл хэнд ч байхгүй тул шүүхийн бие даасан байдал нь өөрөө бодит байдал дээр авлига бий болгох нөхцөл болно. Шүүх засаглал төр засгийн үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллага байхын тулд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат бус байх шаардлагатай. Улс төрийн эрх мэдэлтэн, авлигаас хожих гэсэн төрийн болон хувийн салбарын ямар ч этгээдийн дарамт шахалтад өртөх учиргүй. Харин энд харилцан үгүйсгэх нөхцөл байдал оршдог. Хэрэв шүүх бие даасан байвал хээл хахууль өгөх этгээд шүүгчид нөлөөлөхийг хичээнэ. Харин бие даасан бус байвал тэдний үйл ажиллагаанд хяналт тавьдаг улс төрчдийн ашиг сонирхлыг харгалзан үзэхэд хүрнэ. Аль ч тохиолдолд авлигаас бүрэн зайлсхийх боломжгүй бөгөөд хамгийн тохиромжтой бүтэц тогтолцоог бүрдүүлэх хэрэгтэй боловч зөвхөн энэ хангалттай биш юм.

Олон улсын хэмжээний зарим хувилбар шүүгчдийн шударга ёс, тэдний ёс зүйн хэм хэмжээнд үндэслэсэн байдаг. Гэвч шинээр тогтсон ардчилсан орнуудын хувьд өмнө яригдсан тогтолцооны бусад загваруудыг мөн адил харгалзан үзэх шаардлагатай. Эдгээр загвар бүр тодорхой нэг нөхцөл байдалд илүү үр дүнтэй байж болох талтай. Шинэчлэлийг хэрэгжүүлэгчдийн гол зорилт нь өөрийн тогтолцооны эмзэг сул талыг олж тогтоох, улмаар авлигын шалтгааныг хязгаарлах, түргэн шуурхай бөгөөд хараат бус шүүхийн үйл ажиллагааг дэмжихийн тулд хараат бус, бие даасан байдлын олон талт шинжид зохицож чадахуйц хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд оршино.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Susan Rose-Ackerman is Henry R. Luce Professor of Law and Political Science at Yale Law School, New Haven, Connecticut, United States.
- ² Judicial independence is associated with higher political and economic freedom according to Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Christian Pop-Eleches and Andrei Shleifer, 'Judicial Checks and Balances', *Journal of Political Economy* 112 (2) (2004). Their measure, however, is limited to the tenure of high court judges and the role of precedent.
- ³ On the positive side see La Porta et al. (2004), op. cit.; and F. Andrew Hanssen, 'Independent Courts and Administrative Agencies: An Empirical Analysis of the States', *Journal of Law, Economics and Organization* 16 (2) (2000).
- ⁴ Jennifer Widner, *Building the Rule of Law: Francis Nyalai and the Road to Judicial Independence in Africa* (New York: W.W. Norton, 2000).
- ⁵ William M. Landes and Richard A. Posner, 'The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective', *Journal of Law and Economics* 18 (3) (1975). Mark Ramseyer argues that the judiciary is less independent in single-party states than in competitive political systems. See Mark Ramseyer, 'The Puzzling (In)Dependence of the Courts: A Comparative Approach', *Journal of Legal Studies* 23 (1994).
- ⁶ Daniel S. Lev, 'Comments on the Judicial Reform Program in Indonesia', in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. 4 (Washington D.C.: IMF, 2005); and Ceda Ogada, 'Out-of-Court Corporate Debt Restructuring: The Jakarta Initiative Task Force', in the same volume. *Indonesia Selected Issues*, IMF country report no. 04/189 (July

2004) is at www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04189.pdf

Хэдийгээр шүүхийн гаргасан шийдвэрийн 70 хувь нь хууль зүйн үндэслэлтэй боловч үлдсэн маргаантай 30 хувь нь шүүхийн нэр төрийг муутгахад хангалттай юм гэж тайланд өгүүлжээ.

- ⁷ The International Commission of Jurists (www.icj.org) has a Center for the Independence of Judges and Lawyers and was instrumental in drafting the UN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the General Assembly in 1985. 193.194.138.190/html/menu3/b/h_comp50.htm
- ⁸ These are the principles in the Bangalore International Principles of Judicial Conduct: see chapter 3, page 40. See also the American Bar Association's Model Code for Judicial Conduct (2004). Jessica Conser, 'Achievement of Judicial Effectiveness Through Limits on Judicial Independence: A Comparative Analysis', *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 31: 255–332 (2005), discusses these codes along with the North Carolina Code of Judicial Conduct, which makes the courts completely independent of the other branches and subject to little regulation.
- ⁹ Жишээлбэл Ла Порта нар (2004) шүүхийн хараат бус байдлын хэмжээс болон эрх зүйн эх сурвалжийн хооронд статистик хамаарал байгааг тэмдэглэдэг. Гэвч энэ нь шүүхийн бие даасан байдлын талаархи тэдний хэмжээс хязгаарлагдмал шинжтэйг харуулж байна. Ла Порта, Лопез де Силен, Шлэйфэр, Вишнэй нар хөрөнгө оруулагчдийн эрхийг нийтийн эрх зүйн тогтолцоо маш сайн, харин Францын эх газрын эрх зүйн тогтолцоо муу, Герман, Скандинавын тогтолцоо дундаж хэмжээнд хамгаалдаг гэж үзсэн. Гэхдээ тэд шүүхийн хараат бус байдлын шалгуурыг гаргаж ирээгүй. “Хууль ба санхүү”, Улс төрийн эдийн засаг сэтгүүл 1998 он. Даниел Берковиц, Катарина Пистор, Жан Франсуа Ричард нар шилжүүлэн хэрэглэх арга хэрэгсэл гэдгийг хэлсэн учир Францын иргэний хуулиас бусад тохиолдолд эдгээр үр дүн нь төдийлэн нөлөөгүй юм гэж үзсэн. Европын эдийн засгийн тойм сэтгүүл 2003 оны 43.
- ¹⁰ Чарлес Кох, “Эх газрын эрх зүйн тогтолцооны давуу тал шинээр төрөн гарч буй эрх зүйн тогтолцоонд загвар болох нь” Дэлхийн эрх зүйн судалгааны Индианагийн сэтгүүл 2004 он.
- ¹¹ Тохиромжтой хувилбаруудыг Мирям Дамаскийн Эрх зүй болон Төрийн эрх мэдэл нийтлэлд дэлгэрэнгүй тодорхойлсон.
- ¹² Германд шүүгчид заримдаа шүүгчийн албан тушаалаа орхиж төрийн албанд ажиллах нь бий. Хэдий тийм боловч шүүгчийн ажил насан туршийн ажил эрхлэлтэд тооцогддог.
- ¹³ Шүүхийн зөвлөл бүхий тогтолцоонууд хоорондоо ялгаатай байдаг. Зарим нь дээд шатны шүүгчдийн чиг үүргийг баталгаажуулж байдаг бол зарим нь Итали дах шиг дээд шатны шүүгчдийн чиг үүргийг хязгаарлах арга хэрэгсэл болдог. Жон Хайли, “Шүүхийн шинэчлэл: Зөрчилтэй зорилтууд ба сул тал бүхий загварууд”, Эрх зүйн тогтолцооны тойм Вашингтоны их сургуулийн сэтгүүл 2006 он. Зарим улсад шүүхийн зөвлөл нь улс төрийн нөлөөллийг хэрэгжүүлэх арга зам болдог. Гүрж, Пакистан, Туркийн талаархи ТИ-ийн илтгэл болон Латин америк дахь шүүгчдийн авлига, сахилга, хариуцлага гэх хэсгийг 3 дугаар бүлгээс үзнэ үү.
- ¹⁴ Ихэнхи шүүх зохигчдоос хураамж авдаг. Ийм хураамж нь шүүхийн төсвийн томоохон хэсгийг бүрдүүлж байвал шүүх байгууллага засаглалын бусад эрх мэдлээс хараат бус байх нөхцөл нэмэгддэг боловч нөгөө талаар шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн авлигад өртөх магадлалтай.
- ¹⁵ Дамаска болон Карло Гуарниерийн “Шүүх байгууллага хэвтээ хяналтын арга зам

болох нь: латин Европын жишээ” нийтлэлийг үзнэ үү. Ардчилал ба хууль ёс сэтгүүл, кембриж 2003 он.

- ¹⁶ Алек стоун Свийт, Шүүгчид засаглах нь: Европ дахь үндсэн хуулийн улс төр, Оксфорд 2000. Мөн Херман Шварц, “Зүүн Европ дахь үндсэн хуулийн шүүхүүд”, Ардчилалын сэтгүүл 1998 он, Войчеч Садурский, “Шүүхийн өмнөх эрхүүд: төв болон зүүн Европ дахь хуучин социалист улсууд дахь үндсэн хуулийн шүүхүүдийн судалгаа, Нидерланд 2005 нийтлэлүүдийг тус тус үзнэ үү. Үндсэн хуулийн шүүхийн онцлог статус нь шүүхийн хараат бус байдлыг тодорхойлох ажлыг төвөгтэй болгодог. Ла Порта, Фелд болон Войт нар үндсэн хуулийн шүүхийн мэдээллийг шүүхийн хараат бус байдлыг шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлоход ашигласан.
- ¹⁷ Үүний дүн Санфорд Гордон, Грегори Хубер нарын “Хариуцлага ба Хүч хэрэглэх явдал: хууль ёс зүйн албан тушаалд дэвших болохоор харалган болдог уу?, Улс төрийн шинжлэх ухааны Америкийн сэтгүүлд (2004) болон “Албан тушаал хаших зан үйлд сонгуульт өрсөлдөөний үзүүлэх нөлөө” нийтлэлд дурдагдсан. Тэдний судалгаа Пенсилвани, Канзасын мэдээллийг ашигласан.
- ¹⁸ Зарим Латин америкийн оронд хийсэн ярилцлагын явцад шүүгчид тэдэнд улс төрийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлдэг хүн байхгүй учраас хэзээ ч албан тушаал дэвших боломжгүй гэж хэлж байсныг дурьдсан байна.
- ¹⁹ Эдийн засагч сэтгүүл 2004.
- ²⁰ Албаний шүүх дахь нөхцөл байдал болон Америкийн олон улсын хөгжлийн агентлагаас хэрэгжүүлсэн шинэчлэлийн оролдлогын талаарх мэдээллийг үзнэ үү. Нэг хэрэгт холбоотой чиг үүргийг хэд хэдэн шүүгчид салгаж хуваарилсан нь ямар нэг байдлаар алдаа дутагдал гарвал хэн нэг нь бусдыгаа буруутгах боломжтой болгодог.
- ²¹ Энэ асуудал нийтийн эрх зүйн тогтолцоонд мөн адил тухайн шүүгч хуримталсан хөрөнгөгүй бол бэрхшээл үүснэ.

Эрх зүйн болон шүүх засаглалын хараат бус байдал ба эдийн засгийн өсөлт

Stefan Voigt (Стефан Войт)

Зах зээлийн эдийн засгийн хөгжил нь хувийн өмчийн эрх, түүний чөлөөт эргэлтийг баталгаажуулж чадах хүчтэй төр засгийн үйл ажиллагаанаас хамааралтай. Гэвч төр засаг хүчтэй байх нь түүний сул тал болж хувирах талтай. Төр засаг хувийн өмчийн эрхийг баталгаажуулж чадаж байгаа бол нөгөө талаараа хөрөнгийн эрхийг хязгаарлах, иргэдийн өмчийг нийгэмчлэх чадвартай болохыг харуулна. Өмчийн эрхийг ирээдүйд хамгаална гэж амлах нь иргэдэд хангалтгүй. Учир нь хөрөнгө оруулсны дараа төр засаг амлалтаас ухрах, улмаар хөрөнгө оруулагчийн эрхийг хязгаарлаж эхлэх магадлалтайг иргэд мэддэг.

Ийм нөхцөлд шүүхийн хараат бус байдал онцгой чухал байдаг. Учир нь төр амлалтаа бодит хэрэг болгох механизм нь хараат бус шүүх болдог. Засгийн газар амлалтаасаа ухрах тохиолдолд иргэн шүүхэд хандах бөгөөд шүүх хараат бус байж чадвал төр засаг амлалтаа биелүүлэхээс өөр замгүй болно. Тиймээс хараат бус шүүх засаглал түүний харилцаанд оролцогч бүрт тэгш боломжийг хангах чадвартай. Төр засаг амлалтаа зайлшгүй биелүүлэх механизм болж, улмаар түүний үйл ажиллагааг урьдчилан тооцоолж болохуйц нөхцлийг хангаснаар эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын ирээдүйгээ төлөвлөх хүрээ хязгаар тэлэх нь тодорхой. Урт удаан хугацааны төлөвлөлт нь илүү их хэмжээний эд материал, тоног төхөөрөмж, хүний нөөцийн хөрөнгө оруулалт хийнэ гэсэн үг юм. Энэ нь өндөр түвшний хөдөлмөрийн хуваарийг бий болгож улмаар эдийн засгийн өсөлтөд хүргэнэ. Тиймээс хараат бус, бие даасан шүүх нь эдийн засгийн өсөлт, орлогыг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаар төр засаг илүү их татвар хураах хөшүүрэг юм.

Хөгжилд хөтлөх үндсэн нөхцлийг бий болгохын тулд бие даасан шүүх засаглалыг тогтоохын төлөө улс төрчид зохих хүчин чармайлт гаргах ёстой гэдэг нь ойлгомжтой. Харин хөрөнгө оруулалтыг дэмжихэд зөвхөн хараат бус шүүх засаглалыг амлах нь хангалтгүй. Шүүх үнэхээр хараат бус байж чадна гэдэгт итгээгүй нөхцөлд хөрөнгө оруулагчид ямар ч өөрчлөлт хийхгүй. Эндээс шүүхийн бие даасан байдлын *de jure* ба *de facto* гэсэн хоёр хэлбэрийг харж болно. Шүүхийн *De jure* хараат бус байдал хуулийн зүйл заалтаас үндэстэй бол *de facto* хараат бус байдал нь шүүгчийн бодит ажиллагаагаар, гаргасан шийдвэрийн хэрэгжилтээр хэмжигддэг.

Дараахь хоёр шалгуур үзүүлэлтийг ашигласны дагуу эдийн засгийн өсөлт нь шүүхийн бие даасан байдалтай хамааралтай эсэхийг судалгаа (энэ илтгэлийн төгсгөлд байгаа мэдээлэл)-ны дүн шижилгээ харуулна.

- *De jure* шалгуур үзүүлэлт нь шүүхийн бие даасан, хараат бус байдлын эрх зүйн үндэслэлд анхаарал хандуулах бөгөөд дээд шатны шүүгчид нэр дэвшүүлэх, томилох арга, тэдний алба хаших хугацаа, дахин томилогдох боломж гэх мэт асуудлуудыг тооцож үздэг.
- *De facto* шалгуур үзүүлэлт нь тухайн улс орны бодит нөхцөл байдалд анхаарч шүүгчдийн ажиллаж байгаа дундаж хугацаа, шүүгч ажлаас чөлөөлөгдсөн тохиолдлын тоо, тэдний бодит орлого гэх мэт асуудлыг тооцдог.

Хэрэв улс орнуудыг *de jure* болон *de facto* үзүүлэлтийн дагуу харьцуулах юм бол ихээхэн ялгаа харагдана. Тухайлбал, *de jure* шүүхийн бие даасан байдал бүхий эхний 10 улсаас нэг ч улс *de facto* шүүхийн бие даасан байдал бүхий эхний 10 улсын жагсаалтад багтахгүй байгааг харж болно.¹

1980-1998 оны хоорондох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтөд үндэслэн

66 улсын эдийн засгийн үнэлгээний эконометрик загварыг шүүхийн бие даасан байдал (дээрх хоёр шалгуур үзүүлэлтийг ашиглан) болон стандарт хяналтын дагуу тайлбарласан. De jure шүүхийн бие даасан байдал нь эдийн засгийн өсөлтөд ямар нэг нөлөө үзүүлэхгүй байгаа бол de facto шүүхийн бие даасан байдал нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтөд эерэгээр нөлөөлдөг болох нь судалгаанаас харагддаг. Энэ нь статистикийн ач холбогдлоос гадна эдийн засгийн үр нөлөөтэй юм. Бусад бүх нөхцөл нь адил байх тохиолдолд шүүх засаглал бүрэн хараат байдлаас бүрэн хараат бус байдалд шилжсэнээр дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээ 1.5-2.1 хувиар өсөх боломжтойг үр дүн харуулсан. Энэ нь үндсэн хуулийн шинжтэй огцом өөрчлөлт хийсэн орны нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 33-47 жилийн хугацаанд нэг дахин нэмэгдэх хэмжээний эдийн засгийн томоохон өсөлт гарч болно гэсэн үг юм.

De jure болон de facto шүүхийн бие даасан байдал хоорондын эдгээр онцлог ялгаа нь шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг зөвхөн хууль тогтоомжоор тунхаглах нь тун хангалтгүй болохыг харуулж байна. Шүүх засаглалын хараат бус бие даасан байдлыг албан бус нэмэлт процедур, нийгмийн чанартай хариуцлага тооцох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх замаар зөв хэлбэрт оруулах шаардлагатай. Тоон мэдээллийн анализаас харахад шүүгчийн албан тушаал хаших хугацаа, алба хаших хугацааг хууль тогтоомжид тогтоосноос өөрөөр тогтоох, хугацаа нь дуусахаас өмнө шүүгчийг ажлаас чөлөөлөх, цалин урамшууллын баталгаатай хангамж олгох зэрэг нь шүүхийн de jure бие даасан байдлаас илүү эдийн засгийн өсөлтөд ач холбогдолтой юм. Шүүхийн de jure бие даасан байдлыг хангах нэг арга хэмжээ буюу шүүхийн процедурыг үндсэн хуульд тусгах явдал нь ач холбогдолтой бөгөөд эерэг үр нөлөөтэй. Шүүхийн de facto хараат бус байдлын эдийн засаг, эрх зүй, улс төрийн салбарт үзүүлэх нөлөө нь бодитой. Тиймээс шүүхийн хараат бус байдал, ялангуяа de facto хараат бус бие даасан байдал нь эдийн засгийн өсөлтөд шууд нөлөөтэй юм.

Бүрэн судалгааг Улс төрийн эдийн засгийн Европын сэтгүүлийн 2003 оны 19-д нийтлэгдсэн Ларс Фийлд, Стефан Войт нарын “Эдийн засгийн өсөлт ба Шүүхийн хараат бус байдал: Шинэ шалгуур үзүүлэлтээр тодорхойлсон олон улсын баримт нотолгоо” нийтлэлийг үзнэ үү. Мөн Кембриж 2006, Р.Конглтоны эмхэтгэсэн Ардчилсан үндсэн хуулийн хэлбэр ба төрийн бодлого: анализ, баримт нотолгоо номонд багтсан Ларс Фийлд, Стефан Войт нарын “Шүүгчдийг хараат бус байлгах нь-шүүх засаглалд хамаарах зарим санал” нийтлэлийг үзнэ үү.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Шүүхийн de jure бие даасан байдлын эхний 10 улсад Колумби (хамгийн хараат бус), Филиппин, Бразил, Гүрж, Словен, Сингапур, ОХУ, Ботсвана, Эквадор, Грек багтсан. De facto хараат бус эхний 10 улсад Армени, Кувейт, Шведари, Турк, Коста рика, Австри, Япон, Өмнөд Африк, Тайван, Израйл улс багтсан.

АНУ-ын шүүхийн сонгууль: Авлигын асуудал мөн үү?

Roy A. Schotland¹ (Рой Шотланд)

Шүүгчийг сонгох тогтолцоонд сонгуулийн кампанит ажлын сан бүрдүүлэх, ялангуяа шүүх ажиллагаанд оролцох хуульч, хэргийн талууд буюу зохигчдоос хандив авах асуудлаас илүү, өөр ноцтой шүүмжлэл үгүй бизээ.²

Гэвч сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт бүрдүүлэх ажиллагаа нь авлига мөн үү? Хэдийгээр сонгуулийн кампанит ажилд хандив өргөх нь ноцтой бус тохиолдолд авлига болохгүй боловч зохих хяналт байхгүй тохиолдолд ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж буй мэт харагдана.³

Шүүгч нь албан тушаалтан болохынхоо хувьд өрөөсгөл шийдвэр гаргаж болохгүй бөгөөд ихэнх шүүгч үүнийг ухамсарладаг. Мөн олон нийт ч үүнийг шүүгчээс хүсдэг. Үүний зэрэгцээ шүүгч болон олон нийтийн зүгээс шүүгчийн сонгуулийн кампанит ажлын тухайд шүүгчид нэр дэвшигчид сонгуулийн кампанит ажлыг хуулийн дагуу явуулахыг шаарддаг. Шүүгч хувийн ашиг сонирхлоо олон нийтийн өмнө хүлээсэн үүргийнхээ өмнө тавьсан тохиолдолд ашиг сонирхлын зөрчил үүсч улмаар жинхэнэ авлига болдог. Шүүх бүрэлдэхүүнд байгаа шүүгч нь өөрийн сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэнд зориулж хандив авсан эсвэл авна гэж найдаж байгаа бол энэ нь эрх мэдлээ урвуулсан хэрэг мөн. Иймээс сонгуулийн кампанит ажлыг зохистой явуулахын зэрэгцээ шүүгчээс эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдлыг гаргахгүй байх явдал чухал байдаг.

АНУ-ын холбооны шүүхүүд мужийн шүүхийг бодвол анхаарал их татдаг. Харин ажлын ачааллын хувьд мужийн шүүхийнх 20 дахин их байдаг. Холбооны шүүхэд 867 шүүгч (бүх насаараа шүүгчээр ажиллах бүрэн эрхтэй. 3-р зүйл) байдаг бол мужийн гомдлын хэргийн болон ердийн шүүхэд 10,886 шүүгчид байдаг. Муж бүр харилцан адилгүй аргаар шүүгчдийг томилдог. 11 мужид бүх шүүгчийг томилдог бол бусад ихэнх мужуудад шүүх бүрт өөр журам байдаг: Жишээлбэл: 19 мужид зарим эсвэл бүх шүүгч томилогддог хэдий ч цаашид албан тушаалдаа хэвээр үлдэх эсэхийг сонгуулиар шийддэг. Шүүгчид хоорондоо өрсөлдөх буюу өрсөлдөгчгүйгээр гагцхүү улиран сонгогдох гэсэн хоёр үндсэн сонгуулийн хэлбэр байдаг. 16 мужид нэг талын буюу улиран сонгогдох сонгууль болдог.

Мужийн хэмжээнд гомдлын шүүхийн шүүгчийн 60 хувь, ердийн шүүхийн шүүгчийн 80 хувь нь өрсөлдөгч бүхий сонгуульд өрсөлддөг бөгөөд гагцхүү бусад 11 хувь нь сонгуульд өрсөлдөх шаардлагагүй байдаг. Ихэнхдээ өрсөлдөгчтэй сонгуульд зарим тохиолдолд улируулах эсэх сонгуульд шүүгчид сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт бүрдүүлдэг.

Анх 1789 онд Жеоржия мужид шүүгчийн сонгууль явагдаж, дараа нь 1832 онд Миссисипи мужид мужийн бүх шүүгчийг сонгуулиар сонгодог болжээ. Улмаар

1846-1860 оны хооронд Массачусетс болон Нью Хэмпширээс бусад 21 мужид Үндсэн хуульд өөрчлөлт орж, шүүгчийн сонгуулийг явуулдаг болсон байна. Сонгуулийн аргыг Jackson-ы ардчилал⁴ дээр бий болсон бодлогогүй, сэтгэл хөдлөлийн илэрхийлэл байгаагүй юм. Харин Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу шүүх нь хараат бус бие даасан байгууллага болох ёстой ба жирийн хуульчийн төлөөлөлөөс өөр төдийгүй шүүхийн гол зорилго бол шүүх нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид байж, хууль тогтоох эрх мэдлийг хязгаарлахад чиглэдэг.⁵

Үндсэн хуулийг бүтээхдээ сонгуулийн нийтлэг гардаг сөрөг үр дагавар гарах боломжийг хязгаарлаж өгсөн бөгөөд шүүхийн албан тушаал хашиж буй шүүгч бүрэн эрхийнхээ хугацаанд өөр албан тушаал давхар хашихыг хориглосон нь шүүхийн албан тушаалыг улс төрийн зорилгоор ашиглахаас сэргийлсэн явдал юм. Мөн шүүгчид сонгуулийн үр дүнд бий болдог бусад албан тушаалтнаас илүү урт хугацаагаар алба хаших эрх өгсөн төдийгүй дараа нь шүүгчдийг өрсөлдөх буюу улирах сонгуулийн хэлбэрийн аль нэгээр бүрэн эрхийн хугацааг сунгадаг болсон нь намын нөлөө, олонхиос тогтоодог журам⁶ -аас тусгаарлах зорилготой юм.

Өнөөдөр энэ систем хэрхэн ажиллаж байна вэ?

Тулгарч буй бэрхшээлийг хоёр байдлаар авч үзье. Иллинойс мужид нэр дэвшигчдэд (шүүхийн болон бусад сонгуулийн) өгөх хандивын нийт дээд хэмжээ, болон эх сурвалжид хязгаарлалт тавьдаггүй хэдий ч нийтэд мэдээлэх ёстой. Иллинойс мужид давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийг газар зүйн байршлаар нь улируулах сонгуулиар сонгодог. 2004 онд өмнөдийн 3-р мужид хоёр нэр дэвшигч бараг адилхан нийт 9.4 сая ам. долларын хандив цуглуулсан бөгөөд АНУ-ын түүхэнд хоёр дахь хамгийн их хандив бүхий сонгууль болсон билээ.⁷ Тэр үед *State Farm Insurance policyholders* болон даатгалын байгууллагын хооронд автын ослын даатгалын стандарт нөхцөлийн талаар маргаан үүсч Иллинойс мужийн Дээд шүүхээр хянан хэлэлцэгдэж байлаа. Шүүхийн шийдвэр нэхэмжлэгч талд ашигтайгаар гарч нийт нэг тэрбум гаруй ам. доллар авсан бөгөөд гомдлын шүүх ч үүнийг дэмжсэн байна. Бусад даатгалын хэргийн шийдвэр үүнтэй адилхан байсан ба энэ хэрэг сонгуулийн үетэй давхацсан юм.

Энэ үед шүүгч Ллойд Кармейер сонгуульд ялсан бөгөөд 4.8 сая ам. долларын хандив цуглуулснаас State Farmийн ажилчид/хуульчдаас нийт 350,000 ам. долларын хандив авсан байна. Түүнчлэн State Farmтай харилцаатай иргэдийн дэмжлэг бүхий нэг бүлэг 1.2 сая ам. доллар цуглуулсан ба 500 ам. доллараас бусад бүх мөнгийг Кармейерт хандивлажээ. State Farmтай холбоотой буюу энэ хэрэгт шууд сонирхолтой иргэд багагүй хэмжээний хандив нэмэрлэсэн байна. Кармейерийн өрсөлдөгчийн хандив нь янз бүрийн эх сурвалжаас ирсэн бөгөөд ерөнхийдөө дээрхтэй төстэй байдлаар хандив цугларсан байна. Кармейерыг сонгогдсоны дараа түүний дэмжигч байсан St. Louis Post-Dispatch: “*Мягмар гаригийн сонгуульд том бизнес 4.3 сая ам. долларын хөрөнгө оруулалт авчирлаа.*”

Нөхөрсөг шүүгч ... ба туйлын шударга шүүхэд итгэдэг хүн энэ жүжигт эгдүүцэх нь лавтай” гэж нийтэлжээ.⁸

Нэхэмжлэгч тал шүүгч Кармейерыг State Farmийн хэргээс татгалзан гаргах хүсэлтийг тавьсан ба State Farm үүнийг эсэргүүцэж татгалзан гаргах шаардлагагүй гэж маргаж байв. Шүүх хүсэлтийг хэрэгсээгүй бөгөөд гарах эсэх нь шүүгч Кармейер өөрөө шийдэх хэрэг гэж үзсэн ба Кармейер татгалзан гараагүй юм. 2005 оны 8-р сард Кармейер оролцсон шүүх бүрэлдэхүүн хэргийг шийдвэрлэж, санал нэгтгэйгээр (нэг шүүгч өөр шалтгаанаар оролцоогүй) 600 сая ам. долларыг торгуульд ногдуулж, олонхийн саналаар 457 саяыг гаргуулан төлүүлэх шийдвэр гаргажээ. АНУ-ын Дээд шүүх Кармейерийн татгалзан гарах ёстой байсан эсэх асуудлыг хүлээн авч шийдвэрлэхээс татгалзсан байна.⁹

Иллинойс мужид гарсан энэ хэрэг авлигын жишээ мөн үү? Хэрэв сонгуулийн хандивыг хуулиар хязгаарлахгүй бол юу болох вэ?

Хандивын хэмжээг хязгаарласан тохиолдолд асуудал бүр ч төвөгтэй болдог. 1999 онд Огайо мужийн Дээд шүүхэд хандсан хохирол нэхэмжлэх тухай Конраилын хэргийг авч үзье. Нэхэмжлэгчийн охин галт тэргэнд машинтайгаа дайруулж нас баржээ. Энэ үед төмөр замыг нэвтрэх хаалт хаалттай, анхааруулах гэрэл асч байсан байна. Энэ хэрэгт тангарагтны шүүх 25 сая ам. долларын нөхөн төлбөр олгох шийдвэр гаргаж, дараа нь шүүгчийн шийдвэрээр хэмжээг нь 15 сая болгон өөрчилсөн байна. Дараа нь хоёр тал хоёулаа Огайо мужийн Дээд шүүхэд давж заалдсан байна. Нэхэмжлэгчийг “Murray & Murray” (гэр бүлийн фирм) хуулийн компани төлөөлөн оролцжээ. 1998 оны 2-р сарын 18-ны өдөр Огайо мужийн давж заалдах шатны шүүх хэргийг хүлээн авч шийдвэрлэхийг зөвшөөрөхөөс өмнөхөн тус Murray хуулийн фирм болон тэдний гэр бүлийнхний 7 гишүүн тус шүүхийн хоёр шүүгчийн сонгуульд хандив өгчээ. Эхний хэсгийг 2-р сарын 9-нд, дараагийн хэсгийг 1-р сарын 19-21-ний хооронд өгсөн байна. Нийтдээ шүүгч тус бүрт 25,000 ам. долларын хандив цугларсан бөгөөд нэг хүнээс авч болох хандивын дээд хэмжээ 5,000 ам. доллар байдаг ба өгсөн хандив нь хэмжээндээ байв. Дээрх хоёр шүүгч нь 1998 оны 11-р сарын улирах сонгуульд өрсөлдөх байв. Тэдний сонгуулийн дараах тайланд үзүүлснээр энэ хандивын хэмжээ нэг шүүгчийн нийт хандивын 4.4 хувь, нөгөө шүүгчийн 4.7 хувь буюу хамгийн их хувь болсон байлаа. Санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгөхөөс нэг сарын өмнө буюу 1998 оны 11-р сард хоёр шүүгч амаар өчиг өгсөн юм. 1999 оны 1-р сард Конраил энэ хоёр шүүгчийг татгалзан гаргах хүсэлт тавьсан байна. 1999 оны 10-р сард энэ хүсэлтийг шүүх, шүүгчийн аль нь авч хэлэлцээгүй бөгөөд дээрх хэргийг нэхэмжлэгчийн далд ашигтайгаар шийдвэрлэжээ. Конраил АНУ-ын дээд шүүхэд хандахдаа эдгээр нөхцөл байдлуудыг үндэслэл болгосон хэдий ч шүүх хэргийг дахин хэлэлцэхээс татгалзжээ.¹⁰

1995 оноос хойш Техас мужийн Шүүхийн шударга кампанит ажлын тухай хууль батлагдан гарч, нэг шүүгчийн сонгуулийн ажилд нэг хуулийн фирм (фирм,

түншүүд, ажилтнууд г.м)-ээс авч болох хандивын нийт дүн 30,000 ам. доллараас ихгүй байх тухай заалт оржээ. Энэ хэмжээ нь нэг хүнээс авч болох хандивын дээд хэмжээ болох 5,000 ам доллартай харьцуулахад зургаа дахин их юм. Үүнийг хандивын тэнцвэртэй байдлыг хангана гэж үзжээ. Нөгөө талаас томоохон фирмүүд 30,000 ам. доллараас дээш хэмжээний хандивыг өгч чаддаг байхад харин жижиг фирмүүд, тухайлбал нэхэмжлэгчийг төлөөлж буй фирмүүд харьцангуй бага хандивлагчтай байдаг. Практикт томоохон фирмүүд их хэмжээний хандив өгөх чадвартай ч олон мужид нэхэмжлэгч талын фирмүүд хэдийгээр цөөхөн түнштэй хэдий ч 200,000 ам доллараас дээш хэмжээний хандивыг өгдөг байна. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг ажигладаг олон хүн хандивыг нэг эх сурвалжаас буюу төвлөрсөн нэг газраас орж ирдэг болохыг анхааруулж байна. Иймээс хандивыг янз бүрийн олон эх сурвалжаас авах нь харьцангуй бага асуудал үүсгэдэг гэж үздэг.¹¹

Эдгээр хандивуудыг задалж үзье. 2000 онд шүүхийн кампанит ажлын хандивын оргил үе болж 50.5 сая ам. доллар¹² цугларч байсан ба, 1998 оны буюу өмнөх хоёр дахь оргил үеийн үзүүлэлтээс 61 хувиар өссөн байна. 1990-1999 оны хооронд суудал тус бүрийн хандивын дундаж хэмжээ бараг хоёр дахин өсчээ. Түүнчлэн, нэр дэвшигч бус этгээд нь (ихэвчлэн хохирол нэхэмжлэх хэргийн нэхэмжлэгч болон хариуцагчийн бүлэг) нийт 17.5 сая ам. доллар зарцуулсан бол өмнө нь магад энэ хэмжээ 1 саяаас хэтэрдэггүй байсан байна. 2002 онд нэр дэвшигчдийн хандив 30.5 сая, нэр дэвшигч бус этгээд 2.3 сая ам. долларыг гагцхүү телевизийн сурталчилгаанд, 2004 онд энэ тоо нэр дэвшигчдийн хувьд 46.8 сая, нэр дэвшигч бус этгээдийн хувьд 12 сая ам доллар болж өссөн байна.

Энэ бүхэн авлига болдоггүй юмаа гэхэд шүүхэд итгэх итгэлийг эргэлзэх зүйлгүйгээр сулруулж байна. 2004 оны судалгаагаар америкчуудын 70 хувь нь шүүхийн сонгуулийн кампанит ажлын хандив нь шүүгчээс шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг гэж үзсэн ба Америкийн африкчуудын 51 хувь нь шүүгчийн үйл ажиллагаанд их хэмжээгээр нөлөөлдөг гэж үзжээ. 2001 онд хийсэн судалгааны дүн ч энэ байдлыг бататгасан байна. Кармейерийн хэргийн дараа 2005 оны Иллинойс мужид хийсэн судалгаанд оролцогчдын 87 хувь хандив бага ч гэсэн хэмжээгээр нөлөөлдөг гэсэн бол 52 хувь нь шүүгч нарыг шударга, асуудалд нэг талыг барьдаггүй гэж үзжээ.¹³

Бид юу хийх ёстой вэ? Энд нэг зүйл эргэлзээгүй тодорхой байна: бүх муж улс шүүхийн сонгуулийн кампанит ажлын хандивын асуудалд үндэслэл бүхий, цогц хязгаарлалт тавих хэрэгтэй.¹⁴ Өнөөг хүртэл шууд бус хандивыг мэдээлэх үүргийг нэг ч муж үүрэг болгож байсангүй. Жишээлбэл: 527s' ийн хандив, сонгогчдыг өөртөө татах, зөвлөгөө өгөх зэрэг улс төрийн үйл ажиллагаанд зориулж сан бүрдүүлэх эрхтэй байгууллагуудад өгсөн шууд бус хандивыг мэдээлэх үүрэггүй юм. Ийм үед хандивын дээд хэмжээг зөрчих, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас таггалзан гарахгүй байх тохиолдол их гардаг. Жишээлбэл, Огайо мужид шууд хандивыг хязгаарласан байдаг ч 2000 онд Огайогийн давж заалдах шатны шүүхэд хэрэг нь шийдвэрлэгдэж буй компаниуд, тухайлбал Wal-Mart,

DaimlerChrysler, Home Depot, the American Council of Life Insurers нар телевизийн суртчилгаанд Худалдаа аж үйлдврийн танхимд Огайогийн Дээд шүүхийн сонгуулийн ажилд тус бүр доод тал нь нэг сая ам. долларын мөнгө зарцуулсан байна.¹⁵ Үүнээс нэг жилийн дараа л энэ явдлыг мэдсэн ба энэ тухай сонины эхний нүүрт хэвлэгдэж, хэдэн жил шүүхэд маргалдсаны эцэст нийтэд дэлгэсэн байна.

Төрөөс санхүүжих нь. Хэдийгээр 25 мужид зарим албан тушаалд өрсөлдөх сонгуульд, жишээлбэл АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн эхний болон ерөнхий сонгуульд төрөөс санхүүжилт олгодог. Харин 2 мужид энэ төрлийн санхүүжилтийг шүүхийн сонгуульд олгодог. 1979 оноос хойш Висконсин мужид давж заалдах шатны шүүхэд, 2004 оноос хойш Хойд Каролинад гомдлын шүүхийн сонгуульд санхүүжилт олгодог журам тус тус тогтжээ. Огайогийн шүүгч Фейфер хэлэхдээ: “Төрийн санхүүжилтийг дэмжиж буй хэдий ч үүнийг Огайод хэрэгжүүлнэ гэдэгт эргэлзэж байна, үүний оронд муурыг хянах тухай хууль дэвшүүлбэл Ерөнхий Ассамблейн анхаарлыг илүү татах бизээ.” гэжээ.¹⁶ Улсын санхүүжилтийг хэрэглэхэд хоёр бэрхшээл учирдаг: нэгдүгээрт, Висконсины жишээ эхний хэдэн жил амжилттай байсан хэдий ч сүүлдээ эрс багасч 1999 оны сонгуульд нэр дэвшигчид 1,325,000 ам. доллар зарцуулсан. Үүнээс төсвөөс ердөө 27,005 ам. доллар гаргаж байсан. Хойд Каролинагийн хувьд санхүүжилт сайн байсан ч энэ байдал удаан үргэлжлээгүй бөгөөд нэмэлт татаас хэрэгтэй болж байсныг тайлан харуулж байна.¹⁷ Хоёрдугаарт, нэр дэвшигчид хувийн хандивыг авахгүй байхыг зөвшөөрч байсан ч тэдний дэмжигчид нь нэр дэвшигчээс хамааралгүйгээр ихээхэн хэмжээний мөнгө зарцуулдаг байсан ба энэ байдлыг зогсоох, багасгах боломж байсангүй.

Огайо мужийн хувьд шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг уртасгах нь ард түмний зүгээс маш их шүүмжлэл хүлээх болсон шүүхийн сонгуулийн асуудлыг шийдвэрлэх гол алхам болж байсан юм. Бүрэн эрхийн хугацааг уртасгах нь сонгуулийн тоог багасгасгаад зогсохгүй, түүний санхүүжилтийн ажлыг эрс багасгаж, улмаар шүүгчээс шийдвэр гаргахад нөлөөлөх байдлыг эрс бууруулахад тустай байлаа. Үүний зэрэгцээ шүүхийн бүрэлдэхүүнд хэн орох болон үлдэх вэ гэдэгт ч нөлөөлж байлаа. Шүүгчийг татгалзан гаргахад баримтлах журам, стандартыг нарийн тогтоох хэрэгтэй гэдэг нь тодорхой байлаа.

Эрх зүйн бус арга хэмжээ тус болж чадах болов уу? Зарим тохиолдолд давж заалдах шатны шүүхээс Сонгуулийн ёс зүйн хороог томилж байсан ба энэ хороо нь орон тооны бус, хуульчдын холбооноос санаачилсан, олон нийтийн төлөөлөл бүхий идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулдаг хороо байлаа. Энэ хороо нь нэр дэвшигчдэд сонгуулийн боловсрол олгох, шаардлагатай тохиолдолд зүй бус сонгуулийн үйл ажиллагааг зогсооход гол анхаарлаа чиглүүлж байв. Мөн тэд сонгуулийн сан бүрдүүлэх, зарцуулах ажиллагааны талаар шийдвэр гаргах, дэмжих эрхтэй байв. Үүний адилаар эрх зүйн бус бусад олон арга хэмжээ асуудлыг шийдвэрлэхэд тус болдог. Шүүгч хүн ямар байх ёстой талаар хуульчид, шүүгчид болон сургууль, олон нийтэд сурган таниулах нь онцгой ач холбогдолтой байдаг.

Эцэст нь хэлэхэд сонгуулийн аргыг яагаад томилгооны системээр сольж болохгүй гэж? Энэ аргыг 20-р зууны дунд үед (Огайод 1987 онд, Флоридад 2000 онд, Өмнөд Дакотад 2004 онд) тус тус хэрэглэж байсан боловч сонгогчид нэгэн дуугаар үүнийг зогсоохыг хүссэн төдийгүй сонгогчийн санал өгөх эрхийг зөрчихгүйн тулд даруй зогсоосон билээ.¹⁸ Томилгооны системийн нэг дутагдалтай тал нь авлигад өртөх боломжтой байдаг явдал юм. Магадгүй шүүгчийг өөрийн эрх ашгийн төлөө сонгох эсвэл мужийн захирагчийн, ерөнхийлөгчийн сонгуульд хувь нэмэр оруулсных нь төлөө томиловог аюултай.

Харин сонгуулийн хандивыг хээл хахууль гэж үзвэл их том эндүүрэл болно. Гэхдээ ардчилсан сонгуульд тодорхой хязгаар бүхий санхүүжилт байх хэрэгтэй гэж үзвэл дээрх тэнцвэртэй аргыг өргөн хэрэглэх боломжтой юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Roy Schotland, Georgetown University Law Center and National Center for State Courts, Washington, D.C., United States.
- ² Stretton v. Disciplinary Board, 944 F. 2d 137, 145 (1991) (Шүүгчид нэр дэвшигч нь бусдаас өгсөн хандивыг шууд өөрөө хүлээн авах эрхгүй бөгөөд заавал кампанит ажлын хороогоор дамжуулан авах ёстой байдаг.)
- ³ Калифорнийн Дээд шүүхийн шүүгч Otto Kaus -ийн хэлснээр энэ нь сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн асуудал гэхээсээ илүү маргаантай хэргийг шийдвэрлэх үед шүүгчийг улируулан ажиллуулах эсэх асуудал давхацдаг явдал юм.
“Таны ванн дотор матар байгааг та мартаж болохгүй. Та өөрийгөө нөлөөлөнд автаж байгаа эсэхийг мэдэхгүй гайхсаар л байх болно. Ер нь та өөрийгаа сайн мэдэхгүй шүү дээ.” Roy A. Schotland, ‘The Crocodile in the Bathtub’ California Courts Review (fall 2005).
Сонгуульд ажлын санхүүжилт ба хээл хахуулийн зааг ялгааны талаар Hon. John T. Noonan, Bribes (Berkeley: University of California Press, 1984). –аас үзэж болно.
Харамсалтай хэдий ч зайлах аргагүй үнэн бол АНУ-ын зарим шүүгч хахууль авсан нь тогтоогдсон байна. Тэдгээрийн хамгийн томоохон хэрэг бол 1930-аад сүүлээр Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшсэн Second Circuit’-ийн ахлах шүүгч Martin Manton -ий хэрэг юм. Түүнийг санал худалдаж авсан хэрэгт буруутгасан юм. Дараа тэр хорих ял эдэлсэн. (Энэ хэргийг шүүн тасалсан шүүгч Thomas E. Dewey хожим ерөнхийлөгчийн сонгуульд Бүгд найрамдах намаас хоёр удаа нэр дэвшсэн.) 1991 онд Миссиссипи мужийн Холбооны дистрикт шүүхийн шүүгч хахууль авсан хэрэгт буруутгагдан House of Representatives болон Senate –аас шийтгэл хүлээсэн юм. Түүнчлэн өөр хэд хэдэн шүүгч тун бага хэмжээний хахууль авсан хэрэгт холбогдож байжээ. U.S. v. Sutherland, 656 F. 2d 1181 (5th Cir. 1981) and U.S. v. Shenberg, 89 F. 3d 1461 (11th Cir. 1996).
- ⁴ K. L. Hall, ‘The Judiciary on Trial: State Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846–1860’, 44 Historian 337 (1983). By 1860, 21 of the 30 states elected judges.
- ⁵ Ibid
- ⁶ Ibid
- ⁷ 1986 онд Калифорнид Ерөнхий шүүгч Rose Bird болон түүний хоёр хамтран зүтгэгчийн улирах эрхийг цуцалсан бөгөөд энэ нь хамгийн их хандив бүхий сонгууль болж, нийт 15.9 сая ам. долларыг зарцуулжээ. хандивын бүхэлдээ жижиг хандивуудаас бүрдсэн байлаа. Гэвч, нэг зүйлийг тэмдэглэхэд энэ сонгууль Илинойс мужийн 1.3

сая хүн амтай дүүрэгт болсон юм.

- ⁸ St. Louis Post-Dispatch (US), 5 November 2004.
- ⁹ Avery v. State Farm Mutual Auto Ins. Co., 835 N.E. 2d 801 (Ill. 2005), 126 S. Ct. 1470 (2006).
- ¹⁰ Consol. Rail Corp. v. Wightman, 715 N.E. 2d 546 (Ohio 1999), cert. denied, 529 US 1012 (2000).
- ¹¹ Бидний бодлогоос эсрэгээр, шүүхийн сонгуулийн кампанит ажилд хуульчид бага хандив өгдөг. 2000 онд тэдний хандив ердөө 22 хувь, 2000 онд 37 хувь, 2004 онд 22 хувь, дунджаар 26 хувийг эзэлдэг. 1998 онд АВА Task force-ийн мэдээлснээр: “хандив өгөгчдийн 75 аас дээш буюу ихэнх хувийг өмгөөлөгчид эзэлдэг. Гэвч энэ хувь нь их биш хувийг л эзэлдэг.” National Institute on Money in State Politics –д байгаа баримтаас авав. www.followthemoney.org/ American Bar Association, ‘Report and Recommendations of the Task Force on Lawyers’ Political Contributions’ (1998).
- ¹² Харьцуулалтыг хялбар болгох үүднээс бүх дүнг 2004 оны долларын ханшаар илэрхийлэв. Нэр дэвшигчдийн хандивын анхны хэмжээ 2000 онд 46.1 сая, 2002 онд 29 сая ам доллар байв.
- ¹³ 2004 оны 3-р сард болсон сонгуулийн талаар Justice at Stake Campaign faircourts.org/files/ZogbyPollFactSheet.pdf; Greenberg Quilan Rosner Research & American Viewpoint, Justice At Stake Frequency Questionnaire 8 (2001) at www.gorr.com/articles/1617; Илинойс мужийн тухайд Center for State Policy and Leadership at the University of Illinois at Springfield, ‘Illinois Statewide Survey on Judicial Selection Issues’ 23 (winter 2004) at www.ilcampaign.org/issues/judicial/judicial_poll/index.asp. хаягаар тус тус үзнэ үү.
- ¹⁴ 1999 онд The ABA Model Code of Judicial Conduct –д нэмэлт өөрчлөлт орсон бөгөөд шүүхэд хэрэг нь шийдвэрлэгдэж буй хэргийн оролцогч тал, тэдгээрийн зөвлөх нь тогтоосон хязгаараас дээш хэмжээний хандив өргөвөл шүүгч уг хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаанаас татгалзан гарах ёстой гэжээ. Canon 3 (E) (1) (e)
- ¹⁵ Wall Street Journal (US), 11 September 2001.
- ¹⁶ Central Ohio Source/Daily Reporter (US), 24 July 2001.
- ¹⁷ See Michael J. Malbin and Thomas Gais, The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States (Albany: Rockefeller Institute Press, 1998).
- ¹⁸ G. Alan Tarr and Robert F. Williams, eds., State Constitutions for the 21st Century, The Judicial Branch (Albany: SUNY Press, 2006).

Оросын шүүхийн систем дэхь авлига болон улс төрийн нөлөөлөлтэй хийж буй тэмцэл

Tom Blass¹ (Том Бласс)

Өөрчлөн байгуулалтаас өмнө үед Оросын шүүх засаглал ерөнхийдөө “Коммунист намын гаргасан шийдвэрийг хууль болгон хэрэглэдэг машинаас ялгаагүй” байлаа.² 1986 оны намын 27-р их хурал дээр Михаил Горбачевын хэлснээр шүүхийн бие даасан байдлыг хангах явдал нь өөрчлөлт, шинэчлэлийн нэг чухал шинж байлаа.

Бодит байдал дээр шүүх нь сул дорой, цалин багатай шүүгч нар эдийн засгийн болон улс төрийн нөлөөнд автахдаа амархан, байсан ба Борис Ельцин, түүний

залгамжлагчид, Владимир Путин нарын хэрэгжүүлсэн өөрчлөлтийг эс тооцвол бараг өөрчлөгдөөгүй байна.

1991 оны ОХУ-ын Дээд зөвлөлийн тогтоолд зааснаар шүүх засаглалыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалаас ангид бие даасан салаа мөчир гэж үзэв. Дараагийн жил Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдан гарч шүүгч нь 3 жилийн туршилтын хугацааны дараа бүх насаараа энэ албан тушаалд ажиллах эрхтэй болжээ. Түүнчлэн шүүхийн өмнөх шатанд прокурорын гаргасан цагдан хорих шийдвэрийг хянан үзэх эрхтэй, бие даасан үйл ажиллагаатай, шүүхийн тамгын газрын албан тушаалтнуудыг томилох, үйл ажиллагааг нь зохицуулах эрх бүхий Шүүхийн зөвлөл байгуулагджээ. Ельцины захиргааны үед шүүхийн санхүүжилтийн асуудлыг Хууль зүйн яамнаас салгаж, Дээд шүүхийн шүүхийн асуудал хариуцсан газар болгон шилжүүлжээ. Ингэснээр шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусгаарласан байна.³

2000 онд Путин ерөнхийлөгч болсноор шүүх засаглалын үйл ажиллагаанд онцгой анхаарч их зүйл хийсэн байна. Тэрээр 2001 онд “*Бие даасан хараат бус шүүх нь ард түмний эрх зүйн хамгаалалт мөн төдийгүй эрүүл, шударга арсөлдөөнт эдийн засаг бий болох үндсэн суурь юм*” гэжээ. Эцэст нь хууль, шүүхэд итгэх итгэл нь төрөө дээдлэх, төрд итгэх асуудалтай салшгүй холбоотой гэж тэмдэглэжээ.⁴

2002-2006 оны хооронд Ерөнхийлөгч Путины хэрэгжүүлсэн Шүүхийг дэмжих хөтөлбөр нь шүүх системийг бүхэлд нь санхүүгийн хувьд хучирхэгжүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд шүүгчдийн цалинг нэмэгдүүлэх асуудал үүнд хамааралтай. Одоо шүүгчийн цалингийн дээд хэмжээ сард 1,100 ам. доллар байгаа ч шүүгчийн дундаж цалин 300 ам. доллар байна.⁵ Одоо хийгдэж байгаа олон ажлын нэг нь шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтэлдэг болж байгаа явдал юм.

Эдгээр шинэчлэлд олон эерэг тал байгаа хэдий ч шүүхийн хараат бус бие даасан байдалд шинэ аюул тулгарах болов. Олон улсын хуульчдийн холбоо болон *OECD, the International Commission of Jurists, and the US State Department* зэрэг байгууллагын хамтарсан судалгаанаас үзэхэд шүүгчийн хараат бус байдал бодит байдалд тэр бүр хэрэгжиж чадахгүй байна.

Шүүгчийн томилгооны асуудал

Ерөнхийлөгч Путины шинэчлэлийг бүх шүүгчид нааштайгаар хүлээж аваагүй юм. Шүүхийн мэргэжлийн хороо байгуулагдаж, шүүгчдийг томилох, огцруулах асуудлыг хариуцдаг болов. Эхэндээ энэ хороо дан шүүгч нараас бүрддэг байсан бол сүүлдээ 2001 онд, 1996 оны Үндсэн хуулийн шүүхийн хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт орсноор энэ зөвлөлийн гишүүдийн 1/3 хувийг холбооны зөвлөл (үүнийг Ерөнхийлөгч томилдог)-өөс томилогдсон хуульч мэргэжлийн хүмүүс бүрдүүлэх болсон байна. 1992 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар шүүгчийг тухайн шүүхийн асуудал хариуцсан зөвлөлийн саналыг харгалзан Ерөнхийлөгч томилдог.⁶ Мөн энэ зарчмаар хэрэг хуваарилах, шүүхийн зохион

байгуулалтын үйл ажиллагаанд хяналт тавих асуудлыг шүүхийн дарга гүйцэтгэдэг. Шүүхийн дарга нь өөрийн удирдлага дор ажиллаж буй шүүгчдийн цаашдын албан тушаал дэвших эсэхэд нөлөө үзүүлэх эрх мэдэлтэй байдаг.

Шүүхийн зөвлөлийн бүтцэд өөрчлөлт оруулах тухай 2005 оны тайланд өгүүлснээр: *“Шүүгчийг огцруулсан хэргүүдэд шүүхийн дарга болон бусад этгээдийн зүй бус нөлөөлөл их байгаа ба энэ нь олон улсын шүүхийн стандарт зарчимд харшилж байна”* гэж Олон улсын хуульчдийн холбоо үзсэн байна.

Олон улсын хуульчдийн холбоо энэ тухай хэд хэдэн жишээ баримт дэлгэж тавьсан байна. 2004 оны 12-р сард шүүхийн мэргэжлийн зөвлөлийн шийдвэрээр шүүгч Александр Мелиховыг албан тушаалаас нь огцруулсан ба гол шалтгаан нь Москва хотын шүүхийн даргын шийдвэрийг биелүүлэхээс татгалзсан явдал байлаа. Шүүхийн дарга түүнд илүү хатуу шийтгэл ногдуулж, хэрэгт шалгагдаж байгаа шүүгдэгчийг цагдан хорихоос суллах хүсэлтийг хүлээж авахгүй байхыг даалгасан байна. Олон улсын хуульчдийн холбоо түүнийг үндэслэлгүйгээр огцорсон гэж үзсэний дээр түүний “шийдвэр төгс” зан чанарыг ихэд үнэлсэн байна.

Бас нэг сүүлийн үеийн хэрэг шүүхийн даргын нөлөөг улам тод харуулсан юм. 2003 оны 5-р сард Москва хотын шүүхийн шүүгч Ольга Кудешкина албан тушаалаасаа огцорсон байна. Түүнийг огцруулах болсон шалтгаан нь шүүхийг үл хүндэтгэж, шүүх танхимын журмыг зөрчсөн явдал гэжээ. Дараа нь шүүгч энэ тухай Дотоод хэргийн яаманд гомдол гаргаж, прокурорын дарамт шахалтаар шүүхийн дарга түүнийг огцруулсан гэж мэдүүлжээ.

2005 оны 3-р сард Ерөнхийлөгч Путинд Кудешкинагаас нэгэн захиа иржээ. Тэрээр захиандаа Москва дахь шүүх хүний эрх, эрх чөлөөг ихээхэн хэмжээгээр зөрчиж, Орос улсын хууль тогтоомж төдийгүй олон улсын эрх зүйн журмыг биелүүлдэггүй гээд, шүүхийн даргаар Путины захиргаан дахь тодорхой албан тушаалтнуудаас өөрсдийг нь дэмжсэний хариуд томилогдсон хүмүүс байдаг гэдэгт итгэх бүрэн үндэстэй гэжээ.⁷

Авлигын цар хүрээ

Хэдийгээр Кудешкинагийн нэхэмжлэлийг нотлох хэцүү ч түүний захиа шүүхэд итгэх олон түмний итгэл ямар сул байгааг харуулсан юм. Оросын мэргэжилтэн шинжээчдийн INDEM байгууллагаас хийсэн судалгаагаар Оросын шүүхэд *“үнэнийг олоход зарцуулах төлбөрийн хэмжээ”*-г судалж гаргажээ. 9,570 рубль (358 ам доллар) энэ тоо 2001 оны байдлаар мөн л 13,964 рубль байна.⁸

ОХУ-ын өөр нэг судалгаагаар судалгаанд хамрагсдын 70 гаруй хувь нь *шүүхээр хэргээ шийдвэрлүүлэх нь хэтэрхий их чирэгдэлтэй* гэж үзсэн бол 78.6 хувь нь *шүүхэд хандсанаар үнэнийг олно гэж итгэдэггүй учир шүүхээр хэргээ шийдвэрлүүлдэггүй* гэжээ.⁹ Энэ байгууллагын тооцоолсноор жилд 3 тэрбум ам. долларын хээл хахууль өгч байгаагаас 210 сая ам. долларыг шүүхийн хээл хахуульд төлдөг байна.¹⁰

Шүүхийн ахлах ажилтнууд хээл хахуулийн хэрэгт их сэрдэгддэг.¹¹ “Механизм өөрөө авлигыг бий болгож, цаашид ч үргэлжлэх боломжийг бүрдүүлж байгаа тул дийлэнх шүүгчид өөрсдийгөө авлигаас ангижруулснаар хээл хахуулийн ул мөр шүүхийн системд бүрэн арилна гэж үзэх нь эндүүрэл юм” гэж Арбитрын дээд шүүхийн тэргүүн асан Веньямин Яковлев хэлсэн байдаг. Известия сонинд өгсөн ярилцлагадаа, Үндсэн хуулийн шүүхийн дарга Валерий Зоркин “Шүүхийн авлига нь Оросын авлигын нэг томоохон талбар болжээ” гэдгийг шууд хүлээн зөвшөөрсөн байна.¹²

Оросын хуульчдын дунд “Оросын шүүхийн авлига нь улам газар авсаар шүүхийн зохион байгуулалтын хэв загвар¹³-ын дагуу Москвагаас бусад зүгт тархаж байдаг” гэсэн шог яриа бий.

Эрх зүй судлаач Этан Бургерийн хэлснээр “Шүүхэд заргалдаж буй талуудын эд хөрөнгийн эрс ялгаатай байдал нь авлига гарах боломжийг бүрдүүлдэг”¹⁴ бөгөөд анхан шатны шүүхэд авлига өгөх явдал харьцангуй их байдаг ба энэ нь нэг шүүгчид хээл хахууль өгөх нь гомдлын шүүхийн эсвэл арбитрын дээд шүүхийн бүрэлдэхүүнд хээл хахууль өгөхөөс амархан байдагтай холбоотой гэжээ. Шүүгчийн хууль ёсны үйл ажиллагаа нь дор дурьдсан хоёр хэлбэрийн нэгээр өөрчлөгддөг: нэгд, шүүгч хэргийг итгэл үнэмшлээрээ шийдвэрлэх хэдий ч шийдвэрээ гаргахаасаа өмнө хээл хахууль нэхдэг, хоёрт, эсвэл ердөө л хамгийн өндөр үнэ хэлсэн талд ашигтайгаар шийдвэрлэдэг.

Зөвлөмж

Одоо ОХУ-ын шүүхийн өмнө тулгамдаад байгаа асуудал бол хэрэгжүүлээд эхэлчихсэн өөрчлөлтүүд дээрээ тулгуурлан ард түмний нэгэнт алдагдсан шүүхэд итгэх итгэлийг шүүхийн бүх шатанд дахин олж авах явдал бөгөөд энэ хүрээнд бүтцийн болон үйл ажиллагааны өөрчлөлтөөс гадна олон зүйлийг хийхийг шаардаж байна.

Шүүхийн салбарт зориулсан сайн хууль болох “гласность”-ийн үүрийн гэгээнээс эхлэн шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг хангах асуудал дахин анхаарал татаж эхэлсэн юм. Зөвлөлийн гишүүнчлэлийн өөрчлөлтийг эс тооцвол шүүхийн мэргэжлийн зөвлөл өөрийгөө удирдах шинж чанараа хадгалж чадсан байна. Шүүгчийн болон шүүхийн ажилтнуудын цалин барууны орны болон ОХУ-ын хувийн хэвшлийн ажилтнуудын цалинтай харьцуулахад доогуур байгаа хэдий ч сүүлийн 15 жилийн дотор эрс нэмэгдсэн. Оросын дотоодын болон гадны иргэний нийгмийн бүлгүүд (ТИ) шүүхийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгахыг уриалсаар байна.

Оросын шүүхүүд шударга, нээлттэй, ил тод байхад шаардагдах бүх бололцоог өөртөө агуулсан байдаг. Энэ шинж чанарыг нь улам дэмжиж, бататгах хэрэгтэй. Оросын шүүхүүдийн шударга, нээлттэй, ил тод байдлыг улам бататгахын тулд дор дурьдсан зургаан зөвлөмжийг өгч байна. Үүнд:

- Төрөөс шүүхийн мэргэжлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дэх шүүгчдийн тоог багасгахгүй байх,
- Шүүгчийн цалингийн хэмжээг тогтмол анхааран үзэж, хувийн хэвшлийнхээс эрс доогуур болохоос сэргийлэх, ингэснээр хээл хахууль авах явдлыг бууруулж, сайн шүүгчийг алдахгүй байх боломж бүрдэнэ
- Шүүхийн шийдвэрийг хэвлэн нийтлэх ажлыг өргөжүүлэх, эрчимжүүлэх, шийдвэрийн хууль зүйн үндэслэл, хэргийн онцлог, ногдуулсан шийтгэл, нэхэмжлэлийг хангасан байдал зэргийг тайлбарлан таниулах
- Шүүхийн гүйцэтгэх үүрэг, шүүхийн тухай мэдээлэл, шүүхийн хэтийн төлөвийн талаар орон нутгийн болон үндэсний хэмжээнд сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах
- Хээл хахууль авсан шүүгч, шүүхийн ажилтанд хүлээлгэж буй шийтгэлийн асуудлыг эргэн харж шинэчлэх
- Шүүгчид хэрэг хуваарилахдаа аль нэг талын эрх ашгийг үл харгалзах үүднээс тохиолдлын журмаар хуваарилах хэрэгтэй юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Tom Blass, чөлөөт сэтгүүлч, Foreign Policy Centre ийн зөвлөх, London, United Kingdom.
- ² F. Feldbrugge, *Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law* (The Hague; Martinus Nijhoff, 1993).
- ³ International Bar Association, 'Striving for Judicial Independence: A Report into Proposed Changes to the Judiciary in Russia' (London: IBA, 2005). Available at www.ibanet.org/iba/article.cfm?article51
- ⁴ Speech by President Vladimir Putin on 9 July 2001 at a meeting with the World Bank President James D. Wolfensohn and the participants of the Global Justice Conference, St Petersburg, 8–12 July 2001. Available at www.in.mid.ru/bl.nsf/0/77628302b16249ee43256a86002b3d89?OpenDocument
- ⁵ IBA (2005), op. cit., and interviews with lawyers.
- ⁶ IBA (2005), op. cit.
- ⁷ www.khodorkovskytrial.com/pdfs/Kudeshkina_3-17-2005.pdf
- ⁸ www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm
- ⁹ Cited in Mikhail Krasnov, 'Is the "Concept of Judicial Reform" Timely?' in *East European Constitutional Review* 94 (winter/spring 2002). See also www.indem.ru
- ¹⁰ www.indem.ru
- ¹¹ European Bank of Reconstruction and Development Law in Transition Report 2005, available at www.ebrd.com/
- ¹² www.ipsnews.net/interna.asp?idnews26088

¹³ Арбитрын шүүх нь анхан шатны шүүх, давж заалдах шатны шүүх, холбооны арбитрын тойргийн шүүх ба Абитрын Дээд шүүхээс бүрддэг.

¹⁴ Ethan S. Burger, 'Corruption in the Russian Arbitrazh Courts: Will There Be Significant Progress in the Near Term?', *International Lawyer*, 38:1 (spring 2004).

Зимбабве дахь авлигач шүүгчид ба газар өмчлөх эрх

*Gugulethu Moyo*¹ (Гугулету Моёо)

Сүүлийн 5 жилийн турш Зимбабве улсын шүүхийн хараат бус бие даасан байдлын асуудал анхаарлын төвд байж, энэ талаар олон судалгаа хийгдсэн бөгөөд тэдгээр судалгаанаас энэ орны шүүх хараат бус бие даасан байдлаа нэгэнт алдсан төдийгүй нэг талын эрх ашгийн төлөө шийдвэрээ гаргадаг гэсэн ерөнхий үр дүн гарчээ.²

1990 оны сүүл үе хүртэл Зимбабве Улсын Дээд шүүх олон улсын тавцанд хүний эрхийг хамгаалж чаддаг хараат бус шүүх гэж үнэлэгддэг байлаа. Энэ үед хүний эрхийн асуудал нь иргэдийн иргэний болон улс төрийн эрхийг хамгаалахад чиглэдэг байлаа. Мөн давж заалдах шатны шүүх ч бас хүний үндсэн эрхийг сайн хамгаалдаг хэмээн үнэлэгддэг байсан юм.

2000 оны эхээр засгийн газар нь өөрсдийн эрх ашгийг хамгаалагч этгээдүүдээр хараат бус шүүгчдийг сольсон байна. Шинээр томилогдсон шүүх хүний үндсэн эрхийг хамгаалж чадахаа нэгэнт больсон юм. Фермийн газрыг хэд хэдэн шүүгчид өгсөн явдал нь шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг бүрэн унагаж, шүүхийг гүйцэтгэх засаглалаас хараат болгосоноор шүүхийн авлига газар авч эхэлжээ. 2000 онд хэрэгжүүлсэн газрын шинэчлэлийн хөтөлбөрийн удааширч буй үйл явцыг хурдасгах засгийн газрын бодлогоос шалтгаалж Зимбабве дахь шүүхийн хараат бус бие даасан байдал унасан гэж үздэг.³

Газрыг аль болох тэгш байдлаар хуваарилах асуудал Зимбабве улсын өмнө тулгамдсан хамгийн хэцүү асуудал байв. 1980 онд хар арьстай хүмүүсийн засаглалын үед 6,000 орчим цагаан арьстнууд, фермерүүд хамгийн үржил шимтэй нутгийн 40 хувийг эзэмшиж, 7 сая хар арьстнууд хамгийн хуурай, нийтийн эзэмшлийн газар төвлөрөн амьдарч байв. Олонхи засгийн эрхийг барьж байсан эхний 10 жилд засгийн газар олон бэрхшээлтэй тулгарсан юм. Жишээлбэл, энэ үед Үндсэн хууль болон хууль тогтоомж хэт явцуу, хатуу чанга байсан бөгөөд газрыг эзнээс нь худалдан авахын тулд төлбөрийг богино хугацаанд хийх ёстой байсан ба хэрэв газрын эзэн хүсвэл гадаад худалдааны хэлбэрийг ашиглаж болох байв. Энэ бүхэн нь газрыг ухаалгаар хуваах ажлыг их хүндрүүлсэн юм. Хожим Үндсэн хуулийн энэ хязгаарлалтыг өөрчилсөн ч засгийн газар асуудлыг зөв шийдвэрлэх бодлого боловсруулж чадаагүй байна. Түүнчлэн олон улсын санхүүгийн дэмжлэгийг ч зөв ашиглаж чадаагүй юм.

1990 оны сүүлээр Зимбабвегийн эдийн засаг уналтанд орж, улмаар эрх баригч Zimbabwe African National Union Patriotic Front (ZANU PF) нам эрх мэдлээ алдах аюулд оржээ. Шинэ нам Movement for Democratic Change (MDC) олны

дэмжлэг авах болсон байна. Энэ аюулаас зайлахын тулд ZANU PF нам газрын хүслэн босон фермерүүдийг газрын шинэчлэлийн хурдавчилсан хөтөлбөрт татан оруулжээ. 2000 оны 2-р сарын сүүлээр өөрсдийгөө Зимбабвегийн чөлөөлөх тэмцэгчид гэж нэрлэсэн ZANU PF зэвсэгт арми цагаан арьст фермерүүдийн газрыг булаан авчээ.

Энэ гэнэтийн булаан эзлэлт нь ядуу фермерүүдийн хийсэн гэнэтийн үйлдэл байсангүй. Харин засгийн газар үүнийг хүсч байсан нь олон баримтаар нотлогддог.⁴ Энэ бол эрх баригч намын зохион байгуулсан ажил байлаа. Тэмцэгчид хууль зөрчин, фермерүүд, фермийн ажилчид, MDC-г дэмжигчдийн эрхийг зөрчиж, гэмт хэрэг үйлдэж байлаа. Үүнээс болж мянга мянган ажилчид фермээ орхин гуйланчлалд орсон юм. Тэмцэгчид эзэлсэн газар нутгаа дараагийн дайралтад ашиглан эсрэг намыг дэмжигчид рүү халдаж байлаа. Цагаан арьст фермерүүдийг хөөн явуулсны дараа ч засгийн газрыг авлигын хэрэгт буруутгасаар байлаа.⁵ Учир нь үржил шимтэй газрыг ядуу фермерүүдэд бус засгийн газрын өндөр албан тушаалтнууд, намын гишүүдэд өгсөн байна. Тэр бүү хэл нэг хүнд хэд хэдэн газар өгсөн байна.⁶

Газраа алдсан фермерүүд Дээд шүүхэд хандсан ба энэ бүх үйлдлийг Дээд шүүх хууль бус гэж үзжээ. Харин засгийн газар үүнийг цөөнхийн эрх ашгийг хаацайлсан үйлдэл гэж тайлбарласан бөгөөд цагаан арьст шүүгчдийн эсрэг ажиллагаа явуулж эхэлжээ. Ерөнхийлөгч Роберт Мугабе болон зарим сайдууд тэдгээрийн дотор хууль зүйн сайд Патрик Шинамаса нар шүүгчдийг буруушаан, *Родезийн үеийн үзэгдэл* гэж нэрлээд засгийн газраас хэрэгжүүлж буй газрын шинэчлэлийн бодлогыг эсэргүүцсэн гэж үзжээ. Тэмцэгчид Дээд шүүхийн байранд дайран орж “шүүгчдийг ал” хэмээн орилж, шүүгчдийн амь насанд заналхийлж байлаа.⁷ 2001 оны эхээр ерөнхий шүүгч Рой Губбайг албан тушаалаас нь хүчээр огцруулав.⁸ Дарамт шахалтын улмаас Дээд шүүхийн хоёр ч шүүгч огцров. 2001 онд байдал улам ширүүсч, давж заалдах шатны сүүлчийн цагаан арьст шүүгч огцров. Дараа нь Чатикобо, Чинхенго Девиитти нарын хар арьст шүүгчид огцров. Давж заалдах шатны шүүхийн нэг шүүгч Годфрей Чидясику засгийн газрын талд орж, ерөнхий шүүгч болон дээд шүүхийг фермерүүдийн хэргийг өөрсдийн талд ашигтайгаар шийдвэрлэсэн гэж буруутгав.⁹ Гэтэл 1996 онд Дээд шүүх шийдвэрээ худалдааны фэрмерүүдийн эсрэг гаргасан тул энэ нь огт үндэслэлгүй зүйл байлаа.¹⁰

Засгийн газраас Дээд шүүхийн эсрэг дайн зарлах болсон шалтгаан нь 2000 оны шүүхийн шийдвэр байв. Уг шийдвэрт шинэ хөтөлбөр гаргах хүртэл газар хураан авах ажлыг зогсоож, эрх зүйт ёсыг сэргээхийг засгийн газраас шаардсан байна. Урьд нь мөн давж заалдах шатны хоёр хар арьст шүүгч газар хураан авах ажлыг хууль бус гэж үзэж байжээ. Засгийн газар ч энэ шийдвэрийг зөвшөөрч байсан юм. 2000 онд Дээд шүүх, засгийн газраас Үндсэн хууль зөрчсөн шийдвэрээ зогсоохыг шаардаж, учруулсан хохирлыг арилгах 6 сарын үүрэг өгч байсан байна.¹¹ Шүүх “*газрын шинэчлэлийн асуудал нь улс орны ирээдүйн хөгжил цэцэглэлт, энх амгалан байдалд чухал байр суурьтайг бүрэн ойлгож дэмжиж байсан хэдий ч үүнийг хууль бус аргаар, зохион байгуулалтгүй, эмх замбараагүй, улс төржсөн, хүч хэрэглэсэн байдлаар хийхийг зөвшөөрөх боломжгүй*” гэж үзжээ.¹² Зөрчлийг намжаах гэж хэлсэн

энэ үг засгийн газрыг бүр ч уурлуулав. Засгийн газар шүүх бүрэлдэхүүнийг өөрчилж, өөрийн газрын луйварыг зөвтгөх хүмүүсээр шүүхийг солих болов.

Удалгүй Губбайг огцруулж, засгийн газар Годфрей Чидясикуг ерөнхий шүүгчээр томилж, Дээд шүүхийн зарим шүүгчдийг өөрчлөв. Чидясикуг томилох асуудал маргаан тарьж байв.¹³ 2001 оны 9-р сард Commercial Farmers Union (CFU) -аас газрын шинэ хэргийн талаар гаргасан нэхэмжлэлийг ерөнхий шүүгч хэрэгсэхгүй болгов. Тэрээр урьд нь засгийн газрын хэрэгжүүлж буй газрын бодлогыг дэмжиж байсан төдийгүй түүний эрх баригч намтай ойр байдал нь хэргийг хэлэлцэхээс өөрийгөө татгалзан гарах үндэслэл болж байсан ч үүнийг тоосонгүй. Тэр шинээр томилогдсон 3 шүүгчийн хамтаар засгийн газар нь Дээд шүүхээс өгсөн шийдвэрийг биелүүлж, Үндсэн хуульд нийцсэн газрын бодлогыг хэрэгжүүлж байгаа гэж үзжээ.¹⁴ Ингэхдээ CFU-ээс гаргасан эрх зүйт ёс алдагдаж, фермерүүд хууль бус үйл ажиллагааны улмаас үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж чадахгүй байгааг нотолсон баримтыг үл үгүйсгэсэн юм.

Энэ хэрэг дээр Губбайгаар ахлуулсан шүүх бүрэлдэхүүнээс шүүгч Ахмед Ибрахим ганцаараа шүүх бүрэлдэхүүний шийдвэртэй санал нийлэхгүй байгаагаа илэрхийлж, засгийн газар шүүхээс өгсөн үүргийг биелүүлж чадахгүй байгаа ба фермерүүдийн эрхийг зөрчихгүй байх үүргээ биелүүлж чадаагүй гэж үзжээ.¹⁵ Засгийн газрын шийдвэр нь газар эзэмшигчдийн нөхөн төлбөр авах эрхийг зөрчсөн, хувийн эд хөрөнгөд үндэслэлгүйгээр халдсан, Үндсэн хуульд нийцээгүй үйлдэл байгаад зогсохгүй газар эзэмшигчдийн чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэж эрх ашгаа хамгаалах эрхийг үгүйсгэсэн юм. Мөн тэр шүүхийн энэ шийдвэр нь улстөржсөн, эрх зүйн үндэслэлгүй шийдвэр болсон гэжээ. Шинээр байгуулагдсан Дээд шүүхийн газрын хөтөлбөрийн талаар гаргасан хэд хэдэн шийдвэр нь маргаантай төдийгүй хураан авсан газрын үнэд төлөх төлбөрийн дээд хэмжээг хүртэл тогтоожээ.¹⁶

Дээд шүүхийн шүүгчдийн нэгээс бусад нь бүгд 2001 онд газрын бодлого хэрэгжиж эхэлснээс хойш шүүгчээр томилогдсон байв. Ерөнхий шүүгч Чидясику болон бусад шинээр томилогдсон шүүгч нарт хураан авсан газраас хуваарилан өгсөн болох нь хожим илэрсэн юм.¹⁷ Газрыг хураан авах хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд шүүгчдэд газар өгсөнд эргэлзэх зүйл байсангүй. Түүгээр зогсохгүй хоёр шүүгч Бенъямин Хлашвайо, Тендай Чинэмбири Буну нар өөрсдөө бусдын газрыг булаан авсан баримт байдаг.¹⁸ Өөр олон баримтаар шүүгч нар хэрхэн эд баялагын төлөө үүргээ зөрчсөн тухай баримт цөөнгүй илэрсээр байлаа. 2006 онд Zimbabwe Lawyers for Human Rights ТББ-ын гүйцэтгэх захирал Арнольд Цунгагийн хэлснээр шүүхийн олон албан тушаалтан тэдэнтэй байгуулсан хөдөлмөрийн гэрээнд заагаагүй байсан ч газар авсан бөгөөд үүнийг гагцхүү улс төрийн хүчний шийдвэрээр олгосон байна. Нэгэнт шүүгчид ядуугийн улмаас газар эзэмших эрх олгох саналыг хүлээн зөвшөөрч байгаа нь тэд өөрсдийн хараат бус бие даасан байдлаасаа ухарсан хэрэг юм.¹⁹

Засгийн газар болон ZANU PF намын хууль бус нөлөөг эсэргүүцэж, шүүгчийн тангарагтаа үнэнч байсан шүүгчид сүрдүүлэг, дарамт шахалтанд өртөж байлаа.²⁰

2002 ны 8-р сард Чипингегийн доод шатны шүүгч Волтер Чикванхаг МДС–ийн албан тушаалтнуудыг барьж хорих хэрэгтэй гэсэн засгийн газрын шаардлагыг зөвшөөрөөгүйн төлөө хэсэг тэмцэгчид шүүх хурлаас чирч гарган эрх чөлөөнд нь халдсан байна. Энэ үед цагдаагийнхан ойр байсан ч туслаагүй юм. Өөр хэд хэдэн шүүхийн ажилтнууд ийм халдлагад өртсөн ба нэг хүн эмнэлэгт хүргэгджээ.²¹ 2003 оны 12-р сард захиргааны хэргийн шүүгч Майкл Мажуру хууль зүйн сайд Патрик Чинамасатай Associated Newspapers of Zimbabwe (ANZ), буюу Зимбабвегийн цорын ганц чөлөөт хэвлэл болон засгийн газрын хооронд үүссэн хэргийн талаар ширүүн маргалдсаны дараа албан тушаалаасаа огцорч нутгаа орхисон байна. Хожим Мажуру хэлэхдээ “хууль зүйн сайд Чинамаса засгийн газрын талд шийдвэрээ гаргавал газар өгнө гэж амласан” гэж мэдүүлжээ.²²

Газраа алдсан фермерүүд тэмцлээ үргэлжлүүлсээр захиргааны хэргийн шүүхэд хандсан байна. Энэ удаа тэд энэ үйл ажиллагааны техник ажиллагааны талаар гомдол гаргасан юм. Харин 2005 онд засгийн газар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хураан авсан бүх газрыг төрийн өмч төдийгүй ямар ч зорилгоор энэ газрыг дахин хуваарилж болно, ингэж хураан авсан газрын талаар гомдол гаргах эрхгүй, харин гагцхүү нөхөн төлбөрийн хэмжээний талаар гомдол гаргаж болно гэсэн заалт оруулжээ.

Эрх зүйт төрийн мөн чанарыг хамгаалж чадаагүй шүүхийн үйл ажиллагаа нь энэ оронд өмчлөх эрх ямар ч хамгаалалтгүй болсныг харуулаад зогсохгүй эрх зүйт төрийн уналтыг улам бүр ихэсгэхэд хүргэсэн байна. Засгийн газрын болон намын эрх баригчдын газар булаан эзлэх ажиллагаа улам бүр гаарч байна. Зимбабве улс дэлхий дээр хамгийн хурдан доройтож буй эдийн засагтай улс орон гэгдэж байгаа ба эдийн засагчид үүний гол шалтгааныг эд хөрөнгийн эрх зөрчигдсөнтэй холбон тайлбарладаг.²³

Харин Зимбабве улсын засгийн газар үүнийг барууны орнуудын хориг арга хэмжээнээс болсон гэж тайлбарладаг. Гэтэл тэдгээр хориг арга хэмжээ нь эдийн засгийн хориг огт биш бөгөөд засгийн газрын албан тушаалтнуудын гадагш явах эрх, гадаадад данс нээх эрхийг хязгаарлахад чиглэдэг байна.

Шүүхийн үйл ажиллагаа алдаатай байгаа нь дан ганц газрын асуудал дээр илрээд зогсохгүй хүний үндсэн эрхийг хангаж чадахгүй байгаа явдал юм. Улам бүр нэмэгдэж байгаа шүүмжлэлийг үл харгалзан шүүх шийдвэрээ ялангуяа чухал ач холбогдолтой хэргүүд, сонгуулийн хэргүүд дээр төрд ашигтайгаар шийдвэрлэж байна. Олон хэрэг шийдвэрлэсэн байдлаас харахад Дээд шүүх Үндсэн хууль зөрчсөн засгийн газрыг хаацайлж, хууль бус байсан ч шийдвэрээ түүний талд гаргасаар байна. Цөөхөн зүйлийг эс тооцвол шүүх нь хүний үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх, эвлэлдэн нэгдэх, сонгуульд шударгаар оролцох эрхүүдийг зөрчиж буй гүйцэтгэх засаглалтай нягт холбогдсон байна.²⁴

Ишлэлийн тайлбар

¹ Gugulethu Moyo, International Bar Association, London, United Kingdom.

² www.un.org/News/briefings/docs/2003/db021903.doc.htm. See also Justice in Zimbabwe,

- a report by the Legal Resources Foundation, Zimbabwe, September 2002, www.hrforumzim.com ; and Karla Saller, *The Judicial Institution in Zimbabwe* (Cape Town: Siber Ink, 2004).
- ³ Arnold Tsunga, 'The Legal Profession and the Judiciary as Human Rights Defenders in Zimbabwe: Separation or Consolidation of Powers on the Part of the State?', Zimbabwe Lawyers for Human Rights (unpublished, 2003); and *The Independent* (Zimbabwe), 7 April 2004.
- ⁴ *Politically Motivated Violence in Zimbabwe 2000–2001: A Report on the Campaign of Political Repression Conducted by the Zimbabwean Government under the Guise of Carrying out Land Reform*, Zimbabwe Human Rights NGO Forum, August 2001, www.hrforumzim.com
- ⁵ ТИ ийн гаргасан судалгаагаар Зимбабве улс авлигын түвшингээр 2006 онд дэлхийн 159 орноос 107-рт оржээ. Зимбабве улсын Хадгаламжийн банкны тэргүүний хэлснээр авлига энэ орныг инфлиацаас илүү ихээр доройтуулж байгаа гол дайсан бөгөөд эдийн засгийн хөгжлийг сулруулж байна. *News 24* (South Africa), 28 February 2006.
- ⁶ 'Second Report of Parliament of Zimbabwe Portfolio Committee on Lands, Agriculture Water Development Rural Resources and Resettlement', December 2004, www.parlzim.gov.zw/Whats_new/Order_paper/december2004/20december2004.htm.
- ⁷ *Justice in Zimbabwe* (2002), op. cit.
- ⁸ 'Report Highlighting the Critical Situation Faced by Judges and Lawyers in Zimbabwe', International Bar Association, April 2001. Available at www.ibanet.org/humanrights/Zim.cfm.
- ⁹ *Justice in Zimbabwe* (2002), op. cit.
- ¹⁰ *Davies & Ors v Minister of Lands and Agriculture & Water Development* 1996 (1) ZLR 81 (S).
- ¹¹ *Commercial Farmers Union v Minister of Lands & Ors* 2000 (2) ZLR 469 (S).
- ¹² *Ibid.*
- ¹³ *Financial Gazette* (Zimbabwe), 25 January 2001.
- ¹⁴ *Minister of Lands, Agriculture and Rural Resettlement & Ors v Commercial Farmers Union* 2001 (2) ZLR 457 (S)
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ *Quinnell v Minister of Lands and Rural Resettlement* S-47-2004.
- ¹⁷ *Justice for Agriculture NGO*, -ын гаргасан судалгаагаар шүүгч Chidyausiku -д Estes Park, in the rich Mazoe/Concession газар томоохон эдлэн өгсөн байна. www.zimbabwesituation.com/VIP_farm_allocations.pdf
- ¹⁸ *Daily Telegraph* (UK), 17 June 2003.
- ¹⁹ Tsunga (2004), op. cit.
- ²⁰ *The State of Justice in Zimbabwe*, report of the General Council of the Bar, December 2004. Available at www.barcouncil.co.uk
- ²¹ *Daily News* (Zimbabwe), 17 August 2002.
- ²² www.zic.com.au/updates/2004/27july2004.htm
- ²³ Craig Richardson, *Property Rights, Land Reforms and the Architecture of Capitalism* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 2006); and *Zimbabwe Independent* (Zimbabwe) 5 August 2005.

- ²⁴ Жишээлбэл: Associated Newspapers of Zimbabwe Pvt Ltd v Minister of State in the President's Office and Ors S-20-2003, хэрэг дээр Дээд шүүх чөлөөт хэвлэл, сэтгүүлчдийн эрхийг зөрчин, хууль бус хяналт тогтоох зорилго бүхий хууль батлан гаргах гэсэн засгийн газрын үйлдлийг хаацайлсан ба Зимбабве дахь цорын ганц чөлөөт хэвлэлийг хаах замыг тавьсан юм. Tsvangirai v Registrar-General of Elections & Others S-20-2002, Morgan Tsvangirai, хэрэг дээр – сөрөг хүчний тэргүүн Morgan Tsvangirai ерөнхийлөгчийн сонгуульд ерөнхийлөгч Мугабе гийн эсрэг өрсөлдөх гэтэл сонгуулийн өмнөхөн сонгуулийн хуульд хууль бусаар өөрчлөлт оруулсан тул Morgan Tsvangirai үүнийг эсэргүүцэж шүүхэд хандахад шүүх асуудлыг шийдвэрлэхээс зайлсхийх үүднээс Tsvangirai –г ийм нэхэмжлэл гаргах эрхгүй гэжээ.

3 Шүүгчдийн хариуцлага болон өрсөлдөх чадвар

Шүүх гадны нөлөөнөөс ялангуяа улс төрийн болон эдийн засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчдээс хараат бус байх шаардлагатай байдаг. Гэвч “шүүхийн хараат бус байдал” гэдэг нь шүүгчид болон шүүхийн албан тушаалтнууд өөрсдийн хүсэл, зоргоор авирлах эрхтэй гэсэн үг биш юм. Нарийндаа бол шүүхийн хараат бус байдал нь шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлд үндэслэгдэн бий болдог бөгөөд үүнийг хадгалж байхын тулд шүүгчид ёс зүйн хамгийн өндөр стандартыг баримталж байх ёстой. Энэ бүлэгт шүүхийн ёс зүйн хамгаалалт болж байдаг хариуцлагын механизмуудын талаар голлон өгүүлэх болно. Грег Майне шүүхийн хариуцлагын асуудлыг бодитоор хөндөж чадаагүй олон улсын нийгэмлэгийн үйл ажиллагааны доголдол, алдааг олж харсан ба дээрх доголдлыг нөхөх оролдлого болгон үндэсний болон олон улсын хэд хэдэн төрлийн түүний дотор Шүүхийн ёс зүйн Банглорын Зарчмууд гэх мэт тэмдэглүүштэй санаачлагуудыг тоймлон гаргажээ. Емилио Карденас ба Хектор Чэйр нар Латин Америк дахь шүүхийн сахилгын асуудлыг хөндөж, ажилдаа тэнцэхгүй, авлигад автагдсан шүүгч нартай хэн хариуцлага тооцвол зохилтой тухай асуултыг гаргаж тавьжээ. Хэрэв шүүх гадны этгээдээс шууд хамаардаг бол тэнд шүүхийн хараат бус байдлыг дордуулах аюул оршиж байдаг. Хэрэв шүүх хариуцлагын дотоод механизм бий болгон боловсруулбал, энэ нь тэрхүү өөрөө өөрийгөө хянах ажиллагааны ил тод байдал болон хууль ёсны эсэх тухай маргаантай асуудал үүсгэх болно.

Энд шүүгчдийн сургалт болон мэргэшлийн байдал, эдгээрийн шүүхийн ёс зүй, бие даасан байдалд үзүүлэх нөлөөллийн тухай хоёр өгүүлэл багтсан. Винсент Янг болон Линда Ерикс нар Азийн орнуудын шүүх засаглал дахь авлигын асуудлыг авч үзэж, улмаар шүүгчдийн боловсрол, цалин болон албан тушаал ахих тогтолцоо тэдний ёс зүйд хэрхэн сөргөөр нөлөөлдөг талаар тайлбарласан байна. Карло Гуарниери Европын эх газрын эрх зүйн системтэй гурван (Герман, Франц, Итали) орны шүүхийн систем дэх албан тушаалтны томилгоо болон сургалтын системд дүн шинжилгээ хийсэн төдийгүй эдгээрийн шүүхийн бие даасан байдал, ёс зүйн төлөвшилийн хандлагыг харьцуулжээ. Эцэст нь Зора Ледергербер, Гретта Феннер, Марк Пиет нар үр нөлөөгүй, сул дорой үндэсний шүүхийн хариуцлагын механизмуудын олон улсын эрх зүйн системд үзүүлж буй дам нөлөөний талаар, ялангуяа онцлууштай нь хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах, нөхөн төлөх асуудлыг зохицуулсан Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн зүйл заалтуудыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх талаарх асуудлыг хөнджээ.

Шүүхийн ёс зүй: Хариуцлагын цоорхой ба Банглорын зарчмууд

Greg Maune¹(Грег Майне)

Олон улсын нилээд хэдэн стандартуудад шүүхийн процессыг гадны нөлөөнөөс ангижруулах замаар шүүхийн хараат бус байдлыг баталгаатай хангахыг зорьсон байдаг (2 дахь хэсгээс харна уу).² Гэвч ямар нэгэн гадны нөлөөнөөс биш харин шүүхийн өөрийнх нь чадваргүй байдлаас болж хараат бус байдал нь доройтох

үед тохиолдох асуудлуудыг хэрхэн шийдвэрлэх вэ? Саяхныг болтол засгийн газар хоорондын түвшинд дээр дурьдсан асуудлыг системтэйгээр шийдвэрлэж чадахгүй, мэдэгдхүйц алдаа гардаг байлаа.

Энэхүү алдааны шалтгаан нь шүүхийн хараат бус байдлын талаарх дийлэнх олон улсын стандарт (хэм хэмжээ) —ууд нь нэг талаас олон улсын хэмжээнд шүүхийн хараат бус байдлын зарчмуудыг дэмжих боловч нөгөөтэйгүүр түүнийг огт дагаж мөрдөхгүй байгаа бодит байдал хоёрын хоорондын тодорхой зөрөлдөөний хэмжээнд боловсруулагдаж ирсэн явдал байсан. Төрийн зүгээс шүүхийн хараат бус байдлыг доройтуулах явдал ялангуяа ардчилсан бус тогтолцоотой орнуудын хувьд хэвийн үзэгдэл байсан бөгөөд энэ нь хүний эрхийг хангах болон хуулийг дээдлэх ажлын эрч хүчийг бууруулах нь мэдээж юм. Шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах асуудалд: төр нь шүүхийн хариуцлагын асуудлаас илүүтэйгээр авлигатай тэмцэх болон хуулийг дээдлэх, хувь хүний эрхийг баталгаажуулах зэрэг өөрийн хамгийн гол үүрэгтээ илүү анхаарал хандуулдаг байсан байна.

Энэ агуулгаараа хараат бус байдлын зарчмууд болон хариуцлагатай байх зарчмын хооронд бий болж байгаа тэр ялгаа нь шүүхийн хариуцлагын асуудлыг ихээхэн асуудалтай, төвөгтэй гэсэн үр дүнг бий болгодог байна. Энэ төвөгтэй байдал нь хариуцлагын талаарх өөр хоорондоо ялгаатай олон янзын үзэл баримтуудаас бий болдог. Хариуцлагын талаарх энгийн ойлголт бол ердөө л хувь хүн болон байгууллага өөрийнхөө үйлдэл, үйл ажиллагааг бүрэн хариуцах чадвартай байхыг хэлж байгаа юм. Шүүхийн хариуцлагын талаарх ганц асуудал бол хэн, юуны төлөө хариуцлага хүлээх вэ гэдэг асуудал байдаг. Төрийн бусад салбар эрх мэдлүүдтэй адилхан шүүх эрх мэдлийг ерөнхий утгаар нь авч үзэх юм бол шүүх олон нийтэд үйлчилдгийн хувьд шууд болон шууд бус хэлбэрээр ард олны өмнө хариуцлага хүлээх ёстой. Гэвч шүүхийг гадны ямар нэг этгээдэд харьяалагддаг байлгах нь шүүхийн хараат бус байдлыг дордуулахад хэрхэн нөлөөлөх тухай асуудлыг хөндөн гаргаж ирдэг. Хариуцлагын механизмууд түүний дотор гадны этгээдээс хэрэгжүүлж байгаа механизмууд нь шүүхэд гомдолтой үлдсэн хэргийн оролцогчдод өшөө хорслоо тайлах эсвэл дарамт үзүүлэх зорилгоор ашиглагдах сөрөг үр дагварыг бий болгож байгаа юм. Шүүхийн хариуцлагын дотоод механизмууд нь хэдийгээр шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалдаг боловч энэ нь ил тод, хууль ёсны, ойлгомжтой байж чадах эсэх тал дээр эргэлзээтэй байдлыг үүсгэдэг байна.

Шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлыг хамгаалах асуудалд анхаарлаа хандуулах нь зүйн хэрэг боловч энэ нь шүүгчдийн үйл ажиллагаан дахь хариуцлага хүлээдэг, хөндлөнгийн, хараат бус байх зарчмуудын тухай ойлголтыг хөгжүүлэх шаардлагыг үгүйсгэх үндэслэл болохгүй. Энэ бол шүүхийн ёс зүйн ойлголтыг хангах талаар хийгдэх ёстой “маш чухал” алхам юм. Ялангуяа төр, засаг захиргаа нь хариуцлага тооцох боломжгүй байдаг улс орны хувьд, шүүх нь тухайн нийгэм дэх өргөн хүрээний соёл эсвэл үнэт зүйлсийн тусгал болж байдгийн хувьд мөн л ижил дүр төрхийг давтах магадлалтай гэсэн сэжгийг төрүүлэх болно.

Дээрх алдааг эс тооцвол сүүлийн үед олон улсын хэмжээнд батлагдан гарсан шүүхийн хараат бус байдлын талаарх стандартуудыг боловсруулж байгаа үйл явц нь шүүхийн хариуцлагын талаарх асуудалд ихээхэн хэмжээний ач холбогдол өгч, анхаарлаа хандуулж эхэлснийг харуулж байна³. Эдгээр ерөнхий бодлого нь шүүхийн хариуцлагатай байх явдлыг боловсронгуй болгоход тус болох юм. Жишээ нь: *Commonwealth Judicial Officers* гэдэг байгууллагын 2002 онд батлан гаргасан “Лимассолын Дүгнэлтүүд” гэсэн баримт бичиг нь шүүхийн ёс зүйн талаарх зааварчилгаа, шүүхийн процессын талаарх олон нийтийн боловсрол болон шүүхийн үйл ажиллагаан дахь авлигын хэлбэрүүдтэй тэмцэх үндэсний бодлого зэрэг хэд хэдэн тодорхой санал зөвлөмжүүдийг агуулжээ. Мөн оны сүүлээр *Commonwealth Judicial Officers* нь шүүхийн ёс зүйн дүрмийг бий болгон хэрэгжүүлэх, түүнчлэн шүүхийн ажлыг дүгнэх програмыг бий болгох зэрэг саналуудыг гаргажээ⁴. 2006 онд Айберо-Америкийн Шүүхийн 13 дугаар Дээд хэмжээний уулзалтын үеэр Айберо-Америкийн Ёс зүйн дүрмийг баталсан байна⁵. Энэ нь шүүхийн ёс зүйн зохимжтой стандарт болон хариуцлагын тухайд маш нарийн боловсруулагдсан тогтолцоо чухал болох талаарх үзэл бодлыг дэлгэрүүлэхэд нөлөөлнө.

Банглорын зарчмууд

Банглорын зарчмыг далайн эрх зүйн тогтолцоотой Ази, Африкын 8 орны ахлах шүүгч нараас бүрддэг Шүүхийн ёс зүйг хөгжүүлэх асуудлаарх Шүүгчдийн Группээс боловсруулсан ажээ. Энэ групп нь НҮБ-ын Мансууруулах бодис хяналт болон Гэмт хэргээс сэргийлэх Зөвлөлийн Авлигын эсрэг нэгдсэн хөтөлбөрийн ивээл дор 2000 онд Вена хотод үүсэн бий болсон байна. Энэ зарчмууд нь тэр даруйдаа 2002 оны 11 дүгээр сард бүхий л томоохон эрх зүйн тогтолцоотой орнуудын ерөнхий шүүгч нарын оролцсон уулзалтын үеэр дэмжигдэж, батлагдсан байна. Шүүгч нарт хариуцлага тооцох журмыг “гөрийн зүгээс” боловсруулдаг байсан уламжлалт хэлбэрээс илүүтэйгээр “хэсэг бүлэг шүүгчид бусад шүүгч нартаа зориулсан” хариуцлагын механизмын талаарх зөвлөмжийг бэлтгэсэн нь илүү хүлээн зөвшөөрөгдөх магадлалтай байлаа. Эдгээр нь хууль ёсны буюу хүлээн зөвшөөрөгдсөн байхад тэдний үр нөлөөтэй байдал болон ирээдүйд хүрэх үр дүн их чухал бөгөөд энэ нь тэдгээр зарчмуудыг дэлхий дахины улсууд хүлээн зөвшөөрч, баталж байгаа байдлаар харагдаж байна⁶. Банглорын зарчмуудыг биелүүлж, хэрэгжүүлэх явдал нь төрд гэхээс илүү голдуу шүүхийн байгууллагуудад чиглэгдсэн ажээ.

Банглорын зарчмууд нь шүүхийн ажлыг хэрэгжүүлэхэд зааварчилгаа болох дараах нэр бүхий 6 суурь үнэт зүйлсийг өөртөө агуулсан байна. Үүнд: **Хараат бус байдал, хөндлөнгийн байх, ёс зүйтэй байх, тэгш эрхийг хангах, зохистой боловсон зан харьцаа, болон өрсөлдөх чадвар**. Дээрх үнэт зүйлс нэг бүр дэх зарчмууд нь шүүгч хүн “шүүхийн ёс зүй, олон нийтийн итгэл үнэмшлийг хангаж” байхын тулд заавал мэдэж байх ёстой тусгай хандлага, нөхцөл байдлуудыг тодорхойлсон байдаг. Жишээлбэл “зохистой, боловсон зан харьцаа”-ны тухайд: Шүүгчийн албан

тушаал нь маш чухал хариуцлага, ачааллыг үүрч байдаг, тиймээс шүүгч хүн өөр бусдад бол маш дарамттай байдалд тооцогдхуйц тийм хязгаарлалтуудыг зөвшөөрсөн байх зэрэг зарчмуудыг чухалчлан тодорхойлсон байдаг. Эдгээр хязгаарлалтуудад: шүүн таслах ажиллагаанд оролцож, тухайн шүүгчийн өмнө мэтгэлцдэг хуульчид, өмгөөлөгч нартай ах дүүсийн харилцаа тогтоохгүй байх; эсвэл шүүн таслах ажиллагааны шударга байдалд итгэх итгэл үнэмшил болон хөндлөнгийн байх чанарыг алдагдуулах, аль нэг талд илүү нааштай хандаж байна гэсэн хардлага төрүүлэх магадлалтай байдаг учир гэр бүлийн гишүүдийг өөрийн ажилладаг шүүхэд хэргийн оролцогчоор эсвэл өмгөөлөгчөөр оролцохыг зөвшөөрөхгүй байх зэрэг явдал багтана. Бусад олон улсын стандарттай харьцуулахад практикт хэрэглэх зааварчилгаатай түүнчлэн нарийн тусгай асуудлуудад анхаарлаа төвлөрүүлсэн байдал нь шүүхийн албан хаагчдын өдөр тутмын ажилд шууд хэрэглээ болоход нь дөхөм болсон юм. Банглогрын зарчмын хамгийн гол сул тал нь тэдгээрийг хэрэгжүүлэх явцад оршиж байдаг. Энэ зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд хоёр төрлийн хүндрэл тулгарч байдаг. *Нэгдүгээрт*, шүүхийн хараат бус байдлын талаарх бусад стандартуудтай адил Банглогрын зарчмууд нь олон улсын эрх зүйн дагуу заавал биелэгдэх шинж чанарыг агуулаагүй байдаг. Олон улсын гэрээнд ханддагтай адилхан улс орнууд дээрх зарчмуудын заалтыг заавал дагаж мөрдөх үүрэггүй байдаг. Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх бусад олон улсын стандартуудтай адилгүй нь эдгээр зарчмууд нь олон улсын зан заншлын хэм хэмжээг тусгасан хэмээн маргахад хүндрэлтэй байх болно. Эдгээр нь НҮБ-ын олон улсын стандартуудыг боловсруулдаг уламжлалт процессоос гадуур боловсрогдсон бөгөөд хэрвээ тэдгээрийг батлан гаргах ажиллагаа нь олон улсын байгууллагуудаар хийгддэг бол энэ нь түүний эрх зүйн байдлыг дордуулах ба улс орнууд тэдгээрийг зүй бусаар өөрчлөх магадлалыг бий болгодог⁷. НҮБ-ын Хүний эрхийн комиссын 2003 оны 43 дугаар тогтоолоор (санал хураалтгүйгээр) Банглогрын зарчмуудыг ямар ч өөрчлөлтгүйгээр нэгэн дуугаар баталж, үүнд гишүүн орнуудын анхаарлыг бүрэн хандуулж чадсанаар дээрх болгоомжил үгүй болсон байх боломжтой. Түүнчлэн НҮБ-ын Нийгэм эдийн засгийн Зөвлөлийн 2006 оны хуралдаанаар гишүүн орнуудыг өөрсдийн шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын мэргэжлийн ёс зүйн стандартуудыг дахин хянаж үзэх, боловсронгуй болгох талаарх үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг үзүүлэхийг уриалсан байна⁸. Мөн энэ тогтоолоор Шүүхийн ёс зүйг хөгжүүлэх асуудлаарх Шүүгчдийн Групптэй хамтран Банглогрын зарчмуудын заалтуудад санал зөвлөмж өгөх (дуусах хугацаа нь тодорхойгүй) засгийн газар хоорондын шинжээчдийн баг байгуулж, ажиллуулахыг зөвшөөрсөн байна.

Хоёрдугаарт: Банглогрын зарчмууд нь шүүхийн албан хаагчдын шууд хэрэгжүүлэх ёстой зан үйлийн стандартуудыг тогтоосон гэхээс илүү тэдгээрт зааварчилгаа өгөх төдийгөөр хязгаарлагдаж байгаагаараа шүүхийн ёс зүйг дээшлүүлэх асуудалд шууд нөлөө болж чадахгүй байна. Энд агуулагдсан стандартууд нь тэдгээрийг шууд хэрэглэх эсвэл биелэгдэх боломжтойгоор дотоодын хууль тогтоомжид суулгаж өгөх хэмжээнд томъёологдоогүй байна. Түүгээр ч зогсохгүй эдгээр зарчмууд зөрчигдсэн тохиолдолд хэрэглэгдэх сахилга, шийтгэлийн хэлбэр, хэмжээ

эсвэл нотлох үүрэг болон хэм хэмжээг тусгайлан зааж өгөөгүй байна. Хэрэгжих агуулгаас нь авч үзвэл, хэрвээ үндэсний шүүхийн байгууллагуудад тэдгээрийг хэрэгжүүлэх механизм байхгүй тохиолдолд ердөө л тэднийг хэрэгжүүлэх үр нөлөөтэй арга хэмжээнүүдийг батлан гаргахыг уриалсан шинжтэй байна. Хэдийгээр шүүхийн хараат бус байдлын талаарх бусад олон улсын стандартууд энэ тухай зарим нэгэн зааварчилгааг тодорхойлсон байж болох хэдий ч, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх механизмууд нь шүүхийн байгууллагуудаас боловсруулагдан гаргах ёстой гэдгээс өөр ямар нэгэн ач холбогдолтой, шаардлагатай механизмууд бий эсэх, эсвэл байж болох талаар ч тодорхойлоогүй байна.

Дээрх дутагдлуудыг эс тооцвол Банглогрын зарчмуудын гол давуу тал нь шүүхийн системийг үр нөлөөтэй, хөндлөнгийн, хараат бусаар ажиллах нөхцлөөр хангахад шүүхийн өөрөө ямар ч үүрэггүй этгээд биш, харин ч шүүхийн ёс зүй болон үйл ажиллагааны зохистой стандартуудыг хангаж ажиллахад идэвхтэй ажиллах ёстой гэдгийг илрүүлэн таниулсан явдал юм. Олон улсын хамтын нийгэмлэгүүдийн боловсруулсан бусад арга хэрэгслүүдэд “шүүхийн ёс зүйн стандарттай байх” шаардлага болон түүнд шүүхийн гүйцэтгэх үүргийг хэрэгсэхгүй орхигдуулж, харин энэ асуудалд төрийн үүрэг хариуцлагыг чухалчлан авч үзсэн байдаг. НҮБ-ын эсвэл Засгийн газар хоорондын уламжлалт аргаас гадна өөр байдлаар батлан гаргасан зарчмууд нь “шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлыг бэхжүүлэн хөгжүүлэх”-ийн тулд шүүгчид өөрсдөө ёс зүйн өндөр стандартыг баримтлах нь чухал үүрэгтэй, түүнчлэн шүүхийн хараат бус байдлыг хөгжүүлэх явдалд шүүхийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх нь зайлшгүй шаардлагатай гэсэн ойлголт шүүгчдийн өөрсдийнх нь дунд өссөн болохыг илэрхийлж байдаг.

Зөвлөмжүүд

- Хэдийгээр Олон улсын стандартуудыг шууд гүйцэтгэх боломжгүй ч олон улсын хэмжээн дэх зөвшилцлийг илэрхийлж байдаг. Иргэний нийгэм болон бодлого тодорхойлогчид нь шүүхийн хараат бус байдал болон хариуцлагын тухай асуудлаар Засгийн газар болон шүүх байгууллагатай харилцахдаа эдгээр стандартуудыг үндсэн зарчим болгон баримтлах нь зүйтэй
- Банглогрын зарчмууд батлагдсан тухай, түүний хэрэгжилтэд шүүхийн байгууллагын анхаарлыг хандуулах, түүнчлэн энэ зарчмууд болон түүнтэй ижил дүрмийг шүүхийн үйл ажиллагаанд хэрэглэхээр батлах ба үүнийг шүүхийн хараат бус байдлыг хангасан байдлаар хэрэгжүүлж болох механизмуудыг бий болгохыг дэмжих
- Улс үндэсний хэмжээнд шүүхийн ёс зүй, хариуцлагын байдал болон эдгээрийг зохих стандартад хүргэх шаардлага, хэрэгцээ байгаа тухай асуудлаар шүүгчдийн дунд уулзалт, ярилцлага зохион байгуулахыг дэмжих, түүнчлэн эдгээр асуудлуудаар шүүхийн байгууллагатай харилцан яриа хэлэлцээр эхлүүлэх

- Нийгэм дэх шүүхийн үүрэг болон шүүхийн хараат бус байдал ба хариуцлагын асуудлаар өргөн хүрээгээр хүн амд мэдлэг, боловсрол олгох зорилгод олон улсын стандартуудыг ашиглах
- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Асамблейн хуралдаанаар шүүхийн ёс зүй талаарх Банглогрын зарчмуудыг одоогийн байгаа хэлбэрээр нь батлуулахаар чармайн ажиллах

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Грег Майне нь Шүүгчид болон хуульчдын хараат бус байдлын асуудлаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Тусгай Мөрдөгчийн туслахаар болон Лондон дахь Олон улсын Барын холбооны Хүний эрхийн Институт –д хөтөлбөрийн менежерээр ажиллаж байжээ.
- ² Жишээ нь Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх Зарчмууд; Засаглалын гурван салбарын тухай Хамтын нөхөрлөлийн Латимер Хаусын Зарчмууд; Африк дахь Шудрага шүүх хуралдаан болон Хууль зүйн туслалцаа авах эрхийн тухай Африкын холбооны Зарчмууд; Шүүгчдийн үүрэг болон үр нөлөө, хараат бус байдлын асуудал дахь Европын Зөвлөлийн R (94) дугаар Зөвлөмж; Түүнчлэн Төрийн бус байгууллагууд нилээдгүй хэдэн стандартуудыг боловсруулсны дотор IBM –ийн Шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад шаардагдах минимум Стандартууд, Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх Зарчмуудын Төсөл, мөн Олон улсын хуульчдын Комисс болон Олон улсын Эрүүгийн хуулийн Холбооны (Шүүхийн хараат бус байдал ба Парламентын Засаглалын асуудлаарх Латимер Хаусын Заавар) бэлтгэсэн Сиракусагийн Зарчмууд;
- ³ А хэсгийн 4, 5 дугаар хэсгээс үзнэ үү.
- ⁴ Төрийн эрх мэдлийн гурван салбарын харилцаа болон хариуцлагын талаарх зарчмуудын талаарх Африкын орнуудын төлөвлөгөөний талаар www.cmja.org гэсэн хаягаас үзэх боломжтой.
- ⁵ www.cumbrejudicial.org гэсэн хаягнаас үзнэ үү.
- ⁶ Банглогрын Зарчмууд нь Иордан, Серб, Узбекистан, Болгар, Англи болон Уэльс, Недерланд, Мавритус зэрэг оронд шинээр ёс зүйн дүрэм боловсруулахад суурь болох эсхүл өмнө үйлчилж байсан дүрмийг өөрчлөхөд хэрэглэгджээ. Харин Филиппин болон Белиз зэрэг улсууд шууд батлагдан хэрэгжүүлжээ. Зохиогчид байсан “Шүүгчдын Групп” –ын зохицуулагч Nihal Jayawickrama –гын мэдээллээс
- ⁷ 2006 онд НҮБ –ын Гэмт хэргийн эсрэг Комиссоос ёс зүйн дүрэм, журам боловсруулахдаа Банглогрын Зарчмуудыг харгалзаж үзэхэд өөрсдийн шүүхийн байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэхийг гишүүн орнууддаа уриалсан байна.
- ⁸ ECOSOC –ын 2006 оны 23 дугаар Шийдвэр, www.unodc.org/unodc/corruption_judiciary.html хаягт байгаа.

Латин Америк дахь шүүгчдийн сахилга, хариуцлага ба авлига

Emilio J. Cardenas and Hector M. Chayer¹

Шүүгчид нь Засгийн газар, хуулийн этгээд болон хувь хүмүүсийн хууль зөрчсөн үйлдлийг шүүн шийдвэрлэж байх үүрэгтэй, гэвч хэрвээ хууль зөрчигч нь шүүгч байвал түүнийг хэрхэн шийдвэрлэх вэ? Шүүгч болон шүүхийн ажилтны авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн байцаах, шийтгэхийн тулд ямар механизмууд шаардлагатай вэ?

Авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн шүүгчийг шийтгэх боломжтой байх ёстой нь ойлгомжтой, харин сахилгын шийтгэлийн арга, хэлбэр, хэмжээ нь шүүхийн хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөхгүй байхаар томъёологдох ёстой. Өөрөөр хэлбэл шүүн таслах ажиллагаа үр нөлөөтэй байхад “шүүхийн хараат бус байдал” маш чухал учраас гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалын зүгээс эрүүгийн процессыг шүүхээс өшөө авах зорилгоор эсвэл хэн нэгэн шүүгчийг шахан зайлуулах зэвсэг болгон ашиглахыг зөвшөөрч болохгүй. Эдгээрээс хамгийн хүнд жишээ нь: Аргентин улсын Сант Лиус мужийнх бөгөөд саяхныг болтол энэ мужийн захиргаа шинэ шүүгч нарыг “албан тушаалдаа орох үед огноо нь бичигдээгүй огцрох өргөдөлд” гарын үсэг зуруулдаг байсан явдал жирийн үзэгдэл байлаа². Тиймээс хариуцлагын нийтлэг системээс гадуур шүүх өрөө өөрийгөө хянадаг байх нь илүү зохимжтой гэсэн асуулт гарч ирдэг. Нөгөөтэйгүүр өөрийгөө хянах тогтолцоо нь шүүгч нар бие биедээ өршөөнгүй хандах сул талыг бий болгоно гэсэн маргаантай асуудлыг үүсгэдэг. Шүүхийн сахилга хариуцлагын талаар олон төрлийн өөр хоорондоо ялгаатай тогтолцоонууд байдаг ба чухам энэ нь л сайн гэж зөвшөөрөгдсөн зүйл ховор байдаг. Ямар ч процедур хэрэглэгддэг байлаа гэхэд тэр нь нэг талдаа шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалсан нөгөө талаар шүүгчдийн гаргасан зохисгүй үйлдэлд тохирсон хариуцлагыг ногдуулахуйц байдаг, ингэснээр энэ хоёр хүчин зүйлсийн тэнцвэрийг хангасан байх ёстой. Үүнд нийцсэн процедуртай байхын тулд олон нийтийн итгэлийг хүлээхүйц хангалттай ил тод байдлыг шаардана.

Латин Америкийн орнуудын тэн хагас нь “Шүүхийн Зөвлөл” гэдэг байгууллагад сахилгын арга хэмжээ авах эрхийг олгосон байдаг. Эдгээрт Аргентин (зөвхөн холбооны түвшинд), Боливи, Перу, Эквадор, Колумби, Эл Салвадор болон Мексик (зөвхөн холбооны түвшинд) зэрэг орно. Урагвай, Чили, Бразил, Панам, Коста Рика, Никарагуа, Гватемал болон Доминиканы Бүгд Найрамдах Улсад сахилгын асуудал хариуцсан байгууллага нь шүүхийн дотоод бүтцэд байдаг. Венесуэльд одоог болтол шүүхийн сахилгын асуудлыг шийдвэрлэдэг байгууллага нь шүүхэд хамааралгүй гадны байгууллага байдаг. Гэвч тэнд “Шүүхийн Зөвлөл” гэдэг байгууллага байхгүй болсон. Харин Парагвайд “Шүүхийн Зөвлөл” байгаа боловч сахилгын асуудал эрхэлсэн байгууллага нь тусдаа байдаг. Ерөнхийдөө шийтгэл нь хоёр үндсэн категори

–т хуваагдана: Шүүгчийг шүүхийн бусад албан тушаалтнуудтай зохисгүй харьцах болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үндэслэлгүй сунжруулсан, шүүх хуралдаанд оролцоогүй зэрэг хөнгөн зөрчил гаргасны төлөө албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, торгууль ногдуулах, сануулах систем; Авлига гэх мэт ноцтой зөрчилд шүүгчийн албан тушаалаас нь огцруулах систем. Латин Америкт эдгээр механизмыг нэгээс дээш хэд хэдэн байгууллага хэрэгжүүлдэг байх тохиолдол элбэг байдаг. Аргентинд давж заалдах шатны танхимууд болон “Шүүхийн Зөвлөл” нь сахилгын танхимтай байхын зэрэгцээ албан тушаалаас огцруулах явдал нь “импичментын шүүх” -ийн эрх хэмжээнд байдаг байна. Перуд Дээд шүүхийн шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах нь Конгрессын эрх хэмжээний асуудал боловч, доод шатны шүүхийн шүүгчдийг огцруулах асуудлыг Шүүхийн Зөвлөл шийдвэрлэдэг. Бусад орнуудад нэг байгууллага дээрх хоёр үүргийг гүйцэтгэдэг байна. Боливи улсад албан тушаалаас нь огцруулах болоод бусад сахилгын шийтгэл нь Шүүхийн Зөвлөлийн эрх хэмжээнд байдаг. Чилид Үндсэн хуулийн, Сонгуулийн ерөнхий болон бүсийн шүүхээс бусад шүүхийн шүүгч, ажилтнуудын сахилгын асуудлыг Дээд шүүх шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг.

Давтан хэлэхэд илүүдэхгүй нэг зүйл бол: “шүүхийн шийдвэр” нь сахилгын хэрэг үүсгэх үндэслэл болохгүй (ял шийтгэл бол тухай цаг хугацааны болон шүүгчийн өмнө цугларч хэлэлцэгдсэн баримтад тулгуурласан байдаг бөгөөд ял шийтгэл оногдуулахад мэдээж ямар ч жирийн бус хүчин зүйлсүүд байдаггүй) байх ёстой. Хэрэв хэрэгт цугларсан баримтууд хууль буруу хэрэглэгдсэнийг илэрхийлж байх юм бол шүүхийн шийдвэрт давж заалдах гомдол гаргаж болно. Гэвч энэ нь ёс зүй зөрчсөн хэмээн шийтгэгдэх үндэслэл болохгүй. Өөрөөр хэлбэл шийдвэрт давж заалдах нь шүүгчид сахилгын арга хэмжээ ногдуулах механизм биш, гэвч тодорхой нэг шүүгчийн гаргасан шийдвэр нь давах шатанд эсрэгээр шийдвэрлэгдсэн тохиолдол нь хээл хахууль, хамгийн багадаа хууль буруу хэрэглэснийг илтгэж магадгүй учир ёс зүйн зөрчлийг тодорхойлох гэсэн утга гарч болох юм.

Давтан хэлэхэд илүүдэхгүй хоёр дахь зүйл бол: Шүүхийн авлига гэдэг нь зөвхөн хээл хахууль, эсвэл шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөх байдлаар хязгаарлагдахгүй. Шүүхийн хөрөнгийг үр дүнгүй зарцуулах, шүүхийн албан тушаалд томилохдоо садан төрлийн болон танил талыг харах болон шийдвэрлэж байгаа хэрэгтээ ашиг сонирхлын зөрчилтэй байх зэрэг нь мөн авлигын нэгэн хэлбэр болно. 1990 оны сүүлээр Прабе мужийн Хөдөлмөрийн шүүхийн шүүгч Сиверно Маркондес Мериа өөрийн шүүхэд 63 төрөл садангаа ажиллуулж, цалинжуулж байсан нь илэрсэн нь Бразилийн олон нийтийн дунд ихээхэн дуулиан үүсгэж байлаа³. Жишээ нь: Шүүхийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн аудитын талаарх мэдээллүүдийг уламжлал болгон хэвлэн нийтлэх зэрэг шүүх эрх мэдлийн салбар дахь хариуцлагын механизмууд нь дээрхтэй ижил хэргүүдийг илрүүлэх болон гарахаас урьдчилан сэргийлэхэд тусалж чадна. Шүүгчид хамаарах хариуцлагын тусгай механизмуудад тухайн

шүүгчээс сайн үндэслэл бүхий шийдвэр бичихийг шаардах, хэвлэл мэдээллээр болон лекц хийх байдлаар Үндсэн хууль болон бусад хуулийн талаар өөрийн хувийн үзэл бодлоо тайлбарлахыг шаардах, шүүгчдийн хөрөнгө орлого болон бусад сонирхлыг бүртгэх системийг бий болгох зэрэг багтсан байдаг. Шүүхийн хариуцлагын хоёр чухал гадаад эх сурвалж нь “хэвлэл мэдээллийн үүрэг” (108 дугаар хуудаснаас үзнэ үү) ба “иргэний нийгмийн байгууллагуудын үүрэг” болно (115 дугаар хуудаснаас үзнэ үү).

Аргентины улс төрчид “Шүүхийн Зөвлөл”-д нөлөөлөх санаархлаа улам бэхжүүлсэн нь

Шүүхийн зөвлөл гэдэг байгууллага нь дайны дараа Европ тивд анх бий болсон бөгөөд төрийн гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалаас шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалахад чиглэгдэж байсан. Латин Америкийн улс, орнуудын бараг тэн хагас нь Шүүхийн Зөвлөлийн тогтолцоог нэвтрүүлсэн боловч агуулгын хувьд Европынхоос ихээхэн зөрүүтэй. Шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалахаас гадна хараат бус хяналтын тогтолцоог нэвтрүүлснээр шүүхийн үйл ажиллагаа, чиг үүргийг дээшлүүлэх явдал энэ байгууллагын үндсэн зорилгын нэг байжээ. Аргентины хувьд Шүүхийн Зөвлөлийг улс төржүүлсэн тохиолдлын тод жишээ болдог юм.

Аргентины Шүүхийн Зөвлөл нь 1994 оны Үндсэн хуулийн томоохон өөрчлөлтийн нэгэн хэсэг болон үүсгэн байгуулагджээ. Энэ нь 1998 оны 12 дугаар сард үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн ба шүүгчийн албан тушаалын томилгоо (гүйцэтгэх засаглалын урьдчилсан сонголт болон хууль тогтоох байгууллагын эцсийн шийдвэр), шилжүүлэх, сургалт болон сахилга хариуцлагын асуудлыг эрхэлдэг.

2003 онд Ерөнхийлөгч Нестор Кирчнер албан тушаалд томилогдсоноос хойш гүйцэтгэх засаглалын зүгээс шүүх засаглалд ноцтойгоор халдах болжээ. Ингэхдээ өмнөх Ерөнхийлөгч Карлос Менем Дээд шүүхийн орон тоог нэмэгдүүлэх үед томилогдсон дийлэнх шүүгчид болон сул орон тоо гарах үед нөхөн томилогдсон түүний дэмжигчдийг сольсон байна. Хамгийн сүүлчийн байдлаар шүүхийн хараат бус байдлыг хангах талаарх удаан хугацааны үйл ажиллагааны хүрээнд Ерөнхийлөгч Кирчнер нь мөнөөх Менемийн удирдлага дор байгуулагдсан Шүүхийн Зөвлөлийг эрхшээлдээ оруулах үйл явцаа улам эрчимжүүлсэн байна. Тэрээр энэхүү үйлдлийг хийх тухай санаагаа 2006 оны хууль тогтоох Ассамблейн хуралд хэлсэн үгэндээ “Шүүхийн Зөвлөлийн өмнөх үйл ажиллагааг ямар нэг үндэслэл, тодорхой тайлбаргүйгээр ой гутмаар” хэмээн тодорхойлон илэрхийлж байжээ⁴.

Кирчнерийн дараа дараагийн шинэчлэлтүүд нь Европын загвартай харьцуулбал аль хэдийн олон тооны хууль тогтоогчид гишүүнчлэлд нь багтаж байсан Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг дахин өөрчилсөн байна. Зөвлөлийн гишүүдийн тоо 20 байснаас 13 болж цөөрсөн хэдий ч анхны бүрэлдэхүүнийхээ

харьцааг хадгалж чадаагүй, өмнө нь улс төрчдийн төлөөлөл 20 суудлын 9-ийг нь бүрдүүлдэг байсан бол одоо тэд 13 суудлын 7-г нь бүрдүүлснээр нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах ба шүүгчийг албан тушаалаас огцруулахад саад хийхэд шаардлагатай олонхи болж чадсан байна. Одоо өмнөхтэй харьцуулбал хуралдаанаар асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай гишүүдийн ирц 12 байснаас 7 болсон бөгөөд энэ нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын гишүүд саналаа нэгтгэснээр “зөвхөн хуралдаанд оролцохгүй” байхад л ямар ч асуудал шийдвэрлэгдэх боломжгүй болж байгаа юм.

Аргентинд шүүгчийн сахилгын асуудлыг шийдвэрлэхэд хоёр шатлал бүхий процесс хийгддэг. Захиргааны зөрчлийг Шүүхийн Зөвлөл мөрдөн шалгаж шийтгэл ногдуулдаг, харин авлига гэх мэт ноцтой ёс зүйн зөрчилтэй холбоотой асуудлыг Импичментын Зөвлөл шийдвэрлэдэг байна. Энэхүү Зөвлөл нь Кичнерын шинэтгэлийн явцад мөн л улс төржсөн байгууллага болжээ. Энэ нь анх гурван (3) шүүгч, гурван (3) хууль тогтоогч, гурван (3) холбооны Засгийн газрын хуульчид гэсэн 9 гишүүдээс бүрддэг байсан. Гэтэл 2007 оны 3 сараас энэ нь 4 хууль тогтоогч, 2 шүүгч, 1 холбооны засгийн газрын хуульчаас бүрдсэн 7 гишүүнтэй болох юм. Улс төрчдийн төлөөлөл мөн л олонхийг бүрдүүлэх боломжтой болсон юм. Энэ Зөвлөлийн гишүүдийг бүх гишүүдийн 3/4-ын саналаар гишүүний албан тушаалаас нь огцруулах боломжтой учир тэдгээр шүүгч гишүүдийг огцруулах эрх нь мөн л хууль тогтоогчдод байна гэсэн үг юм. Харин хууль тогтоогчдын төлөөлөл нь зөвхөн Конгрессын холбогдох танхимын шийдвэрээр өөрчлөгдөх боломжтой.

Албан тушаалаас огцруулах ажиллагаа нь гомдлыг хянан шийдвэрлэх Комиссын шийдвэрээр эхлэн түүний дараа Шүүхийн Зөвлөл огцруулах шийдвэрийг урьдчилсан байдлаар гаргадаг. Шийтгэгдсэн шүүгч 10 хоногийн дотор гомдол гаргах эрхтэй байдаг байна. Бүхий л нотлох баримт цугласан эсвэл нотлох баримт гаргах хугацаа дууссаны дараа, хоёр тал эцсийн мэтгэлцээнээ хийж дуусмагц Зөвлөл 20 хоногийн дотор асуудлыг шийдвэрлэх ёстой байдаг. Шийдвэр гаргаснаас хойш 3 хоногийн дотор тодруулга хийх тухай хүсэлт гарснаас бусад тохиолдолд Зөвлөлийн шийдвэр өөрчлөгдөхгүй. Энэ шийдвэрийн үр дүнд тухайн шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах болно. Түүгээр ч зогсохгүй хуульд зааснаар ердийн шүүн таслах ажиллагааны дагуу яллагдах, шүүгдэх, шийтгэгдэх боломжтой.

Саяхны шинэтгэлийн үр дүнд Зөвлөл нь шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах хэрэг үүсгэсэн тухай шийдвэрийнхээ талаар гүйцэтгэх эрх мэдэлд нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй болсон. Гэвч хэдийгээр энэ нь тухайн шийдвэрийг Зөвлөлийн веб сайтаар мэдээлэх зэргээр олон нийтэд ил тод болгох тэр зорилгод нийцэхүйц байдлаар зарлахыг шаардана гэсэн үг биш юм.

Энэ цаг үед Импичментийн Зөвлөл нь Шүүхийн Зөвлөлтэй ижил хэмжээний шүүмжлэл хүлээдэггүй байна. 1998 оноос хойш Ёс зүйн Комисс нийт 31

шүүгчийг албан тушаалаас нь огцруулах шийдвэр гаргаснаас 24 шүүгч Шүүхийн Зөвлөлөөр батлагдаж Импичментийн Зөвлөлд хүргэгдсэн байна. Үүний үр дүнд 11 шүүгч албан тушаалаас огцорч, 5 шүүгч шийтгэлээс өмнө өөрийн хүсэлтээр чөлөөлөгдөж, 4 шүүгч цагаатгагдаж, одоо 4 тохиолдол нь шалгагдаж дуусаагүй байна. Энэ нь Шүүхийн Зөвлөл байгуулагдан ажилласнаас хойшхи өмнөх системийн үе дэх олон арван жилийн турш зөвхөн 29 шүүгчид тохиолдож байсантай харьцуулбал анх удаа 1 жилд 18 шүүгч шүүхийн байгууллагаас албадан гаргагдсан тохиолдол юм⁵.

Эдгээр хэргийн ихэнх нь авлигын хэрэг байсан. 2005 онд нэгэн өмгөөлөгчийн үйлчлүүлэгчдээ “тухайн тодорхой шүүхэд хандаж нэхэмжлэлээ гаргах юм бол хэрэг нь шүүгч Махджубьянаар шийдвэрлэгдэнэ” хэмээн санал болгож буй нууц камерын бичлэг нийтэд ил тод болсноор шүүгч Хуан Махджубьян албан тушаалаасаа огцрох болсон байна. Мөн тэр жил охиноо болон хүүгийнхээ найз охиныг өөрийн шүүхэд ажилд авсны төлөө Нестор Андре Нариззано, харин дампуурсан төмөр замын компаний хэргийг шийдвэрлэж байсан шүүгч Родолфо Антонио Херрера тухайн компаниас тодорхой эд хөрөнгийг үнэ хямдруулан авах тухай ярилцаж байгаа нууц камерын бичлэг илэрснээр тус тус албан тушаалаас огцрсон байна.

Ёс зүйн дүрэм ба стандартууд

Шүүгч болоод шүүхийн ажилтнуудын сахилга хариуцлагын зөрчлийг шийдвэрлэн зохицуулах өөр нэг арга нь ёс зүйн дүрэм юм. АНУ мэт улс орнууд холбооны болон муж улсын түвшинд ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд сахилгын шийтгэл ногдуулдаг ба Аргентинд зарим нэг мужийн хувьд дээрхтэй ижил байдаг.

Шүүхийн Ёс зүйн дүрмийг баталснаар шүүн таслах үйл ажиллагаанд баримтлах дүрэм журам нь тодорхой болж, шүүхийн үйл ажиллагааг ил тод болгох зарчимд нийцсэн байна. Шүүхийн Ёс зүйн дүрэм нь дараах зүйлийг зохицуулна:

- Шүүгч нарт мэргэжлийн ёс зүйн асуудлыг шийдвэрлэхэд туслах, тэдгээрт өөрсдийн хараат бус байдлаа хангах, хамгаалах боломжтой болгох
- Шүүгч нарын баримталбал зохих ёс зүйн стандартуудын талаар олон нийтийг мэдээллээр хангах
- Шүүхийг өөрийн үйл ажиллагааны түвшинг хянах стандарттай болгох
- Үндэслэл нотолгоогүй шийтгэлээс шүүгчдийг хамгаалах
- Шүүхэд өөрийн хариуцлагыг үргэлж ухамсарлах, тэр хариуцлагын түвшинд нийцэж ажиллах ёстой талаар сануулж байх

Шүүхийн ёс зүйн дүрмийг эсэргүүцдэг хоёр гол үндэслэл байдаг. Үүнд *нэгдүгээрт*: энэ нь шүүхийн хараат бус байдлыг үгүй хийнэ, *хоёрдугаарт*: ёс зүйн дүрэм нь ямар ч үр нөлөөгүй гэсэн үндэслэлүүд байдаг. Нэг дэх үндэслэлээр бол шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг шүүх эрх мэдлээс гадна өөр бусад этгээд тодорхойлж байгаа нь шүүхийн хараат бус байдлыг алдагдуулна гэж үздэг. Үүнээс илүүгээр энэхүү ёс зүйн дүрэм нь дээд шатны шүүхээс тодорхой асуудлаар өөр саналтай байгаа, зөрчилдөөнтэй байгаа доод шатны шүүхийг хянах арга болон хэрэглэгдэх боломжтой. Дээрх хоёр тохиолдол нь шүүхийн хараат бус байдлыг хангах зорилгоор ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагууд болон шүүхийн байгууллагын хувьд ёс зүйн дүрэм нь шүүхийн хараат бус байдалд нөлөөлөх аюултай хэмээн эсэргүүцэх үндэслэл болдог. Товчхондоо шүүхийн ёс зүйн дүрмийг үгүйсгэсэн эхний үндэслэлийн хувьд шүүхийн хараат бус байдал нь ёс дүрэм гаргаснаар үгүй болох биш харин ч бэхжих учир төдийлөн итгэл үнэмшил төрүүлэхүйц хүчтэй үндэслэл болж чадахгүй юм.

Хоёр дахь үндэслэлд дурьдсанчлан шүүгчийн зан чанарын стандартуудыг хэтэрхий дэлгэрэнгүй тодорхойлох нь тэднийг энэхүү ёс зүйн дүрэмд хэтэрхий баригдах байдалд хүргэдэг нь үнэн... гэвч ёс зүйн тодорхой дүрэм үйлчилж байгаа нь практикт яг тэр байдлаар хэрэгжинэ гэсэн нотолгоо бас биш юм. Шүүгч хэргийн нэг оролцогчидтой (эвсэл тэдний төлөөлөгчтэй) бусад мэтгэлцэгч байхгүй байхад уулзах гэх мэтээр шүүхийн нэр алдрын аюулд учруулж болзошгүй, тодорхой үйлдлүүдийг ёс зүйн дүрмээр зохицуулах нь зүйн хэрэг юм. Бусад улсуудад энэхүү нэг талын уулзалт нь зарчмын хувьд хориотой байдаг⁶.

Дүгнэлт

Хариуцлагын асуудал бол цогц асуудал боловч бид цөөн хэдэн чухал ач холбогдолтой дүгнэлтийг хийж болох юм. *Нэгдүгээрт*: шүүгчид өөрийнхөө үйлдэлд хариуцлага хүлээх ёстой ба хэрвээ тэд авлигын асуудалд холбогдсон бол мөрдөн шалгагдаж, шийтгэгдэх ёстой. *Хоёрдугаарт*: шүүхэд аливаа хэрэг маргааныг хөндлөнгийн байр сууринаас таслан шийдвэрлэх Үндсэн хуулийн үүргээ биелүүлэхийн тулд болон улс төрийн нөлөөнд автагдахгүйн тулд “өндөр түвшний хараат бус байдал” шаардагддаг. Тийм учраас шаардлагатай хариуцлагын механизмууд нь төрийн улс төрийн эрх мэдлүүдээс шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалсан байх ёстой. Гэвч шүүхийн ёс зүйг хянах чиг үүргийг шүүх эрх мэдлээс гадна байршуулснаас тухайн механизмуудыг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь хэн нэгэн эсвэл аль нэг групп, ялангуяа төрийн, улс төрийн эрх мэдэлд автагдахаас сэргийлэгдсэнээс бусад тохиолдолд энэ нь шүүгчийг улс төрийн учир шалтгаанаар мөрдөн шалгах, албан тушаалаас огцруулах аюулыг дагуулж байдаг. Практикт шүүгчдийн сахилга хариуцлагын асуудлыг зөвхөн шүүхэд хариуцуулсан загвар нь ажил мэргэжил нэгтнийгээ авлигын хэрэгт холбогдуулан шалгах сул талтай гэж ойлгогддог.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Эмилио Ж. Карденас, Хектор Чеэр нар Аргентина улсын Буэнос Айрэс хотын Foro de Estudios sobre la Administracion de Justicia (FORES) байгууллагад ажилладаг.
- ² Энэ байдлыг 2005 оны 4 дүгээр сард прокурор Gretel Diamante Холбооны Ерөнхий Прокурорын өмнө “10 жил хүртэлх хорих ял шийтгүүл хэмжээний ноцтой сүрдүүлгийн хэрэг” хэмээн тодорхойлж, буруушсан байна.
- ³ www.clad.org.ve/fulltext/0052003.pdf
- ⁴ Clarin (Argentina), 1 March 2006.
- ⁵ Эмилио Ж. Карденас, Хектор Чеэр нарын бичсэн, “Шүүхийн авлига: түүнээс сэргийлэх болон устгах механизмууд” –аас үзнэ үү. (Fores—La Ley: Buenos Aires, 2005)
- ⁶ Jeffrey M. Shaman⁸ Steven Lubet болон James J. Alfrini нарын бичсэн Judicial Conduct and Ethics (Charlottesville: Michie Company, 1990)

Шүүгчийн мэргэжил: Ази дахь боловсрол, цалин, албан тушаалын тогтолцоо

*Vincent Yang and Linda Ehrichs*¹

Харьцангуй дорой эрх зүйн байдал болон бага цалин, төрийн тогтолцоон дахь доогуур байр суурь нь шүүхийн авлигад автагдах эхний нөхцөлүүдийн нэг байдаг². Азийн Хөгжлийн Банкны шүүхийн хараат бус байдлыг дээшлүүлэх үйл ажиллагааны үр дүнгээс харвал тодорхой улс орнуудын хувьд санхүүгийн хүрэлцээгүй нөөц болон сул дорой мэргэжлийн түвшин, улс төрийн нөлөөлөл, хээл хахууль болон авлигатай ямагт зэрэгцэн оршиж байдаг байна. Хэдийгээр авлигын хор аюул нь олон талтай бөгөөд өөрийн гэсэн онцлогтой ч шүүхийн авлигатай тэмцэх хамгийн эхний арга хэмжээ бол сургалт болон цалинг өсгөн нэмэгдүүлэх явдал юм. Дээрх хоёр хүчин зүйл нь шүүхийн авлигыг бууруулах зөвхөн урьдчилсан нөхцөл боловч асуудлыг бүхэлд нь шийдвэрлэхэд хүрэлцэхгүй нь ойлгомжтой, хэдий тийм ч эдгээр нь шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хөтөлбөрийн байнга давтагдаж байдаг хэсэг учир эдгээр арга хэмжээнүүд практикт ямар үр дүнд хүрч чадах, ямар үр дүнд хүрч чадахгүйг тодорхойлоход ач холбогдолтой тул нарийвчлан судалж үзвэл зохино.

Төсөв болон Цалин

Шүүхийн авлига болон маш бага, хүрэлцээгүй төсөв хоёрын хооронд шууд шалтгаант холбоотой гэдгийг нотлоход хэцүү боловч шүүх маш бага хүрэлцээгүй төсөвтэй тохиолдолд хэрэгцээгээ хангах өөр бусад эх үүсвэрийг хайж байдгийн хувьд энэ нь шүүхийн үйл ажиллагаанд ямагт сөрөг үр дагавар үзүүлдэг. Хүрэлцээгүй төсөвтэй шүүхүүд өндөр чадвартай нэр дэвшигчдийг шүүхэд ажиллуулах хэмжээний цалин хангамж олгох боломжгүй. Ерөнхийлөгч Ли Куан Юу Сингапурын шүүгчид АНУ–ын мэргэжил нэгтгүүдээс 5 дахин илүү цалин

авдагийн учрыг тайлбарлахдаа “та сармагчинг самар өгөөд л хуурч авч явах боломжтой шүү дээ” (бага цалинтай шүүгчийг хялбар худалдан авч болно гэсэн санаа Ц.Цогт) гэж хэлсэн байна³. Гэтэл Азийн дундаж өндөр орлоготой улсуудтай адилгүй нилээд олон улс орнуудын Засгийн газрууд (Бангладеш, Камбож, Индонез, Лаос, Непал, Пакистан, Филиппин, Тайланд, Вьетнам) шүүх болон шүүхийн ажилтнуудын үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад шаардагдах дэмжлэгийг өгч чадахгүй байгаагаас шалтгаалж хууль дээдлэх ёсыг хөсөрдүүлэх авлигад автах нөхцлийг бүрдүүлсэн гэж шүүмжлэгддэг⁴.

Шүүхэд чиг үүргээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хангалттай эх үүсвэр олгох нь төрийн үүрэг юм. Хангалттай цалин гэдэгт шүүгч, прокурор өөрсдийн гэр бүлийг тэжээн авч явах, мэргэжилдээ үнэнч байх болон хамгийн багадаа эдийн засгийн хувьд авлигад автагдахгүй байхыг ойлгоно. Бангладешд орон нутаг дахь шүүгчдийн цалингийн тогтолцоо нь наад захын амьдралын нөхцлийг хангаж чадахааргүй байдаг утгаараа чадвартай, тохиромжтой хүмүүсийг шүүхэд ажиллахад саад болж байдаг байна. Камбожийн Нийгмийн Хөгжлийн төлөө Төв гэдэг байгууллагын мэдэгдэж байгаагаар мотоциклоор ажилдаа явдаг ядуу шүүгчийн гаргасан шийдвэрийг хүлээн авч байгаа этгээдүүд тэр шийдвэрийг хүндэтгэж хүлээн авдаггүй. Энэ нь шүүх нь хараат бусаар ажиллаж, шийдвэр нь биелэгдэхэд шаардлагатай байдаг итгэл үнэмшлийг бий болгож чадсан байдаг хөгжилтэй улс орнуудын нөхцөл байдалд хүрэхэд олон жил шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Авлигын үр үндсийг судлахын тулд бусад шүүхийн болон хууль сахиулах ажилтнуудын цалингийн хэмжээ хүрээг анхаарч үзэх шаардлагатай. Непал улсад шүүгч болон хуульчдын үйл ажиллагаанд тэдний цалин хангамжийг үндэслэлгүйгээр нэмэгдүүлэх олон тооны жирийн бус үзэгдэл тохиолдож байдаг. Хятад улсад шүүхийн авлигын хор хохирлыг судлах явцад шүүгчид ихэнхи хуульч, өмгөөлөгчдөөс хэтэрхий доогуур цалин авдаг тэр бүү хэл зарим мужуудад цагдаагийн ажилтан шүүгчээс илүү цалин авдаг болох нь тодорхой болжээ⁵.

Шүүхийн тогтолцоон дахь хөрөнгө мөнгөний хуваарилалтын асуудал нь авлигыг төрүүлэх бас нэг нөхцөл болж өгдөг учраас энэхүү хуваарилалтыг судлах шаардлага гардаг. Непал, Вьетнам зэрэг улсуудад Дээд шүүхийн шүүгч нь доод шатны шүүгчдээс 10-20 дахин илүү цалин авдаг төдийгүй машин, орон сууцаар хангагддаг, гэвч доод шатны шүүгчдийн цалин тэдгээртэй харьцуулахын аргагүй бага. Жишээлбэл, иргэний хэргийг шийдвэрлэдэг анхан шатны шүүгч хөлсний жолоочтой ижил цалин авдаг байна⁶. Энэ тохиолдолд шүүхийн байгууллагын болон санхүүгийн менежментийн чадвар, төсвийн хараат бус байдал болон ил тод байдлын тухай асуудлуудыг хөндөж ярих хэрэгтэй байна.

Нилээд хэдэн тооны Азийн орнууд өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд шүүгчийн бага цалин, хангамжийг өөрчлөх шинэчлэлтийг эхлүүлсэн. Гэвч хэдийгээр олон нийтийн дунд шүүх авлигад автагдсан гэсэн ойлголт түгээмэл байгаа үед шүүгчдийн цалинг өсгөх асуудал нь нилээдгүй олон шүүмжлэл, хүндрэлтэй тулгардаг. Хятад улсад шүүхийн авлигын холбогдолтой асар олон хэргүүд хэвлэл

мэдээллээр цацагдаж байхад ямар үндэслэлээр шүүгчдийн цалинг нэмэгдүүлэх ёстой юм бэ гэсэн асуултыг шүүмжлэгч, судлаач нар гаргаж ирдэг байна. Далайн эргийн хотуудын шүүгч нар нь бусад мэргэжил нэгт албан тушаалтныг бодвол хамаагүй илүү цалин авдаг хэдий ч ингэж цалин хангамжийг нэмэгдүүлснээр авлигын түвшинг бууруулахад төдийлөн хүчтэй нөлөөлж чаддаггүй байна. Гуандонг мужийн давж заалдах шатны шүүхийн өмнөх Ерөнхий шүүгч нь муждаа хамгийн өндөр цалинтай хүн байсан боловч тэрээр авлигын хэргээр шийтгэгдсэн байна.

Алс хязгаар нутгийн шүүгчдийн хувьд хэрвээ ёс зүйгээ баримталж чадсан тохиолдолд одоо үйлчилж байгаа систем нь илүү үр нөлөөтэй байж болох юм. Өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд Хятад улс шүүхийн авлигатай тэмцэхээр өргөн далайцтай кампанит ажил эхлүүлсэн бөгөөд шүүгчдийн албан тушаалд ажиллуулах томилгооны хугацаа болон цалинг нэмэгдүүлэх талаар тодорхой асуудлуудыг бодлого болгон хэрэгжүүлж эхэлсэн байна⁷. 1995 оны Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль нь Засгийн газрыг эрхэлж байгаа ажлын онцлогоос хамааруулан шүүгчдийн цалинг нэмэгдүүлэх, түүнчлэн ядуу, хөгжилгүй орон нутагт ажиллаж байгаа хүмүүст тусгай нэмэгдлүүд олгохыг шаардсан байдаг. Гэхдээ 2006 оны байдлаар дээрх зохицуулалтууд нь орон нутгийн засаг захиргаанаас хэрэгжүүлэхийг хүлээсээр бодит ажил хэрэг болоогүй л байгаа болно⁸. Үндэсний хэмжээнд шүүгчдийн цалингийн стандарт хэмжээг тогтоохын тулд хөгжилгүй ядуу бүс нутгуудад нэмэлт хөрөнгө хуваарилах шаардлагатай байж болох юм. Филиппин улсад шүүгч, прокурорын цалингийн 25 хувийг орон нутгийн засаг захиргаанаас олгодог явдал нь шүүхийн хараат бус байдал болон авлига өсөн нэмэгдэх магадлалын талаар ихээхэн маргаантай асуудал үүсгэдэг байна⁹. 2006 онд шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын цалин болон нэмэлт нөхөн олговруудыг нэмэгдүүлэх тухай хууль шүүхэд төлөх тэмдэгтийн хураамжийн дүнг 300 хувиар өсгөхөд хүргэсэн байна. Энэ байдал шүүхээр эрхээ хамгаалуулах ялангуяа ядуу хүмүүст энэхүү шинэ шүүхийн төлбөр нь шүүхээр үйлчлүүлэх боломжгүй болгож байна хэмээн хуульчид, иргэний нийгмийн эсэргүүцэлтэй тулгарсан байна¹⁰.

Цалин хөлс нэмэгдсэн улс, орнуудын хувьд энэ нэмэгдсэн байдал нь авлигын түвшинд үзүүлэх нөлөөллийг тооцоолж гаргахад хүндрэлтэй байна. Авлигыг бууруулахын тулд Камбожийн шүүгчдийн цалин 2002 онд өмнөхөөс 10 дахин өссөн боловч ингэж нэмэгдүүлэхдээ ажлын үр дүнг харгалзалгүй хавтгайруулан олгосон учир үр нөлөө багатай байна гэж шүүмжлэгчид дүгнэж байна. Филиппинд шүүхийн боловсон хүчнийг хувийн хэвшилд урвуулан алдахгүйн тулд мөн л шүүгч, прокуроруудынхаа цалинг нэмэгдүүлсэн бөгөөд тэдний ажлын нөхцөл, албан тушаал дэвших боломжийн тухайд тусгайлан анхаарах болсон хэдий ч шүүхийн авлига санаа зовоосон асуудлын нэг байсаар байна¹¹.

Тодорхой нөхцлүүдэд өндөр цалин нь шүүхийн авлигыг бууруулах нөхцөл байж чадах юм. Япон улсын Холбооны Бар Нийгэмлэгийн мэдээлсний дагуу Үндсэн хуулиар шүүгчид өндөр цалин олгохыг шаардсан байдаг бөгөөд шүүгчид энэ хэмжээний өндөр орлогоо авлигын асуудалтай холбогдсоноор алдаж болох тул төдийлөн хээл хахууль авах сонирхолгүй байдаг¹². Нөгөөтэйгүүр шүүхийн өндөр цалин нь сөрөг үр дагаварыг агуулж болох юм. Сингапурын өндөр цалинтай

шүүгчдийг тэд нар хэзээ ч өөрсдийнх нь энэ сэтгэл хангалуун амьдралын хэв маяг, өндөр орлогод нь сөргөөр нөлөөлөхүйц шийдвэрийг гаргахгүй учир шүүгчдийн хөндлөнгийн байх зарчим алдагдсан гэж үзээд энэ өндөр цалин хангамжийг нь “байнгын хээл хахуулийн хэлбэр” гэж тодорхойлох тохиолдол байдаг¹³.

Албан тушаал дэвших

Хэдийгээр томилгооны хугацаа баталгаатай байсан ч албан тушаал дэвших асуудал нь шүүхийн ёс зүйд нөлөөлөх эсвэл ёс зүйн зөрчилд хүргэх нөхцөл болдог. Албан тушаал дэвшүүлэх явдал нь шүүгч, прокурорууд нь хараат бус байдлаа хангаж, улс төрийн болон бусад дарамтаас ангид ажлаа явуулсан тохиолдолд үр нөлөөтэй юм. Ил тод, тухайн хүний чадвар дээр үндэслэн албан тушаал дэвшүүлэх шалгуурыг бий болгосноор улс төрийн харъяалал болон өөр бусад зохисгүй нөлөөлөл дээр үндэслэж албан тушаал ахих хэлбэрийг үгүйсгэхэд тусалдаг. Албан тушаал дэвшүүлэх үйл явц болон энэ үйл ажиллагааг явуулах эрх бүхий этгээд нь ямар байдлаар ажиллах вэ гэдэг нь мөн л чухал байдаг. Хэрэв албан тушаал дэвшүүлэх ажлыг Хууль зүйн яам гэх мэт Засгийн газрын агентлаг хэрэгжүүлдэг тохиолдолд хараат бус байдал зайлшгүй хөндөгдөнө. Хэрэв энэ үйл ажиллагаа нь ахмад шүүгчид эвсэл Шүүхийн Зөвлөлийн эрх хэмжээнд багтдаг бол тэндээс гарах шийдвэр нь тухайн үеийн шүүхийн удирдлагын ёс зүй болоод хараат бус байдлаас шууд хамаарна¹⁴.

Тайландын Шүүхийн комисс нь засгийн газрын бие даасан байгууллага бөгөөд шат шатны шүүхэд шүүгчээр томилохоос өмнө тухайн хүний мэргэжлийн түвшин болон хувийн зан чанарын үзүүлэлт хоёрын аль алиныг нь ижил түвшинд харгалзан үздэг. Эдгээр шаардлагуудад шүүхэд болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагад ажиллаж байсан туршлага гэх мэт субъектив болон объектив шалгуур, мөн түүнчлэн жил бүрийн магадлан итгэмжлэлийн үр дүн зэрэг багтдаг байна¹⁵. Энэ үйл явц нь шүүгч тодорхой тогтоосон хугацааны туршид туслах албан тушаалд ажилласны дараа илүү өндөр албан тушаалд дэвших эсвэл дээд шатны шүүхэд дэвших нарийвчилсан төлөвлөгөөг агуулсан байдаг¹⁶. Японы залуу шүүгчдийн дундах албан тушаал дэвших шалгуур нь тухай орны эрх зүйн соёлыг илтгэн харуулах сонирхолтой боломжийг олгодог. Ерөнхийдөө залуу шүүгчид нь нэг албан тушаалд цөөн хэдэн жил ажилласны дараа туршлагатай шүүгчдээс бүрддэг шүүхийн Захиргааны албаны шийдвэрээр шинэ албан тушаалд томилогддог. Судалгааны дүнгээс үзвэл бусдыг аялдан дагалдах зангүй хүмүүс төдийлөн албан тушаал дэвшдэггүй бөгөөд харин ч орон нутагтаа удаан хугацааны турш үлдэж ажиллах нь элбэг байна¹⁷.

Боловсрол ба Сургалт

Азийн орнуудын шүүхийн систем нь Европын колончлолын, түүнчлэн бусад хэд хэдэн түүхэн уламжлалт эрх зүйн соёлын нөлөөллийг агуулсан байдаг. Өмнөд

Азийн ихэнх улсууд нь Европын эх газрын иргэний эрх зүйн уламжлалт системийн гишүүд байдаг. Хятад улсын онцлогийг агуулсан Хятадын социалист систем нь эх газрын Европын иргэний эрх зүйн системтэй нилээд олон талаар ижил төстэй байдаг. Камбож, Лаос, Вьетнам зэрэг улсуудад Францын иргэний хуулийн нөлөө асар их байдаг. Гэтэл эсрэгээр Бангладеш, Энэтхэг, Непал зэрэг Зүүн Азийн улсуудын хувьд Англи-Саксоны уламжлалт эрх зүй тусгалаа олсон байдаг. Түүнчлэн Хонконг болон Сингапур мөн л Англи улсын эрх зүйн системийг өвлөн авсан байдаг.

Шүүгчдийн боловсрол сургалтын асуудал нь мэдлэгийг олж хуримтлуулах болон түүнийгээ мэргэжлийн үйл ажиллагаандаа дадлага болгох гэсэн хоёр зорилгыг агуулж байдаг. Далайн болон эх газрын эрх зүйн системтэй орнуудын хувьд шүүгчдийн боловсрол болон мэргэжлийн тогтолцоо нь ихээхэн ялгаатай бөгөөд тэдгээрийн ялгааг зөв таньж ойлгох нь шүүхийн авлигын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай шинэчлэлийн арга замыг зөвөөр олж тогтооход тусалдаг. Хонконг, Сингапур гэх мэт далайн эрх зүйн системтэй орнуудын болон бүс нутгуудын хувьд шүүгчид нь ерөнхийдөө туршлагатай хуульч, өмгөөлөгчдөөс сонгогддог. Нэгэнт томилогдсоны дараа тэд өндөр насны тэтгэвэрт гарах хүртэл ажиллах нь бараг тодорхой байдаг. Эдгээр орнуудын шүүгчид нь тухайн нийгмийн хүрээний дээд хэсэгт хамаарагддаг бөгөөд үүний зарим нэг шалтгаан нь шүүхийн шийдвэрээрээ хууль тогтоох эрх мэдэлтэй байдагт оршдог.

Хятад улс гэх мэт эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой орнуудын хувьд шүүгчид нь дөнгөж хуулийн сургууль төгссөн, шүүхэд ажилд орохоор хүсэлтээ гаргасан хүмүүсээс сонгогдох нь элбэг байдаг бөгөөд тэдгээр нь ихэнх тохиолдолд хэрэг шийдвэрлэлтийн талаар хуримтлуулсан туршлага гэхээр зүйлгүй байдаг. Тэдний нийгэмд эзлэх байр суурь нь далайн эрх зүйн тогтолцоотой улсуудтай харьцуулах юм бол доогуур байдаг. Олны дунд шүүгчдийг төрийн албан хаагчдаас нэг их ялгаж ойлгодоггүй, тэдний л нэг гэж үздэг.

Мэргэжлийн түвшин, стандартууд

Далайн эрх зүйн тогтолцоотой орны шүүгчдийн хувьд, уг ажилд мэргэшүүлэх процесс нь тэднийг уг албан тушаалд томилогдохоос өмнө буюу нэр дэвших үед бараг бүрдсэн байдаг. Нэр дэвшигчдийн хувьд туршлагатай хуульч, өмгөөлөгчдийн нэгэн адил мэргэших замыг туулж, ажлын туршлага, чадвартай болсон байдаг. Англи, Австрали, Канад зэрэг орнуудад ихэнх мэргэжлийн шүүгчид нь шүүгчээр томилогдохын өмнө дор хаяж 10 жилийн практикийн туршлагатай байдаг. Далайн эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудын шүүгчдэд зориулсан сургалтын програм нь ихэнхдээ дахин сэргээх, сануулах зорилготой семинар, ярилцлагуудаас бүрдсэн байдаг.

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой орнуудын хувьд шүүгч гэдэг нь эрх зүйн мэргэжлийн нэгэн тусдаа категори болдог бөгөөд прокурор, өмгөөлөгч нараас тусдаа сургалтанд хамрагдаж бэлтгэгдсэн байдаг. Хуулийн сургуулиас гадна тэдний

мэргэших үйл явц нь гагцхүү сонгон шалгаруулалтын шалгалтад тэнцсэний дараа эхэлдэг байна. Карлос Гуарнерийн энд бичигдсэн өгүүлэлд Герман, Францад хуулийн сургууль төгсөгчдөөс маш өндөр өрсөлдөөнтэй шалгалтыг давсан хэсэг нь 18 сараас 4 жил хүртэлх удаан хугацааны шүүгчид зориулсан тусгай программын сонсогч болдог талаар дэлгэрэнгүй дурьджээ. Энэ сургалтыг төгсөгч нь хэдийгээр нэг ч удаа шүүн таслах ажиллагаанд оролцоогүй боловч шүүгчээр томилогдож болдог. Японд Эрх зүйн сургалт судалгааны хүрээлэнгээс 18 сарын хугацаатай шүүгч нарт зориулсан сургалт явуулдаг ба Тайван, Тайланд хоёрт мөн ижилхэн шийдэлтэй байдаг байна.

Авлигатай тэмцэх явдалд шүүхийн сургалтын хугацаа, чанар зэргийн гүйцэтгэх ач холбогдол нь аль нэг талд илүү хандахаас татгалзах түүнчлэн сайн үндэслэл бүхий шийдвэр гаргах шүүгчийн чадварт оршдог байна. Сайн шийдвэр гарах үйл явц нь өөрөө хуулийн маш нарийн мэдлэг, шийдвэрийг бичих, шалтгааныг тайлбарлах өндөр ур чадвар болон ёс зүйн стандартуудыг практикт мөрдөх, шүүхийн болон хэргийн менежментийг ойлгож хэрэгжүүлэх чадварыг шаарддаг.

Зарим орнуудын хувьд авлигаас сэргийлэх болон шударга байдал, ёс зүйн түвшинг дээшлүүлэх гэсэн хоёр тэргүүлэх системүүдийн аль алиных нь онцлогийг хавсарсан байдлаар агуулсан байдаг. Япон улсын хувьд шүүгчид зориулсан тусгай сургалтыг төгссөн хүн бие даан шийдвэр гаргах шүүгчээр ажиллахын тулд 10 жил “туслах шүүгч”-ээр ажиллахыг шаарддаг. Энэ нь далайн эрх зүйн тогтолцоотой улс оронтой адил шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн өмнө нэр дэвшигчид нь удаан хугацааны турш туслахаар ажилласнаар шүүгчид шаардагдах тусгай мэдлэг боловсролыг өөртөө хуримтлуулж авах давуу талтай юм. Өмнөд Солонгос улс нь шинээр томилогдох шүүгчдийг хуулийн сургуулийн бакалавраас дээш зэрэгтэй төгссөн бөгөөд 10-аас дээш жил хуульчаар ажилласан туршлагатай хүмүүсийн дундаас шилж сонгох төлөвлөгөөг боловсруулжээ¹⁸. Филиппин улс нь Испани болон Америкийн колон байх үедээ далайн болон эх газрын эрх зүйн тогтолцооны аль алинаас нь тодорхой хэмжээгээр өвлөж авсан улсын хувьд, саяхан шүүгч болох сонирхолтой хуульчдад зориулсан тусгай хөтөлбөрийг бий болгосон. Шүүгчээр томилогдоход Филиппины Шүүхийн Академид зайлшгүй суралцсан байх ёстой бөгөөд сургалтын дүн нь нэр дэвшүүлэхэд ач холбогдол өгч, анхаарах ёстой зүйлийн нэг байдаг. Хятад улсад 2002 онд шүүхийн нэгдсэн шалгалтын систем нэвтрүүлсэн бөгөөд ахлах (ерөнхий) шүүгчдийг өндөр боловсролтой практикийн хуульчид болон хуулийн профессоруудаас шалгаруулан томилох туршилтын төслийг эхлүүлжээ¹⁹.

Авлигатай тэмцэхэд зориулагдсан шүүхийн сургалт

Ази дахь шүүхийн шинэтгэлийн үр дүн нь ихэнхдээ шүүхийн авлигын эсрэг тэмцэх тэмцлийн нэгэн хэсэг гэдэг утгаар нь сургалт, боловсролын асуудлыг багтаасан байдаг. 2002 оны шүүхийн ёс зүйн Банглогрын зарчмууд нь шүүхийн хараат бус байдлын талаарх НҮБ-ын үндсэн зарчмуудын нэгэн адил шүүхийн чадварын талаархи үнэт зүйлсүүдийг давтан тодорхойлсон бөгөөд сургалт

боловсролын талаархи хэсгүүдийг ч агуулсан байдаг. Олон улсын эдгээр арга хэрэгслүүдийг хэрэгжүүлснээр авлигаас сэргийлэхэд Хараат бус болон Хөндлөнгийн байх зарчим өндөр ач холбогдолтойг итгүүлэх сургалт дэлхий нийтийн шүүгч, хуульчдад хэрэгтэй болохыг илэрхийлж байгаад оршино²⁰. Олон улсын ихэнхи хандивлагч нар сургагч багш нарыг бэлтгэх, сургалтын материал, төлөвлөгөөг боловсруулах, туршлага солилцох зэрэг техникийн туслалцаа үзүүлдэг.

Шүүхийн ёс зүй болон шударга ёсны байдал нь эдгээр програмуудын гол элементүүд бөгөөд тэдгээр нь ёс зүйн дүрмийг болон хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх тухай хуулийг дэлгэрэнгүй заах, шүүхийн авлигын ноцтой хэрэг тохиолдлууд болон бусдын туршлага зэргийг багтаасан байдаг. Энэ програмууд нь зөвхөн мэдлэг олгох төдийгүй ихэнх орнуудын хувьд өөрчлөгдөхөд маш бэрхшээлтэй байдаг эрх зүйн мэдлэгийн талаарх шийдвэр гаргах түвшний албан тушаалтан, хуульч шүүгчдийн ойлголтыг өөрчлөх зорилготой шүүх эрх зүйн шинэтгэлийн илүү өргөн хүрээтэй сургалтын хөтөлбөрийн нэгэн хэсэг байж болох юм.

Зарим орнууд шүүхийг “улс төрийн шийдвэрийг найдвартайгаар хэлбэржүүлэн гаргаж байдаг” захиргааны байгууллагаас “маргааныг хөндлөнгийн байр сууринаас шийдвэрлэдэг” механизм болгон өөрчлөх үйл ажиллагаанд бүхий л анхаарлаа хандуулж байна. Гэтэл нөгөө хэсэг нь шүүхийн ёс зүйг дээшлүүлэх эсвэл ялангуяа жендер болон гарал үүсэлтэй холбоотой нуугдмал өрөөсгөл ойлголтыг шүүхийн үзэл санаанаас авч хаяхад чиглэгдсэн сургалтын үйл ажиллагаанд илүү анхаарч байна.

Гэвч хандивлагчид ийм төрлийн програмуудын үр дүнг хянах ажиллагаагаа илүү эрчимжүүлж байна. Тодруулбал, сургалтын арга барилтай холбоотой маргаантай асуудлууд гаргах болсон. Техникийн туслалцааны хэлбэрийн нэг болох шүүгч, прокурор, хуульчдыг хандивлагч орны мэргэжил нэгтнүүдтэй уулзуулдаг “сургалт-аялал”-ыг сайтар төлөвлөж, зохион байгуулахгүй бол “төлбөргүй жуулчлал” хэлбэр болон хувирах магадлалтай байдаг. Түүнчлэн тусламж хүлээн авагч орны түншлэгч байгууллагууд нь өөрийгөө авч явах чадвараа алдаж, гадаадын тусламжаас хараат болох аюултайг ч хандивлагчид мөн анзаарсан байна. Мөн нэгэн ажиглагчийн тодорхойлсноор хэрвээ тухайн улс авлигад автагдсан тогтолцоотой тохиолдолд тэдгээр сургалт, эд материалын тусламж болон зохион байгуулалтын зөвлөлтөө өгдөг төслүүд нь харин ч тэрхүү авлигад автагдсан тогтолцоог хууль ёсны болоход туслах магадлалтай байдаг²¹.

Хятад улсад Ардын Дээд шүүх нь нийт шүүхийнхээ 200,000 шүүгчдэд (эдгээр шүүгчдийн тэн хагас нь дээд боловсролгүй) зориулсан сургалтын программыг хэрэгжүүлж байна²². Ардын Дээд шүүх нь сургалтын үйл ажиллагаанд оролцогч хувь хүмүүс болон байгууллага, агентлагуудын үүрэг хариуцлага түүний дотор авлигын эсрэг асуудлыг багтаасан багц сургалтын хөтөлбөрийг баталжээ. Эдгээр журмууд нь шүүхүүдийг өөрсдийн ажилтан бүрийн хамрагдсан сургалтын талаарх мэдээллүүдийг хадгалж байх болон сургалтад хамрагдахаас татгалзсан шүүгчдэд сахилгын хариуцлага хүлээлгэж байх талаар зохицуулжээ.

Дээрх програмууд нь Хятад улсын шүүгчдийн хувьд зөвхөн хувь хүний түвшинд анхан шатны суурь мэдлэг олж авах хэрэгцээг хангаж магадгүй юм. Шүүгчдийн сургалтын асуудлыг хариуцдаг Үндэсний Шүүгчдийн Коллеж нь авлигыг бий болгож буй эх сурвалжийн талаархи сэдэв бүхий сургалтын дамжаа ашиглахыг хичээж байгаа бөгөөд шүүгч нарт авлигын хэргүүдийг шийдвэрлэхдээ хэрэглэх арга замуудыг зааж байгаа юм байна. Гэвч энэ нь авлига бол зөвхөн хувь хүний алдаа завхрал биш гэсэн тогтсон ойлголтыг өөрчлөх боломжгүй, харин авлигад шүүхийн хараат бус байдал алдагдах, шүүгчдийг шилж сонгох процесс, цалин хангамж, албан тушаал хаших хугацаа зэрэг асуудал хамааралтай болохыг анхаарахыг шаарддаг.

Сургалттай холбогдсон нийтлэг асуудал бол үүнд хэр зэрэг хэмжээтэй мөнгө зарцуулах болон энэ мөнгийг хэрхэн олох гэсэн асуудал байдаг. Боловсронгүй сайн ажиллагаатай шүүхтэй болоход шаардагдах сургалт боловсрол маш их зардалтай. Франц улс шүүхийн сургалтын зардалд жилд 23 сая ам. доллар, Нидерланд улс 20 сая ам. доллар зарцуулж байгаа нь АНУ-ын Холбооны шүүхийн төвийн (1,900 шүүгчид болон тэдний туслах ажилтнуудад зориулсан) шүүхийн сургалт боловсролын үйл ажиллагааны төсөвтэй ойролцоо байна²³.

Хятад улсад хууль тогтоогчдоор шүүхийн сургалтад зориулсан тусгай төсөв батлуулахыг чармайхын оронд Ардын Дээд шүүх нь нийт шүүхүүдэд төсвийнхөө 3-аас доошгүй хувийг сургалтын үйл ажиллагаанд зарцуулж байхыг даалгасан байна. Ардын Дээд шүүх нь олон муж, районд шүүхүүд хүн хүч болон хөрөнгө мөнгөний ноцтой гачигдалтай байгааг мэдэж байгаа боловч сургалтанд хамрагдахын зэрэгцээ хамгийн гол нь шүүгчид цалин хангамжаа бүрэн авч байхыг илүүд үздэг байна.

Бүс нутгийн бусад орнуудын хувьд олон талын болон хоёр талын хандивлагчийн тусламж нь шүүхийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай өсөн нэмэгдэж буй сургалтуудыг санхүүжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой эх сурвалж юм. Гэвч хэрвээ гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглал нь “авлигаас ангид, боловсронгуй ажиллагаатай шүүх эрх мэдэл” нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тогтворжуулахад чухал ач холбогдолтой гэдгийг хүлээн зөвшөөрч байгаа бол ийм зэрэгт хүрсэн шүүхтэй болоход шаардлагатай сургалтад зориулсан хүрэлцэхүйц төсвийг баталж өгөх ёстой.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Vincent Yang нь Макао-гын Шинжлэх ухаан, технологийн Их сургуульд Хуулийн профессор бөгөөд Канад улсын Vancouver хотын Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл болон Эрүүгийн эрх зүйн бодлогын Олон улсын Төвийн Хятадын Програмын захирал юм. Linda Ehrichs нь “Авилгын талаарх нэгдсэн судалгаа 2007” –ны хянан тохиолдуулагчаар ажилласан бөгөөд энэ хэсгийг хамтран бичсэн юм.
- ² Edgardo Buscaglia –ын “Хөгжиж буй орнуудын шүүхийн авилга: түүний хор аюул болон эдийн засгийн үр дагавар” гэдэг НҮБ –ын Авилгын эсрэг Нэгдсэн програмын нийтлэсэн материал –д (2006). www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp14.pdf хаягнаас үзнэ үү. Дэлхийн Банкнаас нийтлэсэн siteresources.worldbank.org болон

- www4.worldbank.org/legal/leglr/GreyBookFinal2003.pdf зэрэг хаягнаас үзнэ үү.
- ³ Азийн хөгжлийн Банкны (ADB) (2003) “Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх ерөнхий ойлголт болон Улс орны төвшиний хураангуй” Шүүхийн хараат бус байдлын төсөл”, RETA no. 5987. www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5958/Final_Overview_Report.pdf
- ⁴ Мөн тэнд
- ⁵ “Шүүгчдыг дахин зохион байгуулах нь” Цалингын систем” гэсэн өгүүлэлдээ Du Kai Lin хятадын зарим муж дахь шүүгчдын дундаж цалин цагдаагын ажилтнуудаас бага байдаг талаар дурьдсан байна. Тэрээр энэхүү систем нь шүүгчдийн цалинг үр дүнтэй болгохын оронд “ядуу хэвээр байгаа баяртай байж өөрийгөө хянаж” ажил үүргээ гүйцэтгэхийг шаардаж байгаа нь “хүний төрөлхийн араншингын эсрэг” зүйл гэж үзсэн байна. www.21cs.cn/shtml/117/2005-03-04/164807.shtml.
- ⁶ Азийн хөгжлийн банк (2003)
- ⁷ “Шүүгч, прокурорын залгамж халаа алдагдсан нь систем дэхь цалин болон бусад проблемуудыг шийдвэрлэхийг шаардаж байна” гэсэн өгүүлэлдээ Zhong Wen Hua Хятадын баруун хэсэг дэхь хөгжилгүй бүс нутгуудад шүүгч, прокуророор ажиллах сонирхолтой хуульч мэргэжилтнүүдийн дутагдалд хүргэж буй асуудлуудыг судлаж үзсэн байна. Zhong –ын үзэж байгаараар хамгийн чухал хүчин зүйл бол чадвартай мэргэжилтнүүдийн анхаарлыг татаж чадахуйц боломжит цалин, хөлс, амьдралын нөхцөлийг бүрдүүлж чадаагүй явдал юм байна. www.chinacourt.org/public/detail.php?id=198213 хаягнаас үзнэ үү.
- ⁸ “Хөгжилгүй бүс нутгууд дахь шүүгчдийн мэргэжлийн бодлого болон проблемууд” гэсэн өгүүлэлдээ Wn Hongkui эдийн засгийн хөгжлөөр дорой бүс нутгуудад Хятадын Ардын Дээд Шүүхээс хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн мэргэжлийн стандартуудыг биелүүлэхэд тулгарч буй ноцтой хүндрэл, бэрхшээлүүдийг судласан байна. www.chinacourt.org/public/detail.php?id=206139
- ⁹ Азийн хөгжлийн банкны (2003) болон Freedom House, *Countries at the Crossroads 2005* (New York: Rowman and Littlefield, 2005) -с үзнэ үү
- ¹⁰ www.manilastandarttoday.com/?page=politics01_aug15_2006 дахь Manila Standart Today (Philippines), 25 August 2006 –г үзнэ үү
- ¹¹ www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf хаяг дахь Азийн хөгжлийн Банкны “25 орны эрх зүйн болон байгууллагын хүрээний өөрчлөлтийн үйл явц”, Ази, Номхон далайн бүсийн Авилгын эсрэг санаачлага (2006) –с үзнэ үү
- ¹² www.nichibenren.or.jp/en/activities/statements/data/POLA2003_5.pdf хаяг байгаа Японы Барын холбоодын Нэгдэл, “Хууль хэрэгжүүлэх ажиллагаан дахь авилга болон түүнд холбогдох асуудлууд” (2003) –с үзнэ үү
- ¹³ www.singapore-window.org/1028judi.htm хаягт байгаа Francis T. Seow –гын “Сингапурын шүүхийн байгууллагууд дахь улс төр” –с үзнэ үү
- ¹⁴ www.brookings.edu/views/papers/200603dam.pdf хаяг дахь Kenneth W. Dam –ын “Шүүх эрх мэдэл болон Эдийн засгийн хөгжил” (Chicago: University of Chicago Law School, 2006) –с үзнэ үү
- ¹⁵ Шүүгчдын цалинг нэмэгдүүлэх, албан тушаал дэвшүүлэх болон томилох асуудлыг зохицуулсан Шүүхийн захиргааны Комиссын журам, BE 2545 (2002), 7, 9, 10, 11, 12 дугаар зүйлүүд; Шүүхийн үйл ажиллагааны хууль –аар зөвшөөрөгдсөн, BE 2543 (2000) (Тайланд хэлнээс Англи хэл рүү буулгасан албан бус орчуулга)

- ¹⁶ Шүүхийн ажилтнуудын сургалт, хөгжлийн асуудлыг зохицуулсан Шүүхийн захиргааны Комиссын журам, ВЕ 2546 (2003) 26 дугаар тэмдэглэл
- ¹⁷ American Political Science Review сэтгүүлийн (2001 оны 6 дугаар сарын) 95 дахь дугаарын 2 –т гарсан J. Mark Ramseyer болон Eric B. Rasmusen нарын “Японы шүүгчид улс төрийн сэдлээр үүсгэгдсэн хэргүүдэд яагаад ийм хэт хуучинсаг байдлаар ханддаг вэ?” нэртэй өгүүллэгт
- ¹⁸ www.ccluoja.com/ хаяг дахь Han Dayuan –ны “Зүүн өмнөд Азийн орнуудын Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн үр дүн болон Үндсэн хуулийн эх сурвалж” (2005) –с үзнэ үү.
- ¹⁹ 1999 онд Бүгд Найрамдах Хятад улсын Ардын Дээд шүүхээс гаргасан *Ардын шүүхийг шинэтгэн хөгжүүлэх 5 жилийн төлөвлөгөө* –ны 32 дугаар зүйлд
- ²⁰ НҮБ –ын Хүний эрхийн Комиссын Шүүгчид болон Хуульчдын хараат бус байдлын талаарх Тусгай мөрдөгч Leandro Despouy –гын 2003 оны 12 дугаар сарын 31 –ны мэдээллээс үзнэ үү.
- ²¹ www.nccj.com/Article_Show.asp/ArticleID=511 хаяг дахь Ардын Дээд шүүхийн 2006–2010 оны Үндэсний шүүхийн боловсрол болон сургалтын төлөвлөгөөг харна уу.
- ²² www.nccj.com/Article_Show.asp/ArticleID=244 хаяг дахь Lu Zhong Mei –гын “Шүүхийн мэргэжилтнүүдийн эрх зүйн байдал болон зорилго” өгүүллэгээс үзнэ үү.
- ²³ Шүүгч Sandra E. Oxner –ын Канад улсын Ottawa хотод 2004 оны 11 дүгээр сард болсон “Өөрчлөлт болон сорилтоор дүүрэн байгаа өнөө үеийн дэлхий дэх Шүүхийн Боловсрол” сэдэвт Шүүхийн сургалтын талаарх олон улсын 2 дугаар уулзалтад зориулсан “Шүүхийн боловсролын байгууллагуудыг үнэлэх: Юуг хэмжиж чадах ба юуг хэмжвэл зохих вэ?” гэсэн илтгэл

Герман, Франц болон Итали улс дахь шүүхийн мэргэжлийн чадварын түвшин

*Carlo Guarnieri*¹

Итали, Франц, Герман улсын шүүх нь эх газрын Европын иргэний эрх зүйн тогтолцооны бүлд хамаардаг бөгөөд үндсэн шинж чанар нь ижил төстэй байдаг². Эдгээр улсуудад шүүгчид нь харьцангуй залуу насандаа сонгон шалгаруулалтын зарчмаар томилогддог бөгөөд өмнөх мэргэжлийн туршлага чухал ач холбогдолтой биш байдаг. Шүүхийн тогтолцоо нь шаталсан байдлаар зохион байгуулагдсан байдаг бөгөөд албан тушаалын томилгоо нь тухай хүний чадвар болон туршлага (ажилласан жил) хоёрын аль алиныг харгалзан үздэг байна. Гэхдээ дээд шатны шүүгчид нь нэр дэвшигчийн чадварыг үнэлж тодорхойлоход илүү өргөн эрх мэдэлтэй байдаг. Тийм ч учраас шүүгчийг томилох ажиллагаанд дээд шатны шүүхийн шүүгчид илүү нөлөө, үүрэг оролцоотой байдаг. Гэвч ерөнхийдөө хамгийн дээд шатны шүүхийн шүүгчдийг томилох ажиллагаанд улс төрийн эрх мэдэл зарим байдлаар нөлөөлөх боломжтой байдаг.

Сүүлийн 50 жилийн хугацаанд мэдэгдхүйц өөрчлөлтүүд гаргасан байна. Герман улс уламжлалт загвартаа үнэнч байсаар ирсэн бөгөөд Шүүхийн Зөвлөл нь зөвхөн зөвлөх үүрэгтэй³ байхад Франц улсад Шүүхийн Дээд Зөвлөл⁴ гэдэг байгууллага

бий болсон учраас гүйцэтгэх эрх мэдэл болон шүүхийн удирдлагын эрх хэмжээ ямар нэг хэмжээгээр буурсан. Харин Итали улсад өөрчлөлт хийгдэхэд илүү хүндрэлтэй байсан. Гуравны хоёр нь хамт олны дундаас сонгогдсон шүүгчдээс бүрддэг Шүүхийн Дээд Зөвлөлд шүүх байгууллагын гишүүдтэй холбогдсон аливаа асуудлыг шийдвэрлэх эрх шилжсэнээс хойш гүйцэтгэх засаглалын оролцоо эрх хэмжээг үр нөлөөтэйгээр халж чадсан байна. Тиймээс шүүхийн удирдлагуудад хадгалагдаж байсан уламжлалт эрх хэмжээ үгүй болсон байна. Франц, Итали хоёр улсад Дээд зөвлөлд шүүхээс орох гишүүдийг Шүүгчдийн Холбооноос сонгодог байна. Эдгээрийн хамгийн чухал ач холбогдолтой өөрчлөлт нь Италид Зөвлөх Шүүгчдийн Групптэй (Франц улсынх зарим талаараа) олон ялгаатай шүүгчдийн төлөөллөөс бүрдсэн хэвтээ буюу хамтын удирдлагатай байгууллагатай болсон явдал юм⁵.

Шүүхийн авлига ба итгэл үнэмшил

Дээрх гурван орны хувьд шүүхийн авлигын түвшин нь нилээд доогуур хэмээн тодорхойлогдсон байдаг. 2005 оны Шүүх болон эрх зүйн тогтолцоон дахь Авлигын нийтлэг судалгаанд зааснаар 3.5 гэсэн дэлхийн дундаж түвшинтэй харьцуулахад Герман улсад 2.7, Франц 3.1, Итали 3.2 (1-5 оноогоор хэмжихэд) байна. Гэвч баруун Европын дундажтай (2.9) харьцуулахад зөвхөн Герман улс сайн үзүүлэлтэй байна. Энэ үзүүлэлт нь Евро барометрийн санал асуулгаар шууд бус байдлаар батлагдсан байна. 2003-2005 онд Германы судалгаанд оролцсон хүмүүсийн 57-оос дээш хувь нь өөрийн шүүхийн системд итгэлтэй байдаг гэж хариулсан байна. Гэвч энэ хувь хэмжээ нь Европын холбооны 15 улсын 2004 оноос өмнөх дундаж болох 49 хувьтай харьцуулахад Франц улсад 43 хувь, Италид 42 хувь болж буурсан үзүүлэлт байдаг⁶.

Энэхүү нийтлэг хандлага нь бодит байдалтай тодорхой хэмжээгээр тохирч байна. Гэвч энэ талаар системтэй мэдээлэл байхгүй⁷, 2001-2005 оны хугацаанд⁸ шүүхийн авлигын талаарх ямар ч тохиолдол Франц, Герман улсын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдэж, мэдээлэгдээгүй бөгөөд судлаачид авлигын хэргүүд Герман улсад бараг байхгүй, харин Франц улсад ховор байдаг гэдэгтэй санал нэгдсэн байна⁹. Дээрхтэй ижил хугацаанд Итали улсад тодорхой тооны онцлог тохиолдлууд олон нийт болон Ерөнхий сайд Силвио Берлусконид хүрэх хэмжээнд мэдээлэгдэж байжээ. Саяхан хяналтын шатны шүүхээс нэгэн давж заалдах шатны шүүгч болон нилээд хэдэн хуульчид холбогдсон хэргийг шийдвэрлэсэн байна¹⁰. Франц улстай биш юм гэхэд Герман улстай харьцуулахад шүүхийн авлигын түвшин Итали улсад өндөр байгаа мэт энэ байдлыг нилээд болгоомжтой¹¹ судалж үзэх хэрэгтэй. Нөгөө талаар ХХ зууны сүүлийн хагаст Италийн шүүх (Франц улсын шүүхээс арай доогуур түвшинд боловч) Германы (болон Европын ихэнхи орны) шүүгчдээс илүү хүчтэй хараат бус байдлын баталгааг бэхжүүлж чадсан байна. Шүүхийн хараат бус байдлын талаарх ойлголт нь шүүхийн авлигыг тодорхойлох хамгийн чухал хүчин зүйл гэдэг утгаараа түүнээс тусгаарлаж үзэх боломжгүй юм. Хараат бус байдлын баталгаанууд нь шүүгчдийг гадны нөлөөллөөс хамгаалах бөгөөд тэднийг авлигын сүлжээнд автагдах¹² магадлалыг эсвэл авлигыг яллах ажиллагаанд

байгаа улс төр болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хийрхэлийг бууруулдаг¹³. Гэвч хараат бус байдлын баталгааны авлигатай тэмцэх явдалд үзүүлэх нөлөө нь авлигын түвшинг тодорхойлогч бусад хүчин зүйлүүдээс хамаарна:

- Шүүхийн ажилтны зан суртахууны хяналтын үр нөлөө
- Ямар хүсэл сонирхол бүхий хэсэг бүлэгт багтаж байгаагаас шалтгаалан шүүгчдийн авлигад автагдах сонирхлын түвшин

Авлигад нөлөөлдөг онцлог хүчин зүйлсүүд

Эхний хэсэг нь шүүхийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь анхаарах асуудлууд: эдгээр нь нарийн зохион байгуулагдсан шүүхийн системийн хүрээнд явагддаг учир харьцангуй тодорхой байдаг. Шийдвэр гаргах үйл явц нь шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх шүүгчийн дур сонирхлыг хязгаарладаг учраас авлигатай тэмцэхэд ихээхэн ач холбогдолтой. Энэ утгаараа авлигыг илрүүлэхэд хялбар харин авлигыг хийж үйлдэхэд хэцүү, хүндрэлтэй болгодог. Үүнд шүүхийн шийдвэрийг олон нийтэд ил тод болгох, давах хяналтын журмаар хянагдах боломжийг нэмэгдүүлэх зэрэг багтана. Гэвч иймэрхүү төрлийн хяналт нь шүүхийн системийн ерөнхий үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нөлөө болон эх сурвалжийн хувьд харьцангуй өндөр зардалтай байдаг. Жишээлбэл, хамтын зарчмаар шийдвэрлэх болон давж заалдах, хянах ажиллагаа нь дан ганц илүү олон шүүгчдийг шаардахаас гадна ихээхэн төвөгтэй урт удаан процессыг бий болгодог шүүн таслах ажиллагааг удаашруулан сунжруулах сөрөг үр дагавартай.

Сахилгын арга хэмжээ авах хэлбэрээр шүүгчийг шууд хянах шаардлагатай хэдий ч энэ нь хэтэрвэл шүүхийн хараат бус байдлыг алдагдуулах аюултай. Гүйцэтгэх засаглалд энэ үүргийг хариуцуулсан тохиолдолд шүүх эрх мэдлийн бусдаас хараат бус ажиллах зарчим алдагдана. Харин удирдах албан тушаалын шүүгчдэд хариуцуулсан тохиолдолд шүүх дотооддоо бие биесээ хараат бус байх зарчим мөн л зөрчигдөх үр дагаварт хүрч болзошгүй. Үгсэж хуйвалдахаас сэргийлэхийн тулд хяналт тавигчид нь хянуулагчдаасаа хараат байж болохгүй. Ийм учраас тусдаа бий болгосон байгууллагад дээрх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр ногдуулсан байдаг¹⁴. Ерөнхийд нь авч үзвэл бодит байдал дээр Францаас (10) илүү Итали улсад (2002 онд 107) шүүгчдэд сахилгын хариуцлага ногдуулах ажиллагаа хийгдсэн байна. Гэвч 10 тохиолдлоос 9-д нь буюу 90 хувьд нь шийтгэл ногдуулсан Францын жишээтэй харьцуулахад Италид 107-ын 22-д нь буюу 21 хувьд нь шүүгчид шийтгэл ногдуулсан байна¹⁵. Олон нийтийн хяналт нь авлигатай тэмцэх үйлсэд чухал үр нөлөөтэй гэдэг ойлголт бол өргөн хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн зүйл. Шүүхийн хараат бус байдлын зарчмаас авч үзвэл хий хардах явдал нь нотолгоогүй, үндэслэлгүй улиг болсон зүйл юм.

Гадаад болон дотоод хяналт нь хэдийгээр ач холбогдолтой боловч хяналт хэтэрсэн тохиолдолд шүүгч өөрийнхөө үйл ажиллагаандаа шийдэмгий байж чадахгүйд хүргэж, улмаар шүүхийн ачааллыг ихэсгэж шүүхийн үр нөлөөтэй байдлыг үгүйсгэх сөрөг үр дагавартай байж болно.

Дараагийн нэг анхаарах хүчин зүйл бол шүүгч маргааныг хуулийн дагуу хөндлөнгийн байр сууринаас таслан шийдвэрлэх үүргээсээ няцахад хүргэх болон авлигад автагдахад хүргэж буй өртөмтгий нөхцөл байдлууд юм. Эдгээр өртөмтгий нөхцөл байдлууд нь тухайн хувь шүүгчийн шүүхэд болон ажил мэргэжилдээ үнэнч байх мэргэжлийн түвшингөөс хамаардаг байна. Ажлын туршлага болон дадал нь шүүгчдэд өөрийн хэрэгжүүлдэг тусгай чиг үүргийг мэдрэх, итгэл үнэмшлийг нэмэгдүүлдэг байна. Хүмүүс өөрсдийн хийж чаддаггүй зүйлсээс илүү чаддаг зүйлсээ хийж гүйцэтгэх, дагаж мөрдөх нь илүү байдаг¹⁶. Өөрөөр хэлэх юм бол мэргэжлийн өндөр түвшинд бэлтгэгдсэн шүүгчид нь тухайн байгууллагад өөрийн гүйцэтгэх үүргийг мэдэрч тодорхойлсон байдаг бөгөөд энэ утгаараа авлигад автагдах нь бага байдаг. Чадвартай шүүх нь нийгмийн хүрээнд илүү өндөр хүндлэлийг хүлээдэг. Үүний үр дүнд авлига болон зохимжгүй зан харьцааны улмаас шүүхээс зайлуулагдах шийтгэл ногдуулахын зэрэгцээ илүү чадвартай нэр дэвшигчдийг өөртөө татах боломж хүчтэй байдаг. Үүнээс гадна чадвартай шүүгчид нь өөрсдийн хүрээнд ижил түвшний шүүгчид болоод хуульчдыг элсүүлэх, нэгтгэх нь ойлгомжтой. Энэ утгаараа нэгэнт шүүгч аливаа асуудлыг өөрт олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд итгэл үнэмшлээрээ шийдвэрлэх боломжтой учир мэргэжлийн хүрээнийхний дунд шууд бус замаар хянагдаж, үнэлэгдэх боломжтой байдаг. Үүнийг хэлэхийн зэрэгцээ Франц, Германы аль алинд шүүгчдэд зориулсан албан ёсны Ёс зүйн дүрмийг гаргаж хэрэгжүүлээгүй байгаа бөгөөд Италийн Шүүгчдийн Холбооны дэмжлэгтэйгээр дээрхтэй ижил хуулийн төсөл дөнгөж 2005 оны 6 дугаар сард хэлэлцэгдэж хүчин төгөлдөр хууль болон батлагдсан байна.

Харьцуулах хэргүүд

Германд хуулийн сургууль төгссөнөөс хойш шүүгчээр томилогдох хүртэлх сургалт нь 6 жил байдаг. Хуулийн сургууль төгссөний дараа нэр дэвшигч нь эхний улсын шалгалтыг өгдөг байна. Хэрэв амжилттай өгөх юм бол тэд төрийн албан хаагчаар түр ажиллах боломжтой болж багахан хэмжээний цалин авдаг¹⁷. Энэ хугацаанд тэдгээр суралцагч нар нь ирээдүйд хэрэгжүүлж болох чиг үүргийн талаар тодорхой ойлголттой болж танилцдаг (шүүх, прокурор болон төрийн бусад албанд). Гагцхүү хоёр дахь шалгалтад тэнцсэнээр тэд шүүгч болох боломжтой.

Германд шүүгчийн албан тушаалд томилогдоход хоёр шалгуураас хамаардаг байна: Улсын шалгалтын явцад авсан үнэлгээ болон сургалтын хугацаан дахь ажлын гүйцэтгэлийн түвшингийн талаарх мэдээлэл. Зөвхөн хамгийн өндөр үнэлгээтэй төгсөгчид тухайн ажлын шаардлага хэрэгцээнээс шалтгаалан сонгогдох боломжтой болдог. Сонгон шалгаруулалтыг бүс нутгийн Хууль зүйн сайд эрхлэн явуулах боловч албан тушаалын томилгоо нь шалгалтын дүнгийн хуудас дээрх нэр дэвшигчийн байрнаас шалтгаалан хийгддэг байна. 2002 оноос хойш нийгэм, олон нийтийн үнэлгээг харгалзаж үздэг болсон байна¹⁸. Сонгон шалгаруулалтын дараа шалгарсан нэр дэвшигч нь 3-5 жилийн хугацаанд хяналтын хугацаанд ажиллана. Тэд төрөл бүрийн сургалт семинарт хамрагдахаас гадна нэг байрлалаас нөгөөд шилжин ажиллах төдийгүй бүх насаараа томилогдсон шүүгч болохын

өмнө дахин мэргэжлийн шалгалтад орох магадлалтай. Германы шүүгчдийн мэргэжлийн ур чадварт 4-5 жил тутамд тухайн шүүхийн удирдлага үнэлгээ хийдэг.

Францад шүүгчдийн сургалтын асуудал нь “ENM” гэсэн тусгай байгууллага хэрэгжүүлдэг. Шалгалтад орох эрх хуульч мэргэжилтэй 27-оос доош насны нэр дэвшигчдэд нээлттэй байдаг байна. Аман болон бичгийн шалгалт нь маш их өрсөлдөөнтэй бөгөөд амжилттай дүн авсан нэр дэвшигчид нь тэр даруйдаа шүүхийн системд дадлагажигчийн статустай ажиллаж цалин болон тодорхой түвшний хараат бус байдлын баталгаагаар хангагддаг.

Нийт 31 сарын хугацаатай сургалт нь ENM болон шүүхүүд дээрх ерөнхий сургалтуудаас бүрддэг. Суралцагчид нь ENM-д сургалт семинар түүний дотор шүүхийн ёс зүйн талаарх сургалтад хамрагддаг байна. Сүүлийн хугацаанд тухайн суралцагчид хуваарилсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явдал байдаг. Үүнд хуулийн фирмд дагалдагчаар ажиллах, хуулийн фирм захиргааны байгууллага болон олон улсын байгууллагад дагалдагчаар ажиллах нь суралцагчдад өөр бусад зохион байгуулалтаар ажилладаг байгууллагуудыг таньж мэдэх боломжийг олгодог гэвч дадлагажилт нь заавал шаардлагатай зүйл биш бөгөөд ойролцоогоор хоёр сарын хугацаатай байдаг. Дараагийн дадлагажилт нь туршлагатай ахмад шүүгчдийн удирдлага дор шүүх болон хуулийн фирмүүд засан хүмүүжүүлэх байгууллагуудад ажиллах явдал байх бөгөөд ингэснээр суралцагчид нь хуулийн системийн бусад байдлуудын талаар мэдлэгтэй болдог. Албан тушаалд томилохдоо туршилтын хугацаанд үргэлжлүүлэн дүгнэлт өгсөөр байх бөгөөд тэдгээрийн нийлбэр үнэлгээнээс хамаарч хуваарилалтыг хийдэг байна. Францын шүүгчид нь өөрсдийн ажилладаг дүүргийг харъяалах давж заалдах шатны шүүхийн удирдлагаас 2 жил тутамд зохион байгуулдаг мэргэжлийн түвшинг үнэлэх үнэлгээнд хамрагддаг.

Италид шүүхэд ажилд орох ганц зам нь Үндэсний нийтийн шалгаруулалтад орох явдал бөгөөд хуулийн сургууль төгсөгчид нь төгссөн даруйдаа уг шалгалтад ордог байна. Шалгалтад орохын өмнө хууль зүйн практикийн туршлагатай байх тухай ямар ч шаардлага байхгүй. Энэхүү Үндэсний хэмжээний шалгалтад оролцогчдыг хуулийн сургуулиудын багш нар болон хувийн байгууллагууд бэлтгэдэг байна. Саяхнаас Францын ENM-ийн загварыг үндэслэн шүүхийн сургалтын байгууллага болон бусад эрх зүйн мэргэжилтнүүдэд зориулсан сургалтын хүрээлэнгүүдийг үүсгэн бий болгох талаар шийдвэрлэсэн. Шүүхийн байгууллагад орох шалгалт өгөхийг хүсэж байгаа хүн бүр дээрх байгууллагуудын аль нэгэнд 2 жилийн хугацаатай сургалтад хамрагдан төгссөн байхыг шаардаг.

Шалгалт нь хуулийн үндсэн хичээлүүдийн хүрээнд мэдлэгийг шалгах зориулалттай аман болон бичгийн хэсгээс бүрддэг. Шалгалтын системд эрх зүйн онолын талаарх мэдлэгийг шалгах шаардлага байгаа гэсэн шүүмжлэл яригдаж байгаа. Хэдийгээр шалгалтад оролцогчдын тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаа боловч (жилд 20 мянга гаруй) сул орон тоог нөхөх нь ихэвчлэн хялбар биш байдаг бөгөөд сул доогуур үнэлгээтэй нэр дэвшигчдийн тоо мөн өссөн байна. Сонгон шалгаруулалт болон түүний дараахи шүүгч, прокурорт зориулсан сургалт нь Шүүхийн Дээд Зөвлөлийн ажил үүрэгт хамаарагддаг. Сургалтын хугацаа ерөнхийдөө 18 сараар

тогтсон байдаг боловч энэ нь сул байгаа орон тоог нөхөх шаардлагаас хамааран өөрчлөгдөж болдог. Шүүхийн сургалтын хүрээлэн байхгүй тохиолдолд дадлагажих ажиллагаа нь ахмад хуульчдын удирдлага дор шүүх прокурорын байгууллагуудад явагдах боловч энэ нь Герман улсыг бодвол харьцангуй зохион байгуулалт муутай байдаг.

Италид шүүхийн сургалт нь хоёр үндсэн хэсэгт хуваагддаг: *Нэгд*: шинэ залуу шүүгчдийг эрх зүйн өөр төрлийн чиг үүрэгтэй танилцуулах, үүнд мөрдөн шалгах шүүн таслах гэх мэт. *Хоёр дахь хэсэг*: Франц улсынхтай ижилхэн 6 сарын хугацаанд тухайн суралцагчийг томилогдсоны дараа хийх ажил үүргийг сургахыг зорьсон байдаг. Сургалт семинаруудыг Ром дахь Шүүхийн Дээд зөвлөл зохион байгуулдаг боловч энэ нь цөөхөн хэдэн хоногийн хугацаатай байдаг бөгөөд орон нутагт явагдаж байгаа сургалтууд нь тийм ч системтэй биш байдаг байна¹⁹. Энэ хугацаанд нэр дэвшигчдээс хасах тохиолдол байдаггүй. Дээд зөвлөлийн боловсруулдаг сургалтын үнэлгээ нь шүүхэд ажиллах хугацаанд хийгддэг бусад үнэлгээний нэгэн адил тогтмол, нэг хэвийн байдаг нь зөвхөн анхны шалгалт бодитой, үр нөлөөтэй шалгуур болдогыг харуулдаг. Дээрх гурван улсаас Итали улс шүүхийн мэргэжлийн түвшингийн талаар хамгийн сул хяналтын тогтолцоотой болох нь харагдаж байна²⁰.

Зөвлөмжүүд

Дээрх гурван орны хувьд шүүхийн авлигын түвшин харьцангуй доогуур байгаа ба шүүгчдийн үйл ажиллагааг хянах өргөн хэмжээний үр нөлөөтэй бүтэц бүхий зохион байгуулалттай байна. Гэвч тэдгээрийн үндсэн шинжүүд нь ижилхэн байдаг хэдий ч улс бүрийн тохиолдол нь ихээхэн онцлог ялгаатай байна.

Шүүхийн ажилтан мэргэжлийн түвшинг хянах ажиллагаа нь өөрөө ихээхэн зардал шаардсан түүнчлэн сөрөг үр дагваруудыг агуулж байдаг учир үүнийг ашиглахад тодорхой хязгаар хэрэгтэй. Авлигатай тэмцэх илүү үр нөлөөтэй арга бол шүүгчдийг авлигад автагдах үндэс болдог эд хөрөнгийн сонирхлыг бууруулахад зориулагдсан урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүдийг хэрэглэх явдал юм. Дээрх улсуудын жишээн дэх харьцуулалт нь авлигын гаралтын түвшинг бууруулах ажиллагаан дахь авлигыг илрүүлэх явдал чухал болохыг харуулж байна. Дараах тодорхой арга хэмжээнүүдийг авах ёстой:

- **Шинээр ажилтан авах.** Энэ үйл ажиллагаа нь нэр дэвшигчийн мэргэжлийн чадварыг тогтоох, цаашилбал томилогдсоны дараахь ажлын түвшинг урьдчилан тодорхойлхуйц байх ёстой. Шинэ ажилтан шалгаруулж авах үйл ажиллагаа нь өөрөө туршлагатай мэргэжилтнүүдэд нээлттэй байх ёстойг зөвлөж байна. Энэ утгаараа шүүхийн байгууллага нь туршлагатай хүмүүсээр хүч сэлбэх ба нэр дэвшигчдийг шалгаруулахдаа өмнөх ажлын туршлага болон онолын мэдлэгийг харгалзан үзэх ёстой
- **Дотоод сургалт.** Энэ үйл ажиллагааг илүү өргөн хүрээтэй болгох ёстой. Шүүхийн мэргэжлийн чадавхийг бэхжүүлэхэд Францын “ENM” сүүлийн

40 жил Франц шүүгчдийн чадварыг мэдэгдхүйц дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байгааг онцлон тэмдэглэж байна²¹. Шүүхийн ёс зүйн асуудал нь бүхий л сургалтын төлөвлөгөөний нэгэн хэсэг болсон бөгөөд Франц, Герман улсын шүүгчид өөр өөрсдийн шүүхийн ёс зүйн албан ёсны дүрэмтэй болох талаар идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулах хэрэгтэй байна

- **Ажлын гүйцэтгэл.** Шүүгчийн ажлын гүйцэтгэлд зайлшгүй үнэлгээ өгч байх хэрэгтэй ба албан тушаал ахих үйл явц нь энэхүү үнэлгээнээс хамаардаг байвал зохино. Туршлагатай нэр хүндтэй шүүгчдээс бүрдсэн тусгай шүүх нь албан тушаалаас огцруулах хүртэлх сахилгын шийтгэлийг ногдуулах үүргийг хэрэгжүүлбэл зохино. Шүүхийн хараат бус байдлын зарчим нь аль ч ардчилсан тогтолцооны үед байдаг “шүүх хариуцлага хүлээдэг байх” зарчимтай тэнцвэртэй байх ёстой бөгөөд шүүхийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд үнэлгээ өгөх явдал нь хараат бус байдлын зарчмыг алдагдуулна гэж ойлгох ёсгүй

Бүх шүүгчид нь шүүгчийн албан тушаалыг хуульч мэргэжил эзэмшсэний оргилд хүргэсэн гэж үзэх нь зүйн хэрэг бөгөөд шүүгчийн албан тушаалд шүүхийн байгууллагын дотор бөгөөд гадна ажиллаж буй шилдэг хуульчдыг элсүүлж, мэргэжлийн өндөр түвшинд хүрэхийн төлөө тэмүүлэх ёстой. Шилдэг шүүгчид нь өөр бусад бүхий л шүүгчиддээ үлгэр дуурайлал болж байх ёстой²².

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Carlo Guarnieri нь Итали улсын Bologna Их сургуулийн улс төрийн шинжлэх ухааны профессор.
- ² Германд 23.034, Италид 8.865, харин Францад 7.902 шүүгч ажилладаг; Германд 20.000 хүнд ногдох шүүгч (5.1) байгаа нь Франц (2.1) эсхүл Итали (2.3) –аас даруй 2 дахин их байна: www.coe.int хаягт байгаа *Европын Шүүхийн Системүүд 2002* –с үзнэ үү.
- ³ Муж улсууд (Lander) тэн хасагт нь Шүүхийн Зөвлөлүүд нь шүүгчийг албан тушаал дэвшүүлэх, шинээр томилох ажиллагаанд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэдэг. Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчид, хуульчид, мужын хууль тогтоох байгууллагын (олонхыг бүрдүүлж байгаа нам, эвслээс) гишүүдээс бүрддэг.
- ⁴ Францад, шүүгчдийг дэвшүүлэх асуудалд Дээд зөвлөл ихээхэн чухал үүрэгтэй байдаг. Энэ нь 16 гишүүдтэй бөгөөд тэдгээрийн 12 нь шүүгчид боловч ихэнхдээ 2 хэсэгт хуваагддаг. Хэсэг бүр 6 шүүгч болон 4 сул гишүүнээс бүрддэг.
- ⁵ Одоогоор Италид 4, Францад 3 ийм төрлийн групп байна. Германы бүх шүүгчид нэг л холбоонд харьяалагддаг ажээ.
- ⁶ europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm –ээс үзнэ үү.
- ⁷ Германд сахилгын шийтгэл нь тусгай дагнасан шүүхийн эрх хэмжээ байдаг бөгөөд холбооны улсын зохион байгуулалт нь бүрэн дүүрэн мэдээлэл цунлуулахад бараг боломжгүй болгодог байна. Франц, Италийн Дээд зөвлөлийн сахилгын арга хэмжээний үед цугларсан мэдээлэл нь зөвхөн авилгын хэрэгт ашиглагддаггүй байна.
- ⁸ Lexis-Nexis болон Proquest зэрэг онлайн мэдээллийн баазыг ашиглан хийгдсэн судалгаа Англи хэл дээр олон улсын мэдээллийн хэрэгслэлүүдэд гарсан байна. үүнд: Францад Le Figaro, Италид La Stampa, харин Германд сонины хэлбэрээр.

- ⁹ Германы тухайд, Forli дахь Bologna Их сургуулийн Шүүх Судлалын профессор Patrizia Pederzoli –аас хувийн харилцааны хүрээнд (2006 оны 5 дугаар сарын 2 –нд). Францын хувьд, Парис дахь Institut des Hautes Etudes sur la Justice –ын ерөнхий нарийн бичгийн дарга Antoine Garapon –той хийсэн ярилцлага (2006 оны 5 дугаар сарын 3 –нд).
- ¹⁰ Италын 2006 оны 5 дугаар сарын 5 болон 10 дугаар сарын 8 –ны *La Stampa* –ыг үзнэ үү.
- ¹¹ Шүүхийн болон өөр бусад хэлбэрийн авилгын маш цөөхөн хэрэг шүүх хуралдаанаар хэлэлцэгддэгийн учир нь 2 талтай байж болно: энэ нь авилга маш өргөн хүрээнд тархсан гэдгийг илэрхийж болох юм нөгөөтэйгүүр хатуугаар шийтгэгддэгийг илэрхийлж болох юм.
- ¹² cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm хаягт байгаа Европын Зөвлөлийн “Шүүгчдийн хараат бус байдал, үүрэг, үр нөлөөтэй байдал” –ын зөвлөмжийн (94) 12 дугаараас дэлгэрэнгүй жагсаалтыг үзнэ үү
- ¹³ Хэдийгээр шүүхийн авилгын оролцоо илэрхий, ойлгомжтой байгаа ч түүнийг шууд бодит байдлаар илэрүүлээгүй тохиолдол.
- ¹⁴ Энэ нь Италын дээд зөвлөлд тохиолдож болох хэрэг мэт санагдаж байна. www.magistraturademocratica.it –д байгаа Claudia Castelli болон Antonio Patrono гэсэн хоёр шүүгчийн “дээд зөвлөлийн шийдвэрийн хийсвэр логикуыг буруушаасан” ярилцлагаас үзнэ үү.
- ¹⁵ Шүүхийн Үр нөлөөтэй байдлын (CEREJ) талаар Еуропын Комиссоос 2002 онд цуглуулсан мэдээлэл. Энэ мэдээлэл нь сахилгын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь авилгатай холбоотой зан төлөвд зориулагдсан эсэх талаар тодорхой зүйл агуулаагүй байна. *Европын Шүүхийн Системүүд (2002)* –с үзнэ үү.
- ¹⁶ J. G. March, *A Primer on Decision Making* (New York: Free Press, 1994) –ыг харна уу.
- ¹⁷ Германд шинэ шүүгч нь 3.100-3.500 евро (3.720-3.920 америк доллар) –ын сарын цалингаас эхэлж, улмаар 49 наснаас 5.000 евро (\$6.660) хүртэл өсдөг байна. Германд шинээр ажилд орж буй хүн иймэрхүү цалин авдаг цөөхөн хэдэн мэргэжил байдаг ажээ.
- ¹⁸ Giuseppe Di Federico –гын “Европ дахь шүүгч болон прокуроруудыг ажилд авах, мэргэжлийн төвшинг шалгах, албан тушаал дэвшүүлэх байдал” (Bologna: IRSIG-CNR, 2005) –с үзнэ үү.
- ¹⁹ Дээд зөвлөл нь зарим нэг курсуудыг тухайн нутагт нь зохион байгуулдаг боловч тэдгээрт оролцох эсэх нь сайн дурынх байдаг.
- ²⁰ Di Federico –гын “Европ дахь шүүгч болон прокуроруудыг ажилд авах, мэргэжлийн төвшинг шалгах, албан тушаал дэвшүүлэх байдал” (Bologna: IRSIG-CNR, 2005) –с үзнэ үү. 2006 онд Берлускони –гын Засгийн газар дотоодын өрсөлдөөнт шалгалтад тулгуурласан шинэчлэлийг хэрэгжүүлсэн боловч Проди –гын шинэ Засгийн газар хуулийг дахин өөрчилж байгаа бөгөөд энэ нь шүүхийн холбоодын зүгээс халуун тэмцэл өрнүүлэхэд хүргэж байгаа юм.
- ²¹ Дээр дурьдагдсан Di Federico –гын (2005) –д багтсан Roger Eggera –гын “Франц дахь шүүхийн хариуцлагын асуудал болон Ажилд авах, Сургалт, Үнэлгээ, Албан тушаал дэвшүүлэх асуудал” –аас үзнэ үү.
- ²² Шүүхийн холбоод нь зөвхөн хэн “сайн” шүүгч болохыг монополь байдлаар тодорхойлоогүй тохиолдолд энэхүү үйл явцад эерэг үр нөлөө үзүүлж чадна. Нийгэм дэх ашиг сонирхлын бүлэглэл, олон нийтийн үзэл хандлага, эрх зүйн мэргэжилтнүүд гэх мэт гадаад группуудын оролцоо заавал шаардлагатай.

Шүүхийн хариуцлагын талаарх олон улсын байдал

Zora Ledergerber, Gretta Fenner and Mark Pieth¹

Шүүгчид хээл хахууль өгөх асуудал нь хараат бусаар хөндлөнгийн байр сууринаас шударга шийдвэр гаргах ёстой шүүхийн амин гол чиг үүрэгт сөргөөр нөлөөлдөг. Үүний үр дагавар нь эрх зүйн үйл ажиллагааны эхлэлээс төгсгөл хүртэл явц дахь тодорхойгүй, шударга бус байдал бөгөөд хууль дээдлэх ёсыг системтэйгээр доройтуулдаг явдал юм. Шүүх авлигатай тэмцэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой байгууллага учир шүүх өөрөө авлигад автах нь юунаас ч илүү аюултай байдаг. Шүүхийн авлигын хор уршиг нь улс орны хөгжилд саад тотгор болдог бөгөөд авлигатай тэмцэх гол байгууллага нь өөрөө түүнтэй тэмцэх чадваргүй болдог².

Эрүүгийн хэргийн хувьд шүүгчид голдуу ял шийтгэлийг хөнгөрүүлэх хасах байдлаар, прокурорууд ялыг төлөвлөхдөө хөнгөрүүлэх байдлаар харин шүүхийн бусад ажилтнууд хэргийн хөдөлгөөнийг зохицуулах байдлаар тус тус авлигад автагддаг³. Гэхдээ авлига нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүхий л үе шатанд тохиолддог. Иргэний хэргийн хувьд шүүгч авлигад автах явдал нь хэргийн аль нэг тал нь үл хөдлөх эд хөрөнгөө алдах гэх мэт хүнд санхүүгийн гарз хохиролд хүргэж болдог. Шүүхийн авлига нь ерөнхийдөө шүүх, шүүгч нь хэн нэгэн эрх мэдэлтэй хүний ивээл дор ажиллаж шударга ёс, шүүх ажиллагааг алдагдуулах боломжийг олгодог⁴.

Төрийн албан тушаал хаших явцдаа төрийн өмч хөрөнгийг шамшигдуулсан этгээдүүдээс алдагдсан хөрөнгийг буцаан авах ажиллагаанд шүүхийн авлига нь ихээхэн саад болдог. Учир нь эдгээр хүмүүс нь ихэвчлэн нөлөө бүхий улс төрч эсвэл хуучин төрийн удирдлагад ажиллаж байсан хүмүүс, тэдгээрийн төрөл садан гэх мэт хэдий албан тушаалаас буусан ч хөшигний цаанаас үйл ажиллагаа явуулж эрх мэдлээ үргэлжлүүлэн хадгалж байдаг улс орны өмч хөрөнгийг шамшигдуулсан этгээдүүд байдаг.

2005 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрөөс мөрдөгдөж эхэлсэн Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци нь дээрх тоглоомын дүрмийг өөрчилсөн. Тавдугаар бүлэг нь мөнгө угаах, шилжүүлэх, хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах асуудлуудыг зохицуулан шийдвэрлэсэн байдаг. Урьд нь шамшигдуулсан эд хөрөнгийг буцаах ажиллагаа нь зөвхөн тухайн улс оронд энэ асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомж байгаа эсэхээс хамаардаг байсан. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци нь төрийн өмчөөс алдагдсан эд хөрөнгийг буцаан авах ажиллагааг үндсэн зарчмуудын нэг болгон тодорхойлсон ба энэ асуудлаар улс орнуудыг өргөн хүрээнд хамтран ажиллаж бие биедээ тусламж үзүүлэх арга хэмжээ авахыг уриалсан байна. Олон улсын хамтын нийгэмлэгийн хувьд дээрх зарчмыг олон улсын гэрээнд оруулж өгсөн явдал нь маш чухал алхам болсон.

Хууль дээдлэх ёсыг тогтоож чадсан хөгжилтэй орнуудын хувьд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нийцсэн үндэсний хууль батлах явдал нь хөгжиж буй

орнуудад алдагдсан эд хөрөнгийг илрүүлэх буцаан авахад тус болно гэж үздэг. Хөгжиж буй орнуудын хувьд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн үзүүлэх ач холбогдол нь авлигад автагдсан шүүх бусад цэвэр үйл ажиллагаатай шүүхүүдтэй хамтран ажиллах шаардлагатай болсноор тодорхой хэмжээнд хараат бус шударга ажиллахад түлхэц болох явдал юм. Доор дурьдсанчлан эдгээр зорилгууд нь шаардлагатай хууль тогтоомжийн хүрэлцээ, эрх зүйн өөр хоорондоо ялгаатай зохицуулалт ялангуяа Авлигын эсрэг Конвенцийн олон тооны зүйл заалтууд нь заавал дагаж биелүүлэх шинжгүй байдаг зэргээс шалтгаалан хэрэгжихэд бэрхшээлтэй байна.

Алдагдсан эд хөрөнгийг буцаан авах ажиллагаа ба орон нутгийн шүүхийн үүрэг

Хулгайлагдсан эд хөрөнгө нь үндсэн хоёр төрлийн үйлдлийн дүнд бий болдог: Хээл хахууль ба төрийн өмч хөрөнгөөс шамшигдуулах өөрийн орны эд хөрөнгөөс залилан мэхэлж авсан төрийн удирдлагуудын талаарх жишээ олон байдаг. Заир улсын Ерөнхийлөгч асан (Конгын Ардчилсан Бүгд Найрамдах Улс) Мобуту Сесе Секо таван (5) тэрбум ам. долларын хэмжээтэй төрийн хөрөнгийг санаатайгаар завшсан нь тухай үедээ тус улсын гадаад өртэй тэнцэхүйц хэмжээтэй байжээ⁵. Альберто Фужиморигын засаглалын үед ойролцоогоор 227 сая ам. доллар хулгайлагдаж гадагшаа гарсан хэмээн Перу улсын засгийн газар мэдэгдэж байна. Украины Ерөнхий сайд асан Павло Лазеренко ойролцоогоор 1 тэрбум ам. доллар шамшигдуулсан гэж яригддаг⁶.

Эдгээр хөрөнгөнгийг олж тогтоох улмаар улс түүний иргэдэд амжилттайгаар буцаан олгох явдал нь авлигын эсрэг хийж байгаа үйл явцад итгэх итгэлийг бий болгоход хэмжээлшгүй чухал ач холбогдолтой. Хулгайлагдсан эд хөрөнгийг амжилттайгаар буцаан олж авах нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон тэмцэхэд ач холбогдолтой. Хэдийгээр эдгээр эд хөрөнгийг олж тогтоох, буцаан авах ажиллагаа нь маш нарийн төвөгтэй процесс байдаг. Хууль бусаар олгогдсон эд хөрөнгийг буцаан олж авахын өмнө дараах 3 үе шат бүхий ажиллагаа хийгддэг: хайж олох, шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлах болон хураан авах.

Эдгээр үе шатуудын ихэнхид нь орон нутгийн шүүх чухал үүрэг хүлээдэг. Авлигад автагдсан албан тушаалтны эрүүгийн шинжтэй үйлдлүүд болон түүнчлэн эрх олгох, татгалзах зэрэг бүхий л үйлдлүүдийг мөрдөн шалгах ёстой. Түүнчлэн ямар төрлийн нотлох баримт нь шүүх ажиллагаанд шаардлагатай вэ гэдгийг шийдвэрлэх нь мөн шүүхийн үүрэг байдаг. Эцэст нь шүүх эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх болон хураан авах шилжилт хөдөлгөөнийг зогсоох тухай шийдвэрүүдийг гаргах эрх хэмжээтэй байдаг.

Эд хөрөнгийг буцаан авах ажиллагааг олон улсын хамтын ажиллагааны хүрээнд авч үзэх юм бол дээрх эрх зүйн үйл ажиллагаанууд нь тухайн авлигын гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нутагт хийгдэх шаардлагатай болдог. Харин эд хөрөнгийг буцаан авах ажиллагааг мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэгдсэний дараа хийгдэж байгаа

тохиолдолд дээрх эрх зүйн үйл ажиллагаанууд нь тухайн эд хөрөнгө оршиж байгаа орон нутагт хийгдэх шаардлагатай болдог. Эсвэл авлигын гэмт хэрэг үйлдэгдсэн болон уг гэмт хэргийн улмаас хулгайлагдсан эд хөрөнгө оршин байгаа улс орны аль алинд нь зэрэг хийгдэж болно.

Дээрхи хоёр тохиолдолд энэ ажиллагаа хэрэгжиж байгаа бүхий л улс орнууд шударга, үр нөлөөтэй ажилладаг шүүхийн байгууллагатай байх нь энэхүү нарийн төвөгтэй процесс амжилттай болох үндэс суурь болдог. Хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах асуудал нь авлигад автагдсан шүүхийн хувьд хийж гүйцэтгэх боломжгүй зүйл байдаг. Жишээлбэл, гэмт хэрэгтнийг шилжүүлэн өгөх тохиолдолд ихэвчлэн эд хөрөнгө буцаан олж авахтай холбоотой байдаг учир шилжүүлэн авах хүсэлтийг гаргаж байгаа улсын орон нутгийн шүүхийн удирдлага нь авлигад автагдсан эсвэл шилжүүлэгдэж байгаа этгээдийг шударга шүүн таслах ажиллагаагаар хангаж чадахгүй бол шилжүүлэн өгөх ажиллагаа төдийлөн хялбар байхгүй учир шүүх чухал үүрэгтэй.

Улс орны эд хөрөнгөөс хулгайлах ажиллагаа нь ихэвчлэн авлигад автагдсан шүүхтэй ядуу орнуудад хийгддэг учраас энэ бүгд нь эцэс төгсгөлгүй давтагдаж байдаг. Тийм учраас эрх зүйн үйл ажиллагаа түүний дотор эд хөрөнгийг буцаан авахтай холбогдсон хэсэг ямар ч үр нөлөөгүй байх тохиолдол олонтаа гардаг. Үүний үр дүнд олон улсын авлигатай тэмцэх арга замууд нь мухардалд ордог.

Үндэсний хэмжээнд хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах ажиллагааг зохион байгуулахад эрх зүйн өргөн хүрээтэй зохицуулалттай байх нь урьдач нөхцөл болдог. Үүнд гадаад болон дотоодын эрх бүхий байгууллагатай хамтран ажиллах болон нотлох баримтыг хүлээн зөвшөөрөх талаар маш тодорхой процессын журамтай байх явдал орно. Төрийн тусгаар тогтнол, дархан эрх гэх зэрэг эрх зүйн тодорхой онолууд нь авлигад автагдсан улс төрчдийг халхлах эрх зүйн хаалт болж улмаар тэднийг өөрсдийн эдийн засгийг доройтуулан мэхлэхэд тусламж болох магадлалтай байдаг тул эдгээр онол хэрэглэгдэх эсэх асуудлыг нарийн сайн судалж үзэх хэрэгтэй.

Олон улсын шинж чанартай үйл ажиллагааг эхлүүлэхэд тухай хэргийн хувьд эрүүгийн эсвэл иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд суурилсан аль арга зам нь илүү тохиромжтой байж болох талаар хүсэлт гаргаж байгаа улс анхаарлаа хандуулах нь чухал байдаг. Ерөнхий утгаар нь авч үзэх юм бол тухайн алдагдсан эд хөрөнгийг яаралтай буцааж авах зорилготой үед иргэний эрх зүйн арга хэрэгслийг ашиглах нь илүү тохиромжтой, энэ тохиолдолд ял шийтгэл ногдуулах боломжгүй байдаг. Дор дурьдсан Маркосын хэрэгтэй (дороос үзнэ үү) адил гуравдагч этгээд (засгийн газрын бус) тухайн эд хөрөнгөд холбогдуулан шаардлага гаргасан тохиолдолд буцаан авах ажиллагаа хүндрэлтэй байдалд орж болзошгүй. Мөн түүнчлэн эрх зүйн системүүдийн хоорондын зөрүүтэй зохицуулалтууд нь тухайн эд хөрөнгийг захиран зарцуулах болон бусад шилжилт хөдөлгөөнийг зогсоох асуудалд өөр өөр төрлийн арга хэмжээ хэрэглэх, гадаад улсын эрх бүхий байгууллагын хураан авах шийдвэрийг биелүүлэх эсвэл гадаадад

авагдсан нотлох баримтын эрх зүйн ач холбогдлын талаарх асуудлууд, хураан авах ажиллагаан дахь гуравдагч этгээдийн эдлэх эрхийн ялгаатай байдал болон гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх процесс г.м. маргаантай асуудлуудыг үүсгэдэг.

Хэргийн судалгаа

Индонезийн Ерөнхийлөгч асан Мохамед Сухартогийн 31 жилийн (1967-1998) засаглалын үед санаатайгаар шамшигдуулсан хөрөнгийн дүн нь 15-35 тэрбум ам.долларын хооронд хэлбэлздэг⁷. Олон нийтийн шахалтын дор Ерөнхийлөгчийн албан тушаалаас огцорсны дараа Сухарто олон удаа зүрх, цусны даралтын харвалтаар эмнэлэгт хүргэгдэж байсан. Түүний энэхүү биеийн эрүүл мэндийн байдал нь Сухартог авлигын гэмт хэрэгт яллах олон удаагийн оролдлогод саад болж байсан байна. Түүний өмгөөлөгчид түүний эрүүл мэндийн байдал шүүн таслах ажиллагааг тэсвэрлэхгүй хэмээн гэдэг үндэслэлийг удаа дараа гаргаж, тэр нь ч амжилт олж байсан. Үүнийг шүүмжлэгчид Сухарто зөвхөн шүүх ажиллагаанаас зайлсхийхийн тулд баашилж байгаа үйлдэл хэмээн үзжээ.

Ийнхүү Сухартог яллаж чадахгүй байсан учир төрийн зүгээс түүний гэр бүл, хуучин хамтран ажиллагсдын эсрэг эрх зүйн арга хэмжээ авч эхэлсэн. Сухартогийн ах (эцэг өөр) Пробосутеджо нь авлигын улмаас улсад 10 сая ам. долларын хохирол учруулсан хэргээр шүүгдэж шийтгэл хүлээсэн байна. Тэрээр 4 жил хорих ялаар шийтгүүлсэн боловч Индонезийн Авлигын эсрэг комиссын олж тогтоосноор “шүүхийн мафи”-ийн оролцоотойгоор хэд хэдэн шүүгчдэд 600 мянган ам. доллар төлсний үр дүнд ялын хэмжээг 2 жил болгон хорогдуулж чадсан нь тогтоогджээ. Тэрээр 2005 оны 10 дугаар сард энэ хэргээ хүлээсэн нь түүний өмгөөлөгчийг баривчлахад хүргэж улмаар 4 жилийн ялыг сэргээсэн байна⁸.

Сухартогийн хэргийн жишээ нь төрийн удирдлагад байсан хүмүүс болон тэдгээрийн хамсаатан сүлбээтнүүдийн төрийн сангаас шамшигдуулсан эд хөрөнгийг буцаан авах хэрэгт холбогдуулан мөрдөн шалгах тохиолдолд юуны түрүүнд шүүхийн хараат бус байдалтай холбогдсон асуудал үүсдэгийг харуулж байна. Төрийн тэргүүнээр ажиллаж байсан хүмүүс болон тэдгээрийн хамсаатнууд нь өөрсдийн нөлөөг ашиглахдаа гарамгай байдаг бөгөөд эрх зүйн сайн туслалцаа авахад шаардлагатай төлбөрийг төлөх боломжтой, ял шийтгэлээс мултрахын тулд шүүхэд хэрхэн дарамт үзүүлэх, ял шийтгэлийг хэрэгсэхгүй болгох, шүүхийн шийдвэрийг худалдан авах зэрэг үйлдлийг хэрхэн хийхийг мэдэж байдаг. Эд хөрөнгө шамшигдуулсан хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа этгээдүүдийг хууль зүйн дагуу яллахгүйгээр тэрхүү хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаан авах ажиллагаа нь Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 57.3 дахь зүйлийн энэ талаар зохицуулсан шинэ стандартгүйгээр хэрэгжихэд төвөгтэй байсан.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци болон түүний заавал дагаж мөрдөх 5 дугаар бүлэг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө хулгайлагдсан эд хөрөнгийг амжилттайгаар буцааж авах ажиллагаа нь хүсэлт гаргагч орны шүүхийн үйл ажиллагааны үр

нөлөөтэй байдал болон хараат бус байдлаас болон “эрүүгийн хариуцлагад давхар татах” зарчмаас шууд хамаарч байсан. Филиппины Фердинанд Маркос болон түүний гэр бүлийн хулгайлсан эд хөрөнгийг буцаахад Швейцарын засгийн газраас тавьсан шаардлага нь дээрх байдлын жишээ болж болох юм. Эрх зүйн хамтын ажиллагааны хүрээнд Швейцарь улс ойролцоогоор 700 сая орчим ам. долларыг буцаан олгосон байна. Швейцарын Холбооны Шүүхээс энэхүү буцаан олголтыг зөвшөөрөхөд хүргэсэн хоёр нөхцлийн нэг нь Филиппин дэх энэ эд хөрөнгийг буцаан хуваарилах нөхөн олголтыг шийдвэрлэх шүүхийн ажиллагаа нь НҮБ-ын Иргэний болон Улс төрийн эрхийн Хэлэлцээрт тусгагдсан шударга шүүхээр шүүлтгэх эрхийг хангахуйц түвшинд явагдана гэж үзсэн явдал байлаа. Мобуту болон Гаити улсын Жон Клод Дювалльерын хэрэг нь хууль бусаар олж авсан эд хөрөнгийг буцаах ажиллагаанд улс төрийн нөлөө болон шударга бус шүүх ажиллагаа хэрхэн саад болдогийг харуулна. 2003 онд Киншасагийн Засгийн газартай уг эд хөрөнгийн битүүмжлэлийг зогсоох талаарх хамтын ажиллагаанд доголдол гаргасан тул Швейцарын Холбооны Засгийн газар нас барсан Мобутугийн эд хөрөнгийг дахин 3 жилийн хугацаанд ямар нэг шилжилт, хөдөлгөөн хийхгүй байхаар битүүмжлэхээр шийдвэрлэжээ. Энэ шийдвэр нь Швейцарын Холбооны Үндсэн хуулийн 184 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт Засгийн газар улс орны эрх ашгийг хамгаалах үүднээс түр түдгэлзүүлсэн шийдвэр гаргаж болно гэсэн зохицуулалтад үндэслэсэн байна. Тухайн эд хөрөнгөтэй ямар нэгэн холбоотой талуудтай зөвшилцөлд хүрээгүй тохиолдолд Конго улсад буцаах нь улс орны ашиг сонирхлын эсрэг үйлдэлд тооцогдсон байна. Үүнтэй ижил эрх зүйн хамтын ажиллагааны хүрээнд 1986 онд эхэлсэн Гаити улсын Жон Клод Дювалльерын хулгайлсан эд хөрөнгийг буцаах ажиллагаа Гаитийн удирдлагын зүгээс Дювалльерын эсрэг Гаитид эрх зүйн хүрээнд хэрэг үүсгэн шалгах ажиллагааг явуулж чадаагүй, энэ талаар хамтран ажлаагүйгээс шалтгаалж зогссон байна. Энэ хэрэг одоог хүртэл шийдвэрлэгдээгүй байна⁹. Авлигын асуудал нь шүүхийн байгууллагын хоорондох уялдаа холбоогүй үйл ажиллагааны цорын ганц шалтгаан байгаагүй. Харин дээрх хоёр хэргийн тухайд шүүх авлига болон улс төрийн нөлөөнд өртөмтгий байгаа тохиолдолд хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах хэрэгт ихэвчлэн холбогдсон байдаг улс төрчид шууд болон шууд бус байдлаар шүүн таслах ажиллагааны эцсийн үр дүнд ямар нэг хэмжээгээр нөлөөлдөгийг харуулж байна.

Дүгнэлт

Хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах ажиллагаанд хүндрэл гарч болох хэдий ч дэлхийн хэмжээний тодорхой тооны, ихээхэн шуугиантай авлигын хэргүүдийг эс тооцвол энэ төрлийн хэргийг амжилттайгаар мөрдөн шалгаж, тохирсон шийтгэл ногдуулж, хулгайлагдсан эд хөрөнгийг эзэнд нь буцааж олгох явдал нь ихээхэн хүчин чармайлт шаардах нь гайхах зүйл биш юм. Хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаан авахтай холбогдсон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үе шат бүрд шүүх гол үүрэг хүлээж оролцоно. Иймээс үр нөлөөтэй, авлигаас ангид,

мэргэжлийн шүүхтэй болох нь дарангуйлагч төрийн тогтолцоонд нэрвэгдсэн аль ч улс орны хувьд хамгийн чухал зүйл бөгөөд ихээхэн саад тогтортой учирдаг. Хулгайлагдсан эд хөрөнгийг буцаах хэргийн хувьд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн өгч байгаа удирдамж нь тэдгээрийг олон улсын шүүхийн үйл ажиллагаанд нээж өгснөөр үндэсний түвшинд шүүхийн авлигыг устгах хэмжээний үр нөлөөгүй хэдий ч дэлхийн улс орнуудын шүүхүүдийг үр дүнтэй шударга болгох үйл явцад тус дөхөм болох нь магад юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Zora Lederferber, Grette Fenner болон Mark Pieth нар нь Швейцарь дахь Basel Institute on Governance –д ажилладаг.
- ² www.news.sl/drwebsite/publish/article_20052124.shtml дахь Max Katta -гын “Сира Лионын шүүхийн Үндэсний хэмжээний Авилгын эсрэг стратегиудыг судлах нь” –с үзнэ үү.
- ³ НҮБ –ын Хар тамхи болон Гэмт хэргийн асуудал хариуцсан алба, “Индонезын хоёр муж дахь хууль зүйн салбарын ёс зүйн байдал болон чадавхын үнэлгээ, Техникийн туслалцааны үнэлгээ” 2006 оны 3 дугаар сар.
- ⁴ 2006 оны 2 дугаар сарын 16-21 –нд Hong Kong –д болсон “Ази дахь Шүүхийг хянах гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт болон авилгыг устгах” –ын төлөө Хууль дээдлэх төслийн Азийн хэсгийн Анхны зөвлөгөөн, www.article2.org/mainfile.php/0501/220 хаягаас үзэх боломжтой.
- ⁵ НҮБ, “Хууль бусаар шамшигдуулсан эд хөрөнгийг хил дамнуулан шилжүүлэх явдал болон авилгын үйлдлээс сэргийлэх, тэмцэх, тэдгээр эд хөрөнгийг эх оронд нь буцаах: Ерөнхий нарийн бичгийн даргын илтгэл” –ыг www.ipu.org/splz-e/unga06/corruption.pdf –с үзнэ үү.
- ⁶ НҮБ –ын Хар тамхи болон Гэмт хэргийн асуудал хариуцсан алба, *Perspectives* 2005 оны 2 дугаарт, www.unodc.org/newsletter/200502/page008.html#_ftn1 хаягнаас үзнэ үү.
- ⁷ 2004 оны Авилгын Нэгдсэн Судалгаа
- ⁸ 2006 оны 6 дугаар сарын 1 –ны өдрийн (Индонези улсын) *The Jakarta Post* сонины дугаарт
- ⁹ Paul Gully-Hart –ын Chantham House –д 2006 оны 4 дүгээр сарын 24-25 зохион байгуулагдсан хурлын үеэр танилцуулагдсан “НҮБ –ын Авилгын эсрэг Конвенци, Биелэлт болон Гүйцэтгэл: Тулгарч буй бэрхшээлүүд. Эд хөрөнгийг буцаан авах: Швейцарын туршлага” илтгэл

4 Өргөн хүрээтэй хууль зүйн систем

Эдгардо Бускалиагийн тайлбарласнаар шүүхийн авлига нь дан ганц шүүхэд дотоод нь агуулагдаж байдаг зүй биш юм. Авлигад автагдсан хуульч, өмгөөлөгч, цагдаа, прокурор болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны ажилтнууд бүгд л шударга ёсыг завхруулж болох албан тушаалууд юм. Ихэвчлэн төрийн гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарч байдаг цагдаа болон прокурорын байгууллага нь эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах явцадаа бизнесийн болон засгийн газрын дарамтад өртөгдөх магадлалтай байдаг. Тэд нотлох баримт цуглуулахад зүй бусаар оролцох, хэргийн үйл баримтыг гажуудуулах, нотлох баримт үрэгдүүлэх бүр түүнчлэн эрүүдэн шүүх аргаар хэргийг нь хүлээлгэх зэргийг далд, нууц байдлаар үйлдэх боломжтой. Шударга, чөлөөтэй шүүх ажиллагаа явуулахад хуульчид өөр өөрийн гэсэн ялгаатай үүрэг гүйцэтгэдэг. Тэд нар хэрэг шийдвэрлэлтийг удаашруулахаар шүүхийн ажилтнуудад хээл хахууль өгөх, өөрийнхөө үйлчлүүлэгчийн талд шийдвэр гаргуулахаар шүүгчид мөнгө төлөх зэрэгт ашиглахын тулд өөрөөр хэлбэл ийм хэлбэрээр өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулахын тулд өөрсдөө хээл хахууль авдаг. Николас Каудери шүүгчид, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллага, прокурор, цагдаагийн байгууллагуудын харилцан хамаарал эрх мэдлийн хуваарилалтын талаар энэ хэсэгт өгүүлсэн байна. Авлигын эсрэг тэмцлээр алдаршсан Эва Жоли шүүгч, прокурор хосолсон Европын иргэний эрх зүйн систем дэх устаж үгүй болж буй “мөрдөн шалгагч”-ийн эрх мэдлийн талаар дэлгэн үзүүлжээ. Дон Деяа болон Арнольд Цунга нар Зүүн болон Өмнөд Африк дахь авлигын асуудал болон Хуульчдын хоорондын холбооны талаар хөнджээ. Үлдээж буй хоёр хэсэг нь хуулийн системийн бусад дагавар секторууд дахь авлигын асуудлыг хөндөн авч үзсэн байна. Фиона Дарроц Лесото улсад гарсан “Уулархаг нутгийн усны төсөл” төслийн шуугиантай асуудлын талаар хийсэн дүгнэлтдээ олон улсын корпорацийн Хуульчдын баг нь ихээхэн хэмжээний хээл хахуулийн хэрэгт холбогдохоос зайлсхийхийн тулд хэрхэн ямар арга сэдсэн тухай шинжлэн судалсан байна. Хорхе Фернандез Менендес гэмт хэрэг үйлдснийг нь хангалттай нотлох баримт байсаар байхад хамсаатнуудынхаа хэргийг хэрэгсэхгүй болгуулахын тулд хар тамхины наймаачдын зохион байгуулсан хээл хахуулийн сүлжээнд Мексик улсын зарим шүүгчид хэрхэн автагдсан тухай гутамшигтай жишээний талаар өгүүлсэн байна.

Шүүхийн авлига ба өргөн хүрээтэй хууль зүйн систем

*Edgardo Buscaglia*¹

Шүүгчид болон шүүхүүд нь цагдаа, прокурорын байгууллагыг өөртөө багтаасан бие биеэсээ хамааралтай нарийн холбоо сүлбээ бүхий хууль зүйн системийг бүрдүүлэгч байгууллагуудын нэгээхэн хэсэг юм. Тийм учраас шинэчлэлт, өөрчлөлтүүдийг хийхдээ энэхүү хууль зүйн системийг бүхэлд нь авч үзэх ёстой бөгөөд энэ өөрчлөлт, шинэчлэлтээс дан ганц дээд давхаргынхан бус нийгэм дэх олонхи үр шимийг нь хүртэх ёстой гэдгийг анхаарвал зохино. Дэлхийн нийтийн хүрэн дэх өсөн нэмэгдэж буй олон улсын худалдаан дахь чөлөөт, зохицуулалтгүй

байдал, төрийн өмчийн хувьчлал зэргийн нийлбэр нь дэлхий даяарх шүүхүүдийг хамарч байгаа урьд өмнө байгаагүй боловсронгуй хэлбэртэй гэмт хэргүүдийг шийдвэрлэхэд шаардлагатай эрх зүйн болон шүүхийн цогц үйл ажиллагааг яаралтай авч хэрэгжүүлэх нь нэн чухал болсныг харуулж байна. Эрүүгийн хэргийн хувьд өсөн нэмэгдэж байгаа хил дамнасан үйлдэл болон гэмт хэрэгтнүүдийн өндөр хөгжилтэй технологи ашиглаж байгаа байдал нь захиргааны байгууллагын авлигад автагдсан хэсэгт ихээхэн завшаантай байдлыг бүрдүүлж байгаа юм. НҮБ-ын гэмт хэргийн үзүүлэлтүүд нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй холбогдсон захиргааны байгууллагын авлигын хэргийн гаралт сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Африкт 67, Латин Америкт 39 хувиар өссөнийг харуулж байна².

Байгууллагуудын зохион байгуулалт болон шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа нь тухайн байгууллагад байж болох устгаж, үгүй хийх шаардлагатай авлигын гэмт хэргийн хэлбэр болон түвшинг тодорхойлох чухал үзүүлэлт болдог. Ойлгомжтой болгох үүднээс хууль зүйн системийн хүрэн дэх авлигын хэлбэрийг ерөнхий утгаар нь хоёр категорьт хувааж болох юм.

Нэгдүгээрт: Шүүхийн дотоод авлига нь шүүхийн ажилтнууд (шүүгчид болон туслах ажилтнууд) хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны болон шүүхийн үйл ажиллагааны бусад хүрээнд хувийн ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх үед тохиолддог. Жишээлбэл, шүүхээр үйлчлүүлэгчид нь нотлох баримт болон хэргийн бусад материалуудыг өөрчлөх, эрх зүйн ач холбогдлыг нь өөрчлөх зорилгоор шүүхийн туслах ажилтнуудад хээл хахууль өгөх; хэрэг нэхэмжлэлийг хүлээн авах, хуваарилах журмыг хууль бусаар зөрчиж өөр шүүгчид хуваарилах, мөн хэргийг шийдвэрлэх ажиллагааг хурдасгах, эсвэл удаашруулах зорилгоор шүүхийн ажилтнуудад хээл хахууль өгөх; шүүхийн хамгаалалтанд байгаа хувийн болон нийтийн өмч хөрөнгийг шүүхийн ажилтнууд завших г.м. Иргэний, захиргааны, худалдааны хэргүүдийн хувьд голдуу эдийн засгийн өндөр ашиг сонирхлын асуудал холбоотой байдаг. Ялангуяа хувьчлалын хэргийн хувьд шүүгч болон шүүхийн ажилтнуудад маргааны талуудад мэдэгдэл хүргүүлэх, гэрч дуудах, үндэслэлгүй хүсэлтүүдийг хүлээн авах процессыг удаашруулах гэх мэт өөрсдийн албаны болон процессын эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглах, хэтрүүлэх боломжийг олгодог.

Хоёрдугаарт: авлигын үндсэн хэлбэр нь шүүхүүд болон бусад хууль, эрх зүйн байгууллагуудын (давж заалдах шатны шүүхүүд, цагдаа, прокурор, хорих ял эдлүүлэх газрууд гэх мэт) хоорондын харилцааны хүрээнд гардаг **Хууль зүйн салбарын авлига** юм³. Түүнчлэн энэ төрлийн авлига нь улс төрийн захиалгатай шүүхийн шийдвэрүүд эсвэл шүүгч, прокурор, цагдаагийн ажилтнууд нь авлигын үйлдэлд оролцсоныхоо үр дүнд эдийн засгийн болон мэргэжлийн хувьд илүү ашиг олох боломж олгосон албан тушаал өөрчлөгдөх зэрэг хэлбэрээр илэрч болно. Энэ төрлийн жишээ амьдралд маш элбэг тохиолдог. Нигер, Венесуэл улс дахь Хууль зүйн салбарын авлигын талаарх судалгаа хамгийн түгээмэл шүүхийн авлига нь материаллаг болон санхүүгийн ашиг олох зорилгоор зүй бусаар нотлох баримтыг устгах, бүрдүүлэхтэй холбогдсон прокуроруудын үйлдэл байдгийг харуулж байна. Ийм төрлийн хэргүүдийн хувьд прокурорууд нь ихэвчлэн

цагдаагийн ажилтнуудтай хамтран үйлддэг ажээ⁴. Хэрэг шүүхэд хүрэх үед шүүгчид дээрх нотлох баримттай холбоотой үйлдлийг мэдээгүй мэт дүр эсгэснээрээ нотлох баримттай холбоотой журмыг хэрэгжүүлэхгүй байх эсвэл хувийн ашиг сонирхол олох зорилгоор прокуроруудтай үгсэн хуйвалдах явдал гардаг. Энэ агуулгаараа прокуроруудын (улс төрчид, хууль тогтоох байгууллагын гишүүд болон гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнуудтай хавсран) зүгээс шүүгч болон шүүхийн ажилтнуудад үзүүлж байгаа ямар ч хэмжээний шахалт нь тэднийг хэрэг шийдвэрлэх хүрээний эрх мэдлээ урвуулан ашиглах үйлдэл болж хувирдаг.

Энэхүү өгүүлэлд дээр дурьдагдсан хууль зүйн байгууллагуудын хүрээн дэх хоёр төрлийн авлигын эсрэг тэмцэх үйл ажиллагаанд өндөр үр дүнтэй хэрэглэгдэж байгаа хамгийн нийтлэг хүчин зүйлсүүдийн талаар өгүүлсэн болно. Улс төрчид, хуульч, өмгөөлөгчид болон бизнесүүдийн зүгээс үзүүлж буй нөлөөлөл, хууль зүйн системийг үнэлэх нийгмийн хандлага гэх мэт шүүх, төр болон нийгмийн харилцаан дахь шүүхийн авлигын гаралт, өсөлтөд нөлөөлж буй бусад хүчин зүйлсүүдийн талаар өөр бусад бүлгүүдэд дүгнэсэн байгаа.

Мэдээж дээрх хоёр авлигын хэлбэрийн хувьд давхцал байж болох хэдий ч тус бүрийнх нь өсөлтийн шалтгааныг тайлбарлаж буй хүчин зүйлсүүд нь өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай байдаг. Нигер, Индонези мэт шүүхийн авлига нэн тэргүүний шийдвэрлэх шаардлагатай асуудал болж хувирсан улс орнуудын хувьд дээрх хоёр хэлбэрийн авлига нь хоорондоо хутгалдсан шинжтэй тохиолдол гаргах хандлагатай байгаа⁵. Иймд шүүхийн дотоод авлига оршин тогтнож байгаа нь ихэнхдээ Хууль зүйн салбарын авлигын өсөлтийг гааруулдаг ба нөгөөтэйгүүр Хууль зүйн салбарын авлига байсаар байвал шүүхийн дотоод авлига мөн л өсөж, нэмэгдэх үндэс болдог.

Хууль зүйн салбарын авлигыг шинжлэх нь

Авлигын далд нууцаар үйлдэгддэг шинж байдлаас нь шалтгаалан объектив үзүүлэлтүүдээр хэмжихэд хүндрэлтэй байдаг болов ч авлигын түвшингийн талаарх системтэй мэдээлэл болон шүүгч, прокуроруудын процессын эрх мэдлээ урвуулан ашигласан үйлдлүүдийг нарийвчлан судалсан судалгаа хоёр бидэнд энэ асуудалд тодорхой дүгнэлтэд хүрэх боломж олгодог. 2003 онд хэвлэгдсэн⁶ НҮБ-ын нэгэн судалгаанд хууль зүйн салбарын байгууллагууд (цагдаа, прокурор гэх мэт), хуулийн этгээдүүд (лобби групп г.м.), хууль бус бүлэглэлүүд (зохион байгуулалтай гэмт хэргийн бүлэглэлүүд г.м.) өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх зорилгоор шүүх системд оролцох болон шүүхэд нөлөөлөх байдлын гаралт болон давтамжийг судалсан байна (*Хуудас 121: Мексик: хар тамхины наймаа эрхлэгчдийн эрхшээлд орсон шүүгчид гэсэн хэсгээс үзнэ үү*). Өндөр түвшний шүүхийн авлигыг хэмжихэд дараах олон төрлийн үзүүлэлтүүдийг шалгуур болгон авч үзэх хэрэгтэй:

- Шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн авлигын талаарх ойлголт нь хуулийн дагуу болон хууль бусаар зохион байгуулагдсан бүлэглэлүүдийн үйлдлээс хамаарч өсдөг

- Хуулиар зөвшөөрсөн болон хууль бус бүлгүүдийн шүүхийн шийдвэрийн хараат бус байдалд нөлөөлөх байдлын талаарх шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн ойлголт, санал бодол
- Нэг талын нөлөөнд автаж шийдвэр гаргах магадлал
- Хээл хахуульд төлсөн мөнгөний хувь хэмжээний талаарх ойлголт
- Төрийн зүгээс авлигын үйлдлийг илрүүлэх ажлын түвшин
- Хэргийн материалыг өөрчлөх замаар процессын болон бусад эрх мэдлээ урвуулан ашиглах үйлдлийн давтамжийг тодорхойлох объектив хэмжүүр

Бага хэмжээний шүүхийн авлигын тархалтыг тодорхойлохдоо шүүхээр үйлчлүүлэгчид өөрийнх нь хэрэг хянагдаж байхад үед бодит авлигын үйлдэлтэй хэр олон тулгарч байгаа талаарх мэдээллийг үзүүлэлт болгон ашигладаг. Энэ үзүүлэлтийг Олон улсын эрүүгийн гэмт хэргийн хохирлын судалгаа (ICVS) гэдэг байгууллага жирийн иргэн төрийн байгууллагууд түүний дотор шүүхтэй харилцахад тулгардаг бага болон дунд хэмжээний авлигатай холбоотой мэдээллийг ашиглан нэгтгэж гаргасан байна.

Энэ судалгаагаар шүүхийн хараат бус байдал нь цагдаа, прокуроруудтай сүлжилдсэн шүүхийн авлигын түвшинтэй ихээхэн холбоотой болохыг олж тогтоосон байна. Хараат бус шүүгчид болон бие даасан прокурорууд нь (төрийн албан хаагчийн баталгаагаар хангагдсан байгууллагад ажилладаг) авлигад автагдах нь харьцангуй бага байдаг төдийгүй тухайн улсын улс төрийн болон бусад систем нь тодорхой ашиг сонирхлын бүлэглэлүүд болон зохион байгуулалттай гэмт хэргийн нэгдлийн хараанд орсон үед ч хуулийг хэрэгжүүлэх чадвартай байдаг. Судалгаанд хамрагдсан 67 орны хувьд авлигад автагдсан шүүгч, прокуроруудын талаарх хамгийн их таамаглал нь тэднийг нотлох баримтын талаарх журмыг зөрчиж, хуулийн хэрэгжилтийг удаашруулах, хэргийг гацаанд оруулах байдлаар өөрсдийн эрх мэдлээ урвуулан ашиглах гэж тодорхойлсон байлаа. Шүүгч, прокуроруудын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны удирдах болон бусад эрх мэдлээ ашиглах явдал авлигыг улам гааруулж буй хүчин зүйлсүүдийн дотор заавал багтсан байдаг.

НҮБ-ын 67 орныг хамруулан хийгдсэн судалгаанаас хамгийн бага авлигын түвшинтэй, энэ асуудлыг хууль зүйн хүрээнд хамгийн өндөр түвшинд шийдвэрлэж чадсан улсууд нь (буурах дарааллаар): Исланд, Норвеги, Дани, Сингапур, Финланд, Австри, Швед улс, Люксембург, Швейцарь, Шинэ Зеланд, Хонконг болон Их Британий Нэгдсэн Вант улс орсон байна. Эсрэгээрээ, хууль зүйн хүрээнд дэх үйл ажиллагаа нь уялдаа холбоогүй (шүүн таслах эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдал их байдаг) улс орны хувьд цагдаа, прокурор, шүүхийн авлигын түвшин өндөр үзүүлэлтэй байдаг байна. Эдгээр улсуудыг жагсааж үзвэл Венесуэл, Индонези, Нигер, ОХУ, Аргентин, Мексик, Бразил⁷, Филиппин, Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах улс, Тайланд, Энэтхэг, Словак улс багтаж байна.

Түүнчлэн энэ судалгаа нь эрх зүйн бүл, уламжлал (эх газрын, далайн, лалын эрх зүйн систем гэх мэт) зэрэг нь Хууль зүйн салбарын авлигыг тодорхойлох чухал хүчин зүйл биш болохыг харуулжээ. Шүүхийн авлига (шүүхийн шийдвэрийн тодорхойгүй байдал)-тай холбоотой цагдаа болон прокурорын эрх мэдлээ урвуулан ашигладаг жишээ нь ихэвчлэн дараах:

- Цагдаа нар гэм буруутайг нотлох, яллахад ач холбогдолтой нотлох баримтуудын хамт уг байдлыг няцаах зарим нэгэн баримтуудыг оруулах
- Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний элементүүд бүрдэж тогтоогдоогүй байхад прокурорууд яллах дүгнэлт үйлдэх
- Прокуроруудаас цагдаагийн цуглуулсан нотлох баримтыг үнэлэх тогтсон шалгуур байхгүй байх явдал

Хууль зүйн салбарын авлигын эсрэг тэмцэлд олон улсын хэмжээнд хүрсэн хамгийн сайн ололтууд

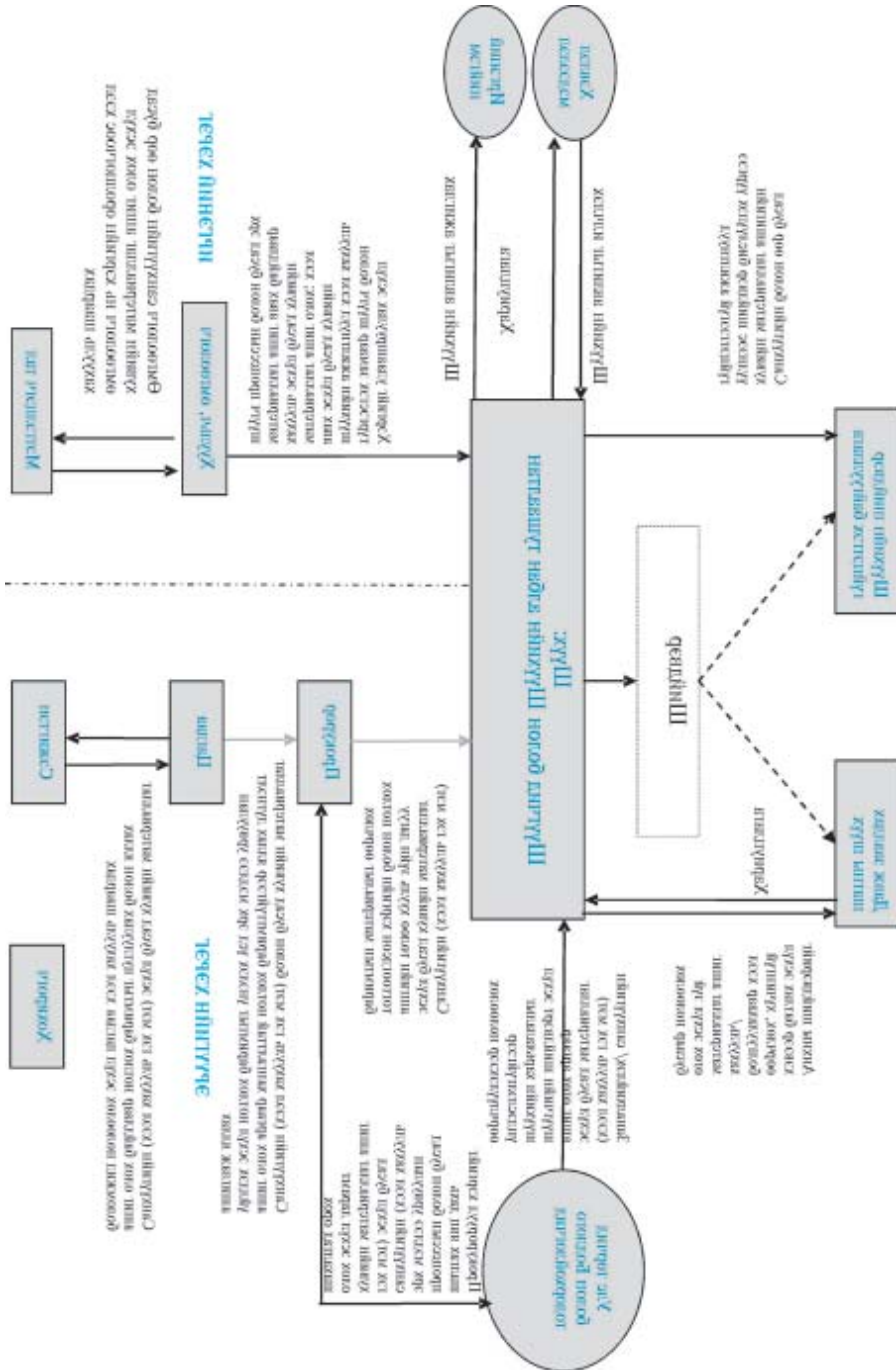
Хууль зүйн хүрэн дэх авлига нь ихэвчлэн хэргийг мөрдөн шалгах, яллах болон шүүх байгууллагуудын хэмжээнд тохиолддог. Хэдийгээр хууль зүйн системийн зарим нэг салбарууд нь хүлээн авахад бусдаас илүү хүндрэлтэй байж болох хэдий ч шинэчлэлтүүд нь гурван төрлийн элементийг өөртөө агуулсан байх ёстой. Амжилттай хэрэгжсэн бөгөөд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь загвар болохуйц тохиолдлууд ч байна. Энэ бүх амжилттай хэрэгжсэн тохиолдлууд нь үндэсний хэмжээнд хэрэгжихээс өмнө тодорхой нэгэн орон нутгийн байгууллагуудад төсөл байдлаар туршигдсан байна.

Энэхүү 67 орны туршлагаас үзвэл дотооддоо сонор сэрэмжээ дээшлүүлэх кампанит ажил зохиох гэх мэт зөөлөн арга хэмжээ нь дангаараа тийм ч үр нөлөөтэй биш болохыг харуулсан байна. Үүний оронд Хууль зүйн салбарын авлигатай тэмцэхэд дараах хоёр уялдаа холбоо бүхий аргыг хэрэглэвэл зохино: *Нэг* талдаа нийгмийн хяналтын механизмуудыг ашиглах байдлаар, *нөгөө* талдаа тэдгээрийн үйл ажиллагааны чанарын хяналтыг боловсронгуй болгох, маргаан, төвөгтэй хэргүүдийг дагнан ажиллах боломжийг бүрдүүлсэн шүүх, прокурорын “*хамтарсан нэгж*” (АНУ болон Итали улсын шүүгч, прокуроруудын хэрэглэдэг арга гэх мэт) байгуулах замаар илүү үр нөлөөтэй, цээрлүүлэх шинж чанартай арга хэмжээ авах⁸.

Ил тод байдал ба мэтгэлцээний систем

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын жишээнээс хийж болох нэгэн чухал дүгнэлт нь мэтгэлцээний буюу ил тод шүүх хуралдааныг явуулдаг эрх зүйн системтэй улсууд болон (Хятад, Куба, Зимбабве гэх мэт) шүүх ажиллагаа хаалттай явагдах нь элбэг тохиолдог эрх зүйн системтэй улсуудын хоорондын ялгаатай байдал юм. Олон

ДҮРТЭТТЭЙҮГ ТЕРҮҮ ХОЛЛОТ ХЕД МЭТЭНЭ НҮЙЦДЭМ ХЭС ХҮҮШ : I ТГЭНЭУХ



нийтэд нээлттэй, мэтгэлцэх боломжийг хангасан хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь ил тод байдлыг илүү хангадаг утгаараа авлигын түвшин бага байх нөхцлийг бүрдүүлдэг⁹. Мэтгэлцээний систем нь зөвхөн далайн эрх зүйн системтэй орнуудаар хязгаарлагддаггүй. Исламын эрх зүйн уламжлал (Иордани гэх мэт) болон эх газрын эрх зүйн системүүд нь (Итали, Испани гэх мэт) ялгаатай төрлийн мэтгэлцээний процессыг (их бага хэмжээгээр ил тод байдлыг агуулсан аман болон бичгийн хэлбэрийн үйл ажиллагаа) хэрэгжүүлж байдаг. Эдгээр нь хэрэг маргаанд оролцогч бүхий л талуудын “шүүгч, прокуроруудын бүрдүүлсэн нотлох баримт болон шийдвэрийн талаар” гомдол гаргах боломжийг нэмэгдүүлдэг, ялангуяа тухайн нотлох баримтыг эрүү шүүлт тулгах болон өөр бусад цагдаагийн зүй бус үйл ажиллагааны үр дүнд цуглуулсан тохиолдолд энэ нь их ач холбогдолтой. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг олон нийтийн өмнө явагдах тохиолдолд түүний авлигын түвшинг буруулах үйл ажиллагаанд үзүүлэх эерэг үр нөлөө нь хэмжээлшгүй их юм. Шүүгч, прокурорууд болон өмгөөлөгч нар нь шүүх хуралдааны өмнө болон шүүх хуралдааны явц дахь шийдвэрээ олон нийтийн өмнө тайлбарлах шаардлагатай болно гэдгээ мэдсэн тохиолдолд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломж болон магадлалаас идэвхтэйгээр зайлсхийх ёстой болно.

Олон нийтэд ил тод байдлаар мэдүүлэг өгөх ажиллагааг явуулснаар мэтгэлцээний хэлбэрийн давуу талууд нь шүүгч, өмгөөлөгч, прокуроруудын дунд урьд өмнө нь албан бус уулзалт, холбоо харилцааны үндсэн дээр бий болсон аливаа авлигын шинжтэй үйлдлүүдийн хор аюулыг үгүйсгэх хандлагатай байдаг. Түүгээр ч зогсохгүй мэтгэлцээний зарчим нь шүүгч болон (цагдаа, прокурор эсхүл өмгөөлөгчийн гаргаж өгсөн) нотлох баримтын хоорондох шалтгаант холбоог баталгаажуулдаг. Энэ тохиолдолд олон нийтийн мэтгэлцээний процесс нь нотлох баримтын журамд заагдсан нарийн тодорхой шалгуурын үндсэн дээр хэргийн талуудын анхаарлаа хандуулбал зохих нотлох баримтыг бүрэн дүүрэн шинжлэн шалгах боломжийг олгодог. Эдгээр хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шинж чанарууд нь “мөрдөн шалгах зарчимд үндэслэгддэг эрх зүйн систем” дэх ихэвчлэн шүүхээр үйлчлүүлэгчдээс хээл хахууль авах хэрэгт холбогдож байдаг мэргэшилгүй захиргааны ажилтны тодорхой биш, дур зоргийн шинжтэй эрх хэмжээг хязгаарлах зорилготой байдаг. Энэ агуулгаар нь авч үзвэл хууль зүйн хүрээн дэх арга хэмжээнүүдийн чанар өсөх хандлагатай байна.

Гэвч шүүх ажиллагааны мэтгэлцэх болон нийтэд ил тод байх шинж байдал нь шүүхийн авлигын түвшин буурах эсвэл өндөр чанартай шүүхийн шийдвэр гарах баталгаа болдоггүй. Жишээлбэл, зохих журмын дагуу шүүхээр хянагдаагүй тохиолдолд АНУ дахь “ял наймаалцах” ажиллагааны хүрээнд процессын эрх зөрчигдсөн тохиолдол гарсан байдаг. Энэ төрлийн хэргүүдэд хэтэрхий их ачаалалтай прокурорууд ихэнхдээ хүн амины хэрэгт холбогдсон бага орлоготой хүмүүс гэм буруугаа хүлээсэн тохиолдолд хангалттай нотлох баримтгүйгээр “ял наймаалцах” аргаар шийдвэрлэхийг яаравчилдаг. Ингээд олон жилийн дараа Хүний эрхийн байгууллагуудын нийтэд хийсэн гашуудалтай мэдэгдлийн дараа, тэднийг цаазаар авах ял шийтгүүлэгчдийн шоронд хоригдож байх үед DNA-ийн баримтаар тэд гэм буруугүй болох нь нотлогддог байна¹⁰.

Хууль зүйн системийн өргөн хүрээтэй шинэчлэл хийхийн тулд анхаарвал зохих хоёр дахь чухал зүйл бол байраа зөв олсон хяналтын систем юм. Прокурорын байгууллага дахь үр нөлөөтэй хяналтын систем болон давж заалдах шүүхийн шийдвэрийг хянах, давж заалдах шүүх болон Шүүхийн зөвлөлийн механизмууд нь тухай шийдвэрүүд үндэслэлтэй, оновчтой байх нөхцлийг бүрдүүлэх баталгаа болдог. Прокурорууд нэгдсэн шалгуурт (процессын хууль гэх мэт) үндэслэн нотлох баримтын материалуудын чанарыг хянах үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлж байгаа үед цагдаа хуурамч эсвэл засварласан нотлох баримт бүрдүүлэх боломжгүй эсвэл ийм үйлдэл хийх хүсэл нь бага байх болно. Бодит байдал дээрх судалгаа эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход хэрэглэгдэх нэгдсэн нэг, хатуу прокурорын шалгууртай (дээд шатны албан тушаалтны хяналтын дор) байх нь прокуроруудад хээл хахууль өгөх оролдлогыг бууруулдгийг харуулж байна. Ботсвана, Чили, Колумб, Иордани болон Малайз улсуудын туршлага шүүх процесс дахь жирийн бус үйлдлийг илүү ач холбогдол өгөн хянахын зэрэгцээ мэтгэлцээн олон нийтийн өмнө явагдаж байгаа тохиолдолд шүүгчид прокуроруудтай авлигын сүлжээнд орох явдал нь харьцангуй бага байх эсвэл шүүгчид ийм үйлдэл хийхийг хүсэх нь бага байдгийг үзүүлж байна.

Хэргийн менежмент болон сургалт

Хамгийн сайн эрх зүйн хэрэгжилтийн төлөвлөгөөтэй улс орнуудын хувьд хэргийн менежмент гэдэг ойлголтын хүрээнд шүүгч, прокурор, цагдаа нарт зориулсан байгууллага дундын, компьютержсэн, нэгдсэн хэргийн хөдөлгөөний хяналтын тогтолцоог боловсруулсан байдаг. Ерөнхийдөө шүүхээр үйлчлүүлэгчид түүний дотор ялангуяа өмгөөлөгч нар ашиглах боломжтой компьютержүүлсэн шүүхийн захиргааны арга хэрэгсэлтэй хосолсон хэд хэдэн агентлагуудын хамтарсан менежментийн систем нь (мөрдөн шалгах, ялах, шүүн шийдвэрлэхэд зориулсан) шүүх, прокурорын дотоод дахь авлигын гаралтыг бууруулдаг гэнэ¹¹. Цагдаа, прокурор шүүгчид нэгдмэл нэг хэргийн сан ашиглаж байгаа үед тухайн байгууллагуудын харилцан хяналт, тэнцвэртэй байх шаардлага бий болдог. Энэ холбоо хамаарлын хүрээнд хууль тогтоогчид нь шинэ нарийн төвөгтэй олон хэрэгт холбоотой нотлох баримтын асуудлыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай электрон хэлбэрийн ажиллагаануудыг хийж гүйцэтгэх боломжтой шинэ, санаачлагатай програмуудыг нэвтрүүлэх, илүү сайн хэргийн менежменттэй болоход шаардлагатай холбогдох хуулийг батлах болон тодорхой нарийн шалгуураар тогтоосон тэдгээрийн шүүн таслах үйл ажиллагааны чанарт үндэслэн шүүгчдийн цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх зэргээр шүүхийн системийг чадваржуулахад хувь нэмрээ оруулах ёстой.

Хэргийн хөдөлгөөний менежментийн техникүүд болон процессын хуулийн талаархи шүүгч, прокуроруудын сургалтанд зориулж хөрөнгө оруулалтыг албан тушаалын томилгоо болон дэвшүүлэхэд тухайн хүний ажлын чанарыг харгалзах явдалтай хослуулан хэрэглэвэл нотлох баримттай холбоотой авлигын

тохиолдлуудыг багасгах албан ёсны журмаас гадуур аливаа үйлдэл хийгдэхийг хориглосон байгууллагын үйл ажиллагааны орчинг бий болгодог¹². Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагаан дахь хэр хэмжээнээсээ хэтэрсэн, нарийн төвөгтэй зохицуулалт нь шүүх дэх авлигын үйлдлийн урьдач нөхцөл болдог утгаараа шүүх болон прокурорын эрх хэмжээгээ урвуулан ашиглах үйлдэл их хэмжээгээр гарах явдалтай холбоотой байдаг. Индонези, Мексик гэх зэрэг олон улс оронд хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, шүүхийн менежментийн үйл ажиллагаанд удирдах албан тушаалтны гүйцэтгэх үүргийн талаар маш тодорхой, нарийвчлан зохицуулсан журмуудтай байдаг. Гэвч Нигер, Венесуэл, Зимбабве гэх мэт улсуудад дээрх үйл ажиллагаанд албан ёсоор батлагдаж гараагүй журам, шийдвэрүүдийг ашиглах боломжтой байдаг. Эдгээр хэргүүдийн тухайд удирдах албан тушаалтан нь өөрөө цагдаагийн мэдээлэл болон нотлох баримтуудад үндэслэн тухайн гэмт хэрэгт холбоотой эсэхийг тогтоох, тэр байтугай ял төлөвлөхөд хүртэл *de facto* буюу “гагцхүү тухай хэргийн тохиолдолд” хэрэглэгдэх хууль зүйн эрх үүргийг тодорхойлсон журмыг баталдаг байна. Дээрх нөхцөл байдлаас дүгнэвэл шүүгчдийн гарт удирдлагын эрх үүргийг хэт төвлөрүүлснээс шүүхийн үйл ажиллагаан дахь авлигын гаралтын өндөр түвшинг улам дордуулах хандлагатай байна. Товчхондоо шүүх, прокурорын үйл ажиллагааны чиг үүргүүд болон тухайн байгууллагын эрх үүргийн албан болон албан бус хуваарилалтын зохицуулалтгүй сул орон зай нь хууль зүйн хүрээн дэх авлигад холбогдох нөхцөл болдог байна.

Иргэний нийгмийн оролцоо

Хууль зүйн хүрээн дэх авлигатай хамгийн амжилттай тэмцэж чадаж байгаа улс орнууд ихэвчлэн иргэдийн төрийн хууль сахих байгууллагуудын үйл ажиллагаанд туслах хүсэл эрмэлзлэл болон хэргийг эцэслэн шийдвэрлэхэд гүйцэтгэж буй шүүхийн үйл ажиллагаанд тулгуурлаж байдаг. Энэхүү иргэн, төр хоёрын хамтын ажиллагаа үр дүнтэй болоход олон нийтийн итгэл үнэмшил болон хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ил тод байдал зайлшгүй шаардлагатай болдог. Шүүх хуралдаан нээлттэй явагдаж байгаа тохиолдолд шүүхийн процессын чанарт дүгнэлт өгөх чадвартай мэргэжлийн төрийн бус байгууллагууд олон нийт болон хууль тогтоох байгууллагад хандан бичгээр мэдэгдэл хүргүүлэх, хэвлэл мэдээллийг ашиглах замаар нийгмийн дундах хууль зүйн хүрээнд шинэчлэлт өөрчлөлт хийх шаардлага, үйл явцыг хурдасгаж чадна. *(165 хуудас дахь “Төв Америк дахь шүүхийн авлигатай тэмцэх ажиллагаанд Иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг” гэсэн хэсгийг харна уу)*

Эрүүгийн хэргийг шийдвэрлэх ажиллагаанд олон нийтийн итгэл үнэмшлийг бүрдүүлэхийн тулд төрийн зүгээс зөвхөн шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэх хүсэл зоригтой байгаагаа харуулаад зогсохгүй илүү харагдахуйц үр дүнтэй ажиллахыг иргэний нийгэм шаарддаг. Түүгээр ч зогсохгүй хууль хэрэгжүүлэх агентлагууд болон шүүхийн удирдлагууд бүгд (ерөнхий прокурор, өмгөөлөгч, цагдаагийн

удирдлагууд, дээд шүүхийн шүүгчид) удирдах албан тушаалтны чадварыг харуулсан өндөр ёс зүйтэй байх ёстой. Өөрчлөлт шинэчлэлийг гүйцэтгэх улс төрийн хүсэл болон чадвар олны итгэл үнэмшлийг төрүүлэх болон эрүүгийн эрх зүйн амжилттай бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах урьд ч нөхцөлүүд юм.

Эрүүгийн эрх зүйн өөрчлөлт шинэчлэлтийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд юуны түрүүнд бусад байгууллагууд ялангуяа улс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчдээс дэмжлэг тусламж шаардлагатай болдог. Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь өөрчлөлт шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөдөлгөгч хүчийг бий болгоход тусалж чадах бөгөөд энэ нь улс төрчдийн хувьд төдийлөн тааламжтай ханддаг зүйл биш. Жишээлбэл, Коста Рика болон Чили улсад шүүх засаглал нь өөрөө илүү хараат бус шүүх эрх мэдэл болон шүүх хуралдааныг олон нийтэд нээлттэй, мэтгэлцээний системээр явуулдаг болох өөрчлөлт шинэчлэлийн үйл ажиллагааг эхлүүлснээр шүүх, прокурорын авлигыг буруулж чадна гэж үзэж байгаа юм. Энэ өөрчлөлт шинэчлэлтүүд нь улс төрчдийг илүү бие даасан прокурор, хараат бус шүүхтэй болохыг зөвшөөрөх сонголт хийхийг шаардаж байгаа юм. Ийм учраас улс төрчид болон зарим эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болж байгаа хуулийн байгууллагуудын албан тушаалтнуудын хувьд тулгарч болох ашигтай болон сөрөг үр дагварыг тооцоолох нь чухал.

Итали гэх мэт дээрх нөхцөл байдлыг эртнээс мэдэрч тооцоолсон улсуудын хувьд зохион байгуулалтай гэмт хэргийн бүлэглэлүүдтэй холбогдсон шүүхийн авлигын өндөр зэрэглэлийн хэргүүдэд ялалт байгуулахын тулд иргэний нийгэм болон төрийн байгууллагуудын хооронд холбоо (гүүр) тогтоох оролдлого хийсэн¹³. Итали дахь мафитай тэмцэх хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр нөлөөг дээшлүүлэх үйл явц нь олон нийтийг мэдээллээр хангах болон боловсрол олгох кампанит ажлын дэмжлэгтэйгээр амжилтанд хүрчээ. Хуульчдын холбоо, хуулийн сургуулиуд зэрэг иргэний нийгмийн байгууллагууд энэхүү шинэтгэлийн үйл явцад чухал үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатай.

Шүүхийн “хараат бус” болон “хариуцлагатай” байдлын зарчмын хууль зүйн салбарын авлигад үзүүлэх нөлөө

Энэхүү номын нэгэн хэсэгт дурьдсанаар, шүүх хараат бус байх болон шүүх хариуцлага хүлээдэг байх гэсэн зарчмуудын тэнцвэрийг зохистойгоор хангах явдал нь хууль зүйн хүрээн дэх авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд чухал нөхцөл болдог юм. Шүүхийн хараат бус байдал гэдэг нь хуулийн байгууллагуудын дагаж мөрдөх журмуудыг батлан гаргахдаа дотоод болон гадны ямар нэгэн зүй бус нөлөөллийг хаах арга замуудыг тодорхойлсноор тухайн нэг шүүгч болон прокурорын бие дааж шийдвэр гаргах боломж хангагдсан байхыг хэлдэг. Шүүгчийн хараат бус байдлыг баталгаажуулахын зэрэгцээ хариуцлагын үр нөлөөтэй механизмтай болсноор цагдаа болон прокурорын үйл ажиллагаан дахь авлигын үйлдлийг олж тодорхойлох боломжтой болдог.

Олон улсын туршлагаас үзвэл ихэнх тохиолдолд шүүхийн хараат бус байдал болон

хариуцлагатай (шүүхийн томилгоо, албан тушаал дэвшүүлэх, чөлөөлөх ажиллагаа нь зөвхөн мэргэжлийн чадварт үндэслэсэн байх явдал нь шаардлагатай сургалт болон ёс зүйн хяналттай хослох) байх хоёрын тэнцвэрийг хангахад гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллага дахь улс төрийн гол хүчнүүдийн урьдчилсан ойлголцол шаардлагатай байдгийг харуулж байна.

Коста Рика, Чек, Польш, Чили (зарим талаар) улсуудын жишээ нь гүйцэтгэх болон хууль тогтоох салбар дахь улс төрийн эрх мэдлийн төвлөрөл харьцангуй тэнцвэртэй бөгөөд сонгуулийн аргаар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид өөрчлөгдөх боломжтой үед шүүх систем нь хуулийг илүү хараат бус бие даасан байдлаар хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг¹⁴ учраас шүүх, прокурорын авлигын үйлдлээс зайлсхийхэд тусалдгийг үзүүлж байна. Зарим тохиолдолд үнэхээр шударга өрсөлдөөнтэй улс төрийн хүчнүүдийн дундах эрх мэдлийн тэнцвэртэй байдал нь дараагийн сонгуулийн хугацаанд сөрөг хүчин нь ялалт байгуулж, хуулийн байгууллагуудыг цөөнхийн эсрэг ашиглах үед гарч болох “хор аюулаас” зайлсхийхийн тулд улс төрчдийн дунд шүүх, прокурорын шийдвэрийг хянах өөрсдийн улс төрийн хяналтын ихээхэн хэсгийг үгүй болгох хүсэл, сонирхлыг бий болгодог. Энэхүү улс төрийн хүчнүүдийн дундах сэтгэхүйн тоглоом нь шинэчлэлтийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байгаа хууль тогтоох арга хэмжээнүүдийг дэвшүүлэн гаргах түлхэц болж өгдөг.

Шүүх эрх зүй хүрээний шинэтгэлийн явц дахь бодлого тогтоогчдын баримтлах заавар нь юуны түрүүнд шүүхээс хэргийг шийдвэрлэхэд хамгийн ихээр саад болох авлигын үйлдлүүд гарч болох шүүхийн үйл ажиллагааны гол хэсгүүдийг тодорхойлсон байх ёстой. Эдгээр хэсгүүдийг тодорхойлохын тулд шүүхийн дотоод дахь тэдний өөрсдийнх нь хараат бус байдалд харшлах хүчин зүйлсүүдийг харгалзах шаардлагыг хөндөлгүйгээр шүүхийн систем болон бусад хууль зүйн салбарын байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбооны асуудалд анхаарлаа хандуулах ёстой. Нэгэнт улс төрийн урьдчилсан нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд дээр дурьдсан нэгэн жишээтэй адил эрх зүйн шалгарсан арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлж эхлэх ёстой. Коста Рика, Чех, Чили, Итали болон АНУ-ын сургамжаас үзвэл хууль зүйн систем дэх авлигыг устгах хамгийн шалгарсан дараах аргууд байна:

- Шүүх, прокурорын албан тушаалд томилох, дэвшүүлэх болон чөлөөлөхөд бие даасан, өөрийгөө удирдах эрх хэмжээ бүхий байгууллагуудаас нарийн тодорхой шалгууруудыг баримталж хэрэгжүүлэх
- Цагдаа, прокурор, шүүхийн байгууллагуудын хүрээнд хэрэгжүүлэх нэгдсэн хэргийн хөдөлгөөний менежментийн системийг боловсронгуй болгохдоо шүүхийн харъяалал өөрчлөх болон хэрэг нэхэмжлэлийг хуваарилахад баримтлах ил тод ойлгомжтой, тогтвортой дүрэм журмын хамт хослуулан хэрэгжүүлэх
- Тухайн ажилтны үйл ажиллагааных нь үр дүнгийн үзүүлэлтүүдээс хамааран урамшуулах эсвэл шийтгэл ногдуулж байх нэгдсэн, ойлгомжтой захиргааны

арга хэмжээнүүдийг батлах, ингэснээр хууль зүйн салбарын ажилтнуудын мэргэжлийн замналыг тодорхой болгох

- Эрүүгийн эрх зүйн системийн тогтолцоог өөрчлөх: Үүнд шүүх, прокурор, цагдаагийн ажилтнуудад мэдээллийг хамтран эзэмших, ил тод механизмуудыг бүрдүүлэхийн хажуугаар өөрсдөө дотооддоо бие даан үйл ажиллагаа явуулах баталгааг хангаж байхаар байгууллагуудын чиг үүргийг маш тодорхой болгох
- Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг мэтгэлцээний зарчмаар олон нийтэд ил тод явуулснаар нийгмийн хяналтын механизм болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын ажиглалтыг зөвшөөрөхийн зэрэгцээ шүүхийн шийдвэрүүдийг дээд шатны шүүхээс хянах үр нөлөөг сайжруулах аргаар шүүгчдийн шийдвэрээ үндэслэлтэй, уялдаа холбоотой, ойлгомжтой боловсруулах чадварыг нэмэгдүүлэх

Дүгнэлт

Хууль зүйн салбар дахь авлига нь зөвхөн шүүхүүдийн дотоод хүчин зүйлсээр тогтохгүй хууль зүйн салбар дахь байгууллага тус бүрийн удирдлагын үйл ажиллагааны чанар болон тэдгээрийн хоорондын харилцан хамаарлын нөхцөл байдал зэргээр тодорхойлогддог. Энэ утгаар нь авч үзвэл хорих ял эдлүүлэх, цагдаа, прокурор, шүүхийн байгууллагуудыг хамарсан хууль зүйн салбарын авлигын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх, шинэ түвшинд хүргэхэд чиглэгдсэн байгууллагын хэмжээний бодлогууд нь харилцан хамааралтай бөгөөд хамтарсан зохицуулалт хэрэгтэй байдаг.

Авлигыг устгахад чиглэгдсэн салбарын хэмжээний өөрчлөлт шинэчлэлт хийх шаардлага энэ асуудал нь хүний нөөцийн бодлогод сөргөөр нөлөөлөхүйц хэмжээнд хүрэх үед илүү чухал ач холбогдол өгөх асуудал болдог. Хууль зүйн салбарын авлигын түвшин хүний хөгжлийн үзүүлэлтүүдтэй хамааралтай байдаг¹⁵. Хүний хөгжлийн доройтол нь шүүхийн авлигыг төрүүлдэг эсвэл төрүүлдэггүй гэж хэлэх боломжгүй боловч жишээ нь олон нийтийн боловсрол болон бичиг үсгийн чадварын түвшин доогуур байх явдал нь хууль зүйн салбарын авлигатай шууд холбоотой байдаг. Авлига болон гэмт хэргийг хөгжлийнх нь эхний үе шатуудад хянах явдлыг нэн тэргүүнд тавьж буй Сингапур, Ботсвана болон Коста Рика зэрэг улс орнууд тухайн бүс нутагтаа хүний хөгжлийн бодлогыг дээшлүүлэх талаар зарим нэгэн амжилтад хүрсэн байдаг. Төрийн үйл ажиллагаа нь зүй зохистой явагдаж чаддаггүй, эдийн засгийн хөгжил зогсонги, хууль зүйн салбар нь авлигад автагдсан улс орнуудын жагсаалт нь харьцуулашгүй урт байх болно. Эдгээр улс орнууд хууль зүйн салбар дахь авлигыг хянах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх өөрсдийн чадварыг хөгжүүлэх, түүнчлэн улс төр, нийгэм эдийн засгийн хөгжил дэх гол саад тотгоруудыг устгах асуудалд цаашид илүү ач холбогдол өгч ажиллах шаардлагатай байна.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Edgardo Buscaglia нь Колумбын Их сургууль болон Станфордын Их сургуулийн Hoover Institute –д хууль, эдийн засгийн ахлах судлаач бөгөөд мөн тэрээр Олон улсын Хууль болон Эдийн засгийн хөгжлийн төвийн захиралаар ажилладаг байна.
- ² Edgardo Buscaglia, Samuel Gonzales Ruiz болон William Ratliff нарын Төрийн бодлогын талаарх өгүүллэгүүд, (Stanford: Hoover Institute Press, 2005) –д гарсан “Төрийн байгууллагуудын авилга болон Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн суурийг устгах нь” өгүүлэл
- ³ Бизнесынхэн, мэтгэлцээнд оролцогч өмгөөлчид болон улс төрчдийн зүй бус нөлөө нь энэ хэсэгт үзүүлсэн хэргийн судалгаанд дурьдснаар тусгайлсан-шүүхийн авилгын тайлбар болдог.
- ⁴ Edgardo Buscaglia, Samuel Gonzales Ruiz нарын Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг тэмцэл (New York: UNDP Press, 2002) –д гарсан “Палермогийн Конвенци, НҮБ –ын хэмжээнд Төрийн байгууллагуудын авилга болон Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг үндэсний стратегиг хэрхэн бий болгох” өгүүлэл
- ⁵ Edgardo Buscaglia –гын *International review of Law and Economics* –ын (2002) оны 21 (2) –т “Шүүхийн авилга болон түүний хор аюулын талаарх дүгнэлт: An Objective Governance-based Approach” өгүүлэл
- ⁶ Edgardo Buscaglia болон Jan van Dijk нарын НҮБ –ын Форум (Vienna: United Nations Press, 2003) –д хэвлэгдсэн “Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон төрийн байгууллагын авилгыг хянах: Нийтлэг хандлагыг судалсны үр дүн” өгүүлэлд
- ⁷ Бусад жагсаалтад Бразил хэдийгээр тэдгээр хамгийн их авилгад автагдсан шүүхтэй улсуудын нэгд ороогүй бөгөөд энэ улсын прокурорын систем нь Латин Америкын орнуудын дунд хараат бус байдал нь хамгийн сайн хангагдсны нэгд ордог хэдий ч шүүхийн үйл ажиллагааны чанар нь эрх мэдлээ хэтрүүлэх зэрэгт автагдсан байдал нь ирээдүйд авилга өсөн нэмэгдэхэд таатай орчинг бий болгож байгаа юм.
- ⁸ 8 *хамтарсан нэгж* байгуулах арга нь заавал авилгын эсрэг тусдаа шүүх байгуулна гэсэн үг биш, харин түүний оронд цөөхөн шүүгч, прокуроруудаас бүрдсэн авсаархан баг зохион байгуулж, тэр нь тоорхой тохиолдолд хэргийн процессын туршид тухайн хэргийн файлуудыг дундаа хамтран хэрэглэх зарчмаар ажиллах боломжтой юм.
- ⁹ 9 Alan Watson –ны Нийгэм болон Эрх зүйн өөрчлөлт (Philadelphia: Temple University Press, 2001)
- ¹⁰ 10 Edgardo Buscaglia, Samuel Gonzales Ruiz, Ernest Mendieta болон Moises Moreno нарын “El Sistema de Justicia penal y su Reforma: Teoria y Practica” (Mexico: Editorial Fontamara, 2005)
- ¹¹ 11 Дээр дурьдсан Buscaglia болон Gonzales Ruiz нарын (2002) өгүүлэлт
- ¹² 12 Мөн тэнд
- ¹³ 13 14 Leoluca Orlando Мафи –тай тэмцэх нь (New York: Simon & Schuster, 2001)
- ¹⁴ 14 Дээр дурьдсан Buscaglia болон van Dijk нарын (2003) өгүүлэлд
- ¹⁵ 15 16 Дээр дурьдсан Buscaglia болон van Dijk нарын (2003), Buscaglia (1997) оны өгүүлэлд

Мексик: Хар тамхины наймаа эрхлэгчдийн эрхшээлд орсон шүүгчид

Jorge Fernandez Menendez (Жорж Фернандез Менендес)¹

Мексикийн хууль зүйн систем нь зохион байгуулалтай гэмт хэргийн бүлэглэл ялангуяа хар тамхины наймаачид оролцсон гэмт хэргийг шийдвэрлэхдээ ихээхэн хачирхалтай байдлаар ажилладаг. Хар тамхи наймаалах явдал нь холбооны улсын (түвшний) хуулийн байгууллагуудын харьяалан шийдвэрлэх гэмт хэрэг учраас үүнийг холбооны шүүхийн шүүгчид шийдвэрлэх ёстой; Тиймээс муж улсын болон орон нутгийн түвшний хуулийн байгууллагууд энэ асуудалд оролцох эрх хэмжээгүй (орон нутгийн засаг захиргаа болон цагдаа ч мөн адил). Ингэснээр хар тамхины наймааны эсрэг тэмцэх ажлыг авлига, түүнчлэн эрүүгийн элементүүдийн заналхийлэл болон дайралт, дарамт шахалтад автагдах магадлал ихтэй цөөхөн тооны хүмүүсийн гарт үлдээж байгаа юм.

Хар тамхины наймааны хэргийг шийдвэрлэх гэж байгаа шүүгчдэд ямар нэгэн тусгай хамгаалалт үзүүлдэггүй бөгөөд тэд авлига болон дарамт шахалтад илүү автагдах магадлалтай байдаг. *Plata o plomo* (өөрөөр хэлбэл шүүгчийг “мөнгө” эсвэл “сум” хоёрын аль нэгийг сонго гэдэг утгаар авлигад хүргэдэг байна) гэдэг нь хар тамхины наймаачдад шийтгэл ногдуулах үед шүүгч авлигад автагдах магадлал хэр байгааг тодорхойлоход хэрэглэгддэг асуулт ажээ. Энэхүү “сонголт” шүүх, цагдаагийн мөрдөн шалгах ажиллагааны бүхий л үе шатанд давтагдан хийгдэж байдаг байна. Хэдийгээр энэ нь тэнд өөрийн үүргээ зохих ёсоор биелүүлж шударгаар ажилладаг шүүгч, прокурор, цагдаа байхгүй гэсэн үг биш юм. Гэвч ийм орчинд хуулийн систем авлигад хялбархан автагдаг.

Мексикийн хамгийн өндөр хамгаалалтай шоронд байгаа шүүгч Хосе Луис Гомез Мартинез гэгч өнгөрсөн цөөхөн хэдэн жилийн хугацаанд Синалоа гэдэг хар тамхины бүлэглэлтэй холбоотой хэд хэдэн хүний хэргийг цагаатгасан шийдвэр гаргаж байжээ. Ерөнхий прокурорын газраас түүний шийдвэрийг эсэргүүцсэний улмаас түүнийг Холбооны Шүүхийн Зөвлөл гэдэг шүүгчийн оноосон ял шийтгэлийг хянах, тэдгээрийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий байгууллагад дуудагдахад хүргэсэн төдийгүй түүний эсрэг хэрэг үүсгэн шалгасан байна. Тухайн үед Холбооны Шүүхийн Зөвлөл тухайн шүүгчийн шийдвэрээс ямар нэгэн сэжигтэй зүйл илрүүлж чадаагүй байна.

Гэвч зарим нэгэн сэжигтэй байдлуудыг амархан олж илрүүлэх боломжтой байлаа. Шүүгч Гомез Мартинез нь хар тамхины Синалоа бүлэглэлийн толгойлогч Эл Чапо гийн ойрын шадар туслах хар тамхины наймаачин Артуро Белтран Леивагийн мөнгийг зөөж, хадгалж нууж байсан хэрэгт холбогдсон Ольга Патрисиа Гастелум Эскобар болон Фелипе де Жисус Мендивил Ибарра нарт холбогдох хэргийг шийдвэрлэсэн байна. Дээрх хоёр хүн нь ойролцоогоор

7 сая ам. долларын бэлэн мөнгө болон 500 мянган ам. доллартай тэнцхүйц цаг, үнэт зүйлсийг авч явах үедээ цагдаагаас зугтахыг оролдсон боловч баригдаж саатуулагджээ. Тухай үедээ тэд зэвсэглэсэн байжээ.

2005 оны 4 сард шүүгч Гомез Мартинез нь Ольга Патрисиа Гастелум Эскобарыг ялаас чөлөөлсөн нь ихээхэн хэмжээний сэжиг төрүүлсэн бөгөөд хамгийн ноцтой нь прокурорын газарт (уг хэргийг үүсгэсэн) уг эмэгтэйт шоронгоос суллагдсанаас хойш 24 цагийн дараа мэдэгдсэн явдал байлаа. Энэ нь шүүхийн шийдвэрийг прокурорт урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр биелүүлж, гүйцэтгэхгүй байхаар зохицуулсан Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 102 дугаар зүйлийг зөрчсөн үйлдэл болсон байна. Хэдийгээр шүүгдэгч суллагдсан боловч түүний эсрэг дахин өөр тусдаа хэрэг үүсгэн шалгаж эхэлсэн байна. Энэ шийдвэрийн талаар Холбооны Шүүхийн Зөвлөлд гаргасан гомдлыг “цагаатгасан шийдвэрийн талаар прокурорт мэдэгдэх шаардлагагүй” хэмээн мэтгэлцжээ. Хэдийгээр шүүгч Гомез Мартинез шийтгэл хүлээгээгүй боловч хоёр дугаар тойргийн давж заалдах шатны шүүхэд гаргасан гомдлын дагуу Гастелум Эскобарын гэмт үйлдэл нь нотлогдсон хэмээн шийдвэрлэгджээ. Тийм боловч тэр эмэгтэй эрх чөлөөтэй хэвээр явсаар байна.

Шуугиан маргаантай байдал энд хүрээд зогссонгүй. Давж заалдах шатны шүүхийн Гастелум Эскобарын эсрэг гаргасан шийдвэр, түүнчлэн тэрээр өөрийн хамтрагч Мендивил Ибарраг хар тамхины наймаачин гэдгийг мэдүүлсэн боловч дээрх шүүгч бас л түүнийг нь гэм буруугүй гэж шийдвэрлэжээ².

Үүнээс гадна шүүгч Гомез Мартинезийн холбогдсон бусад хэргүүд ч байдаг. 2004 онд Синалоагийн бүлэглэлд үнэнчээр зүтгэдэг хөлсний алуурчин 18 залуус Nuevo Laredo гэдэг газар Мексикийн армийн цэргүүдэд баригджээ. Тэд нар 28 ширхэг урт буу, 2 гар буу, 223 цэнэглэгч, 10 мянган ширхэг сум, 12 гранат буудагч, 18 ширхэг гар бөмбөг, утаат бөмбөг, сумнаас хамгаалах хуяг болон цэрэг армийн зориулалттай бусад тоног төхөөрөмжүүдийг авч явсан байна. Шүүгч Гомез Мартинез тэд нарыг зохион байгуулалттай гэмт хэрэгт холбогдолгүй, гэм буруугүй гэсэн үндэслэлээр чөлөөлсөн байна. Эл Чапогийн хүү Арчивальдо Иван Гузман Салазарыг мөнгө угаах болон баарнаас гарч явсан залуу Канад эрийг алсан хэрэгт холбогдсоны нь дараа мөн л нөгөөх шүүгч чөлөөлөх шийдвэр гаргажээ³.

Гомез Мартинезийн хэрэг нь ганц жишээ биш юм. Guadalajaraгийн шүүгч Амадо Лопез Моралес нь Мексикт ихээхэн зартай хар тамхины наймаачин болох Хектор Луис `Эл Гуэро` Палмаг хууль бусаар зэвсэг хадгалсан хэрэгт холбогдон хоригдож байхад энэ хэргийг үйлдээгүй (тэрээр түүнийг хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэгч гэж үзсэн байна) хэмээн шийдвэрлэжээ. Фернандо Лопез Мурилло гэгч хоёр дахь шүүгч Эл Гуэрогийн ялыг хоёр жил хүртэл бууруулсан төдийгүй хуучин Холбооны шүүхийн цагдаагаар ажиллаж байсан

Аполинар Пинтор гэгчийг Эл Гуэрог орогнуулсан хэргийг үйлдэхдээ мөнгө аваагүй зөвхөн найз нөхрийн журмаар үйлдсэн учир цагаатгагдах нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсэн байна⁴. Los Texas нэрээр зард гарсан хөлсний алуурчдын бүлэглэлийн толгойлогч Артуро Мартинез Херра 36 урт буу, 10 кг кокаин болон мариухана авч яваад баригдсан байхад шүүгч Лопез Моралес хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон байна. Тэрээр түүнийг зөвхөн гэмт байгууллагад гишүүнчлэлтэй болохынх нь хувьд 10 мянган ам. долларын торгуулиар орлуулж болох нөхцөлтэй хоёр жилийн хорих ял ногдуулсан байна. Давж заалдах шатны шүүхээс түүний ялыг хянаж үзээд Мартинез Херрад 40 жил хорих ял ногдуулжээ⁵.

Дараагийн ээлжид заавал дурьдагдах ёстой хүн бол Оаксакагийн шүүгч Хумберто Ортега Зурита юм. 1996 онд хоёр эрэгтэй машиндаа 6 кг цэвэр кокаин авч яваад баригджээ: Шүүгч тэднийг дээрх кокаин нь тэднийх мөн гэдгийг хэн ч бүрэн дүүрэн нотолж чадаагүй гэсэн үндэслэлээр цагаатгажээ. Хэсэг хугацааны дараа нэгэн эмэгтэй өөрийнхөө биед 3 кг кокаин наалддаг цаасаар даруулж автобусанд явж байгаад баригдсан байна. Шүүгчид ямар ч эргэлзээ байсангүй: Яагаад гэвэл “тэр эмэгтэй тухайн хар тамхийг өөрийн хүсэл сонирхлоор авч яваагүй” учир түүнийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлсөн байна. Удалгүй шүүгч Ортега Зурита “өөрөө өөрийгөө зүрхэндээ хэд хэдэн удаа хутгалж “амиа хорлосон” байдалтайгаар олджээ⁶.

Мексикийн шүүхийн систем хүрэлцээтэй, зохих ёсоор ажиллаж чаддаггүй. Хэдий тийм ч авлигын эсрэг хамгаалалт байдаг бөгөөд Холбооны Шүүхийн Зөвлөл гэх мэт байгууллагууд нь энэхүү замбараагүй явдлыг цэгцлэх талаар үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай байна. Гомез Мартинезийн хэрэгтэй адилхан хэргүүдийн тухайд ойлгомжгүй байгаа зүйл нь тэдний гаргаж байгаа шийдвэрт биш харин давж заалдах шатны шүүхээс ихэнхи хэргүүдийн хувьд анхан шатны шүүхээс ногдуулсан ял шийтгэлийг маш их зөрүүтэй байдлаар өөрчлөн ногдуулж, шүүгчийн эрүүгийн хуулийн талаарх мэдлэг хэт дорой байгааг илрүүлэн шүүмжилж, шүүгчийн албан тушаалд тэнцэхгүй болохыг илтгэсээр байхад Холбооны Шүүхийн Зөвлөл түүний эсрэг ямар ч арга хэмжээ авахгүй байгаа явдал юм. *Plata o plomo*гийн дүрэм нь хууль зүйн системд үргэлжлэн халдварласаар байна. Зарим хар тамхины наймаачид нь АНУ руу албадан гаргагдах, улмаар тэнд илүү хүнд ноцтой ял шийтгэл хүлээх явдлаас зайлсхийх цорын ганц зорилготойгоор хуулийн системийн зохицуулалтын цоорхойг ашиглан ямар ч тодорхой ял шийтгүүлэлгүйгээр олон жилийн туршид мөрдөн байцаалтад байсаар байна.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Jorge Fernandez Menendez нь Мексикийн радио болон хэвлэлд ажилладаг сэтгүүлч бөгөөд Мексик дэх хар тамхины наймааны тухай хэд хэдэн номны зохиогч юм.
- ² Давж заалдах шатны шүүх шийдвэрийг хүчингүй болгож, Ибарра –д 17 жил

- хорих ял шийтгэсэн байна. 2005 оны 10 дугаар сарын 5 –ны *La Jornada* (Мексик) дугаарыг үзнэ үү.
- ³ Ерөнхий Прокурорын Газрын Сэтгүүл 789/05 дугаарт. Гузман Салазар –ыг чөлөөлөх шийдвэрийн эсрэг амжилттайгаар давж заалдсан байна. www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol05/jul/b78905.htm -с үзнэ үү.
- ⁴ Ерөнхий Прокурорын Газрын Сэтгүүл 183/97 дугаарт. Шийдвэр гаргасныхаа маргааш өдөр, Лопез Мурилло хэвлэлийнхэнд “энэ хэрэг түүний амьдралыг аюултай байдалд хүргэсэн” гэж мэдэгдсэн байна. www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol97/jun/b0018397.htm -с үзнэ үү.
- ⁵ Ерөнхий Прокурорын Газрын Сэтгүүл 049/97 дугаарт. Шүүгч Моралес нь Холбооны Шүүхийн Зөвлөлийн шийдвэрээр албан тушаалаас нь чөлөөлсөн бөгөөд тэрээр хар тамхины наймаачидтай холбогдсон хэрэгт шийтгэгдсэн байна. Тэр одоо шоронд ялаа эдэлж байна. www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol97/ene/b0004997.htm -с үзнэ үү.
- ⁶ 2002 оны 1 дүгээр сарын НҮБ –ын Шүүгч болон хуульчдын хараат бус байдлын талаарх Тусгай мөрдөгчийн мэдээлэл, E/CN.4/2002/72/Add.1 –т.

Шүүхийн авлигад Прокурорын байр сууринаас хандвал

*Николас Каудри*¹

Эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх шүүхийн ажиллагааны хүрээн дэх авлигын асуудал нь прокуроруудын хувьд ихээхэн анхаарах ёстой зүйл байдаг. Шүүгч, прокуроруудын дунд мэргэжлийн хүрээний харилцаа холбоо оршин тогтнож байдаг бөгөөд тэд бие биенийхээ үйл ажиллагааг ямагт анхааралтайгаар ажиглаж байдаг. Энэ нь прокурорууд зарим асуудал дээр шүүхтэй ижил шийдвэр гаргах эрх үүрэгтэй, мөн прокурорууд өргөн утгаар нь авч үзвэл шүүгчтэй ижил нийтийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлдэг, түүнчлэн прокурорууд мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлдгийн хувьд шүүх тэдний хэргүүдэд мэргэжлийн хүрээнд хариуцлагатайгаар хандах хэрэгтэй байдагтай тус тус холбоотой.

Эрүүгийн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад прокурор авлигын үйлдэлтэй холбогдож болох олон арга замууд байдаг. Прокурор яллагдагчийн үйлдэл дэх гэм буруугийн хэр хэмжээнд тохирох ялаас хөнгөн ял ногдуулахаар сонгож болох юм. Эсвэл нотлох баримтыг нуун дарагдуулж болох юм. Шүүгдэгчийн өмгөөлөгчдийн таамаг төдий өмгөөллийн эсрэг хийгдвэл зохих няцаалт, мэтгэлцээн шаардлагатай хэмжээнд эсвэл огт хийгдэхгүй байж болно. Гэмт хэрэгт холбогдогчийн гэм бурууг нотлох болон тохирох ял шийтгэлийг ногдуулах талаарх мэтгэлцээнд идэвхгүй хандах байдал гаргаж болно. Прокурорын авлига нь гэм буруутай этгээд ял шийтгэлээс зайлсхийх сонирхол их байдгаас шалтгаалан голдуу яллагдагч талд үйлчлэх байдлаар илэрдэг. Гэвч энэ нь мөрдөн байцаагч, гэрч, шүүхийн ажилтантай зүй бус хувийн харьцаа тогтоох, урамшуулах эсвэл заналхийлэх гэх мэт зүй бус нөлөөнд автагдах байдлаар яллах талд ч үйлчлэх тохиолдол байж болно.

Ял ногдуулах ажиллагааны загварууд ба хараат бус байдлын хязгаарлалтууд

Гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж гэм буруутай этгээдийг яллах явдал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгэн чухал чиг үүрэг байдаг. Прокурорын байгууллага өөрийн чиг үүргийг бүрэн биелүүлж ажиллахын тулд хууль тогтоох (хууль батлан гаргадаг), гүйцэтгэх (засгийн газрын үйл ажиллагааг явуулж, хуулийг хэрэгжүүлдэг), шүүх (хэрэг маргааныг шийдвэрлэж, хуулийг хэрэгжүүлдэг) гэх зэрэг төрийн бусад байгууллагуудаас хараат бус байвал зохино. Зарим улс орны хувьд дээрхи хараат бус байдал нь тодорхой байдлаар хангагдсан байж болдог. Англи улс дахь хэлбэр нь дэлхий нийтийн хүрээнд өргөн тархсан (Австрали, Шинэ Зеланд, Канад, Хонконг, Африкийн зарим орнууд болон Номхон далайн арлын улсууд гэх мэт) хамгийн боловсронгуй хараат бус прокурорын байгууллагын загвар юм. Прокурор нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд багтдаг боловч зарим тохиолдолд шүүх төстэй, шийдвэр гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд шүүхтэй хамгийн их ойрхон ажилладаг. Энэ загварын хувьд шүүх эсвэл прокурор нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын (эсвэл прокурорын үйл ажиллагааны хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээн дэх бусдын) нөлөөнд байхыг зүй бусад тооцдог. Прокуроруудын үйл ажиллагаа нь хууль, нотлох баримт болон өөр бусад зүй ёсны журмын дагуу зохицуулагдах ёстой. Харин нийгэм дэх улс төрийн ашиг сонирхлууд, хэвлэл мэдээллийн шахалт, хувь хүн болон хэсэг бүлгийн хүсэл сонирхол зэргээс ангид байвал зохино.

Хэдий тийм ч хараат бус байдлын тухайд дээрх загварын хувьд мөн адил тодорхой нөхцөл шалгуурууд байдаг. Англи болон Уэйлст хааны прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах үүрэгтэй Ерөнхий прокурор нь засгийн газрын сайд, хууль тогтоох байгууллагын гишүүн байдаг төдийгүй Бар холбооны ерөнхий зөвлөлийн албан ёсны даргын үүргийг гүйцэтгэдэг. Прокурорын байгууллагуудын удирдлагууд нь хууль зүйн сайдад харьяалагдан ажиллах зэргээр Ерөнхий прокурор болон сайдын албан тушаал ойролцоо байдаг жишээ Хонконг, Канад, Австрали болон Африкийн зарим улсуудад оршиж байдаг байна. Иймэрхүү холбоо нь ямар нэг байдлаар түгшүүр төрүүлэх зүйл биш юм. Жишээ нь New South Wales —д прокурорын байгууллагын удирдлага нь авлигын улмаас тодорхой хэргийг яллахгүй байхаар шийдвэрлэж болох боловч Хууль зүйн сайд нь энэ ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хэрвээ түүнтэй зөвлөлдсөн боловч тэрээр шийдвэрээ өөрчлөхгүй бол үүний дараа яллах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх эрхтэй байдаг. Үүний эсрэг Хууль зүйн сайд авлигын улмаас прокурорын удирдлагыг тодорхой хэргийг яллах үйл ажиллагааг зогсоохыг ятгаж болно. Гэвч прокурорын удирдлага өөрөө бие даан яллах үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулах эрхтэй. Далайн эрх зүйн тогтолцоотой зарим улс орнуудын хувьд Хууль зүйн сайд болон прокурорын удирдлагын хоорондын яриа хэлэлцээр, гаргасан шийдвэр нь нийтэд ил тод байдаггүй, харин зарим эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад тодорхой хэргийн хувьд сайдын зүгээс прокурорын байгууллагад өгсөн чиглэл нь нийтэд ил тод байх ёстой мэдээлэлд багтаж байдаг.

Нөгөөтэйгүүр прокурорын байгууллагын хараат бус байдал нь зарим хэлбэрийн хувьд хязгаарлагдмал байдаг. Жишээлбэл, олон тооны улс орнуудын хувьд (Малайз гэх мэт) прокурорт нь цагдаагаас төлөвлөж ирүүлсэн ял шийтгэлийг өөрчлөх эрх хэмжээ байдаггүй. Хэрвээ зөвхөн тодорхой хэргийн хувьд төлөвлөсөн ял шийтгэл нь илэрхий асуудалтай байгаа тохиолдолд прокурор өөрчлөх эрх хэмжээтэй байдаг байна. Прокурорууд ял шийтгэлийг өөрчлөх эсвэл ямар нэгэн байдлаар харилцан тохиролцох асуудал байдаггүй (ял наймаалцах гэх мэт). Шийдвэр гаргах болон яллах ажиллагаан дахь прокурорын хараат бус байдалд цагдаагийн үйлдэл саад болдог ба цагдаагийн түвшин дэх авлигын ямар ч хэмжээний нөлөөлөл нь илүү аюул дагуулж байдаг.

Нидерланд болон Францад прокурорууд шүүхийн байгууллагатай улам илүү харилцаа холбоотой байдаг бөгөөд ялангуяа тодорхой нэг нэг шүүхүүдтэй байнга харьцдаг. Эдгээр улсуудын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мөрдөн шалгах зарчим хэрэгждэг бөгөөд ингэснээр шүүгч оролцогчдын мэдүүлэг, хүсэлтэнд үндэслэн нотлох баримтыг өөрөө цуглуулах зэргээр илүү мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэйгээр оролцдог. Түүнчлэн Нидерланд улсад прокурорууд богино хугацаанд шүүгчтэй ижил үүрэг гүйцэтгэх тохиолдол ч байдаг байна. Энэ хэргүүдийн хувьд шүүх өөрийгөө прокурортой нэг түвшинд аваачиж шүүгдэгчийн эрх зүйн байдлыг дордуулж байгаа нь шүүхийн хараат бус байдал хөндөгдсөн мэтээр харагдах аюултай. Энэхүү тогтолцооны түүхэн хөгжил болон өөрчлөлт нь тэдгээрийг зарим байдлаар өөрчлөгдөхөд хүргэж байгаа боловч энэ нь асуудалтай хэвээр оршсоор байна.

Прокурорын хараат бус байдлыг дордуулж авлигад автагдах магадлалыг өсгөх өөр нэг хүчин зүйл нь төсөв, санхүүжилт юм. Прокурорын байгууллагыг санхүүжүүлэх төсөв, хөрөнгө нь тэдгээрийн үйл ажиллагаа улс төрийн хүсэл сонирхолд нийцсэн эсэхээс шалтгаалан ил тодоор эвсэл нууц байдлаар хийгдэх боломжтой. Улс төрийн шуурганд автагддаггүй (мужийн) Ерөнхий прокурорын төсөв нь батлагдахгүй дарагдах эсвэл хасагдсан байдлаар батлагдах боломжтой байдаг. Үйл ажиллагааны үр дүнг хэмжих хэмжүүр (төсвийг үйл ажиллагааны үр дүнгээс хамааруулан тогтоох тохиолдолд) нь зүй бус үйлдэл болон авлигыг гааруулах нөхцөл болж болдог (магадгүй гэмт хэрэгт ялагдагчийн тоо нь нэгэн шалгуур болох гэх мэт). Улс төржсөн, онцгой анхаарал татсан хэргийг яллах ажиллагаанд шаардагдах нэмэлт төсөв хөрөнгө олгогдохгүй байх магадлалтай. Эдгээр арга хэмжээнүүдийн аль нь ч яллах ажиллагаанд дарамт шахалт үзүүлдэг.

Дээрх хэлбэрүүдийн дунд оршиж болох өөр нэг ялгаатай тал нь гэмт хэргийг яллах ажиллагааг зөвхөн төрийн зүгээс дангаараа монопол байдлаар хэрэгжүүлдэг эсвэл өөр бусад байгууллага (цагдаа, хохирогчид, төрийн бус байгууллага болон бусад) яллах ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжтой байх явдал юм. Хэрвээ улс төрийн сэдэлтээр тухайн хэргийг төрийн зүгээс яллах ажиллагаа явагдах боломжгүй болсон үед өөр бусад арга замаар (хувийн) яллах нь уг гэмт хэргээс учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эцсийн арга болдгоороо чухал юм. Хэдийгээр зарим улс орнуудын хувьд (төрийн) прокурор нь бусад эрх бүхий этгээдээс явуулж буй

яллах үйл ажиллагааг аль ч үе шатнаас нь, ямар ч тохиолдолд өөртөө шилжүүлэн авах эрхтэй байдаг.

Прокурорын мэргэжил

Прокурорууд бол зөвхөн нэг үйлчлүүлэгчид (төр эсвэл түүний гааль, байгаль орчныг хамгаалах агентлаг гэх мэт салбар) зориулан зөвхөн нэг төрлийн ажил (эрүүгийн гэмт үйлдлүүд болон түүнтэй холбоотой бусад үйл ажиллагаа) эрхэлдэг хуульчид юм. Тэд нар ерөнхийдөө албан тушаалын гурван шатлалын аль нэгэнд мэргэжлийн хувьд тэнцсэн, зан чанарын хувьд тохирсон, хууль зүйн мэргэжлийн үргэлжилсэн сургалтанд хамрагддаг эрх зүйчид байдаг бөгөөд мэргэжлийн Холбооноос батлан гаргасан ёс зүйн болон үйл ажиллагааны дүрэм журмуудыг мөрдөх шаардлагатай байдаг. Ихэнхи агентлагууд удирдах менежерүүдийн хараан дор мэргэжлийн ур чадварт суралцаж байгаа шинэхэн хуульчдаас эхлэн чухал шийдвэрүүдийг бие даан гаргадаг өндөр туршлагатай нэгнийг хүртэлх олон янзын түвшний прокуроруудтай байдаг. Эдгээрийн зарим нь тодорхой хугацаанд прокуророор ажилласны дараа хувийн байгууллагад ажиллахаар явж болох бөгөөд зарим нь хувийн байгууллагад ажиллаж байгаад ирсэн хүмүүс ч байдаг.

Далайн эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад дээд шатны шүүхийн шүүгчид нь өмгөөлөгч болон прокуророор ажиллаж байсан туршлагатай, өндөр зэрэглэлийн мэргэжилтнүүдээс томилогдох нь элбэг байдаг. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой ихэнх улсуудын хувьд дээрхийн эсрэг буюу шүүгч, прокурорууд нь ихэвчлэн мэргэжлийн ижил түвшинд байж сургалтад хамт хамрагдах, прокуророос шүүгч болох түүнчлэн шүүгчээсээ буцаж прокурор болох зэргээр ажил мэргэжлээ өөрчилж байдаг.

Үйл ажиллагаа нь боловсронгуй сайн явагддаг агентлагуудын хувьд цалин хөлс нь албан тушаалын зэрэглэлийн өөр өөр шатлалд ажилтны туршлага болон ур чадварын түвшингөөс хамаарч байдаг. Зарим улсуудын хувьд прокуророор ажиллаж буй хуульчид болон тэдний туслах ажилтнуудын орон тоог хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа мэргэжил нэгтнүүдтэй харьцуулахад (хэдийгээр ихэвчлэн ижил түвшинд биш боловч) боломжийн хэмжээнд тогтоосон байдаг. Харин бусад улсад прокуроруудын цалин ихээхэн доогуур байдаг нь авлигад автагдах замаар өөрсдийнхөө орлогыг нэмэгдүүлэхийг хүссэн хэн нэгэнд таатай боломж олгож байдаг. 2005 онд 16 улсын хүрээнд хийгдсэн судалгаанаас үзвэл прокуроруудын цалин хангамж болон орон тооны хүрэлцээний түвшин ихээхэн ялгаатай нь харагдлаа². Австрали, Финлянд, Чех, Хонконг, Эстони, Шотланд, Норвеги зэрэг улсуудад шүүгчид нь прокуроруудаас илүү өндөр цалин авдаг байхад Австри, Болгар, Дани, Унгар, Нидерланд, Словак, Словени, Өмнөд Солонгос болон Украин улсуудад ойролцоо байдаг ажээ. Болгар, Чех, Эстони, Унгар, Шотланд, Словак, Словени, Украин улсад албан тушаал дэвших үед цалингийн хэмжээ нь багахан хэмжээгээр нэмэгддэг байтал бусдад нь туршлагаас хамааран мэдэгдхүйц хэмжээгээр өсдөг байна.

Прокурорууд нь уг албан тушаалд бүх насаараа томилогдох, гэрээний хугацаанд ажиллах, зөвхөн тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхээр томилогдох, эсвэл олон нийтийн сонгуулиар ч сонгогдож болдог. Эдгээр бүхий л хэлбэрүүд хэрэглэгдэж байгаа бөгөөд зарим үед нэг улсад (АНУ гэх мэт) хоёр хэлбэрийг зэрэг ашиглах тохиолдол байдаг. Энэ бүгд өөр өөрийн дутагдалтай. Бүх насаараа томилогддог прокуроруудын хувьд албан тушаалаасаа халагдахгүй гэдгээ мэдэхийн хэрээр ажил үүрэгтээ идэвхигүй, наазгай хандах эсвэл дур зоргоороо авирлах хандлага гаргадаг. Хэрвээ тэдний хөдөлмөрийн нөхцөл, хангамж хүрэлцээгүй бол тэд авлигад автах магадлалтай. Тодорхой хугацаагаар эсвэл богино хугацааны гэрээний үндсэн дээр ажиллаж байгаа прокурорууд нь ажил олгогч албан тушаалтны хараанд байдаг учир тэд албан тушаалаа үргэлжлүүлэн хадгалж байхын тулд авлигад автагдах эсвэл зүй бус байдлаар удирдах ажилтанд таалагдах үйлдэл хийдэг. Сонгуулиар албан тушаалд хүрсэн прокурорууд нь сонгуулийн сурталчилгааны амлалтууд өгөх шаардлагатай бөгөөд дахин сонгогдох эсэх нь тэдний үйл ажиллагааны үр дүнгээс шалтгаалдаг. Нэгэн жишээ авч үзвэл Техас мужийн зарим хэсгүүдэд сонгуулиар сонгогдсон шүүгчид нь олон нийтийн өмгөөлөгч болон өмгөөлөгчийн хөлс төлөх чадваргүй этгээдүүдэд зориулан хэн нэгэн өмгөөлөгч, хуульчийг томилох эрхтэй байдаг. Өөрийн ял шийтгэсэн хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэхийн тулд санаатайгаар чадваргүй эсвэл уг хэрэгт тохирохгүй хүмүүсийг өмгөөлөгчөөр томилох нь дээрх шүүгчдийн хялбархан хийж болох зүйл бөгөөд ингэснээр өөрөө дахин сонгогдох боломжоо нэмэгдүүлж байгаа юм (*56 дугаар хуудас дахь “АНУ дахь шүүхийн сонгууль: Энэ нь авлигын асуудал мөн үү?” гэсэн сэдвээс үзнэ үү*).

“Шүүхийн авлига”—аас сэргийлэхэд прокурорын гүйцэтгэх үүрэг

Прокурорын байгууллагууд нь ихэвчлэн нэгэн цогц үйл ажиллагааны дунд хэсэгт үүрэг гүйцэтгэдэг. Тэд хэн нэгнээс, ихэнхидээ цагдаа эсвэл бусад мөрдөн шалгах чиг үүрэгтэй байгууллагаас ирүүлсэн ажлыг хүлээн авдаг бөгөөд дараа нь шүүхэд шилжүүлж хэрхэн шийдвэрлэхийг хардаг. Ийм учраас тэд нар мөрдөн байцаах ажиллагаа эсвэл түүний эцсийн үр дүн болох шүүхийн шийдвэрлэлтийн явц авлигад автагдсан эсэхийг тодорхойлж болох жинхэнэ тохиромжтой байрлалд ажилладаг.

Хэдийгээр энэ нь тогтсон ойлголт биш боловч олон хүмүүс мөрдөн шалгах, яллах, шүүх чиг үүргүүдийг хэсэгчлэн тусгаарласан нь үнэ цэнтэй зүйл гэж үздэг. Хэсэг тус бүр авлига болон дарамт шахалт, дайралтад автагдах боломжтой. Хэрвээ нэг хэсэг нь нөгөөгөө удирдан чиглүүлж байдаг бол энэхүү хоёр хэсгийг хоёуланг нь авлигын үйл ажиллагаанд татан оруулахын тулд зөвхөн тэр удирдаж байгаа хэсгийг л хяналтандаа авахад хангалттай байдаг. Жишээлбэл, Хэрвээ мөрдөн байцаагч авлигад автагдсан бол прокурор үүнийг тухайн хэрэг шүүхэд хүрэхээс өмнө олж мэдэх эсвэл энэ асуудлыг шүүхтэй хамтран шийдвэрлэх ихээхэн боломжтой байдаг. Гэвч мөрдөн байцаах ажиллагаа нь өөрөө авлигад автагдсан

прокурорын хяналтад байдаг бол мөрдөн байцаах ажиллагааны үр дүнд бий болсон бүтээгдэхүүн нь мөн л авлигын үр уурхай болох бөгөөд энэ хэлбэрээ шүүн таслах ажиллагааны үед ч хадгалсаар байх болно.

Эдгээр хэсгүүдийг хооронд нь холбох түүнчлэн авлигын үйлдлийн эсрэг хамгаалалтын механизм болох нэгэн арга зам бол нэгнийх нь үйл ажиллагааг нөгөөд нь ил болгох явдал юм. Мөрдөн байцаагчид прокурорын яллах үйл ажиллагаанд шаардлагатай бүхий л ач холбогдолтой мэдээллүүдийг (яллах болон цагаатгах) бүрдүүлж өгсөн гэдгээ батлах шаардлагатай бөгөөд үүнийг зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн болон сахилгын хариуцлага хүлээх нөхцөлтэй байх ёстой. Дараагийн ээлжид яллах ажиллагааны үе дэх холбогдох бүхий л мэдээллүүдийг зохих цаг хугацаанд нь яллагдагч талд бүрэн танилцуулах ёстой.

Прокурорт цугларсан холбогдох хүмүүсийн мэдүүлэг болон материаллаг нотлох баримтуудаас мөрдөн байцаагчийн (төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд багтах) авлигын үйлдлийг олж тогтооход хүндрэлтэй байж болно. Хэрвээ шаардлагатай нотлох баримтыг хэрэгт бүрдүүлж аваагүй эсвэл хэргийн материалаас хасаж үрэгдүүлсэн, засварлагдсан бол тэднийг дутуу байна гэдгийг гагцхүү үлдэж байгаа нотлох баримтуудын хоорондын уялдаа холбоогүй эсвэл зөрүүтэй байдлаас олж мэдэж болох юм. Үүнээс бусад нөхцөлд прокурор нь мөрдөн байцаах ажиллагааны явц дахь авлигын үйлдлийн талаар зөвхөн тухайн хэрэгт оролцогчдын мэдүүлэг эсвэл шүүх хуралдаанд яллагдагч талаас энэ тухай баримт гарган мэтгэлцэх үед мэдэх боломжтой байдаг. Прокурорууд шүүх хуралдаанаас өмнө гэрчтэй уулзаж хэлэлцэх үед энэ талаар мэдэх өөр нэг боломж байгаа юм. Дээрх процессын явцад нуун дарагдуулсан эсвэл хамааралгүй нотлох баримтуудыг олж тогтоох боломж гарч ирэх талтай. Хэрвээ дээрх байдал тогтоогдох юм бол мөрдөн шалгах ажиллагааг цааш үргэлжлүүлэн явуулах, яллагдагч талд танилцуулах эсвэл яллах үйл ажиллагааг шинээр явуулах зэрэг нь прокурорын хийх ёстой ажил болно. Мөрдөн байцаах ажиллагаа дуусмагц прокурор нотлох баримт цуглуулах (олон газар прокурор энэ үүргийг хамтран хүлээдэг) үүрэг бүхий этгээдээс гаргаж өгсөн материалуудыг шүүхэд хүргүүлдэг.

Шүүхэд уг материалууд болон өөр бусад нотлох баримтуудыг зохих процесс болон эсвэл хуулийн дагуу хандах явдалд шүүгч зөрчил гаргаж болох юм. Шүүгчийн энэхүү үйлдэл нь санаатай эсвэл санамсаргүй байж болох боловч аль ч тохиолдолд энэ нь шударга ёсыг хэрэгжүүлэх ажиллагааг завхруулсан хэрэг болно. Ийм төрлийн үйлдлийг тухайн түвшинд прокурор хэрхэн олж тогтоож болох вэ? Хэрвээ шүүгч зүй ёсны асуултууд тавихыг зөвшөөрөхгүй байх, шаардлагатай нотлох баримтыг хасах эсвэл огт ач холбогдолгүй, хамааралгүй материалыг авах зэргээр хууль журмыг зөрчих байдлаар дээрх үйлдлийг хийж болно. Энэ тохиолдолд нилээд олон улсуудад шүүгчийн дээрх шийдвэрүүдийг давж заалдах журмаар хянуулах боломжтой байдаг (хэдийгээр тухайн газар нутагт хэрэгжиж байгаа процессын хууль журмаас хамааран уг авлигын шинжтэй үйлдлийг хийж буй шүүгч өөрийн шийдвэрийг давж заалдах гомдол гаргаж болох хэлбэрт хамааруулахгүйгээр гаргаж болох юм). Хэрвээ дээрх үйлдэлд авлига авсан байж

болох талаар хангалттай үндэслэл бүхий нөхцөл тогтоогдвол энэ асуудлыг шалгаж шийдвэрлэх эрх бүхий Шүүхийн ёс зүйн Комисс гэх мэт түүнтэй ижил төстэй зохих байгууллагын оролцоо шаардлагатай болно.

Тангарагтны шүүх хуралдаанаар хэлэлцэгдэж буй хэргийн шийдвэрт шударга бус шүүгч тангарагтнуудыг удирдах аргаар аль нэг талд илүү хандах байдлаар нөлөөлж болох өөр нэгэн арга байна. Тангарагтнуудыг удирдах үйлдэл нь процессыг дур зоргоороо өөрчлөх эсвэл нилээд элбэг тохиолддог хэлбэр нь хурал үргэлжлэх эсвэл хурлыг дуусгах гэх мэтээр шүүгч асуудалд өөрийн үзэл бодлыг хатуу баримтлах зэргээр илэрч болно. Иймэрхүү үйлдлийн эсрэг хэргийн оролцогчид тухайн цаг үед нь ихээхэн анхаарал сэрэмжтэй байж, процесст идэвхитэй оролцох, түүнчлэн уг шийдвэр өөрт нь хохиролтой байгаа тал давж заалдах гомдол гаргах эрхтэй байх зэрэг зохицуулалт байвал зохимжтой.

Шүүгч авлига авсан эсвэл заналхийлэлд өртсөн хэдий ч хууль зүйн дагуу цугларсан нотлох баримтад тулгуурлан цагаатгах эсвэл шийтгэх зэргээр хуулийн дагуу шийдвэрлэж болно. Ийм хэлбэрийн авлигыг илрүүлэх нь бараг боломжгүй байж магадгүй ч заналхийлсэн тухай зохих газарт нь ихэнхидээ мэдэгдсэн байдаг. Нууц, далд байдлаар зүй бусаар орлого олсон авлигын үйлдлийг ихэнхдээ зөвхөн тухайн орлогыг зарцуулсан байдлыг тодруулах замаар тогтоох боломжтой. Хэрвээ өнгөн дээрээ бүх юм жирийн мэт харагдаж байвал түүний дор нуугдаж буй авлигыг олж тогтоох явдал ихээхэн хүнд байх болно.

Олон улс орнуудад тулгарч байгаа шийдвэрлэвэл зохих нэгэн асуудал бол прокурор цагаатгасан шийдвэрт давж заалдах гомдол гаргахыг хаасан зохицуулалт байдаг бөгөөд ингэснээр шүүхийн санаатай болон санаандгүй гаргасан алдаатай үйлдлүүд нь засагдахгүйгээр үлддэг явдал юм. Тангарагтан шийдвэр гаргахаас өмнө шүүгч тухайн шүүгдэгчийг цагаатгах эрх хэмжээтэй байгаа тохиолдолд дор хаяж Австралийн Тасмани, Баруун Австрали болон New South Wales (саяхнаас) зэрэг мужуудад байдагтай адил тэрхүү шийдвэр нь давж заалдах журмаар хянагддаг байх шаардлагатай.

Хамгаалах арга замууд

Шүүн таслах ажиллагааны үед гарч болох дээрх дур зоргын үйлдлүүдийн алин ч шинэ, өмнө тохиолдож байгаагүй зүйл биш бөгөөд тэдгээрээс сэргийлж болох олон арга замууд байдаг.

Шүүн таслах болон прокурорын үйл ажиллагаан дахь авлигын эсрэг хэрэглэдэг хамгийн гол хаалт, хамгаалалтын арга бол тэдний хараат бус байдал юм. Гэвч энэ нь улс орнуудад өөр өөр байдаг. Прокурорууд ямар төрлийн ял ногдуулах, ямар нотлох баримтыг хэрэглэх, ямар тохиолдолд яллахаас татгалзах гэх мэт шийдвэрүүдийг хараат бусаар гаргах шаардлагатай байдаг. Эдгээр шийдвэрүүд нь гагцхүү хэрэгт авагдсан, ач холбогдол бүхий нотлох баримт, холбогдох хууль болон бусад тогтоомжид тулгуурлаж байх ёстой. Шийдвэр гаргах ажиллагаа нь

өөрөө улс төрийн сонирхлын нөлөөлөл (нийгэм дэх ерөнхий ашиг сонирхлыг ерөнхий утгаар нь анхаарч үзэхээс бусад тохиолдолд), хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн үзэл бодол эсвэл яллах үйл ажиллагаанд хамаарахгүй ямар нэгэн тодорхой зорилго бүхий (жишээлбэл гэмт хэрэгт хохирогчдын гэх мэт) бүлэг эвсэл хувь хүмүүсийн төлөөллийн нөлөөнөөс ангид байх ёстой, түүнчлэн ихээхэн хэмжээний ашиг орлогын төлөө том амлалт авсан мөрдөн байцаагчдын хүсэл сонирхлын нөлөөнд ч автах ёсгүй. Олон улс орнуудад улс төрчид прокурорын шийдвэрийг хянах болон нөлөөлөх боломжтой байдаг ба ийм тохиолдолд прокурор болон улс төрчдийн хоорондын холбоо харилцаа ил тод байж аливаа тохиолдолд шалгагдах боломжтой байх нь зүйтэй.

Хараат бус байх явдлын нөгөө тал нь мэдээж хариуцлагатай байх явдал юм. Прокурорын шийдвэрүүд зохих арга хэлбэрээр, зөвшөөрөгдсөн хүрээнд ил тодоор (шалгах боломжтой байхаар) гарч байхыг баталгаажуулсан шаардлагатай механизмууд хэрэгжиж байх ёстой. Энэ нь хувь хүний нууцтай тэнцвэртэй байдлаар хэрэгжих шаардлагатай бөгөөд мөрдөн байцаах ажиллагааны болон бусад асуудлын нууц байх шаардлагыг хангасан байх ёстой. Ерөнхий системийн хүрээнд гаргасан ямар нэгэн алдаа мэдгийг шуурхай олж тогтоох, улмаар тухай бүрд нь засаж байхын тулд тухайн шийдвэрийг гаргасан хүн нь хариуцлагаа хүлээдэг процесс хэрэгждэг байх шаардлагатай байдаг. Чухал ач холбогдол бүхий хамгаалалтын аргуудад дараах зүйл багтана:

- Хуулиар тогтоосон хүрээнд прокурорын үйл ажиллагааг зохих ёсоор хянах
- Прокурорын зүгээс өөрийнхөө чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа тухай тогтмол мэдээлэх
- Прокурорын үйл ажиллагааны туршид шийдвэр гаргагчдад удирдамж тусламж болохуйц нийтэд ил дүрэм журмууд
- Шүүх болон прокурорын ёс зүй, үйл ажиллагааны дүрэм
- Хувийн яллах үйл ажиллагаа зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд гагцхүү нарийн тодорхойлогдсон, нийтэд танил болсон зарчмуудын хүрээнд төрийн прокурор нь тухайн асуудлыг үргэлжлүүлэн яллах эсвэл яллахаас татгалзах асуудлыг өөртөө татан авч, шийдвэрлэх эрх хэмжээтэй байх ёстой
- Дан ганц үр дүнд биш мөн ёс зүйг үзүүлэлт болгосон ажил дүгнэх аргачлалтай байх
- Шүүн таслах ажиллагааг нээлттэй явуулах (хүүхдийн асуудлыг хэлэлцэх гэх мэт хязгаарлагдмал тохиолдлыг эс тооцвол) болон шүүхийн шийдвэрийн үндэслэлүүдийг хэвлэж нийтэлдэг байх

Энэ бүхнийг хэрэгжүүлсэн хэдий ч, хүн л ажилладаг гэдэг утгаараа авлигаас ангид хууль зүйн системийг баталгаатайгаар бий болгох аргагүй юм. Гэвч бид авлигын үйлдэл хийхэд маш хэцүү байх тийм орчныг бүрдүүлж, авлигыг илрүүлэх

арга замуудыг улам хөгжүүлж, энэ үйлдлийнх нь төлөө шийтгэж чадна. Мөн түүнчлэн бид авлигын хор аюулын талаарх мэдлэгийг нэмэгдүүлэх болон хүмүүст үүнээс зайлсхийх арга замуудын талаар сургалт явуулах чиглэлээр ажиллаж чадна.

Ишэлийн тайлбар

- ¹ Nicholas Cowdery нь Австралын New South Wales муж дахь Прокурорын газрын захирал бөгөөд Олон улсын Прокуроруудын Холбооны ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан ажээ.
- ² 2005 оны 11 дүгээр сарын Унгар улсын Будапеш хотод болсон CriminalExpo –ын үер мэдээлэгдсэн судалгаа

Франц дахь “мөрдөн шалгагч”-ийн эрх мэдлийн алдагдал болон авлигын эсрэг тэмцлийн үр нөлөө

*Eva Joly (Эва Жолу)*¹

Elf –ийн хэрэг² дэх амжилттай мөрдөн шалгах ажиллагаа нь ерөнхийдөө Францын мөрдөн шалгагч нарт “олгогдсон байсан” өргөн хэмжээний мөрдөн байцаах болон өөрийгөө удирдах хангалттай эрх мэдлийн үр дүнд гүйцэтгэгдсэн гэдгийг би итгэлтэйгээр хэлж чадна³. Авлигын эсрэг хийх тэмцэл одоо ямар нэгэн байдлаар ухралтад хүрсэн мэт санагдаж байгаа учир “олгогдсон байсан” хэмээн хэлсэн юм. Францын шүүхийн системд хийгдсэн өөрчлөлтүүдийн хэр хэмжээ болон энэ гэмт хэргийг үйлдсэн хүмүүсийн шамшигдуулсан мөнгөнийхөө хэмжээгээр тогтоосон амжилт (ойролцоогоор 450 сая евро эсвэл 540 сая ам. доллар) хоёрын хооронд шалтгаант холбоо байгаа нь илэрхий харагдаж байна. Яллагдаж, гэм буруутай нь тогтоогдсон этгээдүүдийн зарим нь улс төрийн хүрээний элитүүдтэй маш дотно харилцаатай байсан. Эрүүгийн эрх зүйн системийг хамарсан процессын өөрчлөлтийн эрчимтэй үйл явц нь Франц дахь шүүх эрх мэдлийн тэмдэглэхүйц өндөр түвшний хараат бус байдалтай огт холбоогүй зүйл биш юм⁴. Итали улсад үүнтэй ижилхэн процесс өрнөж авлигын хүрээ, хэмжээ тэнд мөн адил ихээхэн өргөн хүрээг хамарсныг илэрхийлсэн *mani pulite* буюу “цэвэр гар” нэртэй мөрдөн байцаах ажиллагаа хийгдсэн байна.

Цагдаагийн эдийн засгийн гэмт хэргийн талаар өндөр мэдлэгтэй, тусгай мэргэжилтнүүд болон туршлагатай, хараат бусаар ажиллах сэтгэлгээтэй “мөрдөн шалгагч” нарын багын ажиллагаа гэх мэт маш олон тооны шууд болон шууд бус хүчин зүйлсүүд Elf–ийн мөрдөн байцаах ажиллагаа болон эрх зүйн бусад процессын амжилттай хэрэгжих нөхцөл нь болж өгсөн. Гэвч зарим нь аль хэдийн хэрэгжиж эхэлсэн, мөн зарим хэсэг нь ирээдүйд хэрэгжихээр төлөвлөгдсөн эрүүгийн эрх зүйн процесс болон “мөрдөн шалгагч”-ын эрх зүйн байдалд хийгдэхээр төлөвлөгдсөн өөрчлөлтүүдийн удаашралаас шалтгаалан дээрх нөхцөлтэй ижил байдал Францад дахин сэргэх асуудал ихээхэн ахицгүй явагдаж байна.

Энд миний шалгасан олон хэргүүд дотроос Францын Үнэт цаас болон Санхүүгийн комиссоос⁵ надад нэгэн компаний тухай мэдээлэл ирүүлсний дараа шалгагдсан хэргийн (Bidermann –ийн хэрэг) талаар дурьдах нь зүйтэй.

Судалгааны үр дүнд, гэрчүүдийн мэдүүлэг, тодорхой мэдээлэл хүссэн миний хүсэлтүүдийн үр дүнд бага багаар ахиц дэвшил гарч байсан. Энэ нь Санхүүгийн прокурорын албаны хатуу хяналтын бодлогын дагуу биш харин авлигын эсрэг тэмцлийг өргөжүүлэх болон эдийн засгийн гэмт хэргийг шалгах зарчмын хүрээнд хийгдсэн.

Тэр үед мөрдөн шалгагч нар ноцтой хэрэгт холбогдон шалгагдаж байгаа этгээдүүдийг саатуулах эсвэл тэднийг шүүхийн хяналтад өгөх эрхтэй байсан. Энэ нь цаг бүр байнга давтагдаж байдагчлан тэдгээр хүмүүст хэрэг хүлээлгэх дарамт шахалт (томоохон авлигын хэргүүдэд шүүхээс өмнөх мөрдөн байцаах ажиллагааны явцад гэм буруугаа хүлээнэ гэж итгэх нь ихээхэн хийсвэр ойлголт) үзүүлэх хэрэгсэл биш байсан харин хуульд зааснаар гэрчүүд эсвэл хамтран яллагдаж буй хүмүүст дарамт шахалт учрах болон нотлох баримт устгагдахаас сэргийлэх явдал байсан. Заримдаа мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад би хүмүүс яг л цаас устгах машин ажиллуулан (нотлох баримтыг устгаж) завгүй сууж байх үед нь явж орох тохиолдол гарч байсан. Сэжигтэн гадагшаа хил даван зугтах оролдлого хийдэг нь нийтлэг зүйл бөгөөд хэрвээ ийм үйлдэл хийх тодорхой шинж тэмдэг илэрсэн тохиолдолд эрх бүхий этгээдээс тэдгээр хүмүүсийг баривчлах эрхтэй байх явдал нь тэдний ял шийтгэлээс зугтах хүслийг таслан зогсоох боломжийг олгодог. 2000 оны 6 дугаар сарын 15–нд Гэм буруугүй байдлын талаарх хууль батлагдсанаас хойш хорьж мөрдөх гэх мэт таслан сэргийлэх арга хэмжээнүүдийг гагцхүү тухайн байцаалтын ажиллагааг гардан явуулж буй мөрдөн шалгагчаас өөр бусад хэн нэгэн “мөрдөн шалгагч” шийдвэрлэх эрхтэй болсон. Энэхүү хэдэн мянган хуудастай, нарийн төвөгтэй хэргийн талаар шийдвэр гаргахад уг үйлдлийн талаар бүрэн дүүрэн мэдлэг шаардлагатай байхад энэ талаар тодорхой мэдлэггүй “шинэ хүн” нь хэдхэн цагийн дотор дээрх шийдвэрийг гаргах шаардлагатай болдог⁶.

Үүнээс хойш 2004 оны 3 дугаар сарын 09–ний өдөр Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн талаар өөр нэгэн хууль хүчин төгөлдөр болж мөрдөгдсөн. Үүгээр прокурорын байгууллагын мөрдөн шалгах эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн бөгөөд ингэснээрээ мөрдөн шалгагч нарын эрх зүйн байдлыг гүйцэтгэх эрх мэдэлд бүрэн хэмжээгээр харьяалагддаг Хууль зүйн сайдаас улам илүү хараат байхаар тусгаж өгчээ. Хууль зүйн сайдын тэргүүлсэн эрх мэдлийн хүрээ прокурорын байгууллагаар дамжин анхан шатны прокуроруудыг хүртэлх өргөн хүрээг хамрах болсон нь дээрх хуулийн зохицуулалтаас илэрхий байна.

Франц дахь мөрдөн шалгагч нар гарч байгаа хэргүүдийг шалгах ажиллагааны зөвхөн 5 хувьд нь томилогдон ажиллаж байна. 2004 оны хуулиас хойш бид

мөрдөн шалгах алба улам бүр доройтсоор байгааг харж байна. Мөрдөн шалгагч нарт байдаг байцаан шалгах эрх мэдлийг прокурорын байгууллагад зэрэгцүүлэн олгосон байна.

Хэрвээ *Elf*-ийн авлигын хэргийг мөрдөн шалгах эрх мэдлийг ганцхан прокурорын байгууллагын гарт төвлөрүүлсэн бол шүүх ажиллагааг эхлүүлэх тэр үед уг байгууллагыг удирдаж байдаг гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөлөөгөөр дамжин саад учирч болох байсан. Уг хэрэгт холбогдсон захирлуудын нэг болох *Loik Le Floch-Prigent*-тэй холбоотой ноцтой сэжиг гарч байх тэр цаг үетэй давхцан тэрээр улсын Ерөнхийлөгчөөс эхлээд төрийн өмчит төмөр замын компаний дарга хүртэлх хүмүүстэй уулзалдаж байжээ. Ийм өндөр төвшинд *Le Floch-Prigent*-ийг хамгаалж байсан нь хараат бус байдлын хувьд харьцангуй дорой прокурор уг хэргийг тэдний эсрэг авч гарахад саад болох боломжтой байсан.

Тиймээс шийдвэрлэвэл зохих бэрхшээлтэй асуудал бол мөрдөн байцаах ажиллагааг явуулж буй мөрдөн шалгагчийн эрх зүйн байдал юм. Франц дахь прокурор болон гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын хоорондын дотно холбоо нь 2004 оны хуулиар улам бэхжсэн төдийгүй хэрэг шийдвэрлэлтэд гүйцэтгэх үүргийн тэнцвэрийн хувьд эрс өөрчлөлтийг дагуулсан. Мөрдөн шалгагч нь яллах ажиллагааг гардан хэрэгжүүлж буй албан тушаалтан (прокурорын байгууллага) болон гэм буруут эцэслэн шийдвэрлэгч (шүүх) хоёрын дунд тэнцвэржүүлэх үүргийг гүйцэтгэж байдаг. Яллах ажиллагааны хараат бус байдал алдагдсанаар мөрдөн шалгагчийг хасах төлөвлөгөө нь ихээхэн томоохон шуугиантай авлигын хэргүүдийг мөрдөн байцаах ажиллагааны эрх мэдлийн тэнцвэрийг алдагдуулах бөгөөд улс төрийн нөлөөллийг хэтрүүлэн хэрэгжүүлэх боломжтой болгожээ. Томоохон авлигыг илрүүлэх ба хязгаарлах боломжууд нь олон байдлаар хаагдаж байгаа юм. Энэ бүхэн Европын хэмжээнд шалгагдаж шүүхэд хүрсэн хамгийн том санхүүгийн дуулиант хэрэг болох *Elf*-ийн хэргийг илрүүлсний дөнгөж дараахнаас хэрэгжиж эхэлсэн. Магадгүй энд ямар нэгэн шалтгаант холбоо байхгүй ч байж болох юм. Авлигад сэжиглэгдсэн нөлөө бүхий хүмүүс рүү чиглэсэн үйлдэл хийх нь хамгийн дээд түвшний эрх мэдэл бүхий хүмүүсийг татан оролцуулж болох магадлалтай гэдэг утгаараа аль эртнээс л хүнд ажлын нэг байсан төдийгүй аюултай байж болох явдал юм. Гэвч энэ авлигатай тэмцэх ажлыг саатуулахын тулд зохион байгуулсан нарийн механизмууд гарч ирэх үед авлигатай тэмцэх үүрэгтэй этгээд нь бараг хэрэгжүүлэх боломжгүй ажилтай учирдаг юм.

Бэлэн байгаа арга замуудыг хэрэгжүүлэх болон эдгээрийг үр нөлөөтэй болгохоор зүтгэж байгаа хүмүүсийг ашиглахын оронд нэмэлт “эрх зүйн” саад тотгорыг бий болгож байгаа нь авлигын дотоод хэлбэрийн нэг юм.

Мөрдөн шалгагч гэдэг энэ албан тушаалыг татан буулгах тухай хамгийн

радикал (хатуу) төслийг хууль тогтоох байгууллагад өргөн барьсан хүмүүс нь өөрсдөө мөрдөн байцаагдаж байсан Парламентын гишүүд байсныг энд дурьдвал сонирхолтой байх болно. *Outreau*-ийн хэргийн (насанд хүрээгүй хүүхдүүдийг бэлгийн хүчирхийлэлд оруулсан хэргээр удаан хугацааны туршид мөрдөн шалгагдсаны дараа дийлэнх олонх нь цагаатгагдсан хэрэг) жишээнээс үзвэл, зөвхөн “мөрдөн шалгагч” ба хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд түүний тодорхой үүрэг гүйцэтгэсэн хэсэг нь амжилттайгаар шийтгэгдсэн харин тэгэхдээ яг үнэндээ бүхэл бүтэн байгууллагын хувьд ерөнхийд нь авч үзвэл үүргээ гүйцэтгэж чадаагүй.

Мөрдөн шалгагч үүргээ гүйцэтгэж чадаагүй нь үнэн, гэвч түүний үйл ажиллагааны алдаа, дутагдлыг давж заалдах шатны шүүхийн танхим⁷, нэр нөлөө бүхий хуульч, шинжээчид, мэргэжил, туршлагаар илүүрхэж дээр нь байгаа прокурорын байгууллага залруулах ёстой байсан. Эсрэгээр нь үзвэл, Ерөнхий прокурор бүхий л мөрдөн байцаалтын туршид ажиглагдаж байсан алдаатай байдлуудыг олж харахгүй байснаараа үүнд хувь нэмэр оруулсан байна. Мөрдөн шалгагчийн “тэднийг чөлөөлж улмаар дараа нь анхны хурал дээр гэм буруутайг тогтоосон шийдвэр гаргахыг шаардах” тухай саналын эсрэг зохих тэнцвэрийг хадгалж ажиллахын оронд Ерөнхий прокурор яллагдагч нарыг шүүхийн өмнөх шатанд баривчлах явдлыг дэмжсэн байна. Францын хууль, шүүхийн систем дэх бүхий л согог, доголдлыг илрүүлэн харуулсан энэхүү шуугиантай хэрэг нь одоо эргэж хархад эрх мэдэлтнүүдийн үйлдсэн гэмт хэргийг үр дүнтэйгээр шалгах чадвартай байсан Францын цорын ганц байгууллага, тодорхойлон хэлбэл “мөрдөн шалгагч”-ийг үгүй болгоход ашиглагдсан мэт санагддаг. Бид одоо хүүхдийг устай нь хамт ваннаас гаргаж хаясантай адил аюултай байдалд хүрээд байна.

Elf-ийн хэргийн жишээнээс үзвэл төлөвлөж буй шинэчлэлтийн хөтөлбөрт томоохон авлигын эсрэг тэмцэх ажиллагаан дахь шүүх эрх мэдлийн ялангуяа “мөрдөн шалгагч”-ийн оролцоог нэг дор бүр мөсөн хязгаарлах хүсэл гэх зэрэг ямар нэгэн “нууцлагдмал санаа” агуулагдаж байгаа эсэхийг асуух шаардлага гарч байгаа нь ойлгомжтой байна.

Үүний учир нь их хэмжээний авлигын дуулиант хэргүүдийг мөрдөн шалгагчид гардан шалгах болбол энэ нь авлигачдын хувьд хэтэрхий ноцтой үр дагаварт хүргэж болоход оршиж байгаа юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Eva Joly нь 1990 – 2002 онд Францад мөрдөн шалгагчаар ажиллаж байжээ. Тэрээр одоо Норвеги улсын Гадаад харилцаа болон Хууль зүйн Яамны тусгай зөвлөхөөр ажиллаж байна.
- ² Парисд байрлах газрын тосны Elf Aquitaine компаныг мөрдөн шалгах ажиллагаа 1994 онд эхэлжээ. Найман жил гаруйн хугацаанд үргэлжилсэн мөрдөн шалгах ажиллагаа

- Францын улс төрийн элитүүд болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд хүрээний албан тушаалтнууд оролцсон авилгын сүлжээг илрүүлэн гаргасан байна.
- ³ Мөрдөн шалгагч нар нь яллагч эсхүл өмгөөлөгчийн сонирхлын үүднээс ажилладаггүй харин эрүүгийн хэргийн үнэн мөнийг олох төрийн сонирхлыг үүднээс ажилладаг. Түүний шалгалтын ажил нь прокурорын байгууллагаас олгосон хүрээнд байх төдийгүй “мөрдөн шалгагч” нар нь өөрсдөө аливаа мөрдөн шалгах ажиллагааг эхлүүлэх эрх хэмжээгүй байдаг.
 - ⁴ 1996 онд Ерөнхийлөгч Жак Ширак түүний засаглалын хамгийн эхний хийх ажил нь шүүхийн шинэчлэл хэмээн мэдүүлж байсан боловч Парламент Шүүхийн дээд зөвлөлийг өөрчлөн зохион байгуулах Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг дэмжихгүй нь тодорхой болмогц Шүүхийн хараат бус байдлыг дээшлүүлэх зорилготой хэд хэдэн төлөвлөгөө хэрэгжих боломжгүй болсон ажээ. Засгийн газраас шүүгч, прокуроруудыг хянах чиг үүрэгтэй Зөвлөлийг өргөжүүлэх, улмаар гишүүдийн дийлэнхийг нь улс төрчид болон өөр бусад эрх зүйн мэргэжилтнүүдээс бүрдүүлэх төлөвлөгөө гаргасан байна. Ингэснээр зөвлөл нь ахлах прокуроруудыг томилох эрх хэмжээтэй болох юм.
 - ⁵ Францын Үнэт Цаас болон Санхүүгийн хороо. 1994 оны 8 дугаар сард Эва Жолу тус Комиссоос Bidermann хэмээх бизнесын байгууллагын дансны гүйлгээний талаарх маргаантай асуудлыг хөндсөн мэдээлэл ирүүлжээ. Аудиторууд Elf –ын даавуун материалын бизнест оруулсан 780 сая франкын (\$140 сая) хөрөнгө оруулалтыг илрүүлсэн байна. Сүүлд Bidermann түүнийг Elf –ын саяхан албан тушаал буусан тэргүүний өмнөх эхнэрлүү мөнгө шилжүүлэхдээ ашиглаж байсан нь тогтоогдсон байна.
 - ⁶ Далайн эрх зүйн тогтолцоонд, баривчлах эсэх асуудлыг шийдвэрлэх ажлыг тухайн асуудлаар бараг бүрэн мэдлэгтэй шүүгч мөрдөн байцаагч болон прокурорын бүрдүүлж өгсөн материалуудад тулгуурлан шийдвэрлэдэг; өөр нэгэн шүүгч алдаатай байж болох шийдвэрийг хянах боломжтой байдаг.
 - ⁷ Мөрдөн шалгагчийн шийдвэр нь Chambre d’Instruction буюу давж заалдах шүүхийн танхимд хянагдах боломжтой.

Лесото улсын Уулархаг нутгийн усны төсөл: Бизнес эрхлэгчдийн зүгээс шүүх, прокурорт үзүүлж болох дарамт, шахалт

Фиона Дарроч¹

Лесото улсын *Highlands Water Project* (LHWP буюу “уулархаг нутгийн усны төсөл”) төсөлтэй холбоотой хээл хахуулийн хэргийн шүүх хурал Лесотод 7 жилийн өмнө эхэлсэн байна. LHWP төслийн ажилтнууд, корпорциуд болон корпорциудын нэгдлээс бүрдсэн хамтарсан хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгжүүдийн төлөөлөгчдөөс бүрдсэн нэр бүхий 19 шүүгдэгч хээл хахууль авсан, хээл хахууль өгсөн хэрэгт холбогдож шүүхийн өмнө ирсэн байна².

Ял шийтгэлээс зайлсхийх бизнес эрхлэгчдийн арга замууд

Энэхүү хэрэгт холбогдсон бизнес эрхлэгчид нь шүүх ажиллагаанаас мултрахын тулд өөрсдийн бүхий л эрх мэдлээ ашигласан. 1999 онд тэдний хэсэг нь нууцаар уулзаж өөрсдийгөө шийтгүүлэхээс хамгаалахад ашиглах арга тактикуудын талаар

ярилцжээ. Шүүх хурлаас зайлсхийх зорилгодоо хүрэхийн тулд шүүгдэгчид нь шүүх хуралдаанаас өмнө маш олон тооны хүсэлт, шаардлага зэрэг урьдчилан шийдвэрлэгдвэл зохих асуудлуудыг хөндөн гаргаж байсан ажээ. Эдгээр нь ихээхэн үнэ цэнэ бүхий нэр хүндээ алдахад хүрсэн том компаниуд эрүүгийн хариуцлагаас мултрахын тулд өөрт олгогдсон эрх зүйн бүхий л арга хэрэгслүүдийг ашигласнаар шүүн таслах ажиллагаанд ихээхэн хүндрэл учруулж болдогийг харуулж байгаа юм. Эхний шийдвэрт шүүгч Брендан Куллинан хэрвээ бүх шүүгдэгчдийн хэргийг хамтатган шийдвэрлэх гэвэл шударга байдал тогтоогдохгүй, тогтоож ч чадахгүй хэмээн шийдвэрлэсэн байна. Үүний дараа болсон зүйл нь LHWP төслийн гүйцэтгэх захирал Масуфа Солегийн хэргийг шүүгч Куллинан хэлэлцсэнээр эхэлсэн дараалсан олон шүүх хуралдаанууд байлаа. Солегийн үйлдэл шүүх хуралдаанаар хэлэлцэгдэж, ял шийтгэгдэж улмаар давж заалдах шатанд ч заргаа алдсан байна³.

Солегийн шүүх хурлын дараа энэ хэрэгт холбогдогч бизнес эрхлэгчдийн эхний хурал буюу Канадын “*Acres International limited*” гэдэг барилгын компаний хурал болсон байна. Энэ хурлыг шүүгч Махапела Лэхохла удирдаж явуулсан бөгөөд тэрээр одоо Лесото улсын Ерөнхий шүүгчээр ажиллаж байгаа. Шүүх *Acres*-ийг гэм буруутай болохыг тогтоож, компанид их хэмжээний торгууль ногдуулсан бөгөөд давж заалдах шатанд *Acres* мөн л ялагдсан байна⁴. Гурав дахь шүүх хурал нь “*Lahmeyer International*” гэдэг Германы инженерийн зөвлөх компаний хурал байсан бөгөөд дээрхтэй ижил замыг туулж гэм буруутай нь тогтоогдож, өндөр торгууль төлж, давж заалдах гомдол нь амжилтгүй болсон байна⁵.

Дэлхийн Банк дээрх хоёр корпорациудын хуралд ач холбогдол өгч байгаагаа илэрхийлж байжээ. Хэдийгээр эхэндээ *Acres*-ийн эсрэг хориг тавих хэмжээнд хүрэхүйц ноцтой асуудал олоогүй боловч Дэлхийн Банк Лесото дахь мөрдөн шалгах багын хийсэн ажлын үр дүнд *Acres*-ийн авлигын үйлдлийн талаарх өөрийн мөрдөн байцаалтаас тодорхой үр дүнд хүрсэн байна. Өөрийн шалгах ажиллагааны төгсгөлд Дэлхийн Банк 2004 оны 7 сард “*Acres International limited*”-ийг 3 жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон байна. Гайхалтай нь энэхүү хориг *Acres*-ийн охин компаниуд болох “*Acres International Corporation*”, “*Acres Management Consulting*” болон “*Synexus Global Inc.*” зэрэг компаниудад үйлчилсэнгүй. Дэлхийн Банкнаас “*Lahmeyer*” -ийг үйл ажиллагаа явуулахыг хориглох шийдвэр гаргахыг тухайн үед Дэлхийн Банкны удирдлагад орсон өөрчлөлтийн улмаас татгалзсан байсан боловч саяхан дахин хориглох шийдвэр гаргажээ.

Хамгийн эхний шүүгдэгч “*Acres*” корпораци шүүхийн процессыг ихэд цочирдон хүлээж авсан бөгөөд тэдний үйл ажиллагааны талаарх нотлох баримтууд Африкийн ядуу оронд авлига нь бизнес хийхэд зөвшөөрөгдсөн арга гэсэн томоохон корпорациудад тогтсон үзэл санаа нь бусад компаниудад дамжсаар энэ корпорацийн үйл ажиллагаанд ч авлигын тогтолцоо бий болсон гэдгийг тодорхой харуулсаар байхад шүүх хуралдааны туршид өөрийгөө гэм буруугүй хэмээн улайран тэмцэж байсан байна. Үүний дараа дээрхтэй ижил шийдвэртэй тулгарсан корпорациуд яллах ажиллагааны хугацааг хязгааргүйгээр сунгаж удаашруулах, улмаар

замхруулан дуусгах зорилго бүхий өргөн хэмжээний тактик боловсруулах байдлаар илүү нарийн зохион байгуулалтай ажиллах болжээ. Эдгээрийн гол хэсгүүд нь:

- Тус компаниас өөрийн төлөөлөгч нар тэднээр дамжуулан хээл хахууль авсан этгээдүүдэд шилжүүлсэн төлбөрийн гүйлгээг харуулж болох өөрийн банкны дансны мэдээллийг нууцлахыг оролдох
- Компани болон түүний ажилтны үйлдлийн хоорондох холбоог үгүйсгэхийг чармайх
- Жинхэнэ компанийг олж тогтоох, яллах, шийтгэх боломжгүй болгох зорилгоор компанийг өөр өөр этгээдэд шилжүүлэх байдлаар компаний талаарх мэдээллийг өөрчлөх

“*Lahmeyer*”-ийн хурлын дараа “LHWP” төсөлд ажиллаж буй корпорциудын авлигын төлбөрийг хариуцан шилжүүлэх үүрэг гүйцэтгэж байсан Якобус Мичел Ду Плооу гэгч гэм буруутай гэдгээ хүлээн зөвшөөрсөн мэдүүлэг өгсөн байна. Түүний нотлох баримтууд нь прокуроруудыг “*Impregilo*” гэх “*Highlands Water Venture Consortium*”-ын толгой компани болох Италийн корпорцийн хэргийг мөрдөхөд тус болсон байна. Энэ компани нь шүүхийн мэдэгдэх хуудсыг хүргэх асуудал, тухайн компанид ажиллаж байх хугацаандаа гаргасан үйлдлээ ажилтан өөрөө бие даан хариуцах ёстой гэх, шүүхийн тухайн хэргийг харьяалан шийдвэрлэх эрх хэмжээний талаар хэд хэдэн үндэслэл гарган маргаж, шүүх ажиллагаанаас зайлсхийхийг оролдсон нь амжилтгүй болжээ⁶. 2006 оны 9 сард шүүхээс зайлсхийх тактик нь бүтэлгүй болсныг ухамсарласан “*Impregilo*” компани нь “шүүх ажиллагаанд саад учруулахыг оролдсон” үйлдэлд гэм буруутай болохоо хүлээн зөвшөөрсөн байна. Тус компани 2 сая гаруй ам. долларын торгууль хүлээсэн байна⁷.

Одоо “*AMEC*” гэдэг үндэстэн дамнасан корпорцийн өмчлөлд байгаа Францын “*Spie Batignolles*” гэдэг корпораци мөн л дээрхтэй ижил амжилтад хүргэхгүй эрх зүйн арга хэрэгслүүдийг ашиглан “ялын дүгнэлтэд уг компанийг буруу хэлбэрээр нэрлэж оруулсан” хэмээн маргаж ял шийтгэлээс зайлсхийхийг оролдсон байна. Энэ үндэслэл нь тэдэнд шүүх дээр ямар ч ач тус болсонгүй. “*Spie*” өөртөө учирч болох алдагдлыг бууруулахын тулд буруутай гэдгээ хүлээн зөвшөөрч ихээхэн хэмжээний торгууль төлсөн байна⁸. Лесото улсын Засгийн газраас “LHWP” төслийн ерөнхий удирдагчаар томилогдон ажиллаж байсан Реатиле Мочелелегийн шүүх хурал 2006 оны 11 сард эхлэх ёстой байлаа. Тэрээр “*Lahmeyer*” компаниас бэлэн мөнгөөр хээл хахууль авсан хэрэгт буруутгагдаад байсан юм. Дэлхийн Банкны үйл ажиллагааг нь хориглосон шийдвэрийн улмаас “*Lahmeyer*” компани Реатиле Мочелелег яллах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлсэн ажээ.

Яллах ажиллагаанд улс төрчдөөс учруулсан бэрхшээл

Энэ шүүх хурлууд 7 жилийн турш үргэлжилсэн нь онцлог болон үлдсэн ч Лесото нь дэлхий дээрх хамгийн ядуу улсуудын нэг хэвээрээ байна. “LHWP” төслийн

барилгын ажил нь Африк тив дэх ДОХ-ын халдвар хамгийн өндөр түвшинтэй улсуудын нэг болоход ихээхэн нөлөөлсөн байна. Дээрх төсөлд хамрагдах газрын төлөвлөгөөнд тариалангийн талбайг оруулсан явдал нь энэхүү тариалангийн талбайнаас амь зуулга нь шууд хамаарч байсан хүн амын дийлэнх олонхийн өөрийн амьдарлаа залгуулан авч явах чадварыг бууруулсан байна. Маш олон тооны хүн ажилгүй болсноос шалтгаалан өлсгөлөн, ядуурал ихээхэн газар авчээ. Сүүлийн жилүүдэд Лесото улсын түүхийг улс төрийн тогтворгүй байдалтай нь холбон тайлбарлах болсон байна. Их Британи болон Умард Ирландын Нэгдсэн Вант улсаас 40 жилийн өмнө тусгаар тогтнолоо олсноос хойш энэ улс 1993 оноос одоог хүртэл Үндсэн хуулийн тогтолцоонд шилжсэн хэдий ч энх тайвнаар оршин тогтноход заналхийлсэн удаа дараагийн оролдлоготой тулгарч байжээ.

Ерөнхий прокурорын зүгээс Лесотогийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа үндэстэн дамнасан корпорциудыг дахин мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах үед нилээдгүй хэмжээний дотоод улс төрийн дарамт шахалт учирсан байна. Шүүгдэгч-компани тус бүр ял шийтгэлээс зайлсхийх оролдлого хийх бүрт мөрдөн шалгах, яллах үйл явц улам төвөгтэй, сунжирсан, өндөр зардалтай болж байлаа. Энэхүү мөрдөн шалгах ажиллагаанд Засгийн газрын хөрөнгийг ашиглах нь зохистой зүйл байсан эсэх тухай асуудал үе үе босож ирдэг байлаа. Олон улсын нийгэмлэгээс (зээлийн хэлбэрээр биш) зохистой санхүүгийн тусламж орж ирж байсан бол энэхүү дарамт шахалт нь намжих боломжтой байсан.

“LHWP” төслийн хүрэн дэх авлигын мөрдөн байцаалт болон ял шийтгэл ногдуулах ажиллагаанд Дэлхийн Банк болон бусад олон улсын ижил зорилготой байгууллагуудын гүйцэтгэсэн үүрэг нь шүүх хурлуудын явцад ч шийдвэрлэгдэлгүйгээр үлдсэн зарим хүндрэлтэй асуудлуудыг бий болгосон юм. 1999 оны 11 сард Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын *Pretoria* хотод зохион байгуулагдсан нэгэн чухал уулзалтаар прокурорууд чухам ямар зүйлд хүрэх зорилготой байгаа нь тодорхой болох үед Дэлхийн Банк бусад зээлдүүлэгчдээс анхлан мөрдөн шалгах ажиллагаанд өргөн хүрээтэй дэмжлэг үзүүлж эхэлсэн байна⁹. Эдгээр хэргүүдийн шүүх хуралдаан нь урьд өмнө хээл хахуулийн гэмт хэргийг яллаж байсан түүхэнд гарч байгаагүй жишээ болно гэдэг нь тодорхой байсан. Гэвч Европын холбооны залилан мэхлэх гэмт хэрэгтэй тэмцэх агентлагийг (OLAF¹⁰) эс тооцвол олон улсын бусад байгууллагууд таг чиг өнгөрсөн байна.

Зарим яллагдагч нар нь өөрсдийн эх орон руугаа зугтсан бөгөөд холбогдох засгийн газруудаас ямар ч эрх зүйн туслалцаа үзүүлэхгүй байгаа учраас тэд одоог болтол баригдаагүй л байна. Эцэст нь хэлэхэд “OLAF”-ийг эс тооцвол ямар ч дэмжлэг байхгүй байсан. Тиймээс ирээдүйд ямар нэгэн улс дээрхитэй адил мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулахын өмнө Олон улсын хамтын нийгэмлэгүүдээс дэмжлэг үзүүлэхгүй нь тодорхой байгаа учраас энэхүү ихээхэн хэмжээний зардал шаардсан, өргөн далайцтай үйл ажиллагааг эхлүүлэхийн өмнө дахин нягтлан бодож үзэх шаардлагатай боллоо. Хэдийгээр албаны бусад хүмүүс Дэлхийн Банкны дүрэм нь мэтгэлцээнийг шууд санхүүжүүлэхийг зөвшөөрдөггүй гэдгийг илэрхийлсэн боловч Дэлхийн Банкны Ерөнхийлөгч *Paul Wolfowitz* энэ талаар саяхан хэлсэн

үгэндээ дээрх хэргүүдийг шүүн таслах ажиллагааны яллах талд тус байгууллага санхүүгийн дэмжлэг үзүүлбэл зохих байсан хэмээн мэдэгджээ¹¹. Хариултгүйгээр үлдэж байгаа асуулт бол “Яагаад олон улсын санхүүгийн байгууллагуудад эдгээр мөрдөн шалгах ажиллагаануудаас ямар ч туршлага суухгүй байна вэ?” гэдэг асуудал юм.

Яллах ажиллагааны явцад учирч байсан дарамт шахалтыг эсэргүүцэн тэсвэрлэсэн нь

Өмнө нь тохиолдож байгаагүй энэхүү яллах ажиллагааны амжилтын дүгнэлт нь ойлгоход төвөгтэй биш:

- Хамгийн чухал хүчин зүйл нь Лесото улсын Засгийн газрын зүгээс улс төрийн ямар нэгэн сонирхолгүйгээр Ерөнхий прокурорт мөрдөн шалгах, яллах багыг улс төрийн ямар нэгэн дарамтгүйгээр бүрдүүлэх улмаар энэ ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулах боломжийг олгосон явдал юм
- Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах улс болон Лесото улсад корпорциудыг эрүүгийн хариуцлагад татаж болохгүй гэсэн онол, ойлголтод одоо хууль болон шүүхийн шийдвэрүүдээр ямар ч эргэлзээ үлдэх боломжгүйгээр зохицуулалт хийж өгсөн явдал юм. Корпорциудыг эрүүгийн хариуцлагад татаж болохгүй гэсэн үзэл баримтлал нь яллагдагч корпорциудын олон удаагийн амжилтгүй мэтгэлцээний үндэслэл болж байсан бөгөөд олон улсын нийгэмлэгүүд нь Лесото улсын эрх зүйн хөгжлийн хүрээн дэх энэхүү хэсгээс суралцах зүйл их байгааг харуулж байгаа юм.
- Гуидо Пенжорн ба түүний прокуроруудын баг нь тууштай ажиллавал зорилгодоо хүрдгийн жишээг харуулж чадсан бөгөөд энэ нь олон улсын хэмжээнд сайшаал хүлээсэн явдал байлаа.

Өмнө нь Ерөнхий шүүгчээр ажиллаж байсан, туршлагатай шүүгч Куллинанаар уг хэргийг шийдвэрлүүлэхээр томилсон нь шүүхийн мэдлэг чадвар эсвэл хөндлөнгийн байх асуудалд ямар нэгэн эргэлзээ, маргаантай асуудал үүсэхгүй байх баталгаа болсон юм. Түүний нэр хүнд, арвин их туршлага болон урьд өмнөх хэргүүдийг ямар ч алдаагүйгээр (аль нь ч давж заалдаж байгаагүй) шийдвэрлэж байсан зэрэг нь шүүх ажиллагаа бүр эхнээсээ л маш өндөр түвшинд явагдаж, улмаар тэр л байдлаараа цааш үргэлжлэх үндэс болсон юм. Шүүгч Лехолагийн “Acrex”-ийн гэм буруутайг тогтоосон шийдвэр нь Лесото улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын дундах бизнес эрхлэгчдийн авлигын хэрэг, ялангуяа шүүн таслах ажиллагаанд хандаж байсан “Acrex”-ийн үл тоомсорлосон шинжтэй авир, үйлдлийн талаархи жигшил зэвүүцлийг дээд цэгт нь хүргэхэд түлхэц болсон байна. Түүнтэй хийсэн ярилцлагын¹² үеэр, тэрээр Лесото улсын шүүхүүдээс гарч байгаа шийдвэрүүд нь тууштай, гуйвашгүйгээр “Авлигыг хэзээ ч зөвшөөрөхгүй бөгөөд түүнийг өндөр түвшинд мөрдөн шалгаж, шийдвэрлэх болно” гэсэн утгатай гэдгийг онцлон тэмдэглэж байлаа. Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах улсын урдаа барьдаг

өмгөөлөгчид энэхүү хэргүүдийг шийдвэрлэх шүүх хуралдаанд шүүгдэгчдийг төлөөлөн, тэдний заавраар ажиллаж байсан. Одоог хүртэл энэ хэргүүдтэй холбогдон шүүхийн авлигын талаар ямар ч гомдол сэжиг гараагүй юм. Хэрвээ тэнд шүүх авлигад автагдсан талаар ямар нэгэн сэжиг байсан бол шүүгдэгч нарын хэн ч тийм гомдол гаргахаас татгалзахгүй байсан нь ойлгомжтой юм.

Зөвлөмжүүд

Энэхүү нийтлэлийг бичихээр судлаа хийх явцад төрсөн хамгийн гунигтай сэтгэгдэл бол эдгээр хэргүүдийн яллах ажиллагааг удирдаж байсан Гуидо Пензхорн “LHWP” төслийн шүүх хурлууд нь энэ төрлийн хэргүүдийн хувьд гэм буруутайг нь тогтоосон хамгийн сүүлийн шийдвэр байж болзошгүй гэж хэлсэн явдал байлаа¹³. Албан тушаалтнуудад хээл хахууль өгсөн компаниудын хэргийг Засгийн газраас шалгаж эхлэх үед Африкийн улсууд олон улсын байгууллагуудаас амласан тусламжийг ирэхийг хүлээж байсан. Гэвч тэрхүү хүлээж байсан тусламж нь хэзээ ч ирээгүй юм.

Африкийн энэ жижигхэн орны хувьд эдгээр нь зөвхөн дээрх нэр бүхий корпорациудыг амжилттайгаар шийтгэж чадсан шүүх хурал биш байсан юм. Харин энэ нь авлигын гэмт хэргийн үндсэн хэлбэрүүдэд хадгалагдаж байдаг хурцадмал, хил дамнасан нууц үгсэн хуйвалдах элементүүдийг агуулсан асуудлыг шийдвэрлэсэн шүүх ажиллагаа байсан юм. Тухайн корпорацийн тодорхой цаг үе дэх үйлдэл болон үйл ажиллагааны түүхийг шинжлэн судалснаар тэдний гэмт үйлдлийг яллаж чадах, нотлох баримтуудыг цуглуулах явдал нь олон улсын хүрээнд авч хэрэгжүүлэх ёстой үйл ажиллагаа юм. Лесото улсын шүүхүүд эдгээр хэргүүдийг шүүхийн авлигын өчүүхэн ч сэжиг, сэнжгүйгээр шийдвэрлэж чадсанаараа олон улсын байгууллагуудад ирээдүйд өөрсдийн хэмжээнд хийж чадах зүйлээ хэрхэн хэрэгжүүлж болохыг харуулсан жишээ болсон байж болох юм. Дэлхийн Банкнаас эсвэл талуудын харилцан зөвшөөрлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглох, үр дүнтэй эрх зүйн хамтын ажиллагааны хүрээн дэх туслалцаа, талуудын хичээл зүтгэл, төлөөлөгчдийн чиг үүрэг болон тэдний зөвшөөрөл гэх мэт дээрх тохиолдлуудад авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаарх маргаан улам ширүүсч, үргэлжилсээр байх болно. Практик талаас нь авч үзвэл, томоохон корпорациудын авлигын шинжтэй үйлдлүүдийг мөрдөн шалгаж, яллахад чиглэсэн мэдэгдхүйц бодитой ажлыг эхлүүлэхгүйгээр олон улсын байгууллагуудаас авлигын эсрэг тэмцэх асуудлыг үргэлжлүүлэн ярьсаар байгаа нь зөвхөн шинээр маргаан үүсэхийг бууруулах төдийхнөөр үйлчилж байна.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Fiona Darroch нь Их Британи, Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын Лондон хот дахь Nailsham Chambers –д өмгөөлөгчөөр ажилладаг.
- ² *Business Day* (Өмнөд Африк) 1999 оны 7 дугаар сарын 29 –ны өдрийн дугаарт
- ³ *E. Sole v The Crown*, Лесото –гын Давж заалдах шатны шүүх, (CRI) 2002 оны 5 дугаарт

- ⁴ *Acres International Limited v The Crown*, Лесото –гын Давж заалдах шатны шүүх, (CRI) 2002 оны 8 дугаарт
- ⁵ *Lahmeyer International GmbH v The Crown*, Лесото –гын Давж заалдах шатны шүүх, (CRI) 2002 оны 6 дугаарт
- ⁶ *Impregilo SpA and Another v Director of Public Prosecutions and others*, Лесото –гын Давж заалдах шатны шүүх, шийдвэр 2006 оны 4 дүгээр сарын 30 –нд гарсан.
- ⁷ www.lesotho.gov.ls/articles/2006/Impregilo_Fined_Justice.htm хаягт байгаа Лесото –гын Засгийн газрын хэвлэлийн мэдэгдэлийг үзнэ үү
- ⁸ Лесото –гын хуучин Ерөнхий прокуророор ажиллаж байсан Fine Maema –гын Өмнөд Африкын Олон улсын харилцааны Институтад 2003 оны 7 дугаар сарын 19 –ны өдөр хэлсэн үгийг www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=371&CAMSSID=66857a3f4163b0b280bd13a5a1v2465f хаягнаас харна уу.
- ⁹ Уулзалт 1999 оны 11 дүгээр сарын 17 –нд Өмнөд Африкын Pretoria –д болсон бөгөөд Дэлхийн Банкнаас өгсөн хэвлэлийн мэдэгдэлд “LHW төслийн санхүүжүүлэгчид мэдээлэл солилцох уулзалт” хэмээн тодорхойлогдсон байлаа. 15 байгууллагын төлөөлөгчид хүрэлцэн ирсэн бөгөөд үүнд Дэлхийн Банкны групп, Дэлхийн Банкны группын хуулийн зөвлөхүүд, Лесото улсын Засгийн газар, Лесото –гын Засгийн газрын хуулийн зөвлөхүүд, Өмнөд Африкын Ой мод болон Усны хэрэг эрхлэх газар, Парис дахь Үндэсний Банк, Британын Дээд Комисс, Өмнөд Африкын Лесотогын хөгжлийн Банк, Европын хөрөнгө оруулалтын Банк, Европын холбоо, Лесотогын Уулархаг нутгын хөгжлийн хэрэг эрхлэх газар, Лесотогын Уулархаг нутгын Комисс болон бусад байгууллагууд байлаа.
- ¹⁰ Брюсселд байрлах OLAF буюу Европын холбооны Луйврын гэмт хэрэгтэй тэмцэх агентлаг нь яллах багт гадаадын харьяат яллагдагч корпорациудтай холбоотой чухал мэдээллүүдийг олж авахад нь үргэлжид тусламж дэмжлэг үзүүлж ирсэн байна.
- ¹¹ 2006 оны 6 дугаар сарын 2-3 –ны хооронд Шударга ёс болон Энх тайваны төлөөх Pontifical –ын Зөвлөлийн зохион байгуулсан Дэлхийн Авилгын асуудлаарх Уулзалтад Дэлхийн Банкны Ерөнхийлөгч *Wolfowitz* гол илтгэгчээр оролцжээ.
- ¹² Зохиогчын 2006 оны 6 дугаар сарын 24 –ны өдөр Шүүгч Махапела Лехохла-тай хийсэн ярилцлага
- ¹³ Зохиогчын 2006 оны 6 дугаар сарын 21 –ны өдөр Гуидо Пензхорн -той хийсэн ярилцлага

5 Шүүх, соёл, авлига

Шүүхийн систем нь хоосон орон зайд оршдоггүй. Өргөн утгаар авч үзвэл нийгэм нь шүүхийн системийг бүрдүүлэх болон түүнийг хянан шинжлэхэд тодорхой үүрэгтэй байдаг юм. Марина Куркчиян зарим улс оронд шүүгч нарын баримтлах мэргэжлийн зарчмуудыг хэрхэн итгэл үнэмшил болгож чадсан, харин нөгөө орнуудад шүүгчийн мэргэжлийн хараат бус байдал нь түүний хувийн зан чанарыг тодорхойлогч гэр бүл, шашин шүтлэг буюу найз нөхөрлөлийн харилцаатай хэрхэн зөрчилдөж байгааг шинжлэн үзсэн байна. Өмгөөлөгч Жефри Робертсон нь шүүхэд байгаа авлигыг илрүүлэхийн тулд хэвлэл мэдээллийн байгууллага зөрчил илрүүлэгч (whistleblower) нартай хэрхэн хамтран ажиллах, ингэж хамтран ажиллахад эрх зүйн ямар саад бэрхшээл учирдагийг судалсан байна. Төв Америкийн орнуудын иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүхэд байгаа авлигыг илрүүлэхийн тулд хэрхэн судалгаа, оношлогоо хийж; олон улсын гэрээ, конвенцийн биелэлтийг хянан шинжилж; улмаар шүүхийн шинэчлэлийн талаар олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах сүлжээ үүсгэж байгаа талаар Катя Салазар болон Жаклин де Грамон нар бичсэн байна. Нийгмийн бүлэг, хэсэг бүр шүүх байгууллага болон шүүхийн авлигыг өөр өөрөөр мэдэрч үнэлж дүгнэдэг байна. Стефен Голуб нь Ази, Африкийн орнуудад төрийн бус байгууллагууд нь шүүхийн бус шударга ёсны тогтолцооны хүрээнд авлигатай тэмцэх ухамсрыг дээшлүүлэх зорилгоор хуульч бус хүмүүстэй хэрхэн ажилладагийг харуулсан байна. Хөгжиж байгаа орнуудын хүн амын 90 хувь нь шүүхийн бус шударга ёсны тогтолцоонд хандаж өөрийн гомдол маргааныг шийдвэрлүүлдэг байна. Селестин Ньяму-Мүсемби нь шүүхийн авлигын үзэгдэлд жендерын асуудал яаж нөлөөлдгийг шинжилэн үзэж, улмаар шүүхийн авлига нь зөвхөн эд хөрөнгө буюу мөнгөн хэлбэртэй байдаггүйг харуулахыг хичээсэн байна.

Шүүх дэх авлигыг эрх зүйн соёлын үүднээс авч үзэх нь

Марина Куркчиян (Marina Kurkchian)¹

Эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь

Шүүгч яагаад авлигад автагддаг юм бэ? Авлигын давтамж болон хэмжээг юугаар тодорхойлж болох вэ? Авлигын хэмжээ болон мөн чанар нь орон бүрт яагаад өөр өөр байдаг вэ? Эдийн засагчид эдгээр асуултад хариулахдаа *өртөг-ашигын загварыг* хэрэглэдэг. Энэ загвар ёсоор авлига өгөх хүсэл эрмэлзлийг арилгаж, авлигын хэрэгт ногдуулах шийтгэлийг чангатгах нь хэн нэгэн этгээдээс шүүгчид хээл хахууль өгөх явдлыг бэрхшээлтэй болгож, харин уг хээл хахуулийг хүлээн авах нь шүүгчид аюултай нөхцөл үүсгэдэг. Шүүгч нарын хараат бус байдлыг бүрэн хангаж, тэдний нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагыг чангатгавал шүүгчдийн бусдын сөрөг нөлөөнд автах буюу дарамтад орох нөхцлөөс сэргийлэх боломж бүрдэнэ.

Өмнөх бүлгүүдэд авлигатай тэмцэхэд хэрэглэж болох урамшуулал болон шийтгэлийн аргуудыг шинжлэн судалсан билээ. Тухайлбал, цалинг нэмэгдүүлэх, аудитын журмыг чангатгах, хяналт ба шийтгэлийн үр нөлөөтэй механизм нэвтрүүлэх г.м. Гэхдээ *өртөг-ашигын загварыг* хэрэглэх замаар байгууллагын бүтцийг сайжруулах нь дан ганц хангалттай арга биш юм.

Нэг жишээ толилуулья. 1990-ээд оны эхээр Италийн шүүгч нарын бүлэг улс орны хэмжээний дуулиант хэргийг илчилж, авлигад автагдсан улс төрийн дэглэмийг унагааж чадсан юм. Ингэснээр тэд Италидаа болон хилийн чанадад ихээхэн нэр хүнд олж авсан юм. “Цэвэр гар” гэдэг энэ кампанит ажиллагаа өндөр амжилтанд хүрсэн хэдий ч түүнд Италийн нийт 7000 орчим шүүгчийн зөвхөн 5 хувь нь оролцсон бөгөөд энэ нь нийт шүүгчдийн үнэн дүр төрхийг нийтэд нь илэрхийлэхгүй байгаа юм. Энэ нь бусад олон шүүгчээс улс төрчид болон том бизнесийнхэнтэй хамтарч хууль бус үйлдэл хийх явдлыг зогсоож чадаагүй. 1998 онд Италийн 203 шүүгч эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх гэмт хэрэг, авлига болон мафитай холбогдсон хэрэгт мөрдөгдөн байцаагдаж байжээ.² (*“Итали дахь соёл ба авлига”, хуудас 153-г үзнэ үү*) Италийн шүүх нь авлигад хамгийн бага автагдсан төрийн байгууллагын нэг байдаг учраас Италийн шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлыг бүрэн үгүйсгэж болохгүй. Гэхдээ Италийн шүүхийн байгууллага авлигатай хэрхэн тэмцэж байгаа тухай дээрх зураг нь шүүхийн байгууллагын хараат бус байдал шүүгчдийг бүлгэрхэх ба ач хариулах соёлоос бүрэн дархалж чадаагүйг харуулж байна.

Эрх зүйн соёл

“Эрх зүйн соёл” гэх ойлголтыг зөв ойлгож хэрэглэх нь шүүхийн авлигатай тэмцэх шинэ хандлагыг бий болгоно. Шүүгчдийг орон нутгийн түвшинд авч үзэх нь шүүгчдээс төрийн албан тушаалыг хэрхэн хувийн ашиг олоход ашиглаж буйг сайн ойлгоход илүү дөхөмтэй байдаг. Өгүүллийн энэ хэсэгт шүүгч нарын эрх зүйн соёл болон олон нийтийн эрх зүйн соёл аль алиныг авч үзэж, улмаар шүүгч нарын үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг хандлага, зан байдал, тэмүүлэл болон дарамтыг харуулахыг хичээв. Утгачилбал, “эрх зүйн соёл” гэдэг нь нийтээр хүлээн зөвшөөрч байгаа хандлага, нийгмийн хүсч хүлээж байгаа зүйл болон сэтгэлгээний тогтсон хэв загвараас үүсэл гаралтай эрх зүйн хэм хэмжээг биелүүлэхэд чиглэсэн зан байдлыг хэлнэ.³

Эрх зүйн соёл нь хүний өөрөө өөрийгөө мэдрэх ухамсар ямар чухал болох; шүүгч нарын бүрэлдэхүүнд орсноороо бахархах байдал; амжилтанд хүрэхийн тулд элдэв нийгэмлэгт орох зуршил; зарим хүнд ялгавартайгаар хандах байдал, сохор итгэл; шүүгч ба хүн бүрт байдаг нийгмийн болон гэр бүлийн харилцаа холбоог үзүүлэхээс гадна нийгмийн зүгээс авлигыг ямар хэмжээнд хүлээн зөвшөөрдөгийг харуулна. Эрх зүйн соёлыг судалснаар аливаа нийгэм ямар нэг зүйлийг өөрийн хэвшсэн арга хэлбэрээр хийж, авлигыг хэрхэн өөгшүүлдэгийг ойлгоход тусална. Гэхдээ энэ нь авлига засаршгүй зүйл гэсэн үг биш бөгөөд авлигыг арилгахын тулд

сонгосон нийгмийн шинэчлэлийн аливаа загвар нь боловсронгуй, нарийн байж тухайн нийгмийн онцлогийг бүрэн харгалзсан байх ёстой.

Шүүгчийн амьдрал

Эрх зүйн соёлын үүднээс шүүгчийн авлига нь хуульчдын дунд байдаг “эрх зүйн дотоод соёл” болон олон нийтийн дунд байдаг “эрх зүйн гаднах соёл”-ын хоорондын харьцаанаас үүсдэг зан үйлийн онцлог хэлбэр юм.⁴ Шүүх байгууллагын болон нийгмийн орчин нь нэг нэгнээсээ их ялгаатай. Гэхдээ тэдгээр нь хоорондоо их уялдаа холбоотой байдаг учир хоорондын зааг ялгааг нэг мөр тодорхойлох боломжгүй байдаг. Нэг талаас авч үзвэл шүүгч нар нь олон нийтийн итгэл хүлээсэн албан тушаалтан юм. Тэдгээрийн гаргасан мэдэгдэл, шийдвэр болон үйл ажиллагааг нийтэд тайлагнаж, олон нийт өргөнөөр хэлэлцдэг. Ингэснээр энэ нь хууль, түүнийг хэрэгжүүлэх талаарх жирийн иргэдийн сэтгэхүйд шууд нөлөөлдөг юм. Нөгөө талаас нь авч үзвэл шүүгч нар бусдын адил нийгмийн гишүүд юм. Иймд тэд нийтийн соёлын хүрээнд амьдарч, түүнийгээ олон нийттэй хуваалцах ёстой. Шүүгч нар хувь хүний түвшингөөс эхлэн нийгмийн түвшин хүртэл аливаа харилцаанд оролцох нь зайлшгүй. Тэд эрх зүйн гаднах соёлын шаардлагад нийцүүлэн ажиллах шаардлагатай бөгөөд эс тэгвэл тэд нийгмийн доголдол болох, тэр байтугай гологдол болох аюултай тулгарна.

Гэхдээ шүүгчийн амьдрал нь жирийн иргэнийхээс ихээхэн ялгаатай. Мэргэжлийн тодорхой бүлэг бүрдүүлдэгийн хувьд шүүгч нар нь хуулийг хэрэглэх ба зарим орнуудад хуулийг боловсронгуй болгох бүрэн эрхтэй байдаг. Энэ бол маш өндөр хариуцлага бөгөөд шүүгч нарыг нийгмийн онцлог бүлэг болохыг нөхцөлдүүлдэг. Үүнд, мэргэжлийн бүлэгт хамаарч байгаага мэдэрх гишүүний өндөр ухамсар; тус бүлэг нийгмээс тусгаарлагдсан байдал; нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг ролийн талаар тус бүлгээс гаргасан тайлбар; бүлгийн гишүүн бүрийн хувьд баримтлах зан үйлийн дүрэм зэрэг онцлог шинжүүд орно.

Аль оронд амьдарч байгаагаас үл хамааран шүүгч хүн бүр жинхэнэ шүүгч байх ёстой. Ийм учраас аливаа эрх зүйн дотоод соёл нь бусад эрх зүйн дотоод соёлтой зарим талаараа ижил төстэй байна. Гэхдээ эрх зүйн дотоод соёлууд нэг нэгнээсээ мөн ялгаатай байдаг бөгөөд улс болгоны шүүхийн эрх зүйн соёлоос хамааран улс бүрийн авлигын түвшин өөр өөр байдаг юм. Соёлын ялгааг тодорхойлохын ач холбогдол болон шүүгч албан тушаалаа хувийн ашиг олоход ашиглах хандлагыг Английн болон эх газрын Европын шүүхийн эрх зүйн соёлыг товч харьцуулах байдлаар харуулж болно.

Англид хуулийг хааны засаглалаас нийгмийг хамгаалах хэрэгсэл гэж үздэг байжээ. Эрх зүйн үндсийг тавихдаа парламент болон газар эзэмшигчид нь хааны эрх мэдлийг хязгаарлах хэм хэмжээ тогтоосон. Өөрөөр хэлбэл ихээхэн давуу талыг гартаа оруулсан нийгмийн цөөнх нь өөрийн өмч болон давуу талыг хэвээр үлдээх буюу боломжийн хирээр нэмэгдүүлэх зорилгоор хуулийг ашигласан байна.⁵ Үүнээс болж хууль нь төрийг эсэргүүцэх чадвартай, бие даасан институци (бүтэц)

болж чадсан байна. Ингэснээр хууль нь засаглал хэрэгжүүлэх өдөр тутмын ажиллагаа болон олон нийтийн жижиг сажиг асуудлаас хол байдаг. Прецедентэд тулгуурлан нийтийн эрх зүйг хөгжүүлэхэд цаашид шүүхээс гүйцэтгэх үүрэг роль нь тухайн улсын хуулийг дангаар тайлбарлах, хэрэглэх эрхийг шүүхэд олгож улмаар шүүхийн статусыг дээшлүүлж, хоорондын эв нэгдлийг нь баталгаажуулсан байна. Өнөөгийн Их Британид шүүгч нарыг улс төрөөс салангид, хаалттай, өдөр тутмын амьдралаас тасархай бүлэг гэж олон нийт үздэг. Шүүгч нар нь өөрийн хувцас, хиймэл үс болон ёс жаягаараа дамжуулан бусдаас ялгарах дүр төрхийг бий болгохыг хичээдэг. Дээд ангийн цагаан арьстан эрчүүдээс бүрдсэн, өөрөө өөрийгөө бий болгодог бүлгийн жигд чанар нь тус бүлгийн гишүүн болоход маш хатуу шалгууртай гэсэн ойлголтыг төрүүлдэг. Үүнээс үүдэн шүүх болон нийгмийн хооронд маш том зай бий болж, улмаар шүүгчид хүрч авлига өгөх боломжгүй гэсэн ойлголт бий болдог. Энэхүү “халдашгүй” дүр төрх нь сэтгэл зүйн хувьд хаалт босгож, үгсэн хуйвалдах аливаа оролдлогыг бүтэлгүй болгодог юм.⁶

Хэдийгээр ийнхүү халдашгүй дүр төрхтэй байгаа нь Их Британийн шүүгч нар олон нийтийн итгэлийг бүрэн хүлээж чаддаг гэсэн үг биш юм. 2001 оны Евро барометрын судалгаагаар Их Британийн хүн амын зөвхөн тал нь шүүгч нарт итгэдэг гэсэн байна. Гэхдээ энэ шүүмжлэлтэй байдал нь шүүгч нарыг авлигад өртсөн гэж сэжиглэж байгаатай холбоогүй, харин Их Британийн шүүгч нар өөрсдийгөө нийгмээс хол тасархай гэдгийг нийтэд ойлгуулдаг байдалтай холбоотой юм. Транспэрэнси Интернэшнлийн 2005 оны Барометрийн судалгаанаас үзэхэд Их Британий ард түмний үзэж байгаагаар авлига гарах магадлалтай байгууллагуудын эгнээнд шүүх нь улс төрийн намууд, парламент, бизнесүүд болон хэвлэл мэдээллийн байгууллага зэрэг улс төрийн хүчирхэг институциудын дараа орсон байна.⁷ Шар сонинууд шүүгчдийг авлигад буруутгахдаа, (жишээлбэл засгийн газрын зэвсгийн шинжээчийн үхлийн шалтгаан, нөхцөл байдлын тухай болон Иракийн дайны үе дэх засгийн газрын үйл ажиллагааг шалгасан Хаттоны шалгалтын тайлан) асуудлыг шударга бус байдал болон улс төрийн дарамттай холбож бичихээс илүүтэй хөгшин шүүгчийн консерватив\хуучныг баримтлах сэтгэлгээтэй холбож тайлбарлах нь нийтлэг байна.

Тэгвэл эх газрын уламжлалаар, нийгмийн хэв журмыг хангахын тулд хааны шаардсанаар хууль гаргадаг байсан. Хууль нь төрийн хүнд суртлын аппаратын үйл ажиллагаа (татвар, арми г.м.)-ны нэг илрэл бөгөөд, харин шүүгч нар нь төрийн нэг төрлийн албан хаагчид юм. Эх газрын эрх зүйн системд шүүгч нар Их Британийн шүүгч нар шиг тийм хүчтэй онцлог бүлэглэлийг бүрдүүлж чаддаггүй. Шүүгч нарын бүлгийн ялгарах шинж тэмдэг нь тод биш бөгөөд шүүгч болон нийгмийн хоорондын зай тийм их биш байдаг. Итали болон Франц улсад олон нийт нь шүүгчдийг улс төртэй холбоотой төдийгүй гадны дарамт шахалтанд өртдөг, зүй бус хуйвалдаанд оролцдог гэж үздэг байна.

Хэрэв Их Британийг шүүгчийн хараат бус байдлын хэмжүүрийн нөгөө захад байдаг, харин Баруун Европын орнууд нь энэ хэмжүүрийн дунд хэсэгт, үлдсэн

бусад орнуудыг энэ хэмжүүрийн нөгөө захад байдаг гэж үзвэл байдал ямар байгааг төсөөлөхөд амархан бөгөөд эдгээр улс оронд шүүгч нар нь бие даасан онцлог бүлэг бүрдүүлж тэр бүр чаддаггүй байна. Эдгээр нийгэм нь ихэнхдээ хөгжиж байгаа улс буюу саяхан эрс өөрчлөлт хийсэн улс байдаг бөгөөд шүүгчийн дотоод соёл бага хэмжээгээр төлөвшсөн, эсвэл огт төлөвшөөгүй байдаг. Эдгээр улсад шүүгч болон шүүгдэж байгаа этгээдийн хооронд ямар нэг зай буюу зиндааны ялгаа байгаа нь ажиглагддаггүй. Ийм нөхцөлд шүүгчийн мэргэжлийн онцлог мэдрэмж нь түүний хувийн зан чанарын үндэс суурь болдоггүй; шүүгч байх нь зөвхөн ажлын байртай байна гэсэн үг бөгөөд үүнээс ялимгүй дээр зүйл болох юм. Хувь хүний шүүгч байх мэдрэмж нь гэр бүл, нийгмийн харилцаа, шашин, орон нутаг, улс төр зэрэг хүчин зүйлүүдэд үндэслэсэн тодорхой нэг бүлэглэлийн гишүүн байх мэдрэмжийн ач холбогдлыг багасгадаг байна.

Арменийн шүүгч нартай ярилцах явцад, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахын тулд шүүгчийг бүх насаар нь томилох нь тус болохгүй гэж нэг шүүгч хэлсэн юм. Тэр хэлэхдээ: “Би нийгэмд амьдарч нийгмийн сүлжээнд хамаарч байгаа тохиолдолд яаж бусдаас хараат бус байж чадах юм бэ? Миний гэр бүлийн нэг гишүүн хүндээр өвчилж, тусгай эмчилгээ хийлгэх шаардлагатай боллоо гэж бодоход би, мэдээж, шаардлагатай бүхий л арга хэмжээг авахын тулд Эрүүл мэндийн яамны холбогдох албан тушаалтантай холбоо барьж, түүнээс туслалцаа үзүүлэхийг гуйна. Ингэснээр би автоматаар уг албан тушаалтнаас хараат болно. Тэгээд шаардлагатай үед би түүний төлөө чадах бүхнээ хариу хийх болно.” гэжээ.⁸

Ийм нийгэмд амьдарч байгаа шүүгч нар ажил үүргээ цаашид хэвийн гүйцэтгэхийн тулд олон нийтийн эрх зүйн нийтлэг соёлд бүрэн уусч, түүнийг хэрэгжүүлэх ёстой болдог. Шүүгчид зөвхөн улс төрчид, том бизнес ба зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэн г.м. тодорхой бүлэг болон институциудын дарамтад байгаад зогсохгүй садан төрөл, найз нөхөд, хөршүүд болон байнгын харьцаатай бусад хүмүүсийн (зохион байгуулалтгүй) бүлгүүдийн нөлөө, дарамтанд байдаг. Ийм хүрээлэлд ажиллаж байгаа шүүгчийн хувьд авлигын шинжтэй үйл ажиллагааны хэлбэр, цар хүрээ болон үр дагавар тодорхойгүй байдаг. Ийм нийгэмд танилын хэлхээ холбоо тогтоох, бэлэг буюу үйлчилгээ харилцан солилцох, давуу тал олж авахын тулд шан харамж өгөх буюу хүлээж авах зэрэг тухайн нутгийн ёс заншил, хэм хэмжээг дагаж мөрддөг юм. Удаан хугацааны турш үйлчилж ирсэн албан бус нийгмийн хэлхээ холбоо нь шүүхийн шинэчлэлийн бодлогыг “нурааж” чаддагийг энэ номноос үзэж болно.

Олон нийтийн эрх зүйн нийтлэг соёл

Иргэдээс хуулийг дагаж мөрдөх зан байдлыг сонгох үндсэн хүчин зүйл бол бусад түүнийг чанд сахидаг гэсэн итгэл юм. Хэрэв хуулийг нийтээрээ зөрчдөг гэсэн ойлголт олон нийтийн дунд байвал олон түмэн хуулийг хүндлэхээ больдог. Энэ үл хүндэтгэх хандлага нь төрийн бүх байгууллага, хууль хэрэгжүүлэгч нарт хамаатай байдаг. Тухайлбал, парламент, төрийн алба, цагдаа, татварын байцаагч, хуульчид,

тэр байтугай эрүүл мэндийн буюу хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын байцаагчид шүүмжлэлд их өртдөг. Шүүхийн байгууллага болон шүүгчдэд итгэх итгэл хамгийн бага байдаг. Хамгийн харамсалтай нь шүүхийг бүрэн үгүйсгэх үзэл ноёрхдог. Энэ байдлыг Уганда улсад судалгаанд хамрагдсан бүлгийн нэг оролцогч дараах байдлаар илэрхийлсэн байна: “Хэрэв чи асуудлаа шийдүүлэхийн тулд хээл хахууль төлөхгүй бол асуудлыг чиний эсрэг эргүүлж, улмаар чи заргаа алдана” гэжээ.⁹ Транспэрэнси Интернэшнлийн 2005 онд Бангладеш улсад айл өрх бүрээр хийсэн судалгаагаар нэхэмжлэгчдийн 66 хувь, яллагдагчдийн 65 хувь нь анхан шатны шүүгчдэд хээл хахууль өгсөнөө хүлээн зөвшөөрсөн байна.¹⁰

Хэрэв хууль сахих нь дангаараа шударга байдлыг хангаж чадахгүй гэсэн итгэл олны дунд бий болбол шүүн таслах ажиллагаанд оролцож байгаа хүн бүр өөрт байгаа бүх бололцоогоо ашиглан шүүхэд бүхий л аргаар нөлөөлөхийг хичээх болно. Ингэснээр шүүгчид болон хууль сахиулагчид маш төвөгтэй нөхцөлд орно. Украины Днепропетровск хотын нэгэн шүүгч энэ байдлыг тайлбарлахдаа: “Бага хэмжээний нэхэмжлэлтэй хэргийг хянан шийдвэрлэхэд ямар нэг хөндлөнгийн нөлөө байдаггүй. Харин маргалдаж буй мөнгөний хэмжээ их болох үед хэргийн талууд надад дарамт үзүүлэхгүй байсан тохиолдлыг би ер санахгүй байна. Наад зах нь хэн нэгнийг надтай уулзуулахаар ирүүлдэг. Энэ нь хэргийн аль тал нь үнэн байгаагаас үл хамаардаг.” гэжээ.¹¹

Ийм нөхцөлд хэргийн талууд ямар алхам хийх ёстой вэ гэдэг нь Шекспирын зохиолын нэгэн баатрын хийдэг сонголттой адил болж байна: “Хахууль өгөх үү, эс өгөх үү?” Эрүүгийн хуулиар яллагдаж байгаа буюу иргэний хэрэгт холбогдсон хүн бүр хэргээ хууль ёсны дагуу шийдвэрлүүлэхийн тулд дээрх асуудалтай учирна. Хээл хахууль өгөхгүй байсан ч тэдгээр нь хээл хахууль өгөх эсэх тухай сэтгэн бодож болно. Хээл хахууль өгөөгүй нь хөрөнгө мөнгө байхгүй, эсвэл маргалдаж буй зүйл нь тийм ч үнэтэй биш, аль эсвэл хээл хахууль өгөх нь үр нөлөө авчрахгүй гэсэн олон шалтгаантай байж болно. Шүүгчийн талаарх сөрөг ойлголт хүчтэй байгаа нөхцөлд хэрэг хянан хэлэлцэж шийдвэр гаргахад чухам юу болж байгаа нь хэнд ч сонирхолтой байдаггүй. Шийдвэр бүрийг хуульд бүрэн нийцүүлж гаргасан байсан ч олон нийт шүүгчийн шийдвэрийн талаар хүчтэй эргэлзсэн хэвээр л байна. Хэргийг нэг мөр маргаангүй шийдвэрлэсэн байлаа ч энэ талаар гаргасан шүүхийн шийдвэрийг үгүйсгэж, шүүхийн аливаа шийдвэр хэдийд ч хууль ёсны дагуу гардаггүй гэсэн олон нийтийн ерөнхий хандлагаар тайлбарлана.

Үүнээс харахад шүүхийн талаарх олон нийтийн санаа бодол бол ерөнхийдөө шүүгч нарын жинхэнэ зан байдлыг үнэн зөвөөр илэрхийлж чаддаггүй байна.¹² Шүүгчийн талаарх сөрөг ойлголт нь өөрөө бий болдог, өргөждөг ойлголт юм. Энэ сөрөг ойлголт нь шүүн таслах ажиллагааны эргэн тойронд авлигын орчинг бий болгож, түүнд мэргэжлийн холбогдолтой бусад бүлгүүд, тухайлбал өмгөөлөгчид, шүүхийн захиргааны ажилтнууд болон шүүгчтэй харьцдаг дунд шатны зуучлагчид бүгдээрээ оролцож үгсэн хуйвалдах боломжтой болдог байна. Энэ орчинг жигшиж байгаагаар илэрхийлж, Украины нэг шүүгч өөрийн эргэн тойронд байгаа авлигын үйл ажиллагааны талаар дэлгэрэнгүй ярьж: “Миний

нэрээр бусад хүмүүс хээл хахууль авч байсныг би сүүлд олж мэдсэн, ийм хэрэг гарсан байна лээ” гэсэн юм. Оросын нэг өмгөөлөгч хэрэг шийдвэрлүүлэхэд хууль бус арга хэрэгсэл хэрэглэх болсон шалтгаанаа тайлбарлахдаа: “Бид өөрийн амьдарч байгаа нийгмийн мөрддөг дүрмээс өөр дүрмээр ажиллаж амьдарч чадахгүй. Хэрэв бидний эргэн тойрон авлигад автагдсан бол чи үйлчлүүлэгчийнхээ эрх ашгийг хамгаалахын тулд авлигачдын аргыг хэрэглэхгүйгээр хамгаалж чадахгүй.”¹³ Гэхдээ бусдаас мөнгө дарамталж авах явдал шүүгч нарын дунд биш харин зарим тохиолдолд тэднээс доогуур түвшний ажилтнуудын дунд нийтлэг байгаа нь ойлгомжтой байна.¹⁴

Шүүхийн үйл ажиллагааны талаарх сөрөг ойлголт нь хэрэг маргааныг албан бус аргаар шийдвэрлэдэг нийтлэг зуршилтай холилдсоноор нийгмээс ичиж зовох явдлыг үгүйсгэж, иргэд бусдын хийдэг л зүйлийг хийж байна гэж бодоход хүргэдэг. Энд тэмдэглэвэл зохих нэг жишээ бол Италийн “цэвэр гар” ажиллагааны шүүх хурал дээр улс төрчид болон бизнесменүүд өөрсдийгөө хамгаалж хэлэхдээ: “бид зөвхөн хүн бүрийн хийдэг зүйлийг хийсэн.” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл ноёлж байсан систем нь тэдгээрийг ийм байдалд оруулсан байна. Гэхдээ энэ нь нийтийн зан үйл нь хувь хүний эрхэм зүйлийг орлож, иргэд хээл хахууль, зүй бус үйлдэл болон авлигын бусад арга хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч байна гэсэн үг биш юм. Харин ч эсрэгээр байдаг. Хүмүүс ихэнх тохиолдолд нийтийн заншлыг даган мөрдөж, өөрийнхөө үнэт зүйлсийн эсрэг үйлдэл хийдэг байна. Хэдийгээр үүнийг хийхийг хүсдэггүй ч, тэд үүнийг хийх ёстой гэж боддог байна.

Авлига бол нийтийн хэм хэмжээ болсон гэсэн сэтгэлгээ нь нийгэм авлигатай эвлэрэх хөрсийг бий болгодог. Авлигыг арилгах буюу өөгшүүлэх хамгийн хүчтэй хүчин зүйл бол авлигатай эвлэрэх түвшингийн үзүүлэлт юм. Авлигатай эвлэрэх түвшин өндөр байгаа нөхцөлд албан хаагч албан тушаалаа урвуулан ашигласан явдлыг олон нийт мэдсэн ч гэсэн түүнийг нийтээрээ буруушаах, шахан зайлуулах шаардлага гаргадаггүй. Садан төрлийн холбоо, найз нөхдийн харилцаа буюу нийгмийн хэлхээ холбоогоо хадгалах нь авлигад өртсөн этгээдээс зай барих ёс зүйн хэм хэмжээнээс илүү чухал байдаг. Гагцхүү нийтээрээ авлигатай эвлэрч байгаа нөхцөлд шударга ёсыг илэрхий уландaa гишгэх боломжтой болдог тухай Мексик: Хар тамхины наймаа эрхлэгчдийн эрхшээлд орсон шүүгчид гэдэг хэсэг, 107-р хуудаснаас үзэж болно.

Авлигатай эвлэрсэн нийгэм бүхий олон оронд хүн улс төрийн ямар үзэл бодолтой байх, эсвэл үндэсний ямар бүлэгт хамаардаг нь шударга ёсноос илүү чухал асуудал байдаг. Үүний нэг жишээ бол Тринидад Тобаго улсын Дээд шүүхийн дарга Сатарин Шармагийн хэрэг юм. Шарма нь авлигын хэрэгт шалгагдаж байсан тус улсын ерөнхий сайд асан хүнд туслахыг оролдсон тул 2006 оны 7 дугаар сард цагдан хоригдсон байна. Түүнчлэн хоёр жилийн өмнө хүн амины хэрэгт яллагдсан өөрийн гэр бүлийн эмчид ялаас мултлуулах зорилгоор шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлсөн хэргээр Шармад ял тулгажээ. Эдгээр нь жижиг, ердийн асуудал байгаагүй боловч Тринидад Тобагогийн ард түмний үзэж байгаагаар тус улсын улс төрийн ба үндэсний асуудлаас чухал биш юм. Иймд Шарма нь Энэтхэг

гаралтай хүний хувьд тус улсын Энэтхэг хүмүүсийн дэмжлэгийг авсан хэвээр байна.¹⁵

Шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөхийг байнга оролдох нь уг шүүхийн ажиллагааг тэр болгон доройтуулна гэсэн үг биш юм. Логикоор бодоход ийм лобби нь өөрөө өөрийгөө үгүйсгэж болно, тухайлбал маргааны талууд шүүгчид тал талаас адил дарамт шахалт үзүүлэхэд шүүгч нь ийм дарамт шахалтад ороогүй мэт асуудлыг чөлөөтэй шийдвэрлэж болох юм. Үйл ажиллагаанд хүчтэй хяналт тавьж, шалгадаг боловч авлига амьдралын энгийн үзэгдэл болсон улс орнуудад шүүгч нь баригдахгүйн тулд зөвхөн баригдахгүй ажиллах талаар л анхаарах шаардлагатай байдаг. Энэ нь түүний шийдвэр хээл хахуульд үндэслэсэн эсэхээс үл хамаарна. Бусдын нүдэнд өртөхгүй гэсэн энэ аюулгүй ажиллагаа нь хэтэрхий нарийн боловсруулсан шийдвэр гаргах, шүүн таслах ажиллагааны журмуудыг нэг бүр ёсчлон биелүүлэх, нотлох баримт ба эрх зүйн зарчмуудыг хамгийн хялбар өөртөө аюулгүй байдлаар тайлбарлах хэлбэрээр илэрнэ. Гаднаас харахад шүүгч нь хууль тогтоомжийг ягштал биелүүлж байна гэж харагдаж болно, гэтэл цаагуураа албан тушаалаа хувийн ашиг сонирхолд тогтмол ашиглаж байдаг байна.

Дүгнэлтүүд ба бодлогын талаарх зөвлөмжүүд

Эрх зүйн дотоод ба гаднах соёлын харилцан нөлөөллөөс болж элдэв зөрчил ба ээдрээтэй асуудлаар дүүрсэн үл ойлголцлын орон зай үүсдэг бөгөөд энэ орон зай нь авлигын үүр болох нигууртай. Энэ хүрээнд хийх аливаа өөрчлөлт шинэчлэл нь өргөн хүрээтэй байх ёстой бөгөөд бодит үр дүнд хүрэхийн тулд цаг хугацаа шаардах боловч шинэчлэлийн бодлогыг сайтар боловсруулж, цаг үед нь санаачлан эхлүүлж, өргөн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлж чадвал авлигад хандах хүмүүсийн хандлага өөрчлөгдөж, улс төрийн бодлогын дагуу эрх зүйн дотоод ба гаднах соёл өөрчлөгддөг байна. Судалгаа хийсэн олон оронд судалгаанд хамрагсдын дийлэнх олонх нь авлигагүй нийгэмд амьдрахыг хүсч байгаагаа илэрхийлсэн байна. Мөн тэдгээр нь авлигыг арилгах хатуу арга хэмжээ авбал бүхий талаар дэмжихэд бэлэн байна, гол нь эдгээр арга хэмжээ нь үр нөлөөтэй байх ёстой. Хамгийн гол нь авлигын эсрэг авч болох арга хэмжээний тодорхой сонголт байна, тэдгээрийн заримын тухай дор авч үзье.

Нийгмийн томоохон өөрчлөлт шинэчлэл нь амьдралыг шинээр зохиох хүсэл тэмүүллийг бий болгоно. Түүхэн томоохон үйл явц явагдахад идеализмын том давалгаа үүсч, нийгмийн бүх хэсэг давхаргад сайн сайхан зүйл бий болно гэсэн бүх нийтийн итгэл, хүлээлт бий болдог. Ард түмэн колончлолын дарлалаас чөлөөлөгдөж, тусгаар тогтнолынхоо төлөө тэмцэж, нурж унасан хуучин төрийн суурин дээр шинэ улс орныг байгуулж, нэр хүндээ алдсан дэглэмийн эрх мэдлийг өөртөө авахыг эрмэлзэж байгаа аливаа улс оронд энэ хүсэл эрмэлзэл цэцэглэн дэлгэрч байдаг юм. Ийм цаг үед ард түмэн нь хуучин цаг үеийг бүрэн үгүйсгэж, үл итгэгч байдлаа өөрчилж, өөрийн оюун ухаан, санаа бодлоо шинэ ирээдүйд зориулдаг байна. Гэвч энэ өөдрөг үзэл санаагаар бялхсан байдал удаан

үргэлжилдэггүй бөгөөд тэдгээрийг үр бүтээлч шинэчлэлийн бодлогын зам руу хурдан оруулах шаардлагатай болдог. Үүнийг гагцхүү шударга, боловсролтой, шийдэмгий/тууштай удирдагчид л хийж чадна. Харамсалтай нь ийм шинэчлэл түүхэнд маш цөөн тохиолддог. Гэхдээ ингэж чадсан, амжилтанд хүрсэн улс орнууд байдаг. Ботсвана улсын жишээнээс үүнийг тод харж болно. Колончлолын үед энэ улсад авлига амьдралын нэг хэв маяг болж байжээ. Оксфорд-Кембриджд боловсрол эзэмшсэн хуульч Серетсе Хама нь 1960-аад оны үед улс үндэстэнээ тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэлд уриалжээ. Энэ хүний шударга, шийдэмгий ба тууштай зан чанар нь чадварлаг төрийн албан хаагчдаас бүрдсэн хүчтэй төрийн байгууллагууд бий болоход бодитоор нөлөөлсөн юм. 1965 онд 525,000 иргэдтэй байсан энэ улсын харьцангуй цөөн хүн ам нь захиргааны удирдлагыг сайжруулах, харилцаа холбооны бэрхшээлийг даван туулах, улс төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд эерэг тал болж өгчээ.

Авлигатай тэмцэх хүрээнд дэвшил гаргая гэвэл боловсролын талаарх бодлогуудыг хооронд нь уялдуулж, улмаар нэгдсэн нэг сэтгэлгээ бий болгох төслүүдтэй хамт хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Энэ талаар Хонконгийн гаргасан амжилт тэмдэглүүштэй юм. Түүхэн урт хугацаанд хэвшсэн уламжлалт авлигыг арилгахаар хэд хэдэн шинэчлэлийн бодлого хэрэгжүүлэхээр бүтэлгүйтсэний эцэст 1974 онд шинэ бодлого хэрэгжүүлж, богино хугацаанд мэдэгдэхүйц амжилт гаргасан байна. Эхний үед энэ шинэчлэлийн бодлогын зорилго нь тодорхой биш байв, гэхдээ судлаачдын үзэж байгаагаар 1974 оны шинэчлэлийн дэвшилттэй тал нь авлигыг жигшүүлэхийн зэрэгцээ ёс зүйн үнэт зүйлсийг дээдлэн сурталчилсан явдал юм. Ёс суртахууны тухай ухагдахууныг хүүхдийн оюун ухаанд бага сургуулиас эхлэн суулгаж, харин томчуудын ухаанд сурталчилгааны эрчимтэй кампанит ажил болон олон нийтийн харилцаагаар дамжуулан суулгаж чадсан байна. 25 жилийн дараа боловсролын хөтөлбөрийн ач холбогдлыг үнэлэхдээ Хаук болон Саэз-Марти нар Хонконгт авлигыг үл тэвчих эрмэлзлэл нэг үеэс нөгөөд шилжих тусам улам хүчтэй болсныг тэмдэглэсэн байна.¹⁶

Орчин үед олон түмний үзэл бодлыг бүрдүүлэх хүчтэй хэрэгсэл бол олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл юм. Улс төрийн захиалгаар хянагддаг (цензур) болон эдийн засгийн ашиг сонирхолд автагдсан хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь бодит үнэнийг гуйвуулж, олныг төөрөгдүүлэх тайлбар гаргаж, гэм буруутай этгээдийг хаацайлдгаараа авлигад автагдсан нийгмийг бий болгодог үндсэн хүчин зүйл юм. Үүний эсрэгээр олон нийтийн итгэл хүндэтгэлийг хүлээсэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь зөвхөн бүтээлч нөлөө үзүүлээд зогсохгүй хүний сэтгэл санаа төлөвших, тухайлбал хүний ертөнцийг хэрхэн үнэлж хүлээж авдаг, ертөнцтэй хэрхэн харьцах, ертөнцөд гүйцэтгэх үүрэг ролио тогтоох ухамсарт нөлөөлдөг байна. 20-р зууны эхэнд АНУ-д¹⁷, мөн 1990-ээд онд Итали улс дахь авлигын эсрэг кампанит ажиллагааны үеэр авлигын тархалтын хэмжээг багасгахад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд гайхалтай их үүрэг гүйцэтгэжээ. Хэдийгээр одоо эцсийн үнэлгээ хийх цаг хараахан болоогүй боловч “цэвэр гар” кампанит ажлын үед өндөр түвшиний авлигачдыг яллах ажиллагааг нийтэд мэдээлж байсан хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чин сэтгэлийн хүчин чармайлт нь авлигын талаарх

жирийн иргэдийн ойлголтыг их өөр болгож, авлигыг үл тэвчих тэдний сэтгэл санааг бат бэх болгосон байна. Авлига, ялангуяа шүүхийн доторх авлигын учир шалтгааныг ойлгож, урьдчилан сэргийлэхийн тулд янз бүрийн аргыг хослуулах шаардлагатай. Зарим арга нь шүүгч нарт холбоотой, нөгөө нь тэдгээрийн эргэн тойронд байдаг нийгмийн эрх зүйн соёлыг дээшлүүлэхэд чиглэгдэнэ. Аливаа шинэчлэлийн бодлогын агуулга ба үр дүн нь олон хүчин зүйлээс хамаарна. Гэхдээ төлөвлөсөн шинэчлэлийн аль ч үйл ажиллагаа болон аль ч нөхцөл нь гагцхүү тухайн улс орны эрх зүйн соёлыг анхаарч, тухайн улс буюу соёлд нийцсэн зорилт дэвшүүлсэн нөхцөлд амжилтанд хүрэх нь тодорхой юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Марина Куркчиан нь Их Британийн Оксфордын их сургуулийн Нийгэм-Эрх зүйн судалгааны төвийн Paul Dodyk-ийн нэрэмжит хөтөлбөрийн оролцогч бөгөөд Оксфордын Wolfson College-ийн судлаач-сонсогч юм.
- ² L'Espresso (Итали) сонин, 1998 оны 12 дугаар сарын 17.
- ³ Эрх зүйн соёлын тухай ойлголтын талаар David Nelken in David Clark-ийн редакторласан Encyclopaedia of Law and Society (London: Sage, 2007)-оос үншина уу .
- ⁴ Эрх зүйн дотоод ба гаднах соёлын хоорондын зааг ялгааны талаар L. M. Friedman, The Republic of Choice: Law, Authority and Culture (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990) номноос үзэж болно. Хууль хэрэгжүүлэх тусгай үүрэгтэй нийгмийн гишүүдийн бүлгийг бусад бүх иргэдээс бүрдсэн бүлгээс ялгамжтай авч үзэх нь эрх зүйн соёлын асуудлыг шинжлэн судлах чухал хэрэгсэл юм. Хоёр бүлэг аль аль нь өөрийн иж бүрэн бүтэцтэй байдаг боловч эрх зүйн дотоод соёл нь прокурор, бизнесийн нэгжүүдийн өмгөөлөгчид, шүүгч г.м. хүмүүсийн дэд-соёлын нийлбэр юм; харин эрх зүйн гаднах соёл нь ядуу ба баян хүн, хар ба цагаан арьстан, залуу ба хөгшин хүн, улс төрийн элит ба сонгогчид г.м. хүмүүсийн дэд-соёлуудын нийлбэр юм.
- ⁵ Daniel Treisman, 'The Causes of Corruption: A Cross-National Study', Journal of Public Economics 76 (2000).
- ⁶ Энд нэг зүйлийг нэмж хэлэх ёстой. Улсын бодлоготой холбоотой асуудлаар олон нийтийн асуулга явуулах болон хэрэг шалгахад Их Британийн шүүгч нар өөрсдийг нь томилсон төр засгийн байгууллагын эрх ашигт аль болох нийцүүлж тал засах явдал гаргадаг нь их ажиглагддаг.
- ⁷ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/global/gcb-ыг үзнэ үү.
- ⁸ Зохиогчийн хийсэн сурвалжлага, Ереван хот, 1999.
- ⁹ CIET International and Makerere University, 'National Integrity Survey in Uganda 1998'. Үүнийг www.ciet.org/en/-ээс үзэх боломжтой.
- ¹⁰ TI-Bangladesh, Corruption in Bangladesh: A Household Survey, April 2005. Үүнийг www.ti-bangladesh.org/HH%20Survey/Household%Survey%20-%202005.pdf -ээс үзэх боломжтой.
- ¹¹ Зохиогчийн хийсэн сурвалжлага, Днепропетровск хот, 2000.
- ¹² Marina Kurkchiyan, 'The Illegitimacy of Law in Post-Soviet Societies', in M. Kurkchiyan and D. J. Galligan, eds., Law and Informal Practices: The Post-Soviet Experience (Oxford: Oxford University Press, 2003).
- ¹³ Зохиогчийн хийсэн сурвалжлага, Нижний Новгород хот, 2005.
- ¹⁴ 'Strengthening Judicial Integrity Against Corruption', UN Global Programme against Cor-

ruption, Centre for International Crime Prevention, Vienna, March 2001

- ¹⁵ Communication by Senator Mary King of Trinidad and Tobago. *The Economist* (Их Британи) сонин, 2006 оны 7 дугаар сарын 22-ыг үзнэ үү.
- ¹⁶ Esther Hauk and Maria Saez-Marti, 'On the Cultural Transmission of Corruption', *Journal of Economic Theory* 107 (2002).
- ¹⁷ Matthew Gentzkow, Edward L. Glaeser and Claudia Goldin, 'The Rise of the Fourth Estate', in Edward L. Glaeser and Claudia Goldin, eds., *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History* (Chicago: University of Chicago Press, 2006).

Итали улс дахь соёл ба авлига

Жерардо Коломбо (Gherardo Colombo)¹

Байгууллагын болон байгууллагын бус хөндлөнгийн оролцоо нь шүүгч нарын хараат бус байдалд олон янзаар нөлөөлдөг. Итали улс шиг шүүгч болон прокуроруудын бие даасан хараат бус байдлыг баталгаажуулсан хуультай улс орнуудад хэрэв шүүгч зарчимч байх юм бол ямарч хэлбэрийн дарамт түүнийг шударга бус шийдвэр гаргахад хүргэж чадахгүй. Гэхдээ шүүгчийн санаа бодол нь элдэв тааламжгүй асуудалд холбогдохгүйн үүднээс өөрчлөгдөж болно. Тухайлбал маш том хүрээнээс, ялангуяа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн зүгээс илт дарамт үзүүлдэг байна.

Саяхан нэр хүндтэй “А” серийн лигийн тоглолт дээр бульхайцсан хөл бөмбөгийн менежер болон шүүгч нарыг мөрдөхөөр томилогдсон тусгай шүүхийн гишүүн нь тухайн асуудлаар шийдвэр гаргахдаа: “Италийн баг 2006 оны Дэлхийн цомын төлөө тэмцээнд түрүүлсэн, олон тооны нийтийн жагсаал цуглаан, хэрэгт холбогдоод байсан багуудын зарим хотын захирагч нарын дэмжлэг зэргийг харгалзан үзсэн” гэж сонины сурвалжлагч нарт нуулгүй ярьсан байна.² Үзэл санаагаа чөлөөтэй илэрхийлэх, нийтийн жагсаал цуглаанд оролцох, түүнчлэн Дэлхийн аварга шалгаруулах тэмцээнд түрүүлэх нь хууль бус үйлдэл биш гэдэг нь ойлгомжтой. Хэдийгээр шүүгч тодорхой үйлдлийг яагаад хийснээ ямарч байдлаар талбарлаж болох боловч хууль бус үйлдэл хийгдсэн эсэхийг тогтоож гэм бурууг тодорхойлоход гагцхүү хууль дүрэмд захирагдахгүй, харин олон нийтийн санаа бодол, эсэргүүцэл ба үндэсний бахархалыг үндэс болгосон нь зарчмын хувьд буруу юм. Шүүгчийн энэ шийдвэр нь шүүхийн маш муу шийдвэрийн жишээ мөн бөгөөд шүүгчийн үүрэг ролийг буруу ойлгосны илрэл юм, цаашилбал үүнийг авлигын сонгодог хэлбэр гэж хэлж болно.

Зүй бус хөндлөнгийн оролцоог эсэргүүцэхийг зарим шүүгч хүсдэггүй бөгөөд ингэж эсэргүүцэх чадвар эзэмшээгүй байдаг. Тодорхой нөхцөл байдлыг гурван үзүүлэлтээр авч үзэх хэрэгтэй байна. Үүнд, оролцооны арга хэлбэр ба түвшин, хөндлөнгийн оролцооны шинж байдал, шүүгч буюу прокуророос хүсч хүлээж байсан үйлдлийн гэм буруугийн зэрэг орно.

Заримдаа шүүгчээс хүсч хүлээж байгаа ганц зүйл бол ерөнхийдөө эелдэг зөөлөн, өглөгч байх явдал юм. Тодорхой шийдвэр гаргуулахаар мөнгөн хээл хахууль өгөхийн оронд шүүгчийг тансаг ресторанд урих буюу хаалттай клубын гишүүн болох зардлыг санхүүжүүлэх замаар түүнийг өөрийн талд татаж, эрхшээлдээ оруулж болно. Энэ харилцаа нь хуульд харш биш бөгөөд шүүгч нь эрүүгийн хуулийн аль ч заалтыг зөрчөөгүй бөгөөд зөвхөн онцгой тохиолдолд сахилгын буюу ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн гэж үздэг. Үүнээс гадна шүүгч нь өөрийн шинэ найз буюу тэтгэгчид холбогдсон хэргүүдэд өөрөө ч анзааралгүйгээр илүү анхаарал тавьж, үйл ажиллагаандаа хэн нэгний эрх ашгийг илүү хамгаалдаг.

Энэ байдал нь шүүгч авлигад идэвхитэй автагдах гарааны цэг байж болох юм. Хээл хахууль өгөхөөр шүүгч дээр хэн ч очдоггүй, учир нь хээл хахуулийг хүлээн авах нь магадлал багатай. Нөгөөтэйгүүр хээл хахууль өгөгч нууцыг хадгална гэдэгт бүрэн итгээгүй нөхцөлд шүүгч нь хэн нэгнээс хээл хахууль авахаар хүсэлт тавихгүй. Зочломтгой өгөөмөр байх замаар нөхөрсөг уур амьсгалыг бий болгох нь шүүгчийн хүсч горьдож байгаа зүйлээ мэдрүүлэх боломжийг авлигачид олгоно. Зарим шүүгч хориотой зүйл хийхийн наагуурхан ажиллаж амьдардаг; нөгөө нэг нь өөрийн мэргэжил нэгт нөхдөөс бүрэн урваж, хууль зөрчдөг; харин зарим нь энэ хоёр бүлгийн хооронд байдаг. Үүний жишээг сүүлийн жил Италийн шүүгч нарт холбогдсон авлигын хэрэгт хийсэн мөрдөн байцаалтын материалаас үзэж болно. 2006 оны 5 дугаар сард IMI-SIR-тай холбоотой авлигын хэрэгт оролцсоных нь төлөө шүүгч байсан нэгэн этгээдийг 6 жил хорих ялаар шийтгэжээ.³

Хараат бус байдал нь хөндлөнгийн нөлөөнөөс хамгаалах хүчтэй хэрэгсэл юм. Гэхдээ түүнийг ердийн хуулиар багасгаж, түдгэлзүүлж буюу өөрчилж болно. (Гэтэл Үндсэн хуулийг гагцхүү үнэмлэхүй олонхийн саналаар өөрчилж болдог). Хуулийг хэд хэдэн аргаар өөрчилж болно. Жишээлбэл, шүүгчийн халдашгүй дархан байдлыг тогтоох (түр хугацааны дархан байдлыг бий болгох тухай ердийн хуулийг 2003 онд баталж гаргасан боловч Итали улсын Үндсэн хуулийн шүүх нэг жилийн дараа түүнийг хүчингүй болгосон)⁴ буюу мөрдөн байцаалт явуулах боломжийг хязгаарлах аргаар үүнийг хийнэ.

Итали улсад өршөөл үзүүлэх асуудал нь нийтийн анхаарлыг онцгой ихээр татдаг. Тус улсын парламент 2006 оны 5 дугаар сарын 2-ноос өмнө үйлдэгдсэн терроризмаас бусад гэмт хэрэгт ногдуулсан хорих ялын хугацааг тус бүр 3 жилээр богиносгосон байна.⁵ Өршөөлд мафийн гэмт хэрэг, хүүхдийн бэлгийн мөлжлөг, бэлгийн гэмт хэрэг, мөнгө угаах болон мөнгө хүүлэх гэмт хэргийг хамруулсан байна. Энэ өршөөлийн хуулийн зорилго нь бусад өршөөлийн нэгэн адил Италийн шоронгуудад байсан ялтны тоог цөөрүүлэхэд оршиж байв. Өнгөц харвал энэ хууль нь шүүхийн хараат бус байдалд харшлахгүй. Гэвч өршөөлд авлига болон санхүүгийн бусад гэмт хэрэг орох учир авлигачдад ногдуулах шийтгэлийн хэмжээ багасах нь мэдээж юм. Ингэснээр дээрх гэмт хэргүүдтэй үр дүнтэй тэмцэх шүүгчдийн ажиллагаанд бэрхшээл учруулсан юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Жерардо Коломбо нь Италийн Ром хотноо байрладаг Corte di Cassazione буюу Дээд Шүүхийн гишүүн юм. Урьд өмнө Милан хотын улсын яллагч/прокурорын орлогчийн алба хашиж байсан бөгөөд бусад нөхдийн хамт mani pulite (цэвэр гар) ажиллагаар илрүүлсэн хэргийг хянан шийдвэрлэхэд оролцож байжээ.
- ² La Repubblica (Итали) сонин, 2006 оны 7 дугаар сарын 27.
- ³ Corriere della Sera (Итали) сонин, 2006 оны 5 дугаар сарын 6.
- ⁴ Article 1 law 20.6.2003, n.140 гэсэн хуулийн заалтыг үндсэн хуулийн шүүхийн n. 24, 20.1.2004. тоот шийдвэрээр хүчингүй болгосон байна. Хуульд зааснаар дараахь 5 албан тушаалтанг мөрдөн байцаагдаж, шүүхээр яллагдахгүй дархан эрх эдэлдэг, үүнд: ерөнхийлөгч (гөрөөс урвах, Үндсэн хууль зөрчихөөс бусад хэрэгт), Сенатын спикер, Төлөөлөгчдийн Танхимын спикер, Ерөнхий сайд (өөрийн албан үүргийг гүйцэтгэж байхдаа үйлдсэнээс бусад гэмт хэрэг), Үндсэн хуулийн шүүхийн спикер. Энэ дархан эрх нь бүх гэмт хэрэгт хамаарна, тэр байтугай дээрх албан тушаалд томилогдохоосоо өмнө үйлдсэн гэмт хэрэгт хамаарах бөгөөд уг албан тушаалаас огцортол үргэлжилнэ.
- ⁵ Law 31.7. 2006 n. 241.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ба шүүхийн авлига

Geoffrey Robertson, QC¹

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь дэлхий даяар авлигатай тэмцэхэд маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хараат бус шүүгчийн оролцоо болон чөлөөт хэвлэлийн мониторинггүй бол авлигын эсрэг бүх хурал цуглаан, хууль тогтоомж болон хувийн ашиг сонирхлоо ил тод мэдүүлэх журмууд нь үр дүнтэй байж чадахгүй. Чөлөөт хэвлэл нь авлигыг илчилж, бусдын нөлөөнд орсон шүүгч нарыг шүүмжилснийхээ төлөө хариуцлагад татагдахаас хамгаалагдсан байх ёстой. Улам бүр ил тод болгохын төлөө тэмцэхэд шүүхийн систем болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хоорондын бие даасан харилцааг хөгжүүлэхэд дэндүү бага анхаарал тавьж байна. Ихэнхдээ хэвлэл мэдээллийн байгууллагын “амыг тагладаг” засгийн газрын бодлогыг баримталснаас болж, эсвэл хувийн шуналаасаа болж авлигад өртсөн шүүгчтэй улс орнуудад авлига газар авдаг нь тохиолдлын зүйл биш юм. Шүүхийн системийн зохисгүй ажиллагааны талаар үндэслэлтэй шүүмжлэл нийтлэхдээ “нийтийн эрх ашгийн” хамгаалалт байхгүй, эсвэл шүүгчийн хууль бус үйлдлийг илчилснийхээ төлөө шоронд орох эрсдэлтэй тулгардаг редактор болон сэтгүүлчид нь хэдийд ч олон нийтийн хяналт(watchdog)-ын үүргийг бүрэн гүйцэтгэж чадахгүй.

Олон улс оронд шүүхийн авлига нь тодорхой дархан эрхээр халхлагдсан шүүгч нарын мэргэжлийн, хаалттай хүрээнд бий болж, газар авдаг. Шүүхийг үл хүндэтгэсэн этгээдийг шийтгэх болон шүүхийн давуу эрхтэй холбоотой мэдээллийг нууцлах журмууд эдгээр улсад үйлчилж байна. Ялангуяа хуульч биш сэтгүүлчдийн хувьд авлигыг илрүүлэхэд хэцүү байдаг. Хээл хахуулийг өмгөөлөгчид, шүүхийн ажилтнууд болон цагдаагаар дамжуулан өгч авдаг бөгөөд тэдгээр нь уг мөнгөнөөс өөрийн хувийг хүртдэг байна. Хээл хахууль өгч байгаа

этгээд нь хэрэг маргаанд ялж, цагаадаж буюу батлан даалтанд гарсан тохиолдолд цаашид ямарч гомдол гаргадаггүй. Улс төрийн өмнө долигнуур шүүгчид нь давуу тал олж авах, албан тушаал дэвших буюу огцорсоныхоо дараа боломжийн албан тушаалд томилогдох хүсэлдээ автагдан төр, цагдаа буюу армийн эрх ашигт нийцсэн шийдвэр гаргадаг. Тэдгээр нь аливаа буруу шийдвэрийг хууль ёсны хөдлөшгүй үндэслэлтэй болгодог бөгөөд үүнд нийцүүлэн факт, нотлох баримтыг гуйвуулан тайлбарлаж чаддаг байна. Ийм оюун ухааны бусармаг байдлыг гагцхүү шүүн таслах ажиллагаанд оролцсон ба хууль бус шийдвэрийн бүдэг буюу хуурамч байдлыг тодорхойлох туршлагатай сэтгүүлчид, хуулийн мэргэжилтнүүд л илчилж чадна. Хэрэв тэднийг шүүх хуралд оруулахгүй буюу “шүүхийн талаар зохисгүй хэл яриа” гаргасны төлөө шоронд хийнэ гэж заналхийлбэл шүүхийн авлигыг илрүүлэх боломжгүй болно. Шүүхэд хэлэлцэгдэж байгаа хэргийн талаар хэтэрхий сүр дуулиантай зүйл нийтэлдэг гэж хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг ихэд шүүмжилдэг. Ялангуяа шударга боловч нийтэд ойлгомжгүй шийдвэр гаргасан шүүгч рүү хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд дайрч давшлах нь буруу юм. Иймд үүнээс сэргийлэхийн тулд бүх улсад сэтгүүлчиддээ эрх зүйн сайн мэдлэг боловсрол олгоход анхаарах нь чухал болж байна. Ийм сургалтын үр дүнд бий болох хамгийн чухал давуу тал бол эрх зүйн системийн дутагдлыг олж тодорхойлох, шүүн таслах ажиллагаанд оролцогчдын хувийн ашиг сонирхол буюу улс төрийн авлигын тохиолдол бүрийг илрүүлэх сэтгүүлчдийн чадварыг дээшлүүлэх явдал юм.

Авлигатай тэмцэхэд дан ганц сургалт хангалтгүй. Үүнээс гадна хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь хэлэлцэж буй хэргийн талаар мэдээлэл чөлөөтэй цуглуулах ба үүний үр дүнг чөлөөтэй нийтлэх боломжтой байх ёстой. АНУ бол ийм нөхцөл бүрдүүлсэн цөөн орны нэг юм, гэтэл ихэнхи оронд хэвлэл мэдээллийн байгууллага энэ эрх чөлөөг эдэлдэггүй юм. Тухайлбал, шүүхэд байгаа хавтаст хэргийн материалтай танилцах боломжгүй, шүүх хуралд оролцох төгс эрх байдаггүй бөгөөд шүүгчийн үзэмжээр буюу янз бүрийн шалтгаанаар шүүх хуралдааныг хаалттай явуулдаг. Жереми Бентамын хэлснээр нарны гэгээ бол хамгийн сайн ариутгагч, нийтэд нээлттэй шүүх бол авлигын эсрэг онц чухал хамгаалалт, мөн “Нийтэд нээлттэй байх нь хэрэг шүүж байгаа шүүгчийг нийтийн шүүлтүүр дор байлгаж байдаг юм” гэжээ.² Ихэнхи улс орон шүүгчийн нэр төрийг хамгаалсан тусгай хуультай байдаг, эдгээр хуулийг нэр төрөө хамгаалж байгаа шүүгч нар өөрсдөө хэрэгжүүлдэг байна. Харамсалтай нь Европын Хүний Эрхийн Конвенцид чөлөөтэй үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх үйлчлэхгүй байх тусгай нөхцлийг заасан байна, тухайлбал “шүүхийн байгууллагын нэр төр болон хараат бус байдлыг хангахад шаардлагатай .. хууль боловсруулах”-ыг чухалчилсан байна. Шүүгч хараат бус байх нь чухал, гэвч авлигад автагдсан буюу улс төрийн дарамтад орсон гэж үзэх үндэслэлтэй шүүгчийн “эрх мэдлийг” шүүмжилсэн хүнийг нухчин дарах боломж нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөтэй хэрхэн зохицох вэ? Үүнээс гадна гүтгэлгээс хамгаалах хуулиуд байдаг бөгөөд өндөр нөлөө бүхий хүмүүсийг, жишээлбэл шүүгч нарыг хамаагүй шүүмжилвэл эдгээр хуулийн дагуу сэтгүүлчдэд хүнд ял шийтгэл ногдуулдаг байна. Гэтэл уг ял шийтгэлийг шүүгч нар өөрсдөө ногдуулдаг юм.

Эдгээр хуулийг өөрчлөхөөс нааш авлигыг илчлэхэд хэвлэл мэдээллийн байгууллага дорвитой зүйл хийж чадахгүй. Үүнд “нийтэд нээлттэй шударга ёсны зарчим”-ыг бүх улс орон хүлээн зөвшөөрч, мөн шүүхийн ба улс төрийн завхралыг шүүмжилсэн зүйл нийтэлсэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад үйлчлэх “нийтийн эрх ашгийн хамгаалалт”-ыг бий болгох шаардлагатай байна.

Ерөнхийдөө авлигын хэргийг гагцхүү зоригтой өмгөөлөгч болон сэтгүүлчдийн түншлэлийн үр дүнд илчилж болдог байна. Шударга өмгөөлөгч, жишээлбэл бие даасан Бар нийгэмлэгийн гишүүн нь мэргэжлийн бус хүн олж харахгүй тийм зөрчилтэй үйл ажиллагааны талаар сэтгүүлчдэд дохио өгч анхааруулдаг байна. Ингэсний дараа сэтгүүлчид, редакторууд нь нотолгоо олохын тулд сэтгэлээ зориулан тууштай ажиллах шаардлагатай болдог. Тухайлбал мэдээллийн эх сурвалжийг өргөтгөх, цагдаа буюу шүүхийн ажилтнуудаас дотоод мэдээлэл гаргаж өгөхийг зоригжуулах, ингэхдээ эх сурвалжийг хатуу нууцын баталгаануудыг гаргаж өгдөг байна. Мэдээллийг нийтлэхийн тулд байнга бэрхшээлтэй тулгардаг бөгөөд гадаадын сонин, төрийн бус байгууллага буюу интернет рүү гарах гарцтай байх шаардлагатай юм. Ингэж байж л төр засаг болон түүний авлигатай тэмцэх байгууллага нь олон нийтийн шахалтанд орж ямар нэг шалгалт хийдэг байна.

Энэ үйл явцын хамгийн шилдэг жишээ бол Малайзийн хэсэг шүүгчид хэд хэдэн иргэний хэргийг шийдвэрлэхэд гаргасан зохисгүй зан үйлдлийг нийтэд мэдээлсэн ажиллагаа юм.³ Бусдыг гүтгэж нэр хүндэд халдсан хэргээр олон сэтгүүлч, өмгөөлөгчид (үүний дотор шүүгчийн болон өмгөөлөгчдийн хараат бус байдлын асуудлаархи НҮБ-ын тусгай илтгэгч асан Парам Кумарасвами) удаа дараа хариуцлагад татагдаж, үүнээс нэг хэргийг зохицуулахын тулд хэдэн сая ам. долларын хохирол төлсөн байна. Гэтэл энэ байдал энэ чигээрээ үргэлжилсэнгүй, сэтгүүлчийг хамгаалсан нийтлэл “Wall Street Journal” сонинд гарч хээл хахууль өгсөн хэргийн эргэлзээгүй нотлох баримтыг нийтэлсний дагуу Малайзийн Бар буюу мэргэжлийн нийгэмлэг асуудлыг олон нийтийн хүртээл болгосон байна.⁴

Энэ дуулиант явдал нь авлигыг мөрдөн илрүүлж, олон нийтэд мэдээлэхэд сэтгүүлч болон нийтлэгчдэд ямар бэрхшээл учирдаг болохыг харуулсан тод жишээ юм. Гадаадын нийтлэгчид энэ бэрхшээлийг туулдаг. Мэдээллийн кампанит ажлын үр дүнд авлига бол мэдрэгдэж байгаагаасаа илүү өргөн хүрээнд тархсан юм байна гэдгийг олон нийт ухамсарласан байна. Ийм байдал Кени улсад гарсан юм. Даниел Арап Мои Ерөнхийлөгчийн засаглалын үед шүүхэд өргөн дэлгэрсэн авлигыг үндэслэлтэй шүүмжилснийхээ төлөө Кенийн олон зоригтой өмгөөлөгчид болон сэтгүүлчид олон жилийн туршид яллагдан шийтгэгдэж байсан байна. Ийм шударга бус ял шийтгэл ногдуулах эрх зүйн үндэслэл нь тус улсын эрүүгийн хуульд заасан бусдыг гутаан доромжлох, төрийн эсрэг бусдыг уриалах, шүүхийг үл хүндэтгэх гэмт хэргийн тухай заалтууд байсан юм.

Иймд 21-р зуунд төр засгийн байгууллага, үүний дотор шүүхийн системд байгаа авлигыг илчлэх зорилгоор хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг бид яаж эрх чөлөөтэй болгох вэ?

Шинэ үеийн түүхийн нэг ололттой шинж тэмдэг бол тоталитар дэглэмтэй улсын тоо цөөрсөн явдал юм, дэлхийн ихэнх улс (Ойрх дорнодын улсуудаас бусад) их бага хэмжээгээр ардчилсан ёсыг дэлгэрүүлсэн байна. Сүүлийн үеийн мэдээгээр 154 улс НҮБ-ын *Иргэний болон Улс Төрийн Эрхийн тухай Олон Улсын Пакт*-ын 19-р зүйлийг хүлээн зөвшөөрч гарын үсэг зурсан бөгөөд энэ заалт нь НҮБ-ын *Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын* 19 дүгээр зүйлд заасан шаардлагатай нийцэж байгаа юм:

“Хүн бүр өөрийн үзэл бодолтой байх, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэхүү эрхэнд үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрх чөлөө, үзэл санаа, мэдээллийг улсын хилийн заагаар үл хязгаарлан аливаа арга замаар эрж сурвалжлах, хүлээж авах, түгээн дэлгэрүүлэх эрх чөлөө багтана.”

Үүнийг үндэслэн олон улсын эрх зүйд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг дээдэлж, түүнийг гагцхүү онцгой үндэслэлээр, жишээлбэл үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс тодорхой нөхцөл байдалд хязгаарлаж болно. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь хүний үндсэн эрх бөгөөд түүнийг иргэн ба иргэн бус этгээд баталгаатай эдлэх ёстой, тэдгээрийн санаа бодол бусдыг цочроосон буюу сонирхолгүй байсан ч энэ эрх чөлөөг хүндэтгэнэ. Мэдээж зарим нэг хязгаарлалт байх нь ойлгомжтой. Үг хэлэх эрх чөлөөний зарчмын үндэс суурь нь нийтийн эрх ашиг юм. Иймд нийтийн эрх ашгийн үүднээс шүүх хурлыг шударгаар явуулах нөхцөл бүрдүүлэх буюу хувь хүний нууцыг хамгаалж, халдашгүй байдлыг нь хангах шаардлагатай бол үг хэлэх эрх чөлөөг хязгаарлаж болно. Гэхдээ ийм хязгаарлалтыг маш нарийн ба анхааралтай тодорхойлж томъёолох ёстой.

Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх нь улс төрийн болон бизнесийн бүлэглэлүүдийг хүндрэлтэй байдалд оруулдаг. Ийм учраас хууль тогтоох үйл явц ийм бүлэглэлүүдийн хяналт буюу нөлөөнд байдаг улс орнуудад энэ эрхийг хэрэгжүүлэх явдлыг тодорхой хэмжээгээр эсэргүүцдэг байна. Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хавчин зайлуулахад хэрэглэдэг эрх зүйн хэм хэмжээ, хэрэгсэл нь урт удаан түүхтэй юм. Английн шүүгч нарын бий болгож хөгжүүлж ирсэн нийтлэг эрх зүй (Common law) нь Хамтын Нийгэмлэг (Commonwealth)-ийн 57 улсын үндэсний эрх зүйн системийн үндэс болдог. Авлигын хэрэгт холбож, хэн нэгнийг буруутгасан хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг хариуцлагад татаж түүнээс их хэмжээний мөнгө нэхэмжлэх боломж нийтлэг эрх зүйн тогтолцоонд байдаг. Бусдыг буруушаасан аливаа нийтлэл нь бусдыг “гүтгэн доромжилсон” зүйл гэж тооцогддог бөгөөд хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь нийтэлсэн зүйлийнхээ үнэн зөвийг нотлох хэцүү даалгавартай тулгардаг. Зарим тохиолдолд үүнийг нотлох боломжгүй байдаг, учир нь мэдээллийн эх сурвалж нь хариуцлагад унахаас айсны улмаас албан ёсоор гэрчийн мэдүүлэг өгдөггүй байна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага шүүгчийг шүүмжлэх үйлдлийг “шүүхийг дуулиант хэрэгт холбож гутаах” (Шотландад үүнийг “шүүгч нарыг хэл аманд оруулах” гэдэг) гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн гэж үзэж, гэм буруутай этгээдийг хоёр жилийн хугацаагаар хорьж болох талтай. Англид энэ төрлийн үйлдлийг эртнээс гэмт хэрэгт тооцохоо больжээ, гэтэл Африк болон Ази дахь Хамтын Нийгэмлэгийн олон улсад шүүгчийг

шүүмжилсэн этгээдийг шоронд суулгахад энэ хэм хэмжээг байнга хэрэглэж байна. (Шүүгч нар төр засгийнхаа бодлогод нийцүүлж үйл ажиллагаагаа явуулдаг, гэтэл төр засаг нь улс төрийн үүднээс ихээхэн шүүмжлэгддэг учир шүүхүүд давхар шүүмжлэгддэг). Үүнтэй адилаар төр засаг/шүүхийн эсрэг бусдыг уриалах, шүүхийг доромжлох, гүтгэх зэрэг *Түгээмэл Тунхаглал*-ын 19 дүгээр зүйлд харшлах, гэмт хэрэгт Их Британид шийтгэгдэж буй хүний тоо маш цөөн байдаг. Гэтэл Их Британийн колони байсан улсуудад шүүмжлэгчдийг шоронд суулгах буюу “доош нь буулгах”-д эдгээр зүйл ангийг тогтмол хэрэглэж байна. Их Британийн Нэгдсэн Вант Улсын Засгийн газар эдгээр хоцрогдсон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хүчингүй болгохыг үйл явцыг өөрөө манлайлахгүй байгаа нь буруу юм.

Эх газрын эрх зүйн системийн орнуудын хууль ч энэ асуудлыг мөн хангалттай зохицуулж чадахгүй байна. Наполеоны Кодекс буюу дүрэм нь “Гүтгэлэг, доромжлолоос хамгаалах хууль”-ийг Европын ихэнх орнуудад тухайн үед нэвтрүүлж, тэдгээр нь Европын улс орнуудын, мөн Франц, Испани, Португал болон Бельгийн колони байсан улс орнуудын хууль тогтоомжид хэвээр үлдсэн байна. Үүнээс болж ямарч түвшний албан тушаалтан (улс төрч, төрийн өндөр албан тушаалтан, цагдаа болон доод шатны захиргааны ажилтан)-г шүүмжлэх нь гэмт хэрэгт тооцогддог. Латин Америкт ийм хуулийг *desacato* буюу Төрийн албанд хүндэтгэл үзүүлэх тухай хууль гэж нэрлэдэг. Төрийн албан хаагчийг хээл хахууль авсан гэж буруутгаж, гутаах тохиолдолд шүүмжлэгчийг шоронд хорих боломжтой. Энэ төрлийн хууль үндэсний хууль тогтоомжид маш сайн сууж өгсөн учраас Европын Хүний Эрхийн Шүүх хүртэл тэдгээрийг үгүйсгэж, хүчингүй болгож чадаагүй байна. Энэ шүүх өөрийн шийдвэртээ “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний баталгаа нь сэтгүүлчдийг шоронд хийхээс хамгаалахад оршдог” гэж заасан байна. Гэвч ийм заалт байсаар байхад авлигыг илчлэхийг хүссэн хүнийг хуулиар гэмт хэрэгтэн гэж тооцож, түүнд торгууль ногдуулах явдал хэвээр байна.

Өнөөгийн ихэнх ардчилсан орнуудад авлигад автагдсан улс төрчид, албан тушаалтнууд болон бизнесменүүд иргэний болон эрүүгийн хуулийн аль алиныг ашиглаж, өөрсдийн шүүмжлэгчдийн “амыг таглаж” чадаж байна. Шүүгч нарын хувьд шүүхийг үл хүндэтгэсэн хэргээр шүүмжлэгчийг хариуцлагад татах онцгой эрхтэй байдаг бөгөөд тэдгээр нь төр засаг болон түүний холбоотны эрх ашигт нийцсэн шударга бус шийдвэрийг хаацайлах үүднээс хуулийг буруу тайлбарлах буюу нотлох баримтыг гуйвуулах боломж олгодог. Иймд хэвлэлийн эрх чөлөөний төлөө тэмцэл нь үндсэндээ дээрх хуулиудыг хүчингүй болгох, эсвэл олон нийт мэдээлэл авах эрхийг илүү баталгаатай болгож эдгээр хуулийг шинэчлэхийн төлөө тэмцэл юм. Сүүлийн жилүүдэд энэ хүрээнд ихээхэн амжилтанд хүрсэн байна, үүний жишээг дараахь хэргээс харж болно:

- *Goodwin v Их Британийн Нэгдсэн Вант Улс* (1996). Энэ хэрэгт гаргасан шийдвэртээ Европын Шүүх нь мэдээллийн эрх чөлөөний эрх гэдэгт сэтгүүлчид мэдээллийнхээ эх сурвалжийг хамгаалах боломжтой байх ёстой гэсэн агуулга давхар агуулагддаг гэж заасан байна. Эс тэгвэл чөлөөтэй

олдох мэдээлэл үгүй болж, мэдээлэл эх сурвалжгүй болох аюултай гэжээ. Шүүхийн энэ заалт нь мэдээлэл цуглуулах үйл ажиллагааг хамгаалахад их ач холбогдолтой. Шүүхийн авлигыг илрүүлэхэд тусалсан хүн буюу цагдаа, шүүх буюу өмгөөлөгчдийн доторх мэдээллийн эх сурвалж нь дотоод мэдээллийг тараасныхаа төлөө хүнд дарамтанд ордог. Тухайлбал, мэдээлэгчийг ажлаас халах, эрхийг нь хясан боогдуулах, түүний талаар шүүхэд гомдол гаргах, тэр байтугай амь насыг нь хохироож ч мэднэ. Мэдээлэгчийн өгсөн дотоод мэдээлэл нь шүүхэд чухал нотлох баримт болдог учир авлигад өртсөн төр засгийн болон бизнесийн байгууллагууд нь тэдгээрийг хурдан тогтоож, амыг нь таглахыг хичээдэг байна.

- *Claude Reyes v Чили улс* (2006). Интер-Америкийн Шүүх шийдвэрлэхдээ: “Мэдээлэл олж авах ба олгох эрх нь төрийн мэдэлд байгаа мэдээлэлд нэвтрэх эрх болон хуульд тусгайлан хориглосноос бусад тохиолдолд мэдээлэл олгож байх төрийн үүргийг нөхцөлдүүлнэ.” гэж шийдвэрлэжээ. Ардчилал хөгжсөн ихэнх орнууд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжтой байдаг. Учир нь үүнийг ардчилсан соёлын нэг хэсэг гэж үздэг. Мөн энэ хууль тогтоомж нь төрийг удирдахад оролцох эрхийг тунхагласан *Түгээмэл Тунхаглал*-ын 21 дүгээр зүйлд үндэслэдэг юм. Гэвч ихэнх хөгжиж буй улсад ийм нээлттэй байдлыг бий болгоход анхаарал тавьдаггүй бөгөөд энэ хүрээнд онцгой дэвшил гаргахгүй байна. Уг нь ийм шинэчлэл хийвэл шүүгч нарын зохисгүй үйлдлийн талаарх гомдол зэмлэлийг шалгахын тулд шүүхийн албаны мэдээлэлтэй танилцах боломж гарах бөгөөд энэ нь шүүхийн авлигатай тэмцэхэд ихээхэн ач холбогдолтой юм.
- *Jameel v Wall Street Journal* (2006). Энэ хэрэгт Их Британийн Лордуудын Танхим (тус улсын Дээд Шүүхийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд Хамтын Нийгэмлэгийн улсуудын шүүхүүдэд ихээхэн нөлөөтэй) шийдвэрлэхдээ: “Бусдыг гүтгэн доромжлох хэргийг шүүхэд авч хэлэлцэхэд нийтийн эрх ашгийн хамгаалалт үйлчлэх ёстой” гэжээ. Тухайлбал, “Сэтгүүлчид бусдыг авлигад буруутгасан мэдээллээ нийтлэх үед уг мэдээлэл үнэн зөв гэсэн итгэлтэй байж, үүнийгээ баталгаажуулах бүхий л арга хэмжээг авсан байгаа бол уг мэдээллийг олон нийтэд мэдээлж болно” гэж заажээ. Энэ чухал шийдвэрийг Хамтын Нийгэмлэгийн бусад улс ямар хэмжээнд хүлээн зөвшөөрч байгааг авч үзэх хэрэгтэй. Сингапурын шүүх нь тус улсын удирдлагуудын “нэр төрд халдсан” хэрэгт нийтийн эрх ашгийн хамгаалалт үйлчилнэ гэдгийг ердөөсөө хүлээн зөвшөөрдөггүй байна. Австрали улсын Дээд шүүх нь зөвхөн улс төрчдөд холбоотой асуудлаарх хэргүүдэд ийм нийтийн эрх ашгийн хамгаалалт нэвтрүүлэх бэлтгэлийг хангаж байна, үүнд бизнесийн байгууллагын авлигын асуудал багтахгүй юм.

Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглал-ын 19 дүгээр зүйл болон түүнтэй холбоотой хүний эрхийн бусад гэрээ, конвенци нь төр засгийн болон бизнесийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаар шаардлагатай мэдээлэл авахад үйлчлэх

хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эрх чөлөөг хангахад ихээхэн ач холбогдолтой болж байна. Мэдээллийг ил тод, нээлттэй болгох талаар төр засгийн байгууллагуудад үүрэг өгөх; төрийн болон бизнесийн байгууллагын дотоод мэдээллийг хөдөлмөрийнхөө гэрээг зөрчиж санаатайгаар нийтэд гаргаж тавьсан мэдээлэгчдийг хамгаалах; сэтгүүлчид мэдээллийнхээ эх сурвалжийг нууж хамгаалах боломжийг бүрдүүлэхэд эдгээр гэрээ, конвенцийг ашиглаж байна. Өнөө үед мэдээлэл хүргэх нийтлэг хэрэгсэл болоод байгаа интернетийг хамгаалах нь онцгой чухал болж байна, учир нь авлигын тухай мэдээ, мэдээллийг эхний ээлжинд интернетийн веб-хуудсанд тавьдаг практик дэлгэрээд байна. Ийм учраас *Gutnick v Wall Street Journal* (2002) хэрэгт Австрали улсын Дээд шүүхийн гаргасан шийдвэрт “Интернетээр гарсан гүтгэлгийн материалыг татан авч болж байгаа газар бүрийн шүүхэд уг гүтгэлэг хийсэн этгээдийн эсрэг гомдол гаргаж болно” гэж заасан нь нэхэмжлэгч өөрт хамгийн ашигтай хууль тогтоомжтой муж улсад энэхүү гомдлоо гаргах боломжийг олгодог. Австралид интернет ийнхүү их эгзэгтэй байдалд орсон нь харамсалтай юм. Дэлхийн олон оронд интернетийг эрүүгийн хуулиар бүрэн хориглох (Бирма, Хойд Солонгос, Ирак, Ливи болон Сири улс) буюу интернетийн үйлчилгээ үзүүлэх цорын ганц байгууллагаа хянах (жишээ нь Саудын Араб улсад интернет мэдээллийн бүх урсгал нэг яамаар дамждаг бөгөөд “Исламын үнэт зүйлд харшлах мэдээллийг” агуулсан сайтуудад нэвтрэхийг энэ яам хориглодог байна) замаар интернетэд орох боломжийг хязгаарлаж байна. Үүнтэй төстэй “гал хэрэмийг” БНХАУ-д байгуулж ашиглаж иржээ. Энэ систем нь албан ёсны мэдээ нийлүүлэгчээс гадуур орж ирсэн бүх мэдээллийн урсгалыг зогсоохоос гадна “албаны нууц” (өөрөөр хэлбэл төрийн дэглэмийг шүүмжилсэн зүйл)-ыг гадаад руу и-мэйлээр илгээх боломжгүй болгодог байна.

Үндэсний хууль тогтоомжид шүүхийн үйл ажиллагааг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэх асуудлыг зохицуулахдаа нийтэд нээлттэй, шударга ёсны зарчмыг дээдлэх ёстой. Үүнд “Шударга ёсыг хэрхэн тогтоож байгааг харж болдоггүй юм бол шударга ёс хэдийд ч тогтохгүй” гэдгийг ямагт анхаарах хэрэгтэй. Үүнээс гадна шүүхийн хавтаст хэргийн материал ил тод байх ёстой, өөрөөр хэлбэл бүх мэдүүлэг болон нотлох баримт нийтэд нээлттэй байж түүнийг шалгах боломжтой байлгах хэрэгтэй. Шүүхийн дарга нар шүүхийн үйл ажиллагааны талаар жилийн тайлан тогтмол танилцуулах үүрэг хүлээх ёстой бөгөөд радио, телевиз нь шүүхийн үйл ажиллагааны тухай илүү чөлөөтэй мэдээлэх ёстой. Зарим улсад шүүгчийн цалингийн хэмжээ бага байдгаас хамааран авлига газар авч шүүхийн авлигын тогтолцоо бий болсон байдаг. Үүний түвшинг шинжлэн тогтооход Олон Улсын Бар нийгэмлэг оролцож, энэ үйл ажиллагааг манлайлах боломжтой юм.

Хэрэв хэвлэл мэдээллийн байгууллагаар шүүхийн тогтолцоонд нийтийн хяналт тавих (watchdog) үүргийг гүйцэтгүүлэх гэж байгаа бол үндэсний хууль тогтоомж нь нийтийн эрх ашгийн манаанд зогсож буй сэтгүүл зүйн зориг санаачилгыг мохоохгүй байх ёстой. Олон оронд сэтгүүлчдийн зориг санаачилгыг мохоож үгүйсгэсэн хууль тогтоомж, шийтгэлүүд байдаг. Жишээлбэл:

- **Сэтгүүлчдэд хорих ял ногдуулахаар заасан хуулиуд**

Ардчилал хөгжсөн дэвшилттэй орнуудад хүнийг бичсэн буюу нийтэлсэн зүйлийнх нь төлөө шоронд суулгах ял оноох явдлыг хориод удаж байна. Гэвч олон орны үндэсний эрх зүйн системд төр засгийн эсрэг бусдыг турхирах, доромжлох, шүүхийг үл хүндэтгэх, гүтгэх болон “хуурамч мэдээлэл тараах” хэрэгт бүруутай этгээдийг шоронд хорих ялтай бөгөөд, заримдаа үнэхээр хорьж шийтгэдэг. “Шүүхийг дуулиант хэрэгт холбох” г.м. шүүгчийг шүүмжилснээс болж үүсдэг гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хуульчлах нь онцгой аюултай гэдгийг мэдсээр байж шүүхийн авлигыг илрүүлсэн аливаа этгээдийг шоронд хийж болох хуулийг баталсан байдаг (эдгээр хуульд үнэнийг тогтоох буюу нийтийн эрх ашгийг хамгаалах гэсэн заалт байдаггүй). Саяхан Малайзид *Far Eastern Economic Review* сонинд бичсэн зүйлийнх нь төлөө Канадын сэтгүүлч Мюррей Хибертыг 3 сарын хугацаагаар хорьж шийтгэжээ. Энэ сэтгүүлч нь шүүгчийн эхнэрийн хувийн нэхэмжлэлтэй хэргийг Малайзийн шүүх ээлж дарааллыг үл харгалзан түргэн шийдвэрлэснийг шүүмжилсэн байна. Хэвлэлийн эрх чөлөөний эсрэг эрүүгийн шийтгэлүүд нь өнөө үед хэрэгцээгүй болсон бөгөөд *Түгээмэл Тунхаглал*-ын 19 дүгээр зүйлтэй зөрчилдөж байна. Иймд тэдгээрийг хүчингүй болгох буюу хэрэглэхгүй байх нь зүйтэй.

- **Их хэмжээний торгууль ногдуулах буюу их хэмжээний хохирол нөхөн төлүүлэх**

Олон улсын орны хууль тогтоомжид бусдыг гүтгэн доромжилсон хэрэгт учирсан хохирлын хэмжээг тодорхойлоход хамгийн дээд хэмжээгээр тогтоодог хандлага ажиглагдаж байдаг, өөрөөр хэлбэл түүнийг шүүгч буюу шүүх өөрийн үзэмжээр тогтоодог байна. Үүнээс үүдэн үйл ажиллагаандаа гаргасан жирийн нэг алдааг нь далимдуулан сэтгүүлч буюу хэвлэх компанийг дампууруулж болдог байна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ажлын нэг онцлогоос хамаарч их, бага ямар нэг алдаа гарах нь байж болох зүйл юм. Иймд тэдгээрийг засч залруулах буюу хохирлыг арилгах боловсронгуй аргуудыг хэрэглэх нь сэтгүүлчдийн зүрхийг үхүүлэхгүй байх сайн талтай юм. Европын Шүүх нь гүтгэлгийн хэргүүдэд учирсан хохирлыг арилгах хэмжээ нь “даруухан” байх ёстой гэжээ. Гэвч энэ нь авлигад “үндэсгүй” гүтгэгдсэнийхээ төлөө сая саяар нь мөнгө олох боломжтойг мэддэг луйварчин-бизнесмен болон зальхай улс төрчидтэй газарт ямар ч нөлөө үзүүлж чадахгүй байна.

- **Хэвлэн нийтлэх ажиллагаанд тусгай зөвшөөрөл олгох буюу хязгаарлалт тогтоох**

Энэ бол төрийн зүгээс хяналт тавих (цензурын) хамгийн нийтлэг арга юм. Зарим нөхцөлд тусгай зөвшөөрөл олгох ажиллагаа хийгддэг, жишээлбэл, радио, телевизийн нэвтрүүлгийн чөлөөт долгион хүрэлцээ муутай газар тусгай зөвшөөрөл олгоно. Гэхдээ тусгай зөвшөөрлийг шударга

ба үндэслэл бүхий журмын дагуу олгох шаардлагатай бөгөөд түүнийг албан тушаалтнуудыг шүүмжилсэн этгээдийн дуу хоолойг хаах буюу төр засаг эфирийн сувгуудад монополь тогтооход ашиглаж болохгүй. Нийтлэг эрх зүйн системтэй орнуудад “урьдчилсан мэдэгдэл” өгөх замаар хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын амыг эртнээс таглах элдэв боломж байдаг юм. Энэ “урьдчилсан мэдэгдэл” хүлээн авсан этгээд хэдийгээр үнэн зөв болон чухал зүйлийг мэдэж нийтлэмээр байсан ч уг мэдэгдэлд заасан зүйлийг зөрчих тохиолдолд шоронд орох аюул нүүрлэх болно.

- **Тохиромжтой хууль тогтоомж буюу шүүхийг сонгох**

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль дэлхийн олон улс оронд байдгийн нэг муу үр дагавар бол чинээлэг, нөлөө бүхий этгээд олон улсын хэмжээнд борлогддог сонин, ном, сэтгүүл, түүнчлэн хиймэл дагуулын телевизийн редакци болон интернетийн талаар шүүхэд гомдол гаргахдаа өөрт хамгийн ашигтайгаар үйлчлэх хууль болон шүүхтэй газрыг шилж сонгох бололцоотой юм. Ийм учраас хэвлэлийн эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрдөггүй улс орны хууль болон шүүхийг сонгон авах эрхийг хязгаарлах шаардлагатай байна, эс тэгвэл глобалчлагдсан ертөнцөд бий болж байгаа шинэ төрлийн бизнесмен болон үндэстэн дамнасан корпорациуд нь ертөнцийн янз бүрийн өнцөг буланд өөр өөр ёс суртахуунтай аашилж, өөр өөр нэр хүнд олж авах болно. Ийм зарчимгүй байдлыг яасан ч хүлээн зөвшөөрч болохгүй юм.

- **Үндэстэн дамнасан корпорациуд**

Дэлхийн хамгийн баян бизнесийн нэгжүүдийн талаас дээш хувь нь төр улсууд биш, харин үндэстэн дамнасан корпорациуд байдаг юм. Эдгээр корпорацийн нэр төрд үндэсгүйгээр халдсан гэж тэдгээрийн гомдлоор үүсгэсэн хэрэгт хэн ч амархан ялж чадахгүй бөгөөд шүүхийн дийлдэшгүй зардалтай тулгарна. Үүний тод жишээ бол Лондон хотод хоёр хариуцагчид холбогдуулж *McDonald's Corporation*-ы гомдлоор хянан шийдвэрлэсэн хэрэг юм. Хариуцагчид нь тус корпорацийг хямд хөдөлмөрийн хүч хэрэглэж бусдыг мөлждөг хэмээн буруутгаж гомдол гаргасан байна. Европын Шүүх нь хариуцагч нарт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх боломжийг үгүйсгэж байгаа хууль тогтоомж нь алдаа дутагдалтай юм гэж дүгнэжээ. Үүнээс гадна ийм төрлийн хэргүүдэд том компаниудын нэхэмжлэлийг авч хэлэлцэхгүй байх нь хариуцагчийн хязгаарлагдмал боломжийн асуудлыг шийдвэрлэх бодит гарц байж болохыг зөвлөжээ. Хэд хэдэн дэвшилтэт үндэстэн энэ зөвлөмжтэй нийцсэн тодорхой алхам хийсэн байна. 2006 онд Австрали улс нь 10-аас дээш тооны ажилтантай корпораци өөрийнх нь нэр төрд үндэслэлгүйгээр халдсан хэргээр шүүхэд гомдол гаргах эрхийг хүчингүй болгосон байна. Энэ дэвшилтэт хандлагыг дэлхий даяар дэмжих хэрэгтэй байна.

Авлигыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслэлээр илчлэх яагаад онц ач холбогдолтой байдаг вэ гэвэл олон улсад (магадгүй ихэнх нь) шүүх буюу авлигатай тэмцэх

байгууллага авлигын хэргийг өөрийн санаачилгаар ховорхон илчилдэгт оршино. Үүнээс болж авлигын бодит түвшинг тодорхойлох боломжгүй болдог. Жишээ нь Транспэрэнси Интернэшнлийнн Хээл хахууль Төлөгчдийн Индексийн 2002 оны судалгаагаар Австрали улсад компаниуд бизнесээ амжилттай явуулахын тулд хээл хахууль өгөх хамгийн бага магадлалтай улс гэж үнэлэгдсэн юм. Энэ өндөр үнэлгээг гаргаж байх үед Австралийн Буудайны Зөвлөл нь “газрын тосыг хүнсээр арилжих” дуулиант хэрэгт холбогдож, Саддам Хүссейнд нийт 225 сая хүртэл ам. долларын хээл хахууль удаа дараа өгч байжээ.⁵ Энэ үед Австралийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд энэ зөрчлийн тухай илчилж дэлгэх гэтэл тодорхой дарамт шахалттай тулгарч байжээ. Учир нь Австралид бизнесийн авлигыг илчлэхэд нийтийн эрх ашгийн хамгаалалт үйлчилдэггүй бөгөөд ийм хууль үйлчилж байгаа нөхцөлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд бусдыг гүтгэсэн хэрэгт холбогдож хариуцлагад унах болзошгүй байсан юм.

Шүүхийн болон эрх зүйн шинэчлэлийг дэмжих буй хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь улс бүрт өөр өөр бөгөөд нэгтгэн дүгнэхийг оролдвол энэ дэмжлэг жигд бус ба санасан хэмжээнээс доогуур байх болно. Эрх зүйн шинэчлэлийн зорилго нь хоёрдмол шинжтэй байдаг: *нэг талаас* хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд нь дэвшилттэй эрх зүйн системтэй байхын ач холбогдлыг ойлгох ба олон нийтэд тайлбарлах чадварыг хэвлэл мэдээллийн бүх ажилтнуудад эзэмшүүлэх шаардлагатай; *нөгөө талаас* парламент болон шүүх нь хэдийгээр санаанд нийцэхгүй (заримдаа алдаатай) дүгнэлт гаргадаг ч гэсэн авлигыг эрэн сурвалжлах ба илчлэх эрх чөлөөг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд олгох нь чухал байна. Гарч болзошгүй алдаанаас болгоомжилж, авлигыг илчлэх буюу арилгахад чиглэсэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын чадавхийг дээшлүүлэх боломжийг олгохгүй байж болохгүй.

Хээл хахуультай холбоотой шүүхийн авлигын хэргийг эрэн сурвалжлахад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд их бэрхшээлтэй байдаг ба, харин улс төрийн дарамтанд орсон шүүх нь авлигад холбогдсон бол авлигыг илрүүлэх, эрэн сурвалжлах нь бүр их бэрхшээлтэй болдогийг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй юм. Эдгээр бэрхшээлийг даван туулахын тулд хууль, эрх зүйн тогтолцоог сайн мэддэг сэтгүүлч сурвалжлагчид, мөн заналхийлэл, торгууль ба хорих ялаас эмээж шантардаггүй редакторууд болон сонины эздийг бий болгох хэрэгтэй байна. Үүнээс гадна хэвлэл мэдээллийн ажилтнууд зөвхөн шүүхийн үйл ажиллагааг мэдээлэх чадвар эзэмшээд зогсохгүй эрх зүйн асуудлыг олон нийтэд иж бүрэн таниулах чадвартай болох ёстой. Хамгийн чухал зүйл бол хууль дээдлэх ёсыг хээл хахуульд автагдсан хуульчдыг дээдлэх ёсоор сольж, шүүгчийн зарчмаасаа урвасан шүүгчдийн эсрэг (карьеруа эрсдэлд орохоос айхгүй) үгээ зоригтой хэлэх буюу наад зах нь мэдээлэл хүргэх зоригтой сэтгүүлчид болон өмгөөлөгчдийн хооронд “тууштай шударга, зарчимч байх түншлэл” тогтоох явдал юм.

Ишлэлийн тайлбар

¹ Хатан хааны хууль цаазны жинхэнэ зөвлөх Жефри Робертсон нь Их Британи болон Хамтын Нийгэмлэгийн шүүхэд үндсэн хуулийн, эрүүгийн болон хэвлэл мэдээллийн

- эрх чөлөөний хуулийн дагуу шийдвэрлэсэн олон алдартай хэргүүдэд зөвлөхөөр оролцож байсан. Ж.Робертсон нь Их Британийн Лондон хот дахь *Doughty Street Chambers* (танхим)-ын үүсгэн байгуулагч бөгөөд тэргүүн нь юм.
- ² The Works of Jeremy Bentham, published under the superintendence of his executor, John Bowring (Edinburgh: Tait, 1843) vol. 4.
 - ³ Жишээ нь Asia Times (БНХАУ) сонин, 1999 оны 6 дугаар сарын 9, үзнэ үү.
 - ⁴ Хариуцагч болох *Wall Street Journal*-ын сэтгүүлч нь нэхэмжлэгчийн хуулийн зөвлөх нь олон тооны шүүгч, үүний дотор шүүхийн даргатай их ойр дотно харилцаа холбоо тогтоосон гэдгийг буруушаасан байна. Үүнийг харуулахын тулд уг хуулийн зөвлөх болон шүүхийн даргын хамт амралтаа өнгөрөөж байгаа зургийг интернетэд тавьсан байна. Жишээ нь үүнийг www.hrsolidarity.net/mainfile.php/1999vol09no12/1960/ веб-хуудаснаас үзэж болно.
 - ⁵ Австралийн Холбооны улсын Дээд шүүх нь өөрийн шийдвэрт “Австралийн Буудайн Зөвлөл нь энэ хэлцлийг анхнаас нь санаатайгаар шударга бус аргаар хийхээр бэлтгэж тээвэрлэлтийн зардлын шинж ба зорилгыг будлиантуулж, НҮБ-ыг хуурч мэхлэхийг зорьсон байна.” гэжээ. Энэ талаар www.ag.gov.au/agd/WWW/unoilforfoodinquiry.nsf/Page/Report веб-хуудсанд байгаа ‘Report of the Inquiry into certain Australian companies in relation to the UN Oil-for-Food Programme’-аас үзнэ үү.

Төв Америкийн шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл дэх иргэний нийгмийн үүрэг

*Katya Salazar, Jacqueline de Gramont*¹

Төв Америкт одоогоос 20 жилийн өмнө шүүхийн шинэчлэлийн хөдөлгөөн эхэлсэн байна. Учир нь энэ үед шүүх нь авлига болон улс төрийн нөлөөнд ихээхэн хэмжээгээр автсан, хүний эрхийг хамгаалах асуудал учир дутагдалтай байсан ба шүүх тогтолцоо нь тодорхой бус, ил тод биш байсан бөгөөд шүүхэд үл итгэх байдал улам бүр нэмэгдэж байлаа. Эхний шинэчлэлүүдийг ардчилсан нийгэмд шилжих суурь болгон олон улсын хамтын нийгэмлэгүүдийн тусламжтайгаар боловсруулж, Эль Салвадор болон Гватемалын хооронд энх тайвны хэлэлцээрийн үндсэн дээр хэрэгжүүлсэн байна. Шинэчлэлийн эхний шатуудад иргэний нийгмийн байгууллагууд төдийлөн идэвхитэй оролцоогүй бөгөөд цөөн хэдэн байгууллага л хүний эрх зөрчигдөж байгааг эсэргүүцэж, шударга үнэнийг тогтооход чиглэсэн стратегийн чухал ач холбогдол бүхий хэргүүд болон кампанит ажлуудад анхаарлаа хандуулж байлаа.

Шинэчлэлийн хоёр дахь давалгаа нь шүүхийн тогтолцоог бэхжүүлэх болон шүүхийн салбар дахь авлигатай тэмцэхийн тулд *нэгд*, шүүхийн хараат бус байдал *хоёрт*, шүүхийн ил тод байдал гэсэн хоёр гол асуудалд анхаарлаа чиглүүлсэн байна. Шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг хангах оролдлогуудын хүрээнд Дээд шүүхийн шүүгчдийг сонгон шалгаруулах шинэ механизм бий болгох; шүүхийн зөвлөлүүдийн чадавхийг нэмэгдүүлж, тэдэнд шүүгч нарыг сонгон шалгаруулах, үнэлэх, сахилга батыг чангатгах болон шаардлагатай тохиолдолд шүүгчид шийтгэл ногдуулах эрх мэдэл олгох; шүүгч нарын тогтвортой ажиллагааг

хангах буюу бүрэн эрхийн хугацааг нэмэгдүүлэх; шүүгчийн мэдлэг боловсрол болон ёс зүйн стандартыг боловсруулах; шүүхийн төсвийн хяналтын эрхийг шилжүүлэх зэрэг асуудалд гол анхаарлаа хандуулж ажиллажээ. Бүсийн хэмжээнд эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны стратеги шинэчлэлийн хүрээнд шүүгдэгчийн хууль ёсны эрхийг хамгаалах явдлыг сайжруулах, шүүн таслах ажиллагааг нийтэд нээлттэй, илүү үр дүнтэй аргаар явуулахын тулд шүүхийн ажиллагааг айлган сүрдүүлэх бус харин яллах-шийтгэх хэлбэрт шилжүүлэн өөрчлөх зэрэг арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлсэн байна.

Ил тод байдлыг сурталчлах талаарх бусад ажлын хүрээнд Мэдээлэл хүртэх эрхийн тухай шинэ хууль батлах болон мэдээлэл хүртэх системийг шинэчлэх арга хэмжээнүүд багтаж байна.

Шинэчлэлүүдийг хэрэгжүүлээд багагүй хугацаа өнгөрсөн хэдий ч шүүхийн хараат бус бие даасан, ил тод болон үр ашигтай байдлыг бий болгох зорилтууд бүрэн дүүрэн биелээгүй гэж олон нийт үзэж байна. Коста Рикагаас бусад Төв Америкийн ихэнх улс орнуудад шүүхийн тогтолцоо авлигад автаж, улс төржсөн гэсэн ойлголт нь бусад орны засгийн газрын зүгээс шүүх тогтолцооны шинэчлэлд хувь нэмрээ оруулах санаачлагуудыг гаргахад хүргэж байгаа билээ. Иргэний нийгмийн байгууллагуудаас тэдгээр санаачлагуудын хүрээнд судалгаа, шинжилгээний ажил хийх; хууль тогтоомж болон бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтэнд дуу хоолойгоо нэгтгэх сүлжээг бий болгох; шинэчлэлийг бодитой хийхэд шаардагдах асуудлуудыг хэлэлцэх, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо ямар байх зэрэг асуудлуудаар олон нийтийн дунд хэлэлцүүлэг явуулах; олон улсын конвенци болон стандартын хэрэгжилтэнд мониторинг хийх; стратегийн чухал ач холбогдолтой хэргүүдийг шийдвэрлэхэд оролцох; шүүхийн албан хаагчдыг сургах; олон нийтийн анхаарлыг шүүх рүү хандуулахад чиглэсэн кампанит ажлыг зохион явуулах зэрэг ажлуудыг төлөвлөжээ. Урьд нь ТББ-ууд хүний эрх зөрчигдсөн хэргүүдийн хохирогчдыг хамгаалахад гол анхаарлаа тавьж ажилладаг байсан бол одоо шүүх байгууллагыг нийтийн үйлчилгээний байгууллага гэдэг үүднээс хандах болж, шүүхийн хариуцлагатай, шударга, ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд олон нийтийн хяналтын үүргийг гүйцэтгэж, шахалт үзүүлэх болжээ.²

Сүүлийн үед иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүхийн тогтолцоонд зүй бус явдал гарахад нөлөөлсөн шалтгаан болох институцийн буруу механизмаас үүдсэн авлигатай шууд тэмцэх зорилгоор мониторингийн шинэ давалгааг бий болгож, шүүхийг хариуцлагатай байлгах тухай санаачлагуудыг гаргасаар байна. Одоо мониторинг болон хариуцлагын хяналтын талаарх зарим санаачлагуудыг авч үзье.

Хяналтын институцийн үнэлгээ

Centro de Documentacion de Honduras (CEDOH) буюу Гондурасын бичиг баримтын төвөөс шүүхийн байгууллага, Хууль зүйн яам болон цагдаагийн газрын дотоод хяналт, шалгалтын механизмын талаарх судалгааг саяхан хэвлэн гаргажээ.³ Нухацтай ярилцлагууд, норм болон процедуруудад хийсэн дүн шинжилгээ, мөн

гол бүлгийн хүмүүсийг хамруулан хийсэн судалгаа нь шүүх байгууллагын механизмд шууд үнэлгээ өгсөн цөөн хэдэн судалгааны нэг болжээ. Хэдийгээр CEDOH-ийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн шинжээчид удирдан явуулсан уг судалгааг дахин цааш задлан, дэлгэрүүлэх шаардлагатай ч, энэ нь иргэний нийгмийн байгууллага шүүхийн салбарын талаар нарийвчилсан судалгаа хийсэн гэдэг утгаараа шинэлэг, тэмдэглүүштэй алхам болсон юм. Уг судалгаагаар зарим сонирхолтой дүгнэлтүүдийг гаргасан байна. Тухайлбал, Дээд шүүхийн сахилгын хорооны нэр хүнд нь ёс зүйн доголдол гаргасан шүүгчийг баривчлах зөвшөөрөл олгодог эрх бүхий байгууллагаас хамаагүй муу үзүүлэлттэй гарсан байна. Харамсалтай нь уг тайлангийн зөвлөмжүүд нь зарим байгууллагуудад авч хэрэгжүүлэх засгийн газрын хэлэлцэх асуудлуудад тусгагдаагүй ба үүнд улс төрийн эрмэлзэл дутагдалтай байгаа байдал ч нөлөөлсөн байна. Дараагийн алхам бол байгууллагуудыг (ялангуяа нэр хүнд нь сэвтсэн байгууллагуудыг) өөрсдийн хяналтыг чанатгах, гол давуу талуудаа бэхжүүлэхийг ятгах явдал юм.

ТИ-ийн Гватемала дахь салбар Accion Ciudadana нь дөнгөж байгуулагдаад байгаа бөгөөд шүүхийн авлигатай тэмцэхэд шаардлагатай норм, процедур болон зарчмуудад сайтар дүн шинжилгээ хийгээд байгаа ажээ.⁴ 2005 онд Гватемала дахь шүүхийн сахилгын хорооны эрх зүйн чадамж, сул талын талаар дүн шинжилгээ хийсэн судалгаа гаргасан⁵ бөгөөд түүнээс өмнө хэвлэгдсэн судалгаанд иргэний нийгмийн байгууллагууд, засгийн газрын төлөөллийг оролцуулан авлигын эсрэг асуудлууд, шүүх тогтолцоон дахь авлигын талаар нийгэмд тархсан ойлголт, мөн шүүхийн авлигаас урьдчилан сэргийлэх, шийтгэл ногдуулах механизмын талаар цуврал сургалт, семинараас гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжүүдийг тусгасан байжээ. Байгууллагуудад эрс шинэчлэл хийхэд тулгарч буй ноцтой саад бэрхшээлүүд бол улс төрийн хүсэл эрмэлзлэл дутагдалтай байгаа явдал юм. Олон нийтийн тасралтгүй явуулсаар байх дарамт шахалт шинэчлэл авчирна гэсэн итгэл найдвар дээр тулгуурлан шинжилгээний ажлаа цаашид үргэлжлүүлсээр байгаа билээ.

Төрийн байгууллагууд нь иргэний нийгэм, ТББ-уудын гаргасан үнэлгээг ихэнх тохиолдолд хэтрүүлсэн гэж үздэг бөгөөд үүгээрээ тэдний гаргасан зөвлөмжүүдийг авч хэрэгжүүлэх боломжгүй гэсэн санааг илэрхийлдэг нь тодорхой юм. Иймд иргэний нийгмийн байгууллагуудын судалгааны үр дүнг хүлээн зөвшөөрүүлэх ажлыг дэмжих бодлого боловсруулах шаардлагатай байна. Жишээлбэл, тухайн институцид өөрчлөлт хийхэд шахалт үзүүлэх зорилгоор олон салбарыг нэгтгэх буюу олон нийтийн кампанит ажлыг зохион явуулах хэрэгтэй. Өөрчлөлт хийх улс төрийн хүсэл эрмэлзлэл бий болсон цагт, иргэний нийгэм, ТББ-уудын гаргасан үнэлгээ нь институцид өөрчлөлт хийхэд үзүүлэх техник туслалцааны нэг хэсэг болно.

Маргаантай хэргүүдийн нарийвчилсан шинжилгээ

Иргэний нийгмийн байгууллагуудаас шүүхийн тогтолцоон дахь авлига, зүй бус байдлыг илрүүлэхэд баримталдаг нэг тактик бол шүүхийн тодорхой хэрэгт

“шалгалт” явуулах арга юм. Панамын Alianza Ciudadana Pro Justicia (цаашид Алианза гэх) хэмээх 14 иргэний нийгэм, ТББ-уудын нэгдсэн эвслээс мансууруулах бодис болон зэвсгийн наймаа, хээл хахууль болон төрийн хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулсан хэрэгт яллагдсан этгээдүүдийн талаар Дээд шүүхээс гаргасан шүүхийн зургаан шийдвэрт нарийвчилсан шалгалт явуулсан байна. Дээд шүүхийн шүүгч Арнулфо Аржона тэдгээр шүүхийн шийдвэрүүдийг буруушаасан учир Алианзагаас шалгалт явуулсан бөгөөд Үндэсний Ассамблей “ял шийтгэл ногдуулахуйц нотлох баримт” хангалттай бус гурван шүүгчийн халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэх шаардлагагүй гэсэн байр суурьтай байв. Шалгалтын дүгнэлт ёсоор зургаан шийдвэрийн дөрөвт нь Дээд шүүхийн шүүгчдийн ажлын ноцтой доголдол мөн хуулийн “цоорхой”-г ашигласан хүчний хэт нөлөөлөл байгаа зэрэг шинжүүд аль аль нь илэрсэн бөгөөд харин үлдсэн хоёрт нь хууль бус зөрчлүүд илэрсэн байна.

Никарагуа улсад, Дээд шүүхийн банкин дахь данснаас ихээхэн хэмжээний мөнгө алга болсон явдал нь олон нийтийн бухимдлыг төрүүлж, улмаар авлигын эсрэг сэтгүүлчдэд сургалт явуулдаг Probidad хэмээх байгууллагаас энэ тухай нарийвчилсан шалгалт явуулсан байна. 2004 оны 4 дүгээр сард, цагдаагийнхан мөнгө угаасан болон бичиг баримт хуурамчаар үйлдсэн хэрэгт яллагдсан Колумбын нэг, Никарагуагийн дөрвөн иргэнээс 610,000 ам. долларыг хураан авсан байна. Мөнгийг Дээд шүүхийн дансанд хадгалсан байсан ба яллагдагчид 3 жил шоронд хоригдох ял авчээ. Тэдгээр этгээдүүдийн ялыг хэлэлцэж байх хооронд яллагдагчдын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Дээд шүүхийн гишүүдийн гарын үсэг бүхий зөвшөөрлөөр 600,000 ам. долларыг банкны данснаас авсан байна. Удалгүй тэдгээр яллагдагчид шоронгоос суллагдсан нь дахин олон нийтийн уур хилэнг төрүүлсэн байна. Probidad тус хэрэгт нарийвчилсэн шалгалт явуулахаар бэлтгэж, хэлэлцүүлэх комиссыг зохион байгуулжээ. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээр цацагдсан хэдий ч, шүүгч нарт албан ёсоор ял оногдуулсан нь “процедурын саад” болон шүүхийн журмаар мөрдөн байцаалт явуулах Дээд шүүхийн онц эрхийг үгүй хийсэн байна.⁶

Гэхдээ хэргүүдийг хянан шалгах ажиллагааг сөрөг үр дагавартай гэж шүүмжилж байна. Шүүгчид үүнийг тэдний эрх мэдлийг сулруулж, хараат бус, шударга байдалд халдаж байгаа мэтээр хүлээн авдаг. Энэ нь зарим талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хүлээн авсан сүржин, “хэт нэг талыг барьсан” сурвалжлагуудаас үүдэлтэй байдаг. Гуйвуулан бичсэн сэтгүүл зүйн сурвалжлагуудыг багасгахын тулд тэдгээр судалгааг “хэт нэг талыг бариагүй”, баримтын хувьд үнэн зөв, бүх иргэдэд нөлөөлөхүйц ач холбогдолтой эсэхийг анхаарч байх хэрэгтэй. Энэ тохиолдолд, шүүхийн байгууллагууд судалгааг хайхрахгүй, анзаарахгүй орхих хандлага багасах юм. Хэргүүдийн судалгаа нь дангаараа шинэчлэл явуулахад хангалтгүй хэдий ч үүнийг Алианза Панамд хийсэн шиг өөрчлөлтийг хийхэд Иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал арга хэрэгсэл болгон ашиглаж болно. Probidad-ын санаачлага хүссэн үр дүндээ хүрээгүй авч энэ нь үндэсний ашиг сонирхлыг хөндсөн хэргийн талаарх мэдээллийг олж авч, нийтэд түгээсэн гэдгээрээ ач холбогдолтой юм.

Шүүхийн үйл ажиллагааны удирдамж - системчилсэн шинжилгээ

Сүүлийн үед иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүхийн шийдвэр болон шүүн таслах ажиллагааны шударга байдалд системчилсэн байдлаар үнэлгээ өгөх хяналтын механизм, үзүүлэлтүүдийг боловсруулахад анхаарлаа чиглүүлж байна. Эль Сальвадор, Projetes ТББ Сальвадорын шүүгч нарын ил тод, хараат бус бие даасан байдал, тэдний үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээний үзүүлэлтүүдийг боловсруулсан байна. Тус санаачилга нь шүүхийн үндэсний зөвлөлийн үнэлгээний системийг сайжруулах зорилготой бөгөөд гарсан дүгнэлтийг хянуулж, батлуулахаар хууль тогтоох салбарт шилжүүлдэг ажээ. Улс орны өөр хэсгээс ирсэн шүүгчдэд семинар явуулсны дүнд Projetes нь шүүгч нарын үйл ажиллагааг үнэлэх хамгийн сайн шалгуурыг тогтооход шаардлагатай мэдээллүүдийг цуглуулж авчээ. Үзүүлэлтүүд нь шүүгч нарт тэдний нэг сард гаргадаг шийдвэрийн тоо, ирц, гүйцэтгэх ур чадвар болон гаргаж буй шийдвэрийн чанар зэргийг харгалзан үнэлгээ өгөхийг зорьсон байна. Хэдийгээр энэ нь Projetes-гийн үүрэгт ажлын нэг хэсэг биш боловч, зарим иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүхийн шийдвэр дэх гадны нөлөөллийг илрүүлэх үзүүлэлтүүд боловсруулахын чухлыг санаж, тусгайлан авч үзэж байгаа ажээ. Тус төсөлд оролцогчид нь зохих нэр хүндтэй хүмүүс юм. Учир нь уг Сальвадорын нөлөө бүхий хоёр иргэн⁷ төслийг хэрэгжүүлэхэд оролцсон юм. Мөн шүүх тогтолцоог сайжруулах ажиллагаанд цаашид шүүгч нар хэрхэн оролцох вэ гэдгийг тодорхойлж өгсөн байна.

Projetes байгууллага нь Alliance for Transparency ба Judicial Excellence буюу их дээд сургуулиуд, шүүгчдийн нийгэмлэг, иргэний нийгмийн байгууллагуудын сүлжээг сайжруулахад анхааран ажилладаг байна. Тэдгээр үйл ажиллагааны дотроос, Alliance байгууллага шүүх тогтолцоонд тулгарч буй асуудлуудад дүн шинжилгээ хийж, ардчилсан нийгэм дэх шүүгч нарын үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийг дэмжих боловсролын чиглэлийн үйл ажиллагааг зохион байгуулдаг байна.

Шүүхийн ажиглагчид

“Шүүхийн ажиглагчид”-ыг шүүхийн удирдлага, шинэчлэлийн хэрэгжилтэнд зохих хөндлөнгийн хяналт тавих зорилгоор бий болгосон юм. Никарагуад, Etica у Transparencia хэмээх иргэний нийгмийн байгууллагаас гол авлигын хэргүүдэд ажиглалт хийх; Үндсэн хуулийн хэрэгжилт, Дээд шүүхийн шийдвэрийн үнэн зөв байдалд дүн шинжилгээ хийх; шүүгч нарын цалин, томилгоо, тушаал дэвшүүлэх, тэдний нөхцөл байдалтай холбогдох хуулиудыг боловсруулахад оролцох; шүүх системд ямар учраас доголдол гарч байгаа талаар судалгаа хийх; шүүхийн эцсийн шийдвэр гараагүй байгаа авлигын болон хууль зөрчсөн тухай хэргүүдийн үйл явцад ажиглалт хийх; мөн шүүхийн бүртгэлд орсон авлигын хэргүүдийн судалгааг гаргах үүрэгтэй ажиглагчдыг бий болгосон байна. Etica у Transparencia-ийн шүүх тогтолцоонд хийж буй мониторингийн ажил нь маш шинэлэг бөгөөд үр нөлөөг нь шууд үнэлэх боломжгүй юм.

Гватемалд, Mugna Mask Сан нь шүүгчтэй хариуцлага тооцдоггүй байдалтай тэмцэх, эрх зүйт төрийг бэхжүүлэхэд үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг. Тус Сан нь анхандаа зөвхөн Mugna Mask-ын улс төрийн аллагатай⁸ холбогдох заргыг дэмжих зорилготой байсан бол яваандаа тус хэрэгтэй тэмцэх явцдаа Гватемалагийн шүүхийн системд тулгардаг гол бэрхшээлүүдийг мэдэж авч, тэдгээр бэрхшээлүүдийг арилгахад чиглэсэн үйл ажиллагааг явуулах болжээ. Өөрчлөлт хийх талаар санал дэвшүүлэх, судалгаа шинжилгээ хийх, мөн боловсрол, мэдээллийн сувгаар дамжуулан тус Сан Гватемалын шүүх тогтолцооны шинэчлэлийн аливаа асуудалд голлох үүрэг гүйцэтгэх болсон байна. Түүнчлэн тус сан нь 1999 оноос хойш шүүхийн үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах талаар үйл ажиллагаа явуулдаг, Movimiento Pro Justicia гэдэг иргэний нийгмийн тэргүүлэх байгууллагын ивээл дор ажилладаг. Movimiento Pro Justicia нь шүүгч нарыг сонгон шалгаруулах ажиллагаанд мониторинг хийх, сонгон шалгаруулах журам дахь улс төрийн нөлөөг багасгах саналуудыг боловсруулах болон сонгон шалгаруулалтанд оролцогчдод “зохих” зөвлөмжүүдийг өгөх ажлыг давхар хийдэг. Тэдгээр зөвлөмжүүдийг өргөн хүрээнд сурталчилж, эрх бүхий байгууллага ч өөрсдийн зүгээс зөвлөгөө өгдөг.

Mugna Mask Сангаас шүүхийн авлигын талаар хоёр тайлан гаргасан ба тус тайланд шүүх тогтолцоонд гарч буй авлигын хэрэг, түүнийг гарахад нөлөөлсөн дотоод системийн хүчин зүйлийн тухай өгүүлсэн байна.⁹ Тус Сан нь Гватемала дахь хамгийн нөлөө бүхий байгууллагуудын нэг бөгөөд тус сангийн одоогийн ерөнхийлөгч болох Mugna-гийн эгч Helen Mask нь Энх тайвны нийгэмлэгийн ивээл доорх шүүхийн тогтолцоог сайжруулах зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий иргэний нийгмийн байгууллага, засгийн газрын төлөөлөгч нараас бүрдэх Үндэсний комиссын гишүүн юм.

Олон нийтийн судалгаа

Шүүхийн авлигад мониторинг хийхэд Хуульчдын холбоо төдийлөн голлох үүрэг гүйцэтгэж байгаагүй бөгөөд харин Коста Рикагийн Хуульчдын холбоо өөрийн улс дахь шүүх тогтолцооны шинэчлэлийг дэмжих ажиллагааг идэвхитэй явуулдаг байна. 2002 онд, зөвлөлийн гишүүд олон нийтийн дунд судалгаа явуулж, шүүхийн салбар дахь тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлох зорилгоор Шүүх тогтолцооны шинэчлэлийн Үндэсний Хөтөлбөрийн Форумыг Дээд шүүхийн дэмжлэгтэйгээр зохион явуулжээ. Нийгэмлэгийнхэн ард иргэдийг шүүх тогтолцоон дахь бэрхшээлтэй асуудлууд, нэн тэргүүнд шинэчлэл хийх шаардлагатай зүйлүүдийн талаар өөрсдийн үзэл бодлыг нээлттэй илэрхийлэхийг уриалсан байна. Мөн түүнчлэн өмгөөлөгчид, их/дээд сургуулийн багш нар, төрийн албан хаагчид, сэтгүүлчид, үйлдвэрчний эвлэлийнхэн, бизнес эрхлэгчид болон иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөгч нартай “нүүр тулсан” ярилцлагуудыг хийжээ.

Хэдийгээр анхандаа авлигын асуудлыг судлахыг зорилгоо болгоогүй ч түүний мөн чанарыг судлах нь сонирхол татахуйц хэмжээнд байсан ажээ. Нэг социологич, нэг улс төр судлаач, хоёр хуульч бүхий баг олон нийтээс авсан судалгааны

мэдээлэлд үнэлгээ өгсөн бөгөөд тэдний бэлтгэсэн урьдчилсан тайланг иргэний нийгмийн байгууллага, шинжээчид болон төрийн албан тушаалтнаас бүрдсэн, 15 хүнтэй гурван ажлын хэсгийнхэн баталсан байна. Цуглуулсан саналд үндэслэн ажлын хэсгийнхэн шинэчлэлийн хөтөлбөрийн эцсийн төслийг бэлтгэн эрх бүхий байгууллага, төрийн албан тушаалтан, шүүгчид, төрийн албан хаагчид, их сургуулиуд мөн Форумд оролцогчдод тараажээ. 2003 оны 12 дугаар сард, Коста Рикагийн Ерөнхийлөгч, Үндэсний Ассамблей болон Дээд шүүх хэд хэдэн уулзалт хийсний дараа шинэчлэлүүдийг хэрэгжүүлэх ажлыг баталж, дэмжих үүрэг амлалт өгч Шүүхийн Пакт-д гарын үсэг зуржээ. Коста Рикагийн түүхэнд анх удаагаа эрх бүхий гурван салбарынхан иргэний нийгмийн байгууллагын санаачилгын¹⁰ үндсэн дээр шүүхийн тогтолцоог шинэчлэх ажлыг хамтран хэрэгжүүлэхээр болсон байна.

Дүгнэлт

Төв Америкийн иргэний нийгмийн байгууллагууд нь шүүхийн авлигад мониторинг хийх, хяналт явуулах шинэ үүрэг гүйцэтгэж байна. Харамсалтай нь тэдний санаачилга ихэнхдээ хүчтэй шүүмжлэлтэй тулгардаг төдийгүй шүүхийн хараат бус, шударга байдалд халдаж байна гэж зарим хүн үздэг. Онцгой хэргүүдэд хийсэн дүн шинжилгээнүүдийн хувьд нилээд маргаан гардаг, учир нь тухайн хэргүүдийн талаарх олон нийтэд бий болсон ойлголт, эсвэл тогтсон институцийн болон хуулийн хүрэнээс гадуурх асуудал зэргээс шалтгаалдаг. Ер нь олон оронд шүүх байгууллагууд хүссэн хүсээгүй алин боловч иргэний нийгмийн байгууллагуудтай ажиллахад хүрдэг.

Зайлшгүй тулгарч буй дарамт шахалтууд нь шүүхийн хараат бус байдлыг хүндэтгэн үзэх болон шүүхийн хариуцлагатай байдлыг бий болгох гэсэн хоёр асуудлын зохист тэнцвэрийг олох асуудал дээр зарчмын маргаан үүсгэдэг. Институцийн хяналтын механизмыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн зарим санал болгосон шийдлүүдгүйгээр ч иргэний нийгмийн байгууллагуудаас гаргасан мониторинг хийх, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх санаачлагууд нэмэгдсэн хэвээрээ л байна. Шинэчлэл хийх аливаа санаачлага нь ултай суурьтай шинжилгээ судалгаанд үндэслэсэн, мөн мэргэжлийн нийгэмлэгүүд, их сургуулиуд, бизнесийн нийгэмлэгүүд г.м байгууллагуудаас бүрдэх эвслийн дэмжлэгийг авсан бол үр дүнд хүрэх юм. Цаашлаад, дан ганц шүүмжилсэн бус, шинэчлэл хийх тодорхой ажлуудыг санал болгосон, түүнчлэн шүүхийн байгууллагуудтай нягт хамтран ажиллах нөхцлийг бий болгох төслүүдийн шугамаар санаачлагуудыг авч хэрэгжүүлэхэд илүү амжилтанд хүрдэг байна. Аливаа санаачлагуудын талаарх хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацагдах мэдээлэлд анхааралтай хандах хэрэгтэй. Иргэний нийгмийн байгууллагууд хэргүүдийн талаарх дуулиан тарих мэдээллээс зайлсхийх, үнэн зөв мэдээллийг хүртээх ажлыг дэмжих үүднээс шүүхийн системийн тухай сурвалжлага бэлтгэдэг сэтгүүлчдийг сургахад илүү идэвхийлэн оролцох хэрэгтэй. Эцэст нь, шүүхийн авлигын цар хүрээ, шалтгаан, нөлөөний талаар иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран хэлэлцүүлэг явуулах, тус

салбар дахь авлигатай тэмцэж буй ажиллагааны талаарх мэдээлэл солилцох зэргээр хамтран ажиллах нь иргэдийн шүүх системд итгэх итгэл үнэмшлийг бэхжүүлэхэд зайлшгүй юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Katya Salazar нь АНУ-ын Вашингтон хотын Due Process of Law Foundation ашгийн төлөө бус байгууллагын хөтөлбөрийн захирал ба Jacqueline Gramont нь тус хөтөлбөрийн ажилтан юм. Энэ байгууллага нь Латин Америкийн шүүхийн шинэчлэлийн төлөө үйл ажиллагаагаа явуулдаг.
- ² Дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах бол www.dplf.org вэб хуудсан дахь Due Process Law Foundation, *Sociedad Civil y Reforma Judicial en America Latina* гэсэн мэдээллийг үзнэ үү.
- ³ Miroslava Meza, *Controles Democraticos de los Operadores de Justicia* (Tegucigalpa: CEDOH, 2005). www.cedoh.org үзнэ үү.
- ⁴ Accion Ciudadana-ын талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах бол www.accionciudadana.org.gt үзнэ үү.
- ⁵ *El Regimen Disciplinario en las Instituciones del Sector Justicia* (Шүүхийн салбарын институциудын сахилгын тогтолцоо) Accion Ciudadana, Гватемала хот, 2005 оны 8-р сар; мөн *Sistematizacion de Analists de Iniciativas Anti-corruption en el sector Justicia* (Шүүхийн салбар дахь авлигын эсрэг санаачлагуудын системчлэл), Accion Ciudadana, Гватемалал хот, 2004.
- ⁶ Хэргийн тайланг www.probidad.org хаягнаас үзэх боломжтой.
- ⁷ Francisco Diaz нь Consejo Nacional de la Judicatura-ын гишүүн асан, хуульч, Sidney Blanco бол Эл Сальвадорын Universidad Centroamericana хуулийн сургуулийн багш юм.
- ⁸ Myrna Mack нь Гватемалын иргэний дайнаас болж дүрвэсэн иргэдийн талаарх судалгааны ажлыг удирдан явуулж байсан Гватемалын антропологич юм. Тэрээр 1990 онд засгийн газрын туршуулын гарт амь үрэгдэж, улс төрийн алагын золиос болжээ.
- ⁹ Corruption en la Administracion de Justicia (Fundacion Myrna Mack: Ciudad de Guatemala, 1998); El Problema de la Corrupcion en el Sistema de Administracion de Justicia (Fundacion Myrna Mack: Ciudad de Guatemala, 2002).
- ¹⁰ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.dplf.org хаягнаас үзнэ үү. Paul Rueda, 'La participacion de la Sociedad Civil en la Modernizacion del Sistema Judicial Costarricense: El Papel del Colegio de Abogados de Costa Rica' (Washington D.C: Due Process of Law Foundation, 2005).

Хууль хэрэгжүүлэх байгууллагын удирдлага дахь авлига ба жендерийн асуудал

Celestine Nyama-Musembi¹

Танилцуулга

Шүүх нь ард иргэдийн эрхийг хамгаалах, төрийн албыг шударгаар гүйцэтгэх тухай асуудалтай нягт холбоотой учир шүүхийн авлига нь ямагт санаа зовоосон асуудал байдаг. Судалгаа, туршлагаас харахад шүүхэд итгэх итгэл бүрэн алдахаас эхлээд шүүхийн албан хаагчдийн олонхи нь их хэмжээний хээл хахууль авдаг² гэсэн ойлголт иргэдийн дунд байдаг. Гэвч зарим оронд ард иргэд шүүхийн албан хаагчдыг авлигаас-ангид байдаг гэж үздэг.³

Шүүхийн захиргааны ажиллагаанд гардаг авлига дахь жендерийн асуудлын цар хүрээг онцгойлон авч үзэх нь ач холбогдолгүй мэт санагдаж болох юм. Харин шүүхийн байгууллагуудад гарч буй авлига хэрхэн шүүхийн хэрэгжилтийн явцад жирийн иргэдийн итгэлийг алдагдуулж, эрхийг нь зөрчиж, хууль ёсны эрхээ эдлэхийг нь үгүйсгэдэг тухай ойлголт авахын тулд хүйс, шашин шүтлэг, яс угсаа, арьс өнгө, нийгмийн давхарга зэргээрээ ялгаатай хүмүүсийн туршлагыг судлах нь зайлшгүй чухал юм. Иймэрхүү судалгааг хийх нь асуудлын талаар бүрэн ойлголт олж авах, илүү шийдэмгий, үр дүнтэй шийдэлд хүрэхэд тустай. Тэгэхээр уг нийтлэлд шүүх тогтолцоон дахь авлигын талаар иргэдийн туршлагад жендерийн асуудал хэрхэн нөлөө үзүүлдгийг онцгойлон авч үзлээ.

Шүүхийн авлигын жендерээс шалтгаалах үр дагаваруудыг судлахад, тогтолцооны ерөнхий доголдлоос шалтгаалах бүхий л нийтлэг асуудлуудыг хөндөхөөс аргагүй байдалд хүрнэ. Тэдгээр доголдлоос үүдэх жендерийн асуудлын үр дагварыг тодорхойлох нь тийм ч хэцүү зорилт биш юм. Харин түүнээс хүндрэлтэй нь холбоо хамаарлын тухай асуудал юм. Нөөцийн хүрэлцээгүй хангалт, эсвэл эрх мэдлийг жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэхгүй байгаа авлига гарахад ямар хэмжээгээр нөлөөлж байна вэ, мөн хүйсээр ялгаварлан гадуурхах асуудал⁴ хэр их нөлөөтэй вэ? гэсэн асуудал гарч ирнэ. Өөр нэг чухал асуудал бол “хувийн ашиг хонжоо” олох шаардлага бий болох нь хэр мэдэгдэхүйц байдаг тухай юм. Тодорхой эрх мэдэл бүхий эмэгтэйчүүд хувийн журмаар бэлэг авах, эсвэл бодитоор “өөртөө ашиг хонжоо” олох нь тэдэнд маш их хохирол учруулж байвал энэ авлига уу? Хүйсээр ялгаварлах нь хэдийд авлигын нэг хэлбэрт тооцогдох вэ? Хүйс, яс угсаа, шашин шүтлэг эсвэл бусад бүлгийн шинжээрээ ялгарах нь – ялгаварласан гэж үзэх нь авлигын үйлдэл мөн үү? Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхгүй байх нь бас “авлигын үйлдэл” үү?

Уг нийтлэлд дээрх асуудлуудыг судалж, тодорхой хариу өгөхөөс илүүтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэхийг зорьсон болно. Үүнд албан ба албан бус шүүхийн байгууллагуудыг аль алиныг нь хамруулж үзсэн юм. Албан ёсны шүүхийн байгууллагуудад шүүх, бүртгэлийн газрууд, прокурор болон хянан харгалзах албууд

багтана. “Албан бус шүүхийн байгууллагууд” гэсэн нэр томъёо нь уламжлал эсвэл шашин шүтлэгээс үүдэн гарсан тогтолцоонд хамаарна. Гэхдээ энэ нь нийтлэг ашиг сонирхлыг хөнддөг. Тэдгээр нь албан ёсны шүүхийн байгууллагуудтай харилцан хамаарал багатай байдаг ба тухайлбал дадаж заншсан, эсвэл шашны хуулиуд зэргийг авч хэрэгжүүлэхээр улсаас зөвшөөрсөн, бий болгосон квази буюу шүүхтэй ижил төстэй шүүхийн форумууд болон өрх хоорондын зуучлал гэх мэт байгууллагууд байна.

Тус нийтлэлд хүйсээр ялгаварлах байдал, авлига хоёрын хоорондын харилцааны талаарх дараах гурван асуудлыг дэвшүүлсэн.⁵ Үүнд:

- Жендерийн зүй бус харилцаа нь авлигад нөлөөлдөг,
- Шүүхийн авлига эрэгтэй, эмэгтэй хүнд өөр өөр байдлаар нөлөөлдөг,
- Жендерийн харилцаа нь авлигын сүлжээ бий болоход голлох үүрэг гүйцэтгэж байна

Авлига ба жендерийн харилцаа

Хүлээлгэсэн итгэл буюу эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоо олох зорилгоор урвуулан ашиглах – гэсэн авлигын тодорхойлолт нь өөртөө ёс зүйн асуудлыг багтаасан өргөн хүрээний тодорхойлолт хэдий ч авлигын тархацыг ерөнхийд нь мөнгөний асуудалтай холбон авч үзсэн байдаг. Бэлгийн дарамт, хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдлыг авлигатай холбож үзэх нь тун ховор байдаг, хэрэв тиймгүйсэн бол шүүхийн тогтолцоон дахь (эсвэл өөр бусад салбар дахь) авлигын талаар хэлэлцэх эсвэл засах арга хэмжээнүүд⁶ боловсруулахдаа энэ талаар дурьдах байсан. Энэ талаар дурьдсан цөөн хэдэн онцгой тохиолдлууд нь: Жозеф Вариобагаар удирдуулсан Танзанийн авлигын гэмт хэргийг мөрдөх хороо 1996 онд бэлгийн дарамт үзүүлэх нь авлига үйлдэгдэхэд зарим талаар зайлшгүй нөлөөлдөг зүйл гэж үзсэн байна.⁷ Кенигийн шүүхийн авлигын тайланд “секс үйлчилгээ” үзүүлэх явдлыг авлигын хэлбэрүүдийн тоонд багтаан, гэхдээ төдийлөн газар авсан асуудал биш гэж тэмдэглэсэн байна.⁸ Намибын авлигын эсрэг хөдөлгөөн ч мөн энэ талаар дурьдсан байна.⁹

Эрх зүйн тогтолцоон дахь авлига эрэгтэй, эмэгтэй хүнд өөр өөрөөр нөлөөлөх байдал

Шүүхээр эрхээ хамгаалуулж буй аливаа этгээд авлигаас болж хохирч байдаг. ТИ-ийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүрийн индексүүдэд төрийн үйлчилгээн дэх авлига жирийн ард иргэдэд хэрхэн нөлөөлдөг талаар зарим нэг шинжүүдийг тодорхойлсон байгаа ч¹⁰ дүнг хүйсээр ялган харуулаагүй байдаг. Мөн шүүх тогтолцоон дахь авлигын жирийн иргэдэд үзүүлэх нөлөөллийг тусгайлан судалсан судалгаанууд ховор, баримт нотолгоонууд төдийлөн баттай бус байдаг. Цэгцтэй баримт нотолгоогүйгээр, эмэгтэйчүүд шүүх тогтолцоон дахь авлигын нөлөөллөөс хамаагүй

их хохирдог гэсэн үндэслэлийг таамгаар гаргаснаас өөрцгүй мэт харагдах ба үндэслэл нь үнэмшилтэй тохиолдолд л гомдол гаргадаг ажээ. Тэдгээрээс дурьдвал:

- Статистик мэдээнээс үзэхэд эмэгтэйчүүдийн бичиг үсэг мэдэх түвшин харьцангуй доогуур байдаг учир аливаа айлган сүрдүүлэх буюу процедурыг урвуулан ашиглах үйлдэлд илүү өртөмтгий байдаг
- Эмэгтэйчүүд тухайн нөхцөл байдлыг хяналтандаа байлгах чадвар харьцангуй сул байдгаас шүүхийн байгууллагад хандахын өмнө хээл хахууль өгөх нь их байдаг
- Статистикийн үзүүлэлтээр эмэгтэйчүүд ядуучуудын дийлэнх хувийг бүрдүүлж байдаг нь авлигаас болж үйлчилгээ хүртэхгүй байх магадлал харьцангуй өндөр юм.¹¹

Тодорхой хэргүүдэд судалгаа хийснээр шүүхийн авлига нь хүйсийн ялгаатай байдалд хэрхэн нөлөөлж байгааг харах боломжтой. Дөрвөн гол үндэслэлийг зураглан үзүүлэв.

Үндэслэл 1: Шоовдор байдал авлигыг бэхжүүлдэг

Эмзэг бүлгийнхэн нийгэмд “шоовдор байр суурь” эзэлдэг бөгөөд хууль, журмууд нь тодорхойгүй байх эсвэл хууль, журмыг хэрэгжүүлж буй “гудамжны түвшний” албан хаагчидтай хариуцлага тооцох механизм хангалтгүй байгаа нөхцөлд хүчирхийлэлд өртөх эрсдэл өндөр байдаг. Шоовдорлогдсон иргэд албан тушаалтнуудын зүй бус ажиллагааг олон нийтийн өмнө эсэргүүцэх чадвар, боломж бага байдаг нь хүчирхийлэлд өртөх эрсдлийг улам бүр нэмэгдүүлдэг (Хүснэгт 1, 2-ыг үзнэ үү).

Хүснэгт 1: Кени дахь хээл хахууль ба хуулийн хэрэгжилт

Кенигийн хээл хахууль төлөгчдийн индексээс харахад хуулийг хэрэгжүүлэхээс зайлсхийх явдал нь хээл хахууль төлөх хамгийн нийтлэг шалтгаан болдог. Жишээлбэл, хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагын ялгаварлан гадуурхах явдал (46 хувь) эсвэл хууль зөрчсөн буруутай үйлдлийн үр дагвараас зайлсхийхийн тулд хээл хахууль төлдөг. Ажил, мэргэжлийн хэлбэрээр хээл хахууль төлөгчдийг ангилахдаа хүйсийн ялгаатай байдлыг онцолж үзээгүй байна. Тухайлбал, албан бус аж ахуйн газруудад ажилладаг хүмүүст “гудамжны” албан тушаалтнуудын зүгээс хээл хахууль өгөхийг тулган шаардах явдалтай тулгарах эрсдэл байдаг, харин хууль зөрчсөн, ичгүүртэй ажиллагаа явуулдаг этгээдүүдэд энэ эрсдэл илүү өндөр байдаг. Тэдгээр ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийг “ашиглаж” биеийг нь үнэлүүлэх, хориотой шар айрагны худалдаа эрхлэх зэрэг багтдаг. Судалгааг мөнгөн хэлбэрийн хээл хахуулиас бэлгийн дарамт, сүрдүүлэг, хүйсээр ялгаварлах гэх мэт тулган шаардах үйлдлийн бусад хэлбэрүүдээр өргөжүүлэх шаардлагатай.

Эх сурвалж: ТИ Кени, 2006 он.

Хүснэгт 2: Азербайжан дахь биеэ үнэлэгчид ба цагдаагийнхны мөлжлөг

Азербайжанд биеэ үнэлэх явдлыг хуулиар зөвшөөрсөн байдаг ч үүнийг ичгүүртэй ажил гэж үздэг. Биеэ үнэлэгч нар цагдаагийнхны зүгээс хүчирхийлэлд өртөх явдал их байдаг бөгөөд хүчээр (хууль бусаар) эмнэлгийн шинжилгээнд хамрагдахаас зайлсхийхийн тулд хээл хахууль өгөх шаардлага гардаг. Зайлсхийдэг шалтгаан нь хуулийн дагуу бэлгийн замын халдварт өвчин тараасан гэсэн үндэслэлээр тэд ял сонсох магадлалтай юм. Цагдаагийнхан эрх мэдлийнхээ хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах ёстой бөгөөд хуулиар бол гуравдагч этгээд гомдол гаргасан тохиолдолд л мөрдөн байцаалт явуулах эрхтэй юм. Залуухан бүсгүйчүүд ийм цагдаагийнхныг эсэргүүцэж чаддаггүй гэдэг нь ойлгомжтой.

Эх сурвалж: www.transparency.org/publications/newsletter/2006/april_2006/anti_corruption_work_azerbaijan_alac

Үндэслэл 2: Авлигаас болж эмэгтэйчүүд илүү хохирдог болохыг авлигын гэмт хэргүүдэд хүйсээр ялгаварлан гадуурхах байдалд хийсэн судалгаанаас харж болно.

Хүн худалдаалах болон түүнийг нь хөхиүлэн дэмжиж буй зохион байгуулалттай гэмт хэргүүдтэй хангалттай тэмцэж чадахгүй байгаа талаар энд өгүүлнэ. Энэ нь хуурамч бичиг баримт бүрдүүлэх, өндөр албан тушаалтнуудад хээл хахууль өгөх, хэргийн гэрч, гомдол мэдүүлэгч нарыг заналхийлэл, дарамтаас хамгаалах арга хэмжээ авахгүй байгаа зэргийг дурьдаж болно.¹² Яагаад улсын нөөцийн хуваарилалт, мөрдөн шалгах ажиллагаанд уг асуудал болон хүйсээр ялгаварласан хүчирхийллийг нэн тэргүүнд анхааран тусгадаггүй вэ?¹³ Нөөцийг хуваарилах ажиллагааны цаана хүйсээр ялгаварлах болон түүний зохисгүй нөлөөллийн асуудал “нуугдаж” байдаг уу? Хүснэгт 3-т өгүүлэх хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдал болон авлига хоорондоо ямар харилцаа уялдаатай байдаг нь хүн худалдаалах, нэн ялангуяа охид, бүсгүйчүүдийг бэлгийн боол болгож худалдаалах явдалд шүүх хангалттай арга хэмжээ авдаггүй талаар тайлбарлахад тусална.

Хүснэгт 3: Орос эмэгтэйчүүдийг наймаалах гэмт хэрэг

1990-ээд онд хүн худалдаалах явдлыг Орост асуудал болгож үздэггүй байсан бөгөөд зарим улс төрчид, хуулийн ажилтнууд энэ асуудлыг үгүйсгэдэг байсан ажээ. АНУ-ын Төрийн Департамент, иргэний нийгэм, ТББ-ууд, Оросын эмэгтэйчүүдийн эрхийн байгууллага, ОХУ-ын болон барууны их, дээд сургуулийн багш нар зэрэг олон улсын байгууллагууд үүнийг газар авч буй асуудал гэж үзэн, хүн худалдаалахын эсрэг хууль гаргаж, эх орондоо эргэн ирсэн иргэдийг ердийн амьдралд нь дасахад нь тусламж үзүүлэхийг шаардсан

байна. Сайхан ажил хийнэ гэж бодсон мянга мянган охид, бүсгүйчүүд, хөвгүүд, залуучууд биеэ үнэлэх, хүнд хүчир хөдөлмөр хийх, барилгын ажил хийх гэх зэрэг боолын гэхээр нөхцөл байдалд ажиллуулахаар Оросоос гадагш худалдаалагдсан байна. Хуучин Зөвлөлт Холбоот улсаас хойшхи үед, гэмт бүлэглэлүүд, албан тушаалтны авлига болон зарим хууль хэрэгжүүлэгч албан тушаалтнуудын оролцоотой явагддаг эмэгтэйчүүдийг дотооддоо биеийг нь үнэлүүлэх орлого сайтай ажиллагааг хүн худалдаалахтай адил хэмжээний хурцадсан асуудал гэж үздэггүй байсан байна.

Хүн худалдаалахын эсрэг анхны хуулийн төслийг Оросын төрийн Думд 2002 онд өргөн барьсан боловч ач холбогдол багатай гэж үзсэний улмаас батлаагүй байна. Судалгаанаас үзэхэд олон улсын сексийн зах зээлд гаргахаар эрэгтэйчүүдийг бодвол хавьгүй олон эмэгтэйчүүдийг худалдаалсан байна. Биеэ үнэлэхээр худалдаалагдсан эмэгтэйчүүдийн “үнэ хүнд”-ний тухайд тэднийг ялгаварлан гадуурхах, үзэн ядах хандлага байдаг ч, нэн тэргүүнд шийдвэрлүүштэй асуудлуудын дотор гэмт хэрэг үйлдэхэд хүргэж буй явдалтай тэмцэх төсвийн өндөр зардлын тухай асуудал юм. Хэдийгээр бүх Оросууд тэдгээр бүсгүйчүүдийг ялгаварлах үүднээс ханддаггүй ч, судалгаагаар дараахь хандлагууд ажиглагддаг байна: биеэ үнэлэхийг шаардахыг нь мэдээд тэдэнд тохиолдох асуудлаас “аврагдсан” эмэгтэйчүүдийг; ‘сайн’ гэхээс илүүтэй ‘муу’ гэж үздэг, мөн тусламж, зөвлөгөө, хэвийн амьдралд нь дасгах тусламж болон хамгаалалт үзүүлдэггүй, тэдгээр эмэгтэйчүүдийг одоо ч “бохир” гэж үздэг бөгөөд тэд өөрсдийн “ичгүүртэй” байдлаас нийгэм, гэр бүлээсээ нүүр буруулахад хүрч байна. 2003 оны 12 дугаар сард, АНУ-ын Төрийн Департаментаас шахалт үзүүлж, Ерөнхийлөгч Владимир Путин дэмжсэнээр Оросын төрийн Дум ОХУ-ын Эрүүгийн хуульд хүн худалдаалахын эсрэг заалтуудыг нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулсан байна. Бодит үр дүнд хүрэхийн тулд процессын ямар бэрхшээлтэй тулгарч байгаа нь үүнээс харагдаж байна.

Эх сурвалж: Мэри Баклитай хийсэн ярилцлага, 2006 оны 8 сарын 15.¹⁴

Үндэслэл 3: Тогтолцооны “жигжиг сажиг” доголдлууд нь шүүхийн өмнө эрх тэгш байх шаардлагыг алдагдуулж байна

Шүүхийн захиргааны ажиллагаан дахь өдөр тутмын системийн доголдлуудад анхаарал хандуулахгүй байгаа нь авлигыг хэвшүүлж, ард иргэдийн шүүхээс хамгаалалт хүсэх хандлагыг бууруулж байна. “Жигжиг сажиг” гэж харагдах системийн доголдлууд хэдийгээр шүүх тогтолцоонд оролцож буй бүхий л оролцогчдод нөлөөлж байгаа ч, тодорхой бүлэгт хамрагдах хүмүүст энэ нь харьцангуй ихээр нөлөөлж байна. Хүснэгт 4-т энэ талаар өгүүллээ.

Хүснэгт 4: Тимор Лести дахь шүүхийн үйл ажиллагааны цагийн хуваарь- олон нийтэд мэдээлэх байдал

Шүүхийн Салбарын Мониторингийн Хөтөлбөр (JSMP)-өөс гаргасан судалгаанаас үзэхэд Тимор Лестид шүүхийн өдөр тутмын үйл ажиллагааны хуваарийг олон нийтэд мэдээлдэггүй байна. Хохирогчид, тэдний ар гэрийнхэн бүртгэлийн албаны ажилтнаас лавлагаа авах хэрэгтэй болдог. Энэ нь өөрөө өөрийгөө танилцуулж, тэнд байгаа шалтгаанаа тайлбарлана гэсэн үг юм. Мэдээлэл авахын тулд албан хаагчдын зүгээс (ихэнхдээ эрэгтэй хүн байдаг) айлган сүрдүүлэх, “жижиг сажиг” хээл хахууль шаардах нь түгээмэл үзэгдэл болсон байна. Ийм нөхцөл байдал нь хохирогч болон тэдний ар гэрийнхнийг бэлгийн болон бусад хүчирхийлэл, мөн аль хэдийн яллагдаад буй гэмт хэргүүдэд өртөхөд хүргэж байна.

Эх сурвалж: JSMP.¹⁵

Үндэслэл 4: Албан ба албан бус институциудын хоорондын харилцааг зохицуулах тодорхой журам байдаггүй нь авлигын үйлдэлд эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийг ялгаварлан гадуурхагдах эрсдэлд хүргэж байна

Иргэд маргаантай асуудлыг шийдвэрлэхээр хэлэлцүүлэг өрнүүлэх эрхтэй байдаг ч эрх мэдэл ихтэй талын айлган сүрдүүлэх, хээл хахууль өгөхийг албадан шаардах явдлуудаас болж хэлэлцүүлэг явуулах эрхээ эдэлж чаддаггүй.¹⁶ Ялангуяа гэр бүлийн хүчирхийлэл, хүчингийн хэрэг болон бусад бэлгийн халдлагуудыг “гэр бүлийн асуудал” гэж үзэж хохирогчдыг “чимээгүй” байхыг шаардаж, дарамт шахалт үзүүлэх нь их байдаг. Тиймээс хохирогч эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд нь авлигын хэрэгт өртөх магадлал их байдаг ба энэ эмзэг байдлаасаа болж ялгаварлан гадуурхагдаж хохирдог байна. Хүснэгт 5-аас үзнэ үү.

Хүснэгт 5: Тимор Лести дахь бэлгийн болон гэр бүлийн хүчирхийллийн хэргүүдийн албан бус хуралдаан

Шүүхийн Салбарын Мониторингийн Хөтөлбөрөөс (JSMP) Тимор Лестид хийсэн судалгаанууд бэлгийн болон гэр бүлийн хүчирхийллийн хэргүүдийн дийлэнхийг албан бусаар гэр бүлийн эсвэл тосгоны хурлаар шийдвэрлэдэг болохыг харуулж байна. Цагдаагийнхан гэмтэл, хохирлыг “ноцтой” гэж үзээгүй бол гомдол гаргасан этгээдүүдийг тэдгээр албан бус хуралд шилжүүлдэг байна. Эрүүгийн бүх гэмт хэргүүдэд, хуулиар цагдаа нарт сэжигтнийг мөрдөн шалгах аар 72 цаг саатуулах эрхийг олгосон байдаг. Гэр бүлийн хүчирхийллийн хэргүүдэд цагдаа нар дээрх олгогдсон хугацааг мөрдөн байцаалт явуулахаас илүүтэй хохирогчоор буруутай этгээдийг яллуулах эсвэл суллуулахыг хүсч байгаа эсэхийг нь шийдүүлэх хугацаа болгож ашигладаг байна.

Эх сурвалж: JSMP.¹⁷

Жендерийн нөлөө - авлигын сүлжээ

Авлигын сүлжээ хэрхэн зохион байгуулалттайгаар бэхжиж, өргөжиж байгаа талаар авч үзье. Албан бус баталгаа гэдэгт хийсэн үйлдэлдээ цээрлэл үл хүлээх, хэн ч албан тушаалд нь халдахгүй байх ар талын хамгаалалт байх бөгөөд тэр баталгаа байгаа цагт түүнийг илчлэх, ганцааранг нь шийтгэх боломжууд багасдаг. Энэ албан бус баталгаанд ижил байр суурь, албан тушаал эсвэл боловсролын байдал, садан төрлийн холбоо, яс угсаа, шашин шүтлэг, жендерийн хүчин зүйлүүдийн хүрээнд харилцан үүрэг хүлээх байдлаар бий болдог байна. Жендерийн үндсэн дээр сүлжээ бий болдог ч, энэ нь зарим нэг судалгаануудын батлаад байгаа шиг бусад хүчин зүйлүүдээс хавьгүй илүү үүрэг гүйцэтгэдэг хүчин зүйл биш юм.¹⁸

Хөгжиж буй орнуудын хувьд дараах ерөнхий загвар түгээмэл байна: дээд шүүхийн шүүгчид, ажилчид зэрэг өндөр албаныхны дийлэнх нь эрэгтэйчүүд байна. Доод шатны шүүхүүд болон магистрат (хөнгөн хэрэг шүүдэг) шүүхэд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл арай их байгаа ч эрэгтэйчүүд дийлэнх хэвээр л байна.¹⁹ Хүн ам зүйн энэхүү байдал нь айлган сүрдүүлэх, бэлгийн дарамт үзүүлэх зэргээр авлига үйлдэгдэхэд хүргэж байгаа юм. Тухайлбал, илүү эрх мэдэл бүхий нэг нь доогуур нэгнийг өөрийн үзэмжээр тушаал дэвшүүлэхэд авлига үйлддэг.²⁰

Албан бус институци нь албан институцыг бодвол гадны нөлөөнд автах, хариуцлагаа зөрчих нь их байдаг. Үүнээс үүдээд жендерийн асуудлыг (яс угсаа, арьс өнгө, нийгмийн гарал, байдал) багтаасан арга хэмжээнүүд авч хэрэгжүүлэх нь “эрх мэдлийн бүдүүвч”-ийг өөрчилж чадах уу гэсэн асуулт гарч ирнэ. Ямар нөхцөл байдалд авлигыг хөхиүлэн дэмжиж буй дээд шатныхны сүлжээг сулруулж чадах вэ? Үүний тулд төрийн албан дахь авлига ба жендерийн асуудал хөндсөн арга хэмжээнүүд хоорондын харилцан уялдааг авч үзвэл, олон нийтийн дунд зөрүүтэй байдал бий болохоос сэргийлэх ёстой хэдий ч төрийн байгууллагуудад ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн тооны харьцааг нэмэгдүүлэх энгийн шаардлага нь өөрөө авлигын эсрэг арга хэмжээ юм.²¹

Албан бус шүүхийн байгууллагууд хүйсийн тэнцвэргүй байдлаараа албан ёсны шүүхийн байгууллагуудаас нэг их ялгагдаад байдаггүй. Магадгүй албан бус шүүхүүд нийгмийн явцуу хүрээлэлд үйл ажиллагаа явуулдаг нь онцлог ялгаа нь байх. Нийгмийн бичигдээгүй журам, хэм хэмжээгээр явагддаг учир тэдгээр албан бус шүүхэд гадны хүн шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөх зорилгоор шургалах, тэр ч бүү хэл тэдний цугларсан газарт нэвтрэх боломж тун бага байдаг. Тэдгээр журмуудад эмэгтэйчүүд өөрийн төрөл садан биш эрчүүдтэй холбогдох, эсвэл яриа, ажиллагаа өрнөдөг шар айрагны газрууд зэрэг тодорхой хэдэн газруудад үзэгдэх нь зохисгүй явдалд тооцогдох нь бий.²²

Боловсон хүчний асуудал дахь жендерийн тэнцвэргүй байдал нь авлигын сүлжээнд орох нөхцлийг бүрдүүлж байна. Энэ нь цаашлаад авлигын сүлжээнд дүн шинжилгээ хийх нь чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байгаа хэрэг юм. Энэ асуудлыг онцгойлон авч үзэх шалтгаан нь юу вэ? Тэдгээр авлигын сүлжээ бий болгоход голлон нөлөөлж буй зүйлүүд нь юу вэ? Иймэрхүү судалгаанууд нь

шүүхийн байгууллагуудаар эрхээ хамгаалуулахад нь эмзэг бүлгийнхэнд туслах зорилготой хөтөлбөрүүдийн хувьд ач холбогдолтой юм. Мөн энэ нь хэт их эрх мэдэл олгож буй байдлыг багасгах, түүнээс сэргийлэхэд тусална. Тухайлбал, шүүхийн стратегийг боловсруулахдаа эмзэг бүлгийнхний эрх ашгийг харгалзан хэрэв орон нутгийн маргаан таслах байгууллага нь шударга шийдвэр гаргаж чадахгүй гэсэн үндэслэл бүхий үед тэд шууд албан ёсны шүүхэд хандах эрхийг нээж өгөх хэрэгтэй.

Дүгнэлт, зөвлөмж

Дээрх нийтлэлийн дүнд цаашид авч хэрэгжүүлэх гурван гол асуудал байна. *Эхний зөвлөмж бол бэлгийн дарамтыг авлигын үйлдлийн нэг тодорхой хэлбэр гэж үзэх* – Авлигын газар авсан байдлыг мөнгөтэй холбож үзэх ойлголт нилээд түгээмэл байсаар байна. Энэ ойлголт нь авлигын талаарх мэдээлэл цуглуулах, авлигын эсрэг албан ёсны арга хэмжээ авах болон авлигын эсрэг Иргэний нийгмийн байгууллагуудын явуулж буй кампанит ажлуудад мэдрэгдэж байна. Нийгмийн тодорхой хэсэг бүлгийнхний байр байдлыг түлхүү харгалзан үзсэн авлигын судалгаанууд нь тэдгээр хүмүүст байнга тулгардаг, тэдний хувьд ноцтой асуудал болоод буй авлигын хэлбэрүүдэд асуулга, судалгаа чөлөөтэй явуулахад тусална.

Хоёрдугаарт, шүүх тогтолцооны өдөр тутмын ажиллагааны ил тод, ойлгомжтой байдалд нилээд ач холбогдол өгөх шаардлагатай байна. Төхиолдлоор хэргийг шилжүүлэх г.м – тогтсон журмууд байхгүйн улмаас түүнээс үүдэх сөрөг үр дагварууд нь ялгаварлан гадуурхагдсан хэсэг бүлэг хүмүүст хортойгоор тусдаг. Албан бус тогтолцоонд, хэлэлцүүлгүүд нь арай албан бус, харагдахуйц байдлаар явагддаг учир энд ил тод, ойлгомжтой байдлыг хангах процедурын тухай ярих нь илүү түвэгтэй. Албан бус шүүхийн тогтолцоонд судалгаа явуулахад дараах асуудлуудыг тодруулах шаардлагатай. Тухайлбал, тус тогтолцоонд шударга байдлын (процедурын болон тогтсон стандарт аль аль нь) хэм хэмжээ байдаг эсэх; Хэргээ шийдвэрлүүлж буй этгээдүүд тэдгээр хэм хэмжээ, авч болох процедуруудыг нь мэддэг, тэдгээрийг нь хэлэлцүүлэгт баримталж, мөрдүүлэх шаардлага тавьдаг эсэх; мөн хэлэлцүүлгийн ажиллагаа шударга байдлаар явагдсан эсэхийг нь шалгах сувгууд бий болгох г.м.

Эцсийн зөвлөмжийг дээр дурьдсан томоохон авлигын индексүүдэд хүйс, боловсролын түвшин эсвэл ажил мэргэжлийн байдал зэрэг хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэггүй болох нь хийсэн ажиглалтаас харагдаж байна. Энэ нь авлига хүйсийн ялгаатай байдлаар нөлөө үзүүлж, үйлдэгддэг гэдгийг ойлгоход түвэгтэй болгож буй юм. Ялгааг үзүүлэн харуулсан мэдээлэлгүйгээр, авлигатай тэмцэх тохирох стратегийг боловсруулах нь хүндрэлтэй. Зарим тохиолдолд хүйс, орлогын талаарх мэдээллийг ангилан гаргасан байдаг ч, өгөгдсөн мэдээллүүдэд дээрх ангиллын дагуу дүн шинжилгээ хийгдээгүй байдаг. Тиймэрхүү нарийвчилсан судалгааг авлигын талаарх ерөнхий мэдээлэл болон мэдээллийн дүн шинжилгээнд цогцоор оруулж өгөх хэрэгтэй. Учир нь шүүхийн тогтолцоон дахь авлигын үйлдлүүдэд ялгаа хүчтэй

илэрдэг. Дээр дурьдсан бүхнийг харгалзан үзэх нь шүүхийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг жирийн иргэдийн нүдээр харах, үнэлэх байдалд шууд нөлөөлдөг. Судалгаа шинжилгээг хийх арга зүйг боловсруулахдаа авлигын гэмт хэрэгт өртсөн өөр бүлгийн иргэдийн бодит жишээнүүдэд тулгуурлах шаардлагатай юм.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Celestine Nyama-Musembi нь эрх зүй- хүн судлалаар мэргэшсэн Кенийн хуульч юм. Тэрээр одоогоор Их Британид, Brighton хотын Хөгжлийн судалгааны Институтад сурч байна.
- ² www.afrobarometer.org/surveys.html, www.transparency.org/policy_research/nis/regional/africa_middle_east вэб хуудсыг үзнэ үү.
- ³ Африкын хувьд тэдгээр улс орнуудын тоонд Боствани болон Танзани багтана. Танзанид дээд шатны шүүхийн шүүгч нарыг “цэвэр” гэж үздэг, харин магистрат (хөнгөн хэрэг шийдвэрлэдэг) шүүхийн болон бусад шүүхийн албан хаагчдыг авлигад автсан гэж үздэг. www.transparency.org/policy_research/nis/regional/africa_middle_east вэб хуудсыг үзнэ үү.
- ⁴ “Хүйсээр ялгаварлан гадуурхах” гэдэг нь тогтолцооны байдлаас хамаарч эмэгтэйчүүд нь эрчүүдтэй харьцуулахад тодорхой хэмжээгээр гадуурхагддаг гэсэн олон нийтэд ойр тогтсон хэллэг юм. Эрх зүйн тогтолцоонд (албан бус шүүх байгууллагууд ч багтана), хуулийн агуулга түүний хэрэгжүүлэлт аль алинд нь хүйсийн тэгш бус байдлыг бий болгохгүй гэснээс өөр дорвитой заалт байхгүй. (UNRISD, ‘Хүйсийн тэгш байдал: Тэгш бус ертөнц дэх шударга ёсны төлөө тэмцэх нь’ Женев, 2005). Тогтолцооны бодит байдлыг хүлээн зөвшөөрч буй нь НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүхий л хэлбэрийг устгах тухай конвенцид ялгаварлан гадуурхахыг сэдэл зорилгоос илүүтэй үр дагаврыг онцлон үзнэ хэмээн тодорхойлсноос илт байна. CEDAW, www.unhchr.ch/html/menu2/6/cedw.htm
- ⁵ Эдгээр асуудлууд нь зөвхөн шүүхийн үйл ажиллагаанд гардаг авлига бус харин авлигыг ерөнхийд нь жендерийн асуудалтай холбон авч үзсэн болно. Жагсаалтыг Anne-Marie Goetz-ын ‘Улс төрийн “цэвэрлэгчид”: Эмэгтэйчүүд хэрхэн Авлигатай тэмцэх шинэ хүчин болж байна. Нотлох баримтыг “цэвэрлэдэг” үү?’ (2005) нийтлэлээс найруулан өөрчилж авав. www.unhchr.ch/html/menu2/6/cedw.htm
- ⁶ Жишээг Peter Langseth-ын ‘Нэгдсэн аргаар шүүх тогтолцооны шударга байдал, эрх зүйн чадамжийг бэхжүүлэх нь’, Гэмт хэрэг ба Нийгэм сэдэвт форум, Боть 2, №1 (2002 оны 12 дугаар сар), дараах вэб хаягнаас үзэх боломжтой www.unodc.org/pdf/crime/publications/strengthening_judicial.pdf; мөн George Kanyeihamba, Damian Lubuva, Yvonne Mogkoro, Robert Sharpe болон Ed Ratushny нарын ‘Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын нэр хүнд бүхий шүүхийн мэргэжилтнүүдийн зөвлөх комиссын тайлан’ (Nairobi: Олон улсын хуульчдын комисс, 2002 оны 5 сар), www.icjcanada.org хаягнаас үзэх боломжтой.
- ⁷ Танзанийн Нэгдсэн Бүгд Найрамдах Улс, “Авлигын хорооны тайлан”, (“Вариобагийн тайлан”) (Дарэсслам: 1996 он).
- ⁸ Кенийн Засгийн газар, “Кенийн шүүхийн шударга ёсны болон Авлигатай тэмцэх хорооны тайлан” (“Ringera-ийн тайлан”) (2003 он). Дэлгэрэнгүй мэдээллийг

- www.icj.org/news.php3?id_article=3112&lang=en вэб хуудаснаас үзнэ үү.
- ⁹ www.anticorruption.info/types.htm вэб хуудсыг үзнэ.
- ¹⁰ Дэлхий нийтийн Авлигын хэмжүүрийн тайланг www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb вэб хаягнаас үзнэ үү.
- ¹¹ Жишээг: www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/query98.cfm хаягаар үзнэ үү. 2001 оны 10 сарын 7-11 нд Чехийн Бүгд Найрамдах улсын Прага хот болсон Олон улсын Авлигын эсрэг 10 дугаар бага хуралд зориулсан бэлтгэсэн Lilian Ekeanyanwu-гийн “Авлигын эсрэг тэмцэлд эмэгтэйчүүд: *Нигерийн эмэгтэйчүүдэд Шүүх тогтолцоон дахь авлигын үзүүлсэн нөлөө*” нийтлэл; GTZ-ийн “Авлига ба Жендерийн асуудал: ТА –д зориулсан арга замууд ба зөвлөмжүүд. Гол сэдэв: Авлига ба Хууль бусаар эмэгтэйчүүдийг худалдаалах явдал” (2004 он), www.gtz.de/de/dokumente/en-corruption-and-gender.pdf вэб хуудаснаас үзэх боломжтой.
- ¹² “Авлига ба жендерийн асуудал” (2004 он)
- ¹³ Мексикийн Ciudad Juarez-д залуу бүсгүйчүүдийг хулгайлах, хүчиндэх, амь насыг нь хөнөөх гэмт хэргүүд (web.amnesty.org/library/index/ENGAMR410112004-ийг үзнэ үү), мөн Бангладешт эмэгтэйчүүд рүү хүчил цацаж халдсан хэргүүдийн тухай (www.icj.org/news.php3?id_article=3101&lang=en вэб хуудаснаас үзнэ үү)
- ¹⁴ Дэлгэрэнгүй мэдээллийг “The World Today” сэтгүүлийн 2004 оны 8/9 дүгээр сарын дугаар дахь Мэри Баклигийн “Хүн худалдаалах гэмт хэрэг”, мөн “Menschenhandel als Politikum: Gesetzgebung and Problembewusstsein in Russland”, *Osteuropa* (Germany), 2006 оны 6 сар, osteuropa.dgo-online.org-аас үзнэ үү.
- ¹⁵ JSMP, “Албан ёсны шүүхийн салбар дахь эмэгтэйчүүд: Дили дүүргийн шүүхийн тайлан” (2004); JSMP, “Эмэгтэйчүүд, хүүхдүүд холбогдсон хэргүүдийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: 2004 оны 6 сараас 2005 оны 3 сар” (2005); JSMP, “Тимор-Лестийн цагдаагийнхны эмэгтэйчүүдтэй харьцах харьцаа” (2005), дээрх бүх нийтлэлүүдийг www.jsmp.minihub.org вэб хаягнаас үзэх боломжтой.
- ¹⁶ Албан ба албан бус шүүхийн байгууллагууд зэрэгцэн оршиж байгаа нөхцөлд, онолын үүднээс бол иргэд маргаанаа алинаар нь шийдвэрлүүлэхээ өөрөө сонгох эрхтэй. Гэсэн хэдий ч мэдлэг, нөөц бололцоотой байж л нааштай мэтгэлцээн өрнүүлнэ. Өмнөд Африкт хэргийг шийдвэрлэдэг шиг хуулийг ил тод хэрэгжүүлэх нь чухал. Өмнөд Африкт албан бус шүүхийн шийдвэрт маргаан үүсгэж буй этгээд нь шүүн таслах ажиллагааг хянах өөрийн салшгүй эрхийг бүрэн эдэлдэг, энэ эрх нь бүх иргэдэд нээлттэй байдаг. Өмнөд Африкын Хууль зүйн хорооны хэлэлцүүлгийн мэдээлэл №87-д гарсан “Олон нийтийн маргаан үүсгэсэн хэргийг шийдвэрлэх нь” (1999). www.doj.gov.za/salrc/dpapers/dp87_prj94_dispute_1999_oct.pdf вэб хуудаснаас үзэх боломжтой.
- ¹⁷ “Тимор Лестийн цагдаа нарын эмэгтэйчүүдтэй харьцах харьцаа” (2005).
- ¹⁸ Ranjana Mukherjee, Omer Goksekus, “Төрийн албан дахь Авлига ба Жендерийн асуудал”, Дэлхий нийтийн авлигын тайлан 2004.
- ¹⁹ Эмэгтэйчүүд ба Өмнөд Африкын хууль эрх зүй (WLSA), *Зэрэглээний араас хөөцөлдөх нь: Эмэгтэйчүүд ба Шүүхийн захиргаа* (Gaborone: Bay хэвлэлийн үйлдвэр, 1999), WLSA, *Хуулийн сүүдэрт: Зимбабве дахь Шүүхийн үйлчилгээ ба Эмэгтэйчүүд* (Harare: WLSA Trust, 2000), WLSA, *Шүүхийн судалгаа: Малави дахь Шүүхийн захиргааны ажиллагаа ба Эмэгтэйчүүд* (Blantyre: Dzuka Хэвлэлийн үйлдвэр, 2000). Women and Law in Southern Africa (WLSA), *Chasing the Mirage: Women and the Administration of Justice* (Gaborone: Bay Publishing, 1999); WLSA, *In the Shadow of the Law: Women and Justice Delivery in*

Zimbabwe (Harare: WLSA Trust, 2000); and WLSA, *In Search of Justice: Women and the Administration of Justice in Malawi* (Blantyre: Dzuka Publishing, 2000).

²⁰ “Авлига ба жендерийн асуудал” (2004).

²¹ Sung Hung-En, ‘Хохирогчоос Аврагч болох уу? Эмэгтэйчүүд, Эрх мэдэл ба Авлига’, *Өнөөгийн түүх* боть. 105, №689 (2006); мөн Goetz (2005). Sung Hung-En, ‘From Victims to Saviours? Women, Power and Corruption’, *Current History* vol. 105, no. 689 (2006); and Goetz (2005), op. cit.

²² Lynn Khadiagala, ‘Уганда дахь Олон нийтийн шүүхийн доголдол: Орон нутгийн зөвлөхүүд ба Эмэгтэйчүүдийн эд хөрөнгийн эрх’, *Хөгжил ба Өөрчлөлт*, №32 (2001); болон Goetz (2005). Lynn Khadiagala, ‘The Failure of Popular Justice in Uganda: Local Councils and Women’s Property Rights’, *Development and Change*, no. 32 (2001); and Goetz (2005), op. cit.

“Бусад 90 хувь”: Шүүхийн бус эрх зүйн тогтолцооны авлигатай хийх тэмцэлд ТББ-уудын оролцоо¹

*Stephen Golub*²

“Шүүхээс гадуур”

Уг нийтлэлд Шүүхийн бус эрх зүйн тогтолцоо (ШБЭЗТ) буюу шүүхээс гадуур шүүн таслах ажиллагаан дахь авлигын талаар өгүүлэх болно. ШБЭЗТ нь ёс заншлийн хэм хэмжээнд үндэслэсэн болон захиргааны эрх зүй гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй байна. Мөн уг нийтлэлд тус тогтолцоон дахь авлигыг бууруулахад ТББ-ууд ямар үүрэг гүйцэтгэж байгаа талаар дурьдана. Филиппин, Бангладеш болон Сиерра Леоныг голчлон авч үзсэн учир нь тэдгээр орнуудад ШБЭЗТ-нд тулгараад буй олон асуудал, стратегиудын жишээнүүд байгаа бөгөөд ТББ-ууд тэдгээр асуудлыг шийдвэрлэхэд анхааран ажиллаж байгаа юм.³

ШБЭЗТ⁴ хамгийн маргаантай хэргүүдийг шийдвэрлэн, янз бүрийн нийгэмд шүүн таслах ажиллагаа явуулдгаараа нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах, ядуурлыг бууруулахад голлох үүрэг гүйцэтгэдэг тул чухал ач холбогдолтой юм. Учир нь шүүх дэлхийн олон ядуу ард иргэдийн хувьд үнэ өртөг ихтэй, түвэгтэй мөн ойлгомжгүй байдаг. Их Британийн Олон Улсын Хөгжлийн албаны тооцоолсноор “Хөгжиж буй олон оронд нийт хэргийн 80 хувийг уламжлалт буюу ёс заншилд үндэслэсэн эрх зүйн системээр шийдвэрлэдэг”⁵ ажээ. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас гаргасан судалгаа ядуу буурай орнуудад “төрийн оролцоогүй шүүх систем шүүн таслах ажиллагаанд голлох үүрэг гүйцэтгэж, хүн амын 80-90 орчим хувийнхны аюулгүй байдлыг хангаж байгаа”-г харуулж байна.⁶ Үнэн хэрэгтээ эдгээр ерөнхийлөн гаргасан тооцоонууд нь ядуус өөрсдийн хэрэгцээ, сонголтыг харгалзан төрийн оролцоогүй шүүн таслах байгууллагаар хэргээ шийдвэрлүүлэх хандлагатай байдгийг харуулж байна. Хэрэв төрөөс явуулдаг шүүн таслах ажиллагааг тооцоолж үзвэл, ихэнх хөгжиж буй орнуудад шүүгч нар нийт хэргийн 10 хүрэхтэй үгүйтэй хувийг шийдвэрлэдэг болж таарах нь.

ШБЭЗТ-ны шүүн таслах ажиллагаа мэтгэлцэх зарчмаар явагддаг ч засгийн газрын агентлагуудын явуулдаг мэтгэлцээний бус эрх зүйн бусад аргыг ч өргөн хэрэглэдэг. Тэдгээр ажиллагаанд газар эзэмших эрх хүссэн өргөдлүүдийг шийдвэрлэх, байгаль орчны холбогдолтой хуулиудыг хэрэгжүүлэх зэрэг багтана. Мөн шийдвэр гаргахдаа шударга байх, хүний эрхийг дээдлэх – маргааныг бүрэн шийдвэрлэхийг хичээдэг. ШБЭЗТ нь дараах ажиллагааг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Захиргааны эрх зүйн тогтолцоо нь удирдах албан тушаалын болон орон нутгийн засаг захиргааны этгээдүүдээр төлөөлүүлэн маргаан шийдвэрлэх, хууль сахиулах болон өргөдөл шийдвэрлэх эрхийг хэрэгжүүлдэг
- Албан бус тосгоны зөвлөл зэрэг ёс заншилд үндэслэсэн маргаан шийдвэрлэх хэлэлцүүлгүүд нь газрын, гэр бүлийн болон бусад маргааныг улсаас хараат бус байдлаар бие даан шийдвэрлэдэг
- Ёс заншилд үндэслэсэн төрийн оролцоотой холимог систем эсвэл шүүн таслах ажиллагаа нь ёс заншлаас үүдэн гарсан хэдий ч бүхэлдээ юмуу хэсэгчлэн төрийн оролцоотой байдаг
- Цагдаа, өмгөөлөгч болон хорих байгууллагын эрхлэн явуулдаг маргаан таслах ажиллагаа (Тодотгон хэлэхэд тэдгээр байгууллагуудын талаар энд судлаагүй)

ТИ авлигыг тодорхойлсончлон “итгэж олгосон эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах” явдал ШБЭЗТ-нд ч илэрдэг. Гэхдээ ШБЭЗТ-нд, ялангуяа ёс заншилд суурилсан шүүх тогтолцоонд хаана нь хувийн сонирхол дуусч, эхэлж байгааг ялгаж салгахад түвэгтэй юм. Үүнтэй нэгэн адил энд хэрэгтэй хамааралтай хээл хахууль, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдлаас илүүтэй эдийн засгийн, улс төрийн эсвэл нийгэм дэх нэр нөлөөнөөс үүдсэн – хувийн ашиг хонжоо – тус тогтолцооны ужиг болсон байдлаас бий болдог байх.

ТББ-уудын хэрэгжүүлж буй хүчин чармайлтууд ганц авлигын эсрэг тэмцлээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд шүүхийн хүртээмжтэй байдал, жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах, эдийн засгийн эрх мэдлийг бий болгох болон бусад зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийг зорьж байгаа билээ. Ялгаварлан гадуурхагдсан болон түүнтэй ижил нөхцөл байдалд байгаа иргэдийн хувьд, авлигын эсрэг тэмцэл ямагт бусад хэлбэрийн тэмцлүүдийн нэг хэсэг байдаг. Бодит нөхцөл байдал ч тэдний авлигын эсрэг тэмцлийн ач холбогдлыг ямар нэг байдлаар бууруулахгүй.

ШБЭЗТ дахь авлига, түүнтэй тэмцэж буй ТББ-уудын шаардлагуудын аль алиных нь талаар нарийн судалгаа байдаггүй. Ёс заншилд суурилсан тогтолцооны талаарх ихэнх тайлбаруудад сул тал, дутагдлуудаас илүүтэй засгийн газрын авлигад нэвчсэн ажиллагааны оронд шүүн таслах үүрэг гүйцэтгэж байгааг нь онцолсон байдаг. Уг нийтлэлд ШБЭЗТ дахь асуудал, шийдлүүдийн талаар тодорхой асуудлуудыг тоймлон гаргалаа.

Филиппиний захиргааны эрх зүйн систем

Бусад орны жишгээр Филиппиний гүйцэтгэх байгууллагууд, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд ард иргэдтэй холбоотой хэргүүдийн дийлэнх хэсгийг шийдвэрлэдэг. Тухайлбал, Agrarian Шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх Алба нь орлого багатай аж ахуй эрхлэгчдийн газар эзэмших эрхийг шилжүүлэх эсвэл хяналт тавих журмуудыг хэрэгжүүлдэг. Байгаль орчин, байгалийн нөөцийн Алба нь мод огтлох болон бусад ойн бүтээгдэхүүн ашиглах зөвшөөрөл олгодог. Орон нутгийн засаг захиргааныхан загас агнах эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэдэг. Эдгээр захиргааны эрх зүйн тогтолцоо нь шүүх тогтолцооноос илүүтэйгээр авлигад автсан гэж хэлэхэд тун ярвигтай юм. Тэдгээр эрхийг хэрэгжүүлж буй этгээдүүд нь ихэнхдээ төрийн албыг хувийн ашиг хонжоо олох “хэрэгсэл” болгон ашигладаг, танил талаараа дамжуулан тус албанд томилогдсон этгээдүүд байдаг.⁷

Филиппиний нийгэмд танилын холбоо ер бусын өндөр түвшинд үнэлэгддэг. Уг үзэгдэл нь нэг талаас эерэг, найрсаг амьдрал ахуйд хэрэгтэй. Гэхдээ тус улсын засгийн газрын тайланд дурьдсанаар “хэт их танил талын холбоо нь ... Филиппиний нийгэмд авлига, албан тушаалаа урвуулан ашиглах явдал гарахад хүргэж байгаа нь илт байна”⁸ гэжээ. Дэлхийн Банкны судалгаагаар Филиппинчүүдийн дөнгөж 5 хувь нь “хүмүүст итгэж болно” гэж үзсэн нь танил талдаа давуу тал олгох хандлагаас шалтгаалж байгааг харуулж байна.⁹ Танил талдаа давуу тал олгох энэ байдал нь эргээд utang na loob (талархалын хариу) буюу харилцан хоёр талын шаардлагаар авлига үйлдэгдэхэд хүргэдэг байна.

Асуудлыг цаашид нарийвчлан үзэхэд, Филиппин дэх авлигын асуудал дан ганц хувийн ашиг хонжоо, материаллаг зүйлс олох зорилгоор хязгаарлагдахгүй. Нөлөө бүхий этгээдүүдийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллаагүй нэгнийгээ нийгэмд гадуурхагдах буюу эдийн засгийн, мэргэжлийн хохирол амсахад хүрдэг. Засгийн газрын ажилтны хувьд, улсынхаа алслагдсан эсвэл хөгжил муутай хүнд сурталд идэгдсэн газар луу хуваарилагдах явдалтай тулгардаг. Эцсийн бүлэгт засаглал нэг бүхэл байгууллагуудын цогц гэхээсээ илүүтэй хувийн болон санхүүгийн сүлжээний тор гэлтэй болж байна. Энэ байдал нь хууль журмыг шинэчлэх, хэрэгжүүлэх болон олонхи болсон ядуу иргэдийг шүүхээр эрхээ хамгаалуулахад саад тотгор болж байна.

Alternative Law Groups (ALGs) хэмээх ТББ-уудын сүлжээ ядуу дорой Филиппинчүүдэд хуулийн үйлчилгээ үзүүлж, тулгамдсан бэрхшээлүүдтэйгээ тэмцэхэд нь хувь нэмрээ оруулж байдаг. Олон нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн зарга, олон нийтийг хамруулсан ажиллагаа зохион байгуулах, шүүхийн сургалт явуулах болон хуулийн сургуулийн оюутнуудыг төрийн албанд ороход нь дэмжих зэрэг ихэнх үйл ажиллагуунууд нь хоорондоо харилцан уялдаатай байдаг. ALG-ийн байгууллагууд дан дангаараа жендер, фермерүүд, хөдөлмөр, хотын ядуучууд, соёлын цөөнх болсон хүмүүс, хүрээлэн буй орчин эсвэл орон нутгийн засаглал – зэрэг тодорхой нэг асуудал, салбарт анхаарал хандуулан ажилладаг. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын эвслийнхний хуулийн зөвлөх гэдэг утгаараа, ALG

сүүлийн жилүүдэд хэдэн зуун ядуучуудын эрх ашгийг хамгаалсан хууль, тогтоол, журам болон гүйцэтгэх тушаалуудын төсөл хийж, батлахад туслалцаа үзүүлсэн байна. ALG-ийн сүлжээний хамгийн том байгууллага болох Saligan одоогийн байдлаар хөдөлмөрчдийн шүүхэд гарч болзошгүй авлигын хэргийг багасгах замаар маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг хялбарчлах хуулийг батлуулахаар лоббидох ажиллагаа явуулж байгаа ажээ.

Авлигын асуудлын тухайд, ALG-ийн хөтөлбөрийн бялууны магадгүй хамгийн том зүсэм нь захиргааны хуулиудад хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүд юм. Ядуу иргэдэд тулгарч буй эрх зүйн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд мэргэжилгүй иргэдийг сургах, дэмжих зэргээр – пара эрхзүйчдийг хөгжүүлэх нь – тэдгээр ажиллагааны чухал хэсэг нь юм. Филиппиний пара эрхзүйчид үндсэндээ олон нийтэд үйлчилж, нэг ёсондоо тэгш бус тоглоомын талбайг тэгшитгэхэд тусалж буй юм.

Пара эрхзүйчид өөрийн эрх зүйн мэдлэг, чадварын хүрээнд тодорхой асуудлуудыг хариуцаж ажилладаг. Тухайлбал, засгийн газрын харьяа байгууллагаас тусламж хүссэн жирийн нэг фермер хүнд суртлын толгой эргэм ханыг мөргөөд буцна. Туслалцаа хүсэхийн тулд хэн нэг дотно таньдаг хүн олдохгүй л бол энэ бүтэцгүй зүйл болно. Энэ мэт бэрхшээлтэй байдал нь мэдээлэл эсвэл туслалцаа авахын тулд хээл хахууль төлөхөөс аргагүй, албан тушаалаа урвуулан ашиглах орчинг бүрдүүлдэг байна. Харин, пара эрхзүйчид фермерүүд DAR-ын албан газарт очиж, ажилтантай нь газар шинэчлэх хүсэлтийнхээ талаар ярилцан, өөрт хэрэгтэй албан болон албан бус мэдээллийг олж авдаг.

Захиргааны ажиллагаа болон албан хаагчдын талаархи мэдлэг нь пара эрхзүйчдийг холбоотон эсвэл ард иргэдийн хууль тогтоомж, боловсон хүчний тухай ойлголтгүй байдлыг урвуулан ашигласан тохиолдолд дайсан ч болгож болно.

Чадалтай фермерүүдийн байгууллагын дэмжлэгтэйгээр, пара эрхзүйчдийн мэдлэг чадвар орон нутгийн түвшин дэх улс төрийн нөлөөллийг багасгаснаар авлигыг хязгаарласан. ALG-ийн зарим байгууллагууд хэдэн зуун пара эрхзүйчдийг DAR-д газар шинэчлэх өргөдөл өгөхөд нь фермерүүдэд газарчлахад нь сургаж, дэмжлэг үзүүлсэн байна. Асуулга, хүн амын гол өртөж буй хэсэг, тэдэнтэй хийсэн ярилцлага зэрэгт үндэслэн гаргасан Азийн Хөгжлийн Банкны 2001 оны судалгаа газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд ALG-ийн сүлжээний байгууллага болох Kaisahan илт нөлөөлсөн гэдгийг харуулж байна.¹⁰

ALG нь газар өмчлөл, ашиглалт болон бусад амьжиргааны нөөцүүдтэй холбоотой хэргүүдэд идэвхитэй ажиллагаа явуулдаг. DENR-ын хамтран ажиллагч түншүүд болон орон нутгийн засаг захиргааныхантай хамтран ALG-ийн сүлжээний хэд хэдэн байгууллагууд томоохон компаниудын хэт нөлөөлөл бүхий, байгаль орчны хууль тогтоомжийг зөрчсөн шийдвэрүүдэд саад хийж, түдгэлзүүлэхэд хувь нэмэр оруулсан байна.

Хууль ёсны төлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр зөвлөгөө өгөх нь захиргааны эрх зүйн стратегид сайн нөлөөтэй.

Tanggol Kalikasan хамтран ажиллагч иргэд болон DENR-ийн ажилтнуудын эсрэг байгаль орчны хууль зөрчигч нарын үүсгэсэн заргууд дээр тэднийг өмгөөлдөг байна. Аль нэг мужид эрх баригчид газар ашиглах журмыг зөрчсөн цементийн үйлдвэр эрхлэхийг зөвшөөрсөн тушаал гаргасан тохиолдолд, Байгаль орчны эрх зүйн туслалцааны төвөөс хэвлэл мэдээлэлд чиглэсэн хэд хэдэн арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлдэг. ALG-ийн сүлжээний уг байгууллага вэб хуудас ажиллуулж, хэвлэлийн бага хурал зохион байгуулан сэтгүүлчдэд ард иргэдийн төлөөллөөс ярилцлага авах зэрэгт туслалцаа үзүүлдэг байна. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дараалан сурталчилгаа явуулах нь орон нутгийн засаг захиргааг тушаалаа хүчингүй болгоход нь илэрхий хувь нэмэр оруулдаг байна.

Хачирхалтай нь ALG-ийн авлигын эсрэг ажиллагаанууд засгийн газрын харьяа агентлагууд болон орон нутгийн засаг захиргаануудад шүүхүүдээс илүүтэйгээр нөлөө үзүүлдэг байх юм. Филиппин дэх шүүх тогтолцооны хараат бус, хаалттай байдал нь шүүгч нарыг хор хөнөөлтэй хүчнүүдийн нөлөөлөл, албан тушаалаа урвуулан ашиглахад хүргэдэг дарамтуудаас хамгаалдаг байна. Засгийн газрын бусад байгууллагуудад иймэрхүү хамгаалалтын арга хэмжээ дутагдалтай байдаг.

ALG-ийн авлигатай тэмцэх өөр нэгэн арга хэрэгсэл бол DAR, DENR болон бусад агентлагуудын гол албан тушаалуудад өөрсдийн лидерүүдийг томилох явдал юм. 1990 онд Ерөнхийлөгчийн суудалд Fidel Ramos томилогдсоноор, тэд шинэчлэлийн арга замаар хууль тогтоомжууд, процедурууд болон албан хаагчдыг шинэчлэх, сайжруулах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж чадсан ажээ.

Shalish ба Бангладешийн ТББ-ууд

‘Shalish’ гэдэг нь нэг нутгийн нөлөө бүхий этгээдүүдийн төлөөлөл буюу зөвлөл бөгөөд иргэдийн маргааныг шийдвэрлэж, зарим тохиолдолд шийтгэл ногдуулдаг нилээд өргөн тархсан, Бангладешийн албан бус шүүн таслах ажиллагаа юм. Shalish үндсэндээ маргаан үүсгэсэн этгээдийн сайн дурын үндсэн дээр хүсэлт гаргасны дагуу зуучлагч эсвэл хөндлөнгийн шүүхийн үүрэг гүйцэтгэдэг ба ихэнхдээ аль алиныг нь хослуулдаг. Маргаан үүсгэгч зөвлөлийн гаргасан зөвлөмжийг зуучлагчийнх нь хувьд хүлээн авч, эсвэл татгалзаж болдог. Гэхдээ Shalish хөндлөнгийн шүүхийн адил ажиллагаа явуулдгийн хувь нь тэднийг зөвлөлийн давуутай байдал эсвэл олон нийтийн хэм хэмжээнд нийцэх шийдвэрт хүрэхэд түлхэц үзүүлдэг.

“Зуучлал”, “хөндлөнгийн шүүх” гэсэн нэр томъёо нь тайван замаар шүүн хэлэлцэх гэсэн санааг агуулж байгаа хэдий ч Shalish-ийн ажиллагаа ширүүн явагдах нь бий. Маргаан үүсгэгч, хэрэгт холбогдогсод, зөвлөхүүд болон олон нийтийн төлөөлөл өөрсдийн үзэл бодлыг чангаар, ихэнхдээ нэгэн зэрэг илэрхийлцгээдэг. Зарим тохиолдолд шүүн хэлэлцэх ажиллагаа хэд хэдэн хурлаар салган хэлэлцэх, эсвэл хэргийн шийдвэрлэлт хэдэн сараар сунжирдаг. Маргаан үүсгэсэн этгээд, эсвэл тэдний гэр бүлийн гишүүд хуралдаанаас гадуур хэлэлцээр давхар өрнүүлдэг.

Shalish өргөн хүрээний иргэний маргаан, зарим нэг эрүүгийн шинжтэй үйлдлүүдийг шүүн хэлэлцдэг. Тэдгээр хэргүүдэд жендерийн болон эмэгтэйчүүдийн эсрэг хүчирхийлэл (гэрлэлтийн болон гэрлэлтээс гадуур) гэх зэрэг гэр бүлийн хэргүүд, өв залгамжлал, инж, олон эхнэртэй байх явдал, гэр бүл цуцлах, эхнэр хүүхдүүдээ санхүүгийн тэтгэмж олгохтой холбоотой маргаанууд эсвэл эдгээр үйлдлүүд хосолсон хэргүүд багтана. Мөн өөр бусад хөршүүдийн хоорондын газар эзэмшлийн хил заагтай холбоотой зөрчлүүдийг ч хэлэлцдэг байна.

Уламжлалт Shalish-т ТББ-уудын нөлөөлөл байдаггүй бөгөөд эрчүүдийг эмэгтэйчүүдээс илүүд үзэх, баян чинээлэг үйлчлүүлэгчид ядуу дорой нэгнээс илүү талтай хандах шударга бус явдлууд гардаг. Зөвлөлийн гишүүдийн маргааныг шийдвэрлэсэн шийдвэрүүд хэрхэн “тэдний удирдах ажлын тогтвортой байдлыг хангаж, харилцаа холбоог нь бэхжүүлж, эсвэл хүлээн зөвшөөрөгдсөн соёлын хэм хэмжээ болон давуу тал олгох зарчмыг дагаж мөрдөхөд” хүргэдэг талаар хийсэн нэгэн судалгаанд өгүүлснээр шүүн хэлэлцэх ажиллагаа зарим тохиолдолд өөрийгөө эрх зүйн мэдлэг чадвартай гэж зарласан “авлигад автсан тагнуулч этгээдүүд болон орон нутгийн хөрөнгөтнүүдийн хөлсөлсөн этгээдүүдээс болж будлиантаж, мөн оролцогч нарыг айлган сүрдүүлэх” зэрэг явдал гардаг байна.¹¹ Өөр нэгэн судалгаа мөн л Shalish болон бусад тосгоны үйл ажиллагаанд хяналт тавих сонирхол байдгаас нөлөө бүхий гурван “өндөрлөгийнхөн”-д авлига өгдөг болохыг харуулж байна. Тэдгээр гурвалсан холбоонд доод түвшний, улсын нөөцөд хяналт тавих үүрэгтэйгээр сонгогдсон, орон нутгийн улс төрчид болон бусад нөлөө бүхий этгээдүүдтэй холбоотой албан тушаалтнууд; тосгоны мөнгө зээлдүүлэгч, тосгоны ахмадууд; болон Лалын шашинтай иргэдийн хувьд Sharia хуулийн нэрийг барьсан тосгоны ахмадууд шашны удирдагч нар багтдаг.¹² Аль аль эх сурвалжуудын онцолж байгаагаар Shalish-ийн үйл ажиллагаанд эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах байдал хүчтэй илэрдэг ажээ.

Энэ мэт олон асуудлууд байсаар атал чухам ямар учраас Shalish-ийг сонгосоор байна вэ? Зарим талаар Shalish-д хандах боломж нээлттэй, ойр, нөгөө талаар иргэдэд өөр бодит сонголт байдаггүйтэй холбоотой. Үүний зэрэгцээ албан ёсны шүүхүүд удаан, үнэ өртөг өндөртэй, ойлгомжгүй, хүнд сурталд автсан, хол, овоорсон их ажилтай мөн авлигад автсан, хүйсээр ялгаварлан гадуурхдаг гэсэн ойлголт байдаг. Харин Shalish-т хэдий сул талууд байдаг ч, Shalish нь үнэ төлбөргүй, уян хатан, ойлгомжтой, олон нийтэд суурилсан, заримдаа шударга шүүдэг, мөн асуудлыг тосгоны амьдралын нэг хэв маягын дагуу шийддэг юм.

Сүүлийн жилүүдэд – хэдийгээр шүүх байгууллагуудын үр дүн сайжирч байгаа хэдий ч Shalish-аар хэргээ шийдвэрлүүлэхэд хамаагүй дөхөмтэй хэвээр байгаа гэсэн ойлголт байсаар байна. Энэ нь Бангладешийн хэд хэдэн ТББ-ууд Shalish-ийн сөрөг шинжүүдийг өөрчлөхөөр идэвхитэй ажилласантай холбоотой. Өөрчлөлт хийх болсон нь Shalish-д авлига, шударга бус байдал болон хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдал байнгын үзэгдэл болсноос үүдсэн юм. Хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдлын тухайд, нас тогтсон эрчүүд өөрсдийн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн байдлаар түрий барьж эмэгтэйчүүдийн талд шударга бус шийдвэр гаргахад

хүргэдэг. Shalish-ийн ажиллагаанд, хүний эрх, жендерийн асуудлууд ямагт итгэж олгосон эрх мэдлийг (Shalish-ийн зөвлөлийн гишүүдийн давуутай байдал) хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах явдалтай холбоотой байдаг.

Madaripur Эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх нийгэмлэг (англиар MLAA) хэмээх хууль, эрх зүйн үйлчилгээ үзүүлдэг ТББ нь ТББ-ын өөрчлөн зохион байгуулсан Shalish-ийг бий болгох санааг анхлан гаргасан бөгөөд бусад ТББ-уудад өөрчлөн зохион байгуулах арга техникийг зааж сургажээ. MLAA үйлчлүүлэгчдийн асуудлыг шийдвэрлэхдээ гурван гол арга замаар шийдвэрлэдэг. Үүнд, хэрэв үйлчлүүлэгч онц ноцтой эрүүгийн хэргийн хохирогч болсон бол MLAA-д нэгдсэн өмгөөлөгчдийг авч шүүхээр шийдвэрлүүлэх; хөдөө орон нутагт ажилладаг ажилтнуудаар (хэрэв тэдний эхний оролдлого бүтэлгүй болвол үйлчлүүлэгчдээ хэргийг нь Shalish-аар шийдвэрлүүлэхээр шилжүүлэх) зуучлуулах; эсвэл MLAA-ийн элсүүлж, сургасан ажилтнуудын зохион байгуулдаг Shalish-аар хэргийг тус тус шийдвэрлүүлдэг байна. Nagorik Uddyog ТББ нь тусгай Shalish-ийн зөвлөлийг мөн Shalish-ийн бүх хуралдаанд хяналт тавих (өөрсдийн эсвэл бусад зөвлөхүүдийн удирдан явуулж буй бүх хуралдаан) үүрэг бүхий “хяналтын хороо”-ны ажилтнуудыг сургаж бэлтгэдэг.¹³

Эдгээр хүчин чармайлтууд нь авлигын гэмт хэргийн олон янзын хэлхээ холбоог багасгажээ. Тэд дээр өгүүлсэн маргаан үүсгэгчдийн гэр бүлийнхнээс хөлс авч, өөрсдийн хуулийн мэдлэгийг ашиглан Shalish-ийн зөвлөлийн шүүн таслах ажиллагаанд нөлөөлдөг “тагнуулуудын” эрх мэдлийг ч багасгаж чаджээ.

ТББ-уудын өөрчлөн зохион байгуулсан Shalish нь шударга ёсны хэм хэмжээг түгээх, ядуурлыг бууруулахад хамгийн үр дүнтэй аргын нэг болохыг судалгаанууд харуулж байна.¹⁴ Өөрсдийн гаргасан тайланд бага зэрэг хэтрүүлсэн зүйл байх хэдий ч, ТББ-уудын мэдээлэлд маргааныг амжилттай шийдвэрлэсэн үзүүлэлт маш өндөр буюу маргааны 88% нь MLAA, 75% нь хөгжлийн ТББ болох Ganoshahajjo Sangstha-ийн оролцоотойгоор тус тус шийдвэрлэгдсэн байна.¹⁵

Shalish-тай холбоотой сүүлийн бөгөөд харамсалтай нэг зүйлийн талаар энд өгүүлбэ. Сүүлийн хэдэн жилд, Бангладеш болон орон нутгийн түвшинд хүртэл хүчирхийлэл, айлган сүрдүүлэх болон улс төрийн өмгөөлөл хосолсон үйлдлүүд ихэссэн байна. Үүний үр дүнд ихэнхдээ улс төрийн намуудтай холбоотой эрүүгийн элементүүд зарим газруудад Shalish-ийн шийдвэр гаргахад нөлөөлөх, оролцох болсон байна. Энэ байдал шүүн хэлэлцэх ажиллагаанд хяналт тавихад ахмад настай иргэд, өв уламжлагдсан элитүүдээс илүүтэйгээр залуу балмад, танхай этгээдүүд оролцох болсноос тодорхой харагдаж байна. Өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэхгүйгээр, ТББ-уудын хүчин чармайлтууд нь Shalish дахь авлига, ялгаварлан гадуурхах явдлыг устгасан гэж хэлэх нь хэтрүүлсэн хэрэг болно. Гэхдээ ТББ-ууд идэвхитэй ажиллагаа явуулан, тэдгээр түвэгтэй асуудлыг сайжруулж, Shalish-ийг илүү шударга ажиллагаа явуулдаг болгохын төлөө урт замыг туулж байгаа билээ.

Авлигын асуудлыг Shalish дахь бусад ялгаварлан гадуурхах явдалтай нягт холбож үзсэнээр бусад асуудлыг зөв шийдвэрлэхэд тустай байдаг.

Эрх зүйн олон ургальч үзэл ба Сиерра Леон дахь “Шударга ёсны төлөөх Тимар”¹⁶

Африкын олон орны нэгэн адил олон төрлийн эрх зүйн тогтолцоо Сиерра Леонд зонхилох боловч зарим талаараа эрх зүйн нэгдсэн тогтолцоотой улс юм. Нэг нь албан ёсны, Их Британиас үүсэлтэй төрийн тогтолцоо бол, бусад нь ёс заншилд суурилсан, үндэсний түүхэд тулгуурласан тогтолцоонууд юм. Тус улсад авлига өргөн тархсан байдал, дайн тулааны гашуун түүх, ядуурал зэргийг харгалзан үзэхэд албан ёсны эрх зүйн тогтолцоо ажиллагааны хувьд харьцангуй их доголдолтой гэсэн шүүмжлэл зүй ёсоор гарна. Тус улсын магистрат болон шүүгч нарын ихэнх нь буюу 100 шүүгчийн 90 нь нийслэл хот Фрийтаунд амьдардаг.

Сиерра Леоны овог аймгууд бүгд өөр өөрсдийн ёс заншлын хууль журмыг баримталдаг. Тэдгээр нь зарим талаар Британийн колончлолын төвлөрсөн эрх мэдэлд овгийн удирдагчдыг нэгтгэх бодлоготой холбоотой. Ерөнхийдөө ёс заншлын хууль, журмууд нь бичмэл хэлбэрт ороогүй бөгөөд одоо ч шинэ журам гарч ирсээр байна.

Албан ёсны болон ёс заншлын тогтолцоо хоорондоо нэгдмэл бөгөөд улсын шүүхүүдэд ёс заншлын хууль, журмуудыг хэрэглэдэг. Даргыг нь эрхэм дээд тэргүүлэгчид буюу дүүргийн дээд албан тушаалтнууд, орон нутгийн засаг захиргааны сайдын зөвшөөрөлтэйгөөр томилдог. Хэрэг цаашид хүндрэх бол, олон тооны эрхэм дээд болон доод тушаалын дарга нараар удирдуулсан, хуулиар хориглоогүй ч хөдөө орон нутагт ёс заншлын хууль журмуудыг хэрэгжүүлдэг “тэргүүлэгчдийн шүүх”-ээр шийдвэрлүүлнэ.

Сиерра Леончууд ёс заншлын тогтолцоог ашигладаг нь тохиромжтой, хэрэгцээтэй байдгаас үүдэлтэй. Тус тогтолцоо нь хэрэглэхэд хялбар, шударга байдаг хэдий ч авлигад өртөж болзошгүй байдаг. Бангладеш, Филиппиний нэгэн адил Сиерра Леоны ТББ-ууд шүүхийн хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах хөтөлбөрүүдийг санаачлан, хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч тус улсын дайны дараахь иргэний нийгмийн байгууллагууд орон нутаг бүрт жигд сайн ажиллаж чадахгүй байна. 2003 онд, Сиерра Леоны Хүний Эрхийн төлөө Үндэсний Форум болон АНУ-д суурилсан Нээлттэй Нийгэм Шүүхийн Санаачлага (ННШС) хамтран Шударга ёсны төлөөх Тимар хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулсан ба нөгөөтэйгүүр Өмнөд Африкын ТББ-уудын пара эрхзүйчдийг хөгжүүлэх баялаг туршлагаас мөн суралцжээ.¹⁷

Одоо Шударга ёсны төлөө Тимар ТББ нь хэд хэдэн шүүхийн байгууллагуудад ажилладаг 13 пара эрх зүйчтэй болжээ. Хийсэн ажлынх нь талаар нэг жишээ дурьдахад фермерүүдтэй холбоотой хэргийг орон нутгийн шүүхээс өөрт шилжүүлж, өөрөө шүүх хуралдааныг удирдан явуулахыг шаардсан тэргүүн шүүгч

Колифа Рауллатай холбоотой хэрэг юм. Тэрээр фермерийн эсрэг зарга үүсгэсэн хоёр этгээдтэй холбоотой байсан ажээ. Мөн тэрээр фермерийг хэргийг шүүн хэлэлцэх явцад удааа дараалан торгож, төлбөр мөнгө авч байсан байна.

Хэргийг ийнхүү дураараа татан авах нь Орон нутгийн шүүхийн хуулийг зөрчиж буй хэрэг гэж пара шүүгчид үзсэн байна. Уг мэдээлэл нь фермерт хэргийн үнэн мөнийг олоход нь дэмжлэг болсон байна. Болсон хэрэг явдлын талаар орон нутгийн шүүхийн албан тушаалтанд захидал бичихэд нь пара эрхзүйчид, Тимарын өмгөөлөгч тусалжээ. Пара эрхзүйч тус улсын Ерөнхий прокурорын албанд ажилладаг ёс заншлын тухай хуулийн ажилтантай холбоо барьж байдлыг танилцуулжээ. Дараа нь тэд тэргүүн шүүгчтэй болсон хэрэг явдлын талаар хэлэлцсэн байна. Хэрэг явдлыг ухуулан тайлбарласны үндсэн дээр тэрээр авсан мөнгө, хөрөнгөө буцаан өгч, хэргийг буцаан шилжүүлжээ.

Тимар тэргүүн дээд шүүгчтэй холбоотой хэрэг явдлын дараагаар Bumpah-Gao дахь шүүгч нарын танхимын албан тушаалтнууд хоёр ТББ-ыг үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхийг шаардаад бүтэлгүйтсэн хэрэг явдал гарсан байна. Тэдгээр ТББ-ууд орон нутгийн ажилтнуудыг гэрээгээр ажиллуулж байсан ба энэ үед иргэний дайн гарч нэг ажилтан тахир дутуу болжээ. ТББ-ууд бага зэрэг туслалцаа үзүүлсэн хэдий ч, гэрээт ажилчдад амласан бусад хэлбэрийн тусламжийг үзүүлээгүй байна. Хэд хэдэн уулзалт, албан бичиг, хуулийн арга хэмжээ авахаар сүрдүүлсэн, мөн ТББ-уудад шахалт үзүүлсний эцэст тэд амласан тусламжаа ажилчдад өгчээ.

Тимар хэрхэн амжилтанд хүрч байна вэ? Тус ТББ-ыг хамтран үүсгэн байгуулагчдын нэгний хэлсэнчлэн “ТББ-ууд хэдийгээр хууль ёсны эрх мэдэл үгүй ч, заримдаа яг л хуулийн байгууллагын шинжтэй байдаг. Тимар-ын гишүүдийн нэрийн хуудас нь “хүний эрхийн” нэрийн хуудас мэт олон түмэнд эерэг сэтгэгдэл төрүүлдэг. (Энэ нийгэмд бичиг үсэг мэдэхгүй олон хүн байдаг.) Олон Сиерра Леончууд итгэл, найдвар өвөрлөн Тимар-т ханддаг.¹⁸

Уг айлган сүрдүүлэх, ятгаж ухуулах ажил нь хүнд дээд албан тушаалтнуудыг үл тоомсорлох хангалттай хүч бий болоход нөлөөлөхгүй. Гэхдээ Сиерра Леон болон өөр хаа нэгтээ шударга ёсыг бий болгохыг хүссэн олон хүн удирдаж буй нөлөө бүхий этгээдүүдийн эсрэг босч чадахгүй байна.

Дүгнэлт

Олон улсын шүүхийн бус эрх тогтолцооны туршлагаудаас үүдэн гарсан нэг зүйл бол ТББ-уудын авлигын эсрэг нөлөө үндсэндээ шүүх, засаглал эсвэл хөгжил дэвшлийг сайжруулах өргөн хүрээний хүчин чармайлтуудаас бий болсон нь харагдаж байна. Олон улсын авлигын эсрэг хүчин чармайлтууд гэж юуг хэлж байна, мөн бодлого боловсруулагч, санхүүжүүлэгч агентлагууд болон ТББ-ууд юу хийх ёстой вэ?

- ШБЭЗТ нь ард иргэдийн амьдрал ахуйд чухал ач холбогдолтой болохыг харгалзан тус тогтолцоонд явуулж буй иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжигч доноруудын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай. Тэдгээр санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа нь авлигын асуудалд чиглэгдээгүй байсан ч, энэ нь авлигатай тэмцэхэд үр дүнтэй нөлөө үзүүлдэг.
- Санхүүжилтийн дийлэнхийг ШБЭЗТ-г бүхэлд нь сайжруулахаар ажиллаж буй эсвэл шүүхийн хүртээмжтэй байдлыг нэмэгдүүлэх, хүйсийн эрх тэгш байдлыг бий болгох эсвэл бусад сайн засаглал, хөгжлийн асуудалд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулж буй ТББ-ууд болон тэдгээрийн хамтран зүтгэгч нарт олгох хэрэгтэй. Санхүүжилт авлигатай тэмцэх асуудлыг түлхүү анхаарсан байвал илүү үр дүнтэй, гэхдээ өргөн хүрээний хөтөлбөр боловсруулан ажилладаг ТББ-ууд сайн засаглалыг бий болгох (авлигын эсрэг асуудлуудыг багтаасан) нөлөө бүхий хэрэгжихүйц төслүүдийг авч хэрэгжүүлдэг.
- ТББ-ууд дан ганцаараа иргэний нийгэм эсвэл авлигын эсрэг тэмцэх хүчний ганц бүрэлдэхүүн биш юм: олон нийтэд суурилсан бүлэглэлүүд, олон нийтийн хөдөлгөөнүүд, мэдээллийн хэрэгслүүд, шашны холбоод болон бусад байгууллагууд бүгд нэгдэж байж нэг бүхэл болно.
- ТББ-уудын хууль зүйн үйлчилгээ үзүүлэх ажлын хамгийн их найдвар төрүүлж буй зүйл нь пара эрхзүйчдийг хөгжүүлж буй явдал юм. Хуульч авах боломжгүй эсвэл өндөр төлбөртэй газруудад хууль, эрх зүйн туслалцаа үзүүлэн, хэмнэлттэй арга замаар авлигатай тэмцэх санхүүгийн дэмжлэгийг хүргэж байгаа билээ.
- ШБЭЗТ дахь авлигатай тэмцэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд онцгой арга барилаар ажиллах хэрэгтэй, өөрөөр хэлбэл аль нэг нийгмийг болгоомжтой өөрчлөн шинэчилсний дараагаар, нөгөө рүү шилжих хэрэгтэй.
- Шүүхийн болон төрийн өөр тогтолцоог өөрчилж шинэчлэхийн тулд засгийн газрын хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлж дэмжих замаар өөрчлөх нь илүү үр дүнтэй байдаг. Ингэх нь ТББ-уудын энгийн хэдий ч үр дүнтэй хүчин чармайлтуудыг үгүйсгэж байгаа хэрэг юм. Хамгийн тохиромжтой нөхцөл байдалд ч шүүхийн шинэчлэл, авлигын эсрэг үйл ажиллагаанууд энгийн боловч ихэнхидээ тойруу байдлаар явагдах нь ч бий. Иргэний нийгмийн байгууллагуудад хүрэлцэхүйц хэмжээний санхүүжилт олгож, асуудлыг эв зүйгээр шийдвэрлэх нь хамгийн зөв байдаг.¹⁹
- Донорууд юуны өмнө байгууллагын тогтвортой байдлаас илүүтэйгээр үйл ажиллагааны үр нөлөө хэр тогтвортой байгааг харгалзан үзэх хэрэгтэй. Тухайн ТББ хэрхэн хөгжин цэцэглэж байгаа нь чухал биш, гагцхүү пара эрхзүйчдийн мэдлэг чадварыг дээшлүүлэх, тэдний нийгэмд оруулж буй хувь нэмрийг нэмэгдүүлэхэд анхаарах хэрэгтэй.

- Бодлого боловсруулагчид болон санхүүжүүлэгч байгууллагууд ШБЭЗТ дахь авлигын хөдөлгөөн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд түүнтэй хэрхэн тэмцэж байгаа талаарх судалгааг явуулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай. Тэдгээр судалгаанууд нь хөгжиж буй орнуудын ард иргэдийн амьдрал нь шүүхийн гадна байх “бусад 90 хувь”-аас хамаарч байгааг анхааран үзэж, энэ системийг сайжруулахад гол мэдээлэл болж өгдөг.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Уг нийтлэлийг зохиогчийн Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгийн нэгж төслийн хүрээнд, Беркли дэх Калифорнийн Их сургуулийн Мэргэжлийн Хөгжил Нийгэмлэг болон Бангладеш, Филиппин дэх зөвлөхүүдийн дэмжлэгтэйгээр явуулсан судалгаанд үндэслэсэн болно. Зохиогч Dina Siddiqi, Vivek Maru нарт нийтлэлийн талаар саналаа хуваалцсан явдалд мөн Marlon Manuel, Peter van Tuijl нарын оруулсан хувь нэмэрт талархаж байна.
- ² Stephen Golub АНУ-ын Беркли дэх Калифорнийн Их сургуульд олон улсын хөгжил, эрх зүйн хичээл заадаг.
- ³ Бангладеш, Филиппин, Сиерра Леон нь ТИ-ийн 2006 оны Авлигын Индекс 0-10 хүртэлх үнэлгээнээс тус тус 2.5, 2.2, болон 2.2 гэсэн оноо авчээ. Тус индекс 0 үнэлгээ нь авлигын мэдрэгдэх түвшин хамгийн өндөр гэсэн үзүүлэлт ажээ. Авлигын мэдрэгдэх түвшинг тогтоох индексийг бизнесийн лидерүүд, улс орны шинжээчдийн мэдээлэлд үндэслэн гаргадаг. АИ 2006-г 324 дүгээр хуудаснаас эсвэл [www.transparency.org / policy_research/surveys_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006) гэсэн вэб хаягаар үзнэ үү.
- ⁴ ШБЭЗТ гэсэн ойлголтыг төрийн оролцоогүй эрх зүйн тогтолцоо (ТОЭЗТ)-оос салгаж ойлгох хэрэгтэй. ШБЭЗТ нь дотроо ТОЭЗТ-г агуулдаг ч түүнээс өргөн хүрээтэй. Мөн ТОЭЗТ нь төрөөс ангид буй болсон, гэхдээ магадгүй түүнээс ч салбарласан байж болох ёс заншилд суурилсан эрх зүйн тогтолцоог илтгэдэг. Иймээс захиргааны эрх зүй нь ШБЭЗТ-д хамаарах бөгөөд төрийн оролцоотой тогтолцоо юм. Ёс заншилд суурилсан шүүх тогтолцоо нь ШБЭЗТ болон ТОЭЗТ –ны шинж чанаруудыг давхар агуулдаг.
- ⁵ DFID, *Найдвартай, аюулгүй, ойлгомжтой шүүх: Бодлогыг ажил хэрэг болгох*, 2002 оны 7 сар. Дараах вэб хуудаснаас үзэх боломжтой. DFID, *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*, July 2002. Available at www.dfid.gov.uk/pubs/files/safesecureaccjustice/pdf
- ⁶ OECD/DAC-ын Зөрчил, Энхтайван ба Хөгжлийн Хамтын Ажиллагааны сүлжээ, *Ядуу буурай орнуудын шүүхийн ажиллагаа, аюулгүй байдлыг сайжруулах нь*, 2006 оны 8 сар, 4.
- ⁷ Paul D.Hutchcroft, “Филиппиний төрийн олигархиуд ба найз нөхдийн холбоо: Танил талын олзны улс төр”, *Дэлхийн улс төр* Боть. 43, !3 (1991 оны 4 сар)
- ⁸ Филиппиний сенат, Боловсрол, урлаг, соёлын хороо, Нийгмийн эрх зүй, нийгмийн хамгаалал болон хөгжлийн хороо, *Ёс суртахууныг дээшлүүлэх хөтөлбөр: Ард түмнийг бий болгох, Үндэстэнг бий болгох*, Сенатич Leticia Ramos Shahani-ийн бэлтгэсэн тайлан, 1988 оны 5 сарын 9.
- ⁹ Stephen Knack, ‘Trust, Associational Life and Economic Performance’ (Washington, D.C.: World Bank, 2000), as

- cited in William Easterly, *White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin, 2006).
- ¹⁰ 'The Impact of Legal Empowerment Activities on Agrarian Reform Implementation in the Philippines', in Stephen Golub and Kim McQuay, 'Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction', in *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank* (Manila: Asian Development Bank, 2001). Available at www.asiandevbank.org/Documents/Others/Law_ADB/lpr_2001_Appendix1.pdf
- ¹¹ Sumaiya Khair, Karen L.Casper, Julia Chen, Debbie Ingram болон Riffat Jahan нарын *Шүүхийн ажиллагааг хүртээмжтэй болгох нь: Ардчиллын түншлэлийн шилдэг туршиллагууд* (Dhaka: Азийн Хөгжлийн Банк, 2002)
- ¹² Taj Hashmi, *Women and Islam in Bangladesh: Beyond Subjection and Tyranny* (London: Macmillan, 2000).
- ¹³ Nagorik Uddyog-ын хөндлөнгийн хяналт shalish дахь авлигыг багасгах зэрэг олон талын нөлөөллийг илрүүлэх зорьсон байна. Dina Siddiqi-ийн Шударга ёсонд хүрэх замыг бий болгох нь: Nagorik Uddyog-ын туршлага, Бангладеш (Лондон: Дэлхийн үйл явдал, 2003) нийтлэлийг; мөн Lena Hasle-гийн "Эрхээ эдлэхэд хэтэрхий ядуу байна гэж үү? Бангладешт ядуу эмэгтэйчүүд шүүхээр эрхээ хамгаалуулах нь: Хэргийн судалгаа" (2004 онд Лондонгийн эдийн засгийн сургуульд магистрын зэрэг хамгаалсан диссертаци бөгөөд хэвлэгдэж гараагүй)-г тус тус үзнэ үү.
- ¹⁴ Tatjana Haque, Karen L.Casper, Debbie Ingram, Riffat Jahan нарын *Шүүхэд хийсэн судалгаа: эмэгтэйчүүд маргаан шийдвэрлэхэд ялгавартай хандах явдалтай тулгарах нь* (Дака: Азийн Хөгжлийн Сан, 2002 он).
- ¹⁵ Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр, Бангладеш дахь хүний аюулгүй байдал: Шударга ёс болон түүний үнэ цэнийн талаарх судалгаа (Дака: НҮБХХ, 2002).
- ¹⁶ Уг нийтлэлийн дийлэнхийг Шударга ёсны төлөөх Тимар ТББ-ыг үүсгэн байгуулахад гар бие оролцсон Vivek Maru-гийн бэлтгэсэн өгүүллүүд дээр үндэслэн бичсэн болно. Vivek Maru-гийн нийтлэлийг "Хууль, Нийгмийн завсарт: Сиерра Леон дахь анхан шатны эрх зүйн үйлчилгээний хүртээмж ба пара эрх зүйчид" (Нью-Йорк: Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн, 2006); болон "Хууль, Нийгмийн завсарт: Сиерра Леон болон дэлхий дахин дахь анхан шатны эрх зүйн үйлчилгээний хүртээмж ба пара эрх зүйчид", (Олон улсын хуулийн Йель сэтгүүл, Боть 31, дугаар 2, 2006 оны зун)-аас тус тус үзнэ үү.
- ¹⁷ Жишээлбэл Өмнөд Африкын Black Sash хэмээх ТББ нь нийгмийн үйлчилгээ хүртэхэд саад болж буй авлига, хүнд суртал зэрэг бэрхшээлүүдийг давах, эрхээ эдлэхэд нь иргэдэд туслалцаа үзүүлдэг пара эрх зүйчдээс бүрддэг ажээ. Зарим тохиолдолд захиргааны эрх зүйгээр маргаанаа шийдвэрлүүлэх нь иргэдэд тусалдаг төдийгүй бодлогы чанартай асуудлаар зөвлөмж боловсруулдаг.
- ¹⁸ Vivek Maru, *Between Law and Society: Paralegals and the Provision of Primary Justice Services in Sierra Leone* (New York: Open Society Institute, 2006).
- ¹⁹ Stephen Golub, *Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative*, Rule of Law Series, No. 41, Democracy and Rule of Law Project, Carnegie Endowment for International Peace (Washington: Carnegie Endowment, 2003), www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa_view&id_1367&prog_zgp&proj_zdrl

6 Шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл – сурч мэдсэн зүйлс

Шүүхийн тогтолцоон дахь авлигатай тэмцэх тухай онолууд арван жил тутам өөрчлөгдөж байна. Шүүгчдийг сонгон шалгаруулах шинэ систем бий болгох, шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх, шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах, шүүгчдийг ёс зүйн сургалт хамруулах, шүүх хуралдааны танхимыг автоматжуулах болон шүүхийн мониторинг хийх, шүүгчдийг сахилгажуулах арга хэмжээг сайжруулах зэрэг ажлуудыг энэ хооронд авч хэрэгжүүлсээр байгаа бөгөөд амжилт олсон байдал харилцан адилгүй байна. Линн Хаммергрэн 1980-аад оноос хойш Латин Америкийн дөрвөн орны шүүх тогтолцоонд хийсэн шинэчлэлүүдийг харьцуулан үзэж, шүүх тогтолцооны зохион байгуулах гол эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг Дээд шүүх болон шүүхийн зөвлөлийн гүйцэтгэх үүргүүдийг харьцуулахад голлон анхаарсан байна. Олюэми Осинбао Нигерийн цэргийн дэглэмд 30 жил байсны дараа Лагосын төрийн шүүх тогтолцоонд шударга ёсыг бий болгох хүчин чармайлтуудыг хэрхэн авч хэрэгжүүлсэн талаар бичжээ.

Шүүхийн авлигатай хийх тэмцэл: Латин Америкийн орнуудын харьцуулалт

Линн Хаммергрэн (Linn Hammergren)¹

1980-аад онд Латин Америкт шүүх тогтолцоог шинэчлэх хөдөлгөөн эхэлжээ. Учир нь энэ үед шүүхийн авлига эрс нэмэгджээ. Шүүгчдийг өөрсдийн шийдвэрийг өөрсдийн албан тушаалд хамааралтай ирээдүйн ашиг сонирхлын төлөө худалддаг гэж иргэд итгэдэг байв. Тэд мөнгөөр шүүхийг “чөлөөтэй” худалдан авч болно гэж үзэж байв. Бусад шүүмжлэлийн дийлэнхийг шүүхэд нөлөөлж буй улс төрийн оролцоо, хүний үндсэн эрхийг хамгаалж чадахгүй байгаа байдал, мөн дангаар ноёрхож буй засаг захиргаатай ил цагаан хуйвалдаж буй шүүхийн үйл ажиллагааны тухай шүүмжлэлүүд эзэлж байгаа ч, эдгээрийн ихэнх нь авлигатай холбоотой асуудлууд юм. Жишээ дурьдахад, шүүгчийн сонгон шалгаруулах ажиллагаанд засгийн газар оролцож, шүүгч нарыг сонгохдоо тэдний мэдлэг чадвараас илүүтэй найз нөхдийн холбоо, “уян хатан буюу дуулгавартай байдал”-ыг харгалзан үздэг бөгөөд улмаар шүүгчид ажлаа эхлэхдээ л цаашид шударгаар ажиллах тухай бодох шаардлагагүй байдаг байна. Шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах асуудал орхигддог оос (албан ёсны шүүх тогтолцоонд ажиллаж буй шүүгч нарын хувьд хүртэл) шүүгч нарт дарамт, шахалт үүсдэг бөгөөд энэ нь шүүгч нар албан тушаалдаа тодорхойгүй хугацаагаар ажиллах явцдаа хувийн ашиг хонжоо хайхад хүргэдэг ажээ.

Шүүхийн авлига нилээд эрт үеэс бий болсон бөгөөд 1970 болоод 1980-аад онуудад дангаараа ноёрхож байсан дэглэмийн үед газар авчээ. Хожим ардчилсан нээлттэй засаглал тогтсон үед ч үүнийг бүрэн шийдвэрлэж чадаагүй бөгөөд, зарим талаараа ардчилал хөгжсөн нь үнэн хэрэгтээ нөхцөл байдлыг улам даамжруулсан юм. Шинээр сонгогдсон дэглэм ихэнхдээ үндсэн хуулийн болон холбогдох ёс горимыг

үл хайхран шүүгч нарын бүрэлдэхүүний нилээд хэсгийг өөрчилж, зарим тохиолдолд танил талаар шүүгч нарыг сонгон шалгаруулж авдаг байжээ. Шинэ, олонхи суудлыг авсан дэглэмүүд дэмжигч нараа татах арга зам хайж, зарим тохиолдолд шүүхийг яг л танил талаа томилох газар шиг үздэг байна. Шүүхийн хараат бус байдлыг сайжруулахгүй бол шинэчлэл хийгээгүй шүүхийн тогтолцоо нь дотоодын мафиудын сүлжээ болоход хүргэж, үүний дүнд доод түвшний шүүгч нарын хараат бус байдлыг ихээхэн алдагдуулдаг ажээ. Хэд хэдэн улс оронд, дээд шатны шүүх болон шүүхийн зөвлөлийн гишүүд өөр өөрсдийн шүүгч нарын бүлэглэлийг үүсгэсэн байдаг бөгөөд бүгд өөрсдийн холбоотнуудыг бүрдүүлж, доод албан тушаалтнуудыг өөрсдийн “ивээлд” авдаг байна.² Зохион байгуулалттай, мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй холбогдсон тэдгээр дотоодын мафиудад заримдаа эрүүгийн элементүүд ч шургалсан байдаг. Шүүгч нар тэдэнд хангалттай хамгаалалт байхгүй тохиолдолд халдлагад өртөж, *plomo o plata* (хар тугалга буюу мөнгө) хуулийн хохирогч болдог байна. Эцэст нь, шүүхүүд улс төрийн нөлөөнд хэт автаж, үндсэн хуулийн бус хөтөлбөр, бодлогуудыг хянаж эхэлснээр (эсвэл авлигын гэмт хэргүүдийг шүүх ажиллагаа илүү эрчимжих) дэнчин ч нэмэгдэж, нэг бүрчлэн шилж сонгосон шүүгч нарын шинэ үе гарч ирдэг. Перу, Венесуэл, Аргентин, Эквадор, Парагвай болон Боливид Ерөнхийлөгч шүүгч нарыг эсвэл Дээд шүүхийг бүхэлд нь хяналтандаа авсан байдаг, мөн ихэнхдээ авлига авсан хэмээн шалтгааж шүүхийн бүрэлдэхүүнийг нэлэнхүйд нь ажлаас нь чөлөөлөхөд хүрдэг, ингэхдээ урьд өмнө ярьсанчлан тэдний хувийн болон улс төрийн ашиг сонирхлыг хамгаалахыг боддоггүй ажээ.³ Товчхондоо, ардчилал шүүхийн тогтолцоог илүү ач холбогдолтой болгож байгаа хэдий ч шүүгч нарыг авлига үйлдэх хандлага, шалтгааныг нэмэгдүүлдэг.

Тус бүс нутагт шүүхийн тогтолцоог шинэчлэх хөтөлбөрүүдийг 1980-аад оны эхэн үеэс эхлэн хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд урьд нь авлигатай тэмцэх асуудлыг тодорхой зорилго болгон авч үздэггүй байсан. Донорууд шүүхүүдтэй харилцаагаа муутгахаас болгоомжилж, засгийн газар ч мөн энэ шалтгаанаар уг сэдвийг хөндөхөөс зайлсхийдэг байсан ба шүүгч нар ч мэдээж энэ талаар ярих сонирхолгүй байсан юм. Гэсэн хэдий ч нилээд олон шинэчлэлийн арга хэмжээнүүд – тухайлбал сонгон шалгаруулалтын шинэ систем, цалин болон төсвийг нэмэгдүүлэх, шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах, сургалт, шүүх хуралдааны танхимыг шинэчлэн зохион байгуулж, автоматжуулах, болон хуулийг нэмж засварлах зэрэг – ажлуудыг авч хэрэгжүүлсэн нь зарим талаар шийдэлд хүргэсэн нь харагдаж байна. Сонгон шалгаруулалт, цалин болон ажил мэргэжлийн асуудлууд дээр танил талын холбоо сүлбээ байгаа эсэх нь илт мэдрэгдэнэ, иймд шинэ хууль болон хэргийг шийдвэрлэх аргачлал авлигад өртөх эрсдлийг багасгана гэж үзсэн байна. Тухайлбал, аман шүүх ажиллагааг нэвтрүүлэх нь ил тод байдлыг нэмэгдүүлнэ гэж үзсэн бөгөөд шүүх хуралдааны танхимын бичиг цаасны ажлыг сайжруулснаар бичиг баримтыг (уг асуудал ихэнхдээ шүүгчид ажиллаж буй шүүхийн албан хаагч нартай холбоотой байдаг) засварлах, гуйвуулах явдлыг багасгана. Түүнчлэн, ёс зүйн дүрэм болон түүнтэй холбогдох сургалтууд нь аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд хамгийн тодорхой хариулт өгч чадах юм.

Шууд ба шууд бус арга замаар шүүхийг сайжруулах арга хэмжээнүүд үр дүн өгсөн бөгөөд хэд хэдэн оронд авлигын хамгийн их газар авсан зарим хэлбэрүүдийг нилээд багасгасан байдаг. Эл Сальвадорын шүүхийн зөвлөлөөс шүүгч нарыг сонгохдоо мэдлэг чадварыг үндэслэн сонгох болсноор шүүгч нарын ажиллагаа ихээхэн сайжирсан байна. Түүнээс өмнө, томоохон намуудын төлөөлөл болсон этгээдүүд албан хаагч нарын дунд арай илүү хувийг эзэлж байсан бөгөөд улмаар элдэв янзын сэжигтэй үйлдлүүд гаргаж, дураар авирлах явдал гардаг байжээ. Аргентин, Гватемала, Перу болон бусад хэд хэдэн орнуудад элсэлтийн шалгалт авах болсноор шүүхийн шинээр томилогдсон албан хаагчдын чанарыг сайжруулсан бөгөөд хасагдсан нэр дэвшигчид ихэнхдээ зүй бус зан авир гаргаж болзошгүй хандлагатай байсан байна. Аргентин, Доминиканы Бүгд Найрамдах улс, Эквадор, Парагвай болон Перугийн Дээд шүүхэд нэр дэвшигч нарын талаар санал авахаар иргэний нийгмийн байгууллагууд болон иргэдийг урьж оролцуулдаг нь зарим нэг маргаантай асуудлуудыг олж илрүүлэхэд тус дөхөм болдог, гэсэн хэдий ч эцсийн шатанд сонгон шалгаруулалтанд тэдний саналыг төдийлөн харгалзан үздэггүй байна. Сонгогдсон шүүгчдийн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, үйл ажиллагааны статистик болон шүүхийн шийдвэрүүдийг нийтлэх нь сиймхий хайх хандлагыг бууруулдаг гэж үздэг ажээ. Бичиг баримт хүлээн авах төвлөрсөн алба болон хэргүүдийг тохиолдлоор томилох гэх мэт энгийн арга хэмжээнүүд нь хээл хахууль өгөх, авах аль аль талын холбоо тогтоох боломжуудыг багасгадаг.

Хэдий тийм боловч авлигын талаарх гомдол тасралтгүй гарсаар байна. Тус бүс нутагт 1996 оноос хойш шүүхийн үйл ажиллагааны талаар олон нийтийн санал асуулга явуулах болсон бөгөөд санал асуулгын дүнд үнэн хэрэгтээ шүүхийн салбарт итгэх олон нийтийн итгэл буурч байгаа нь харагдаж байлаа.⁴ Санал асуулгын ач холбогдол улам бүр нэмэгдсээр байна. Шүүмжүүд нь дараахь асуудлуудыг хөндсөн байна. Үүнд:

- Хэргийг шийдвэрлэхдээ илүү нээлттэй орчинд хэлэлцэх тал дээр анхаарах
- Авлигад автсан шүүгч нарыг илрүүлэх, тэдэнд шийтгэл ногдуулах тал дээр сул байгаа нь олон нийтийн болгоомжлол, гомдол гарах эх үндэс болж байна
- Мэдээллүүд (шүүгч, прокурор эсвэл цагдаатай холбоотой) үнэн хэрэгтээ бодитой биш байгаа нь шүүхийн нэр төрийг бууруулах эрсдэл бий болгох
- Засгийн газрын бүх институцид итгэх олон нийтийн итгэл ерөнхийдөө буурч байна.

Гэтэл шүүхийн албан хаагчид нь хамгийн доод зэрэглэлийн төрийн албан хаагч (улс төрийн намууд болон улс төрчдөөс үл ялиг дээгүүр) гэж тооцогддог бөгөөд олон оронд тэдний зүй бус үйлдэл гаргаж байгаа талаар хөдлөшгүй баримтууд байгаа нь шүүх рүү чиглэсэн тодорхой үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай байгааг харуулдаг.

Учир нь явуулж буй шинэчлэлүүд ерөнхийдөө шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх зорилт тавьдаг ч үр дүн нь тодорхой бус байдаг. Ихэнх тохиолдолд гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн зүгээс Үндсэн хуулийн бус нөлөө үзүүлж байгаа нь шүүхийг урагш бус, арагш ухрахад хүргэдэг. Энэ нь буруу жишиг тогтоож, мөн шүүх бүрэлдэхүүнийг өмнөхөөс нь илүү дордуулан өөрчилж болзошгүйд хүргэдэг. Институцийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг сайжруулах механизм бүхий хараат бус байдлыг – бэхжүүлэх шинэчлэл нь нэг талаар зарим нэг асуудлуудаас зайлсхийхэд хүргэдэг. Шүүгч нарыг ямар нэг хэрэг үйлдсэний дараагаар түүнийг нь хүлээн зөвшөөрүүлэх туйлын хэцүү бөгөөд үнэнийг хэлэхэд шүүгч нарын хариуцлагын тухай асуудал аль ч нийгэмд улам бүр ярвигтай болж байна. Аль нэг ажиглагчийн хувьд ил тод байдлыг хангах энгийн нэг арга хэмжээ бусдын хувьд шүүгч нарт таагүй дарамт учруулах шалтгаан мэт харагдаж болох юм. Шүүхийн авлига бусад төрийн байгууллагууд дахь авлигаас илүүтэй ардчиллын хөгжилд гарцаагүй хор хөнөөл учруулдаг гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. Учир нь шүүхэд улс төрийн орчин нөлөөлдөг.⁵ Хаана авлига газар авсан байна, шүүгч нар түүнд өртөх болно. Чили, Коста Рикагийн шүүхүүд Гаити, Гондурас, Никарагуагийн шүүхүүдээс илүү үнэлгээ авсан тохиолдолд энэхүү таван орны авлигын ерөнхий түвшин сайн үзүүлэлттэй гарна.

Гэсэн хэдий ч, авлигын эсрэг тэмцлийг хаа нэгтээ эхлүүлэх ёстой бөгөөд тэнд шүүхүүд бусад төрийн байгууллагуудаас илүү үзүүлэлттэй байх тохиолдлууд байдаг. Энэ талыг илүү харуулах, судлах үүднээс дараагийн бүлгүүдэд ижил нөхцөл байдалтай боловч үр дүн нь өөр гарсан Аргентин болон Бразил, Доминиканы БНУ болон Парагвай улсуудыг хооронд нь харьцуулан жишээ татах болно.

Аргентин ба Бразил

Эдгээр улс нь холбооны засаглалтай, бусад оронтой харьцуулахад дундаж орлоготой улс юм. Энэ хоёр улсад шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааг тогтоож өгсөн ба шүүгчийг томилохдоо шүүгчийн мэдлэг чадварт онцгойлон анхаардаг төдийгүй шүүхийн төсөв, шүүгчдийн цалин харьцангуй өндөр бөгөөд хууль эрх зүйн болон шүүхийн тогтолцоог сайн хөгжүүлсэн гэж үздэг. Түүнчлэн өмгөөлөгчид, хуульчдийн олон нийтийн ажиллагаа маш идэвхитэй байдаг. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүдээс гадна (Аргентин 1994 онд, Бразил 1988 болон 2004 онд) бодит дэвшил гаргасан, эрх мэдлийг хуваарилах шинэ хөтөлбөрүүдийг сүүлийн жилүүдэд авч хэрэгжүүлээгүй байна. 2001-2002 онд эдийн засаг, улс төрийн хямрал гарахаас өмнө Аргентин улс Дэлхийн банкны индекст хуулийн хэрэгжилт Бразилаас өндөр үзүүлэлттэй байжээ (доорх хүснэгтийг үзнэ үү). Уг үзүүлэлт хожим нь буурсан бөгөөд бусад индексүүд ч мөн адил нилээд буурсан, харин цөөн хэдэн индекс Аргентины томоохон асуудал болсон шүүхийн тогтолцоон дахь авлигын үзүүлэлтийг гаргасан байдаг. Хэрэв одоогийн үнэлгээ нь асуудлыг хэтрүүлсэн бол, 2002 оноос өмнөх үзүүлэлтийг эргэлзээгүй үл хайхарсан хэрэг болно. Гэсэн хэдий ч аль аль улсад нь, шүүхийн шударга ёсны байдал болон бусад ажиллагаануудын үзүүлэлтүүд бүс нутгийн түвшинд нилээд

ялгаатай; улсын болон орон нутгийн шүүхийн тогтолцоо улсын дундажаас харьцангуй доогуур (эсвэл дээгүүр) үзүүлэлттэй байна. Зарим бүс нутгийн шүүхүүд илүү цогц шинэчлэлүүдийг авч хэрэгжүүлэн ахиц гарч буй хэдий ч өргөн хүрээг хамрах бус ихэнхдээ зөвхөн нэг л салбарыг (эрүүгийн шүүх эсвэл бүтээмж г.м) хөндөж буй ажээ.



Улс	Гаргасан огноо	Үзүүлэлтийн хувь (0-100)	Стандартаас гажсан үзүүлэлт	Явуулсан судалгаа/ санал асуулгын тоо
Аргентин	2004	25.5	0.12	5
Бразил	2004	46.9	0.12	15
Доминикань БНУ	2004	38.2	0.13	12
Парагвай	2004	13.3	0.14	12

Дэлхий дахинд явагдаж буй өөрчлөлт шинэчлэлтүүд нь Бразилийн шүүх тогтолцоо харьцангуй доогуур үзүүлэлтэд хүргэсэн бол 5 өгөгдөлтэйгүүр Аргентинд холбооны буюу орон нутгийн аль ч түвшинд улс төрийн оролцоо байсаар байна. 1946 онд Хуан Перон, Аргентины Холбооны Дээд шүүхийг өөрчлөн зохион байгуулахад, засгийн газар түүний энэ бүтцийн өөрчлөлтийг эсэргүүцэж байжээ.⁸ 1991 онд Ерөнхийлөгч Карлос Менем шүүхийг 5-9 гишүүнтэй болгон өргөтгөж, өөрийн "автомат олонхийг" бий болгосон байна. Процедурын шинэ журмыг ашиглан, тэрээр холбооны эрүүгийн шүүхийн ч эмхэлж чадсан байна. Түүний хийсэн томилгоонууд нь дийлэнхийг цагуурт тэнцэхгүй албан үүргээ гүйцэтгэх явдал мөн хангалтгүй байна гэж шүүмжилж байв.⁹ Хэдийгээр цэргийн дарангуйллын засаглалтай (1964-1985 он) байсан ч Бразилийн удирдагчид тиймэрхүү арга хэмжээ авахаас зайлсхийж, тэдний бодлогод шүүх оролцохоос сэргийлсэн өөр арга замуудыг эрэлхийлж байжээ.¹⁰ Аргентинд гус оролцоо нь гүйцэтгэх засаглал шүүхч нарыг томилох үүрэг гүйцэтгэх байдлаар илэрч байсан бөгөөд, холбооны түвшинд шүүхийн ажиллагааг 1998 он хүртэл Хууль зүйн яам хариуцан явуулж байжээ. Шүүхийн зөвлөлийг шилжүүлэн томилох явдал асуудлыг зарим талаар л засч, сайжруулж байв¹¹. Тухайлбал, гүйцэтгэх засаглал Сенатын баталснаар Дээд шүүхийн шүүгч нар болон бусад нэр дэвшигч нарыг хянаж,

шалгах үүрэгтэй зөвлөлийг томилоход оролцсон хэвээр байсан ба шүүгч бус гишүүдээр олонхийг бүрдүүлж байжээ. 2006 оны 2 дугаар сард гүйцэтгэх засаглалын дэмжлэгтэйгээр зөвлөлийн органик хуулийг баталсан нь гүйцэтгэх засаглалын оролцоог их хэмжээгээр нэмэгдүүлсэн учир зөвлөлөөс хасагдаад байгаа гишүүдийн орон тоон дээр нилээд хэсгийг томилох ажиллагааг шууд ба шууд бусаар хянах болсон байна. Бразильд, үндсэн хуулийн цэц, үндэсний болон улсын давж заалдах шатны шүүхүүдээс бусад шүүхүүдэд шүүгч нарыг томилох шүүхийн удирдлага уламжлалт арга хадгалагдсаар байгаа юм, гэхдээ сүүлд ихэнх томилгоонуудыг шүүгчдийн ажил мэргэжлийг харгалзан хийдэг болсон байна.

Цаашлаад өөр ялгаатай тал нь Аргентины өмнөх болоод одоогийн холбооны тогтолцоонд шүүгч нарын сахилгын арга хэмжээ болон бусад ажлын менежментийг (албан хаагч нарын асуудал хүртэл) Дээд шүүх бус харин гадны этгээд хариуцдаг байна. Бразилийн хувьд дээрх асуудлыг дээд шатны шүүхүүд хариуцан ажилладаг бөгөөд - Аргентинаас ялгаатай нь – тус асуудлыг улсын холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу авч хэрэгжүүлдэг ажээ. Бразилийн нэгэн адил Аргентины бүс нутгуудад дээд шатны шүүгч нарыг засаг даргын сонгон шалгаруулалт явуулдаг нь доод шатны шүүгч нарын хяналтыг сулруулдаг байна. Түүнээс гадна, Бразильд анхлан шүүгч болж буй шүүгч нарыг тухайлан хянах маш боловсронгуй системтэй юм. Энэ нь шүүгчийн бүтээмж, гомдол болон бүхий л мэргэжлийн үйл ажиллагааг сахилгын арга хэмжээ авагдсан, тушаал дэвшүүлсэн байдал зэргийг ашиглан мөрдөх *corregidorias* систем ажээ. Хэдийгээр уг нарийн хяналтын системийг доод шатны шүүгч нарын шийдвэрт нөлөөлнө гэдэг үүднээс шүүмжилдэг авч, үүнийг Бразильд энэ зорилгоор ашиглаж байсан тохиолдол гараагүй нь стандартууд нь нилээд бодитой байсантай холбоотой байж болзошгүй юм.¹² Мөн Бразилийн төрийн холбооны яамнаас шүүгч нарыг авлигын хэрэгт сэжиглэн мөрдөн шалгаж, шүүхийн тусын тулд тэдгээр шүүгч нарыг хугацаанаас нь өмнө тэтгэвэрт нь гаргах эсвэл арай хор хөнөөл багатай албан тушаалд шилжүүлэн нөхөн олговор олгодог ажээ.¹³ Үүнийг тооцох юм бол Бразилийн шүүхийн системийг бараг л төгс гэж хэлж болохооргүй¹⁴, гэвч ингэж шүүгч нарын зүй бус авирыг хянахыг хичээх болсон нь өөрөө өөрийгөө удирдах засаглалын институцийн зүгээс үзүүлж буй аюул заналаас үүдсэн бөгөөд – уг аюул занал нь нэг ёсондоо 2004 онд гүйцэтгэх засаглалынхан зарим шүүхийн бус гишүүдээс бүрдсэн үндэсний шүүгч нарын зөвлөлийг амжилттай томилсон үеэс бий болжээ.

Доминиканы Бүгд Найрамдах Улс ба Парагвай

Дундаас доогуур орлоготой хоёр улсын хувьд аль аль нь ихээхэн асуудал бүхий засгийн газартай байсан (өнөөгийн авторитар засаглалтай болсон үе мөн багтана) ба, авлигын түвшин өндөр, мөн шүүх болон бусад төрийн байгууллагууд нь бүхэлдээ маш сул байжээ. Аль аль нь 1990-ээд оны эхэн үеэс шүүх тогтолцоог шинэчлэх санаачлагуудыг гарган, Дээд шүүхийг өөрчлөн зохион байгуулах, шүүгчийн томилгооны аргыг өөрчлөх, шүүхийн төсөв, шүүгч нарын цалинг нэмэгдүүлэх, хэргийн хуваарилалтыг автоматжуулах болон эрүүгийн байцаан

шийтгэх ажиллагааны шинэ процедурыг бий болгох зэрэг хэд хэдэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлжээ.¹⁵

Эдгээр улсуудын шүүхэд ногдох төсвийн хувь хэмжээ одоогоор адил хэмжээнд байгаа хэдий ч Бразиль, Аргентиныхаас хавьгүй бага ажээ. Шүүгчийн цалин ч мөн доогуур хэмжээнд байгаа бөгөөд ялангуяа Парагвайд шүүгч нар Доминиканы шүүгч нарын цалингийн хагастай арай чүү тэнцэхүйц хэмжээний цалин хөлс авдаг.¹⁶

Парагвайд авч хэрэгжүүлсэн шинэчлэлийн хамгийн гол арга хэмжээ нь шүүхийн зөвлөл байгуулж, доод шатны шүүгч нарыг томилох эрх олгосон явдал ба тусдаа сахилгын хороотой болсон явдал юм. Эдгээр зөвлөл хороод нь шүүх, хуулийн байгууллагууд болон засгийн газрын бусад салбарын төлөөллийг багтаадаг байна. Харамсалтай нь, хоёулаа маш их улстөржсөн төдийгүй авлигатай тэмцэхээсээ илүүтэй дэмжсэн мэт байдаг. Зөвлөлийн “мэдлэг чадварт” үндэслэн шүүгч нарыг сонгон шалгаруулах систем нь нилээд субъектив шинжтэй хувийн ярилцлагаас гол төлөв хамаардаг бөгөөд нэр дэвшигчид өөрсдийн боломжийг өсгөх үүднээс зөвлөлийн гишүүдийг лоббидох хандлага хүчтэй илэрдэг. Тус улсад шүүгч хангалттай олон биш бөгөөд шүүгч нарыг албан тушаалаас нь хоёр удаа өөрчлөн сольдог бөгөөд бүрэн эрх нь хугацаагүй байдаг. 2004 онд гүйцэтгэх засаглал нь Дээд шүүхийг авлигын хэрэгт сэжиглэн, бүрэлдэхүүнийг бараг бүхэлд нь өөрчлөн шинэчилсэн. Ерөнхийлөгчийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн Үндсэн хуульд харш шийдвэр гаргасан хэмээн хэд хэдэн шүүхийг конгресс дахь сөрөг хүчин буруутгаж, тэдгээр шүүгчдийг огцруулна гэж сүрдүүлж байлаа. Хүснэгтэнд үзүүлсэний дагуу, 1996 оноос хойш тус улсын авлигын түвшин мэдэгдэхүйц хэмжээгээр нэмэгджээ. Энэ нь сахилгын хороо, шүүхийн зөвлөлийн үйл ажиллагаанаас шалтгаалж буй бус харин Шүүхийн өөрийн дотоод асуудлуудаас үүдсэн хэрэг юм.

Доминиканы БНУ-ын Ерөнхийлөгчөөр удирдуулсан хууль тогтоох болон шүүхийн байгууллагын төлөөлөгчид бүхий 7 гишүүнтэй зөвлөл нь Дээд шүүхийн гишүүдийг сонгон шалгаруулах ажлыг хариуцдаг. Дээд шүүх нь бусад шүүгч нарыг сонгон шалгаруулж, үйл ажиллагааг нь хянадаг байна. Анхан шатны шүүх шүүхийн бүрэлдэхүүнийг шинэчлэхэд энэ аргыг хэрэглэдэг бөгөөд шүүгчийн албан тушаалд томилогдож байгаа шүүгч нар шүүгчийн албан тушаалын төлөө гадны этгээдүүдтэй өрсөлддөг. Нэг ёсондоо мэдлэг чадварт үндэслэн сонгон шалгаруулалт явуулдаг уг ажиллагаа нь шүүхийн бүрэлдэхүүний чанарыг дээшлүүлж, түр хугацаагаар ч болов авлигыг багасгахад нөлөөлдөг байна. Гэсэн хэдий ч шүүгч нарын талаар зохисгүй үйлдэл гаргасан тухай гомдол, шүүмжлэлүүд гарч ирсээр байгаа бөгөөд одоогийн Дээд шүүхийн томилгоог хэт улстөржсөн томилгоо гэж үздэг. Доминиканы Дээд шүүхийн шүүгч нарын ажиллагааг шалгах автоматжсан системтэй бол Парагвайд ийм систем байхгүй. Уг систем нь шүүхийн албан хаагч нарыг хүртэл хянаж эхэлсэн бөгөөд Парагвайд уг төслийг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байгаа нь тус улсын шүүхийн чадвар муу, мөн авлигад автсан албан хаагч нарын бүрэн эрхийн хугацаа нь урт байгаатай холбоотой. Парагвайтай нэг адил Доминиканы БНУ-д прокурорын албанд шинэчлэл хийхгүй байгаа нь

хүндрэлтэй асуудлын нэг болоод байна. Аль алинд нь прокурорын албан тушаал өгсөх боломж бүрхэг, томилгоонд нь хөндлөнгийн нөлөө их байдаг. Парагвайд прокурорыг шүүхийн зөвлөл, харин Доминиканд гүйцэтгэх засаглалаас сонгодог.

Хураангуй

Энд шүүгч нарын томилгоо болон албан тушаал өсөх боломжийн тухай түлхүү анхаарч үзсэний учир нь эдгээр нь авлигыг багасгах хийгээд үйл ажиллагааны бусад талуудыг сайжруулахад хамгийн чухал үүрэг гүйцэтгэх хүчин зүйлс гэдэгтэй холбоотой. Шинэ хууль тогтоомж, ёс зүйн дүрэм, сургалт, сайжруулан зохион байгуулсан шүүхийн удирдлага болон автоматжуулалт зэрэг аргууд нь үр дүнтэй, тодорхой системийг бий болгоход хувь нэмэр оруулах хэдий ч чадварлаг, урам зориг дүүрэн албан хаагч нар (дан ганц шүүгч нар бус)—тай байх нь гол асуудал юм. Үүний тулд, уламжлалт арга барилаас салж, шүүгчдийг томилох механизмыг өөрчилж, мөн шүүгчийг сонгон шалгаруулах, тушаал дэвших боломжийг бүрдүүлэх зэрэг ажлыг зохион байгуулах үүргийг гадны зөвлөлд шилжүүлсэн байна. Дээр дурьдсан болон цаашид өгүүлэх бусад жишээнүүдийн үр дүн ихэнхдээ хангалтгүй байна.

Шүүхийн зөвлөлийг байгуулсан явдал нь бүтэлгүй оролдлого байгаагүй бөгөөд Ел Сальвадор зэрэг зарим оронд үр дүнгээ өгсөн ч, Боливи, Перу, Колумб болон Эквадор зэрэг оронд жинхэнэ утгаараа хэрэгжиж чадаагүй юм.¹⁷ Никарагуа, Гондурас зэрэг оронд Дээд шүүхүүд нь өөрсдийн эрх мэдлийг албан тушаалаа хамгаалан үлдэх болон өөрсдийн цаашдын үйл ажиллагаанд ашигтайгаар урвуулан ашиглаж байна. Хамгийн гол нь шүүхүүд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаагаа сайжруулахад чин сэтгэлээсээ анхааран ажиллаж байгаа тохиолдолд илүү их үр дүнд хүрэх нь дамжиггүй.¹⁸ Чили, Коста Рика болон Уругвай зэрэг орнууд бүс нутагтаа “хамгийн шударга” шүүгч нартай, үлгэр жишээ улсууд гэж тооцогддог. Харин Бразиль, Доминиканы БНУ-уудын хувьд авлигын түвшинг бууруулсан амжилт гаргаад байгаа билээ. Шүүхүүдэд тулгараад буй бусад асуудлуудаас илүүтэй шүүхийн авлигатай тэмцэхэд ихээхэн амжилттай ажиллаж байна. Бразиль, Коста Рикагийн шүүгч нар удаан хэдий ч харьцангуй шударга гэдгээрээ алдартай; харин Доминиканы БНУ-ын байдал эргээд уруудаж болзошгүй байгаа нь бусад шаардлагатай арга замуудыг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгааг харуулж байна. Дараах хоёр анхааруулгыг ямагт санах хэрэгтэй. *Нэгдүгээрт*, авлигатай амжилттай тэмцэж буй шүүхүүд нь өөрсдийн үйл ажиллагааг өөрчлөх замаар энэ амжилтанд хүрсэн байдаг — тухайлбал удирдлагын албыг чадавхижуулж, тэдэнд илүү үүрэг хариуцлага хүлээлгэх; албан тушаал ахих системийг хянах дотоодын зөвлөл буюу этгээдийг бий болгох; мөн шүүгч нарыг томилох болон тушаал дэвшүүлэхэд мөрдөх стандартыг бий болгох, ажиллагааг улам ил тод болгох зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн бөгөөд ингэснээр доод шатны шүүгч нарыг дур зоргоороо хянадаг байсан байдал багассан байна. *Хоёрдугаарт*, илүү их амжилттай ажиллаж буй шүүхүүдийн бүрэн эрхийн хугацааны автономит байдал нь хангагдсан байдаг ба — ядахдаа Чилийн нэгэн зохиолчийн хэлсэнчлэн “хязгаарлагдмал хараат бус

байдал” – буюу улс төрийн удирдагч нар шүүхийн дотоод ажиллагаанд ялангуяа шүүгч нарын тушаал дэвших асуудалд оролцох явдлыг зогсоохыг дэмжих шаардлагатай, ингэснээр засгийн газрын хөтөлбөр нэрийн дор шүүгчийн үйл ажиллагаанд оролцохгүй байх боломжтой.

Үүнээс үүдээд шүүгч нарын ажлын менежментийн шинэчлэлд өөрчлөлт хийгээгүй, эсвэл энэ ажлыг нилээд маргаантай шүүхийн зөвлөлд хариуцуулан өгсөн орнууд нь шүүхийн авлигатай тэмцэх, шүүхийн үйл ажиллагааг бүхэлд нь сайжруулах ажилд ахиц гаргаж чадах болов уу гэсэн асуулт гарч ирнэ. Эхний хариулт бол шүүхүүд, зөвлөлүүд үүнийг дангаараа хийж чадахгүй. Ялангуяа ийм хүнд нөхцөл байдалд байгаа орны улс төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс шинэчлэл явуулах шахалт болон дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй болно. Доминиканы БНУ-д өөрчлөлт хийхэд эдийн засгийн байгууллагуудын холбоо болон ТББ-ууд чухал дэмжлэг үзүүлсэн байна. Бразилийн шинээр байгуулагдсан хөндлөнгийн зөвлөл нь анхандаа улс төрийн хэлхээ холбоо бүхий Үндсэн хуулийн цэцийн даргаар толгойлуулж байжээ. Хэдий зөвлөлийн гүйцэтгэх үүрэг тодорхойгүй байсан боловч, тэрээр шүүгч нарыг тушаал дэвшүүлэхдээ “итгэл хүлээлгэсэн” гэх албан тушаалд ил тод шалгуураар өрсөлдөөнгүй төрөл садны холбоо бүхий шүүгчдийг ажлаас халах зарчмыг баримталж, хэт өндөр цалин, тэтгэврийг хасч, шүүгчийн ажил гүйцэтгэлийн талаар үндэсний мэдээллийн сан бүрдүүлж энэ стандартыг сахин мөрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах үүргийг зөвлөлд өгчээ.¹⁹ Хоёр дахь хариулт бол шүүхүүд болон зөвлөлүүд эдгээр шаардлагыг биелүүлэхийн тулд шүүгч бус оролцогч нараас тодорхой мэдээлэл авах хэрэгтэй болсон ба чөлөөтэй ажиллах боломжоор хангахыг хариу шаардсан юм. Тэдний эрхийг хаан боогдуулах олон алхам хийгдсээр байна. Тухайлбал, Аргентин, Болив, Парагвай болон Венесуэл зэрэг оронд шүүгчдийг халахаар заналхийлдэг, Колумбд зөвлөлийг татан буулгахаар маргаж байгаа, Колумб, Парагвайд хуулиар саад учруулах явдал байнга гардаг, Аргентин, Эквадор, Никарагуа, Венесуэлд, Доминиканы БНУ-д саяхнаас шүүх болон шүүхийн зөвлөлийн ажил хэргийг улс төрийн зорилгоор мөрдөн мушгиж, алдаа доголдол хайх зэрэг явдал гарсаар байна. Эцсийн хариулт шүүх болон шүүхийн зөвлөлийг өөрчлөн зохион байгуулах зайлшгүй хэрэгтэй байгаа бөгөөд үүнийг аль болох ил тод байдлаар явуулах шаардлагатай юм. Үүний үр дүн төдийлөн хурдан гарахгүй. Мөн гадны буюу ихэвчлэн гүйцэтгэх засаглалын нөлөө, “зартай” авлигач шүүгч нар ихээхэн түгээмэл байгаа нь нөхцөл байдлыг улам дордуулж байна. Шүүхийн үйл ажиллагааг бүх талаар шинэчлэхэд шаардлагатай арга хэмжээг шинэ байгууллагаас авч хэрэгжүүлэх бизээ.

Эдгээр шаардлагатай арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх нь чухал боловч гарах үр дүн нь маргаантай бөгөөд сайтар буюу зүй ёсоор сонгон шалгаруулж авсан шүүгч, албан хаагчдын үйл ажиллагаанаас шалтгаална. Хөндлөнгийн зөвлөл нь шүүхийн бүхий л зохион байгуулалтын ажлыг хамгийн өндөр түвшинд явуулах, үүргээ үнэнч, шударга зарчмын үндсэн дээр явуулах, ил тод байдлаар ажиллаж шүүхийн хараат бус байдлыг хангах, үйл ажиллагаагаа гишүүддээ болон ард иргэддээ тайлбарлаж байх нь зөв бизээ.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Linn Hammergren бол Дэлхийн банкны Латин Америкийн бүсийн асуудал эрхэлсэн салбарын ахлах мэргэжилтэн бөгөөд шүүхийн шинэчлэл ба авлигатай тэмцэх асуудлаар мэргэшсэн судлаач юм. Зохиогчийн үзэл санаа нь Дэлхийн банкны албан ёсны байр суурийг илэрхийлээгүй болно.
- ² Хамгийн том жишээг Venezuela's 'judicial tribes' in Rogelio Páirez Perdomo, 'Reforma judicial, estado de derecho y revoluciyn en Venezuela', in Luis Pórsara, ed. *En Busca de una Justicia Distinta: Experiencias de Reforma en América Latina* (Lima: Consorcio Justicia Viva, 2004). —аас үзнэ үү.
- ³ Alberto Fujimori 1992 оны *auto-golpe* —ын дараа энэ аргыг хэрэгжүүлсэн юм. Хамгийн сүүлийн үеийн жишээ бол Evo Morales-ын жишээ юм. Тэр 2006 оны эхээр Боливын ерөнхий шүүгч, бусад шүүхийн гишүүдийг Үндсэн хууль зөрчиж, авлига авсны төлөө огцруулсан юм.
- ⁴ Чили улс 2004-5 оны хооронд бага зэрэг амжилт олсон хэдий ч 1996 оны түвшинд хүрч тэр бүр чадахгүй байна. Research by Justice Studies Center of the Americas in Santiago, www.cejamericas.org
- ⁵ J. Clifford Wallace, 'Resolving Judicial Corruption while Preserving Judicial Independence: Comparative Perspectives', *California Western International Law Journal*, 28 (2) (1998).
- ⁶ Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004* (Washington D.C.: World Bank 2005).
- ⁷ Хувиар илэрхийлсэн үзүүлэлт нь авлигад илүү ихээр автсан байдлыг харуулдаг.
- ⁸ Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- ⁹ 2001 он гэхэд 'Menem's justices'-д 40 гомдол иржээ. эрүүгийн 12 шүүгч, бусад нь холбооны доод шатны шүүхийн шүүгч байсан ба бүгд зүй бус үйлдэл хийсэн хэмээн шүүмжлүүлсэн. Pablo Abiad and Mariano Thieberger, *Justicia Era Kirchner: La Construcción de un Poder a Medida* (Buenos Aires: Editorial Marea, 2005).
- ¹⁰ энэ талаараа Brazil-ийн байдал Chile-ийнхтэй адил байв. 1973–90 оны цэргийн дарангуйллын үед эрх мэдлийг нь хязгаарлах замаар шүүгчдийг эрхэндээ атгаж байв. Гэхдээ зарим талаараа шүүгчийн үйл ажиллагаанд оролцдоггүй байсан.
- ¹¹ Зөвлөл 1994 онд Үндсэн хуулиар байгуулагдаж, харин 1998 онд сая бодит илрэлээ олсон байна.
- ¹² Залуу шүүгчид ярилцлагадаа өөрсдийн шийдвэрийн тухай бус харин хэвийн бус амьдралынхаа тухай ярьсан байна. Эсрэгээр сэтгэн бодох чадварын дараа бүтээлч чанарыг оруулсан. Шүүгчийн аюулгүй байдал тийм ч сайнгүй байна.
- ¹³ Frederico Vasconcelos, *Junzes no Banco dos Riús* (Sro Paulo: Publifolha, 2005)
- ¹⁴ Megan J. Ballard, 'The Clash between Local Courts and Global Economics: The Politics of Judicial Reform in Brazil', in *Berkeley Journal of International Law* 17 (2) (1999); William C. Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America* (Westport: Praeger, 2000); and World Bank, *Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*, Report no. 32789-BR (Washington D.C.: World Bank, 2000).
- ¹⁵ World Bank, *Dominican Republic: Public Expenditure Review*, Report no. 23852 DO (Washington, D.C., 2003) and World Bank, *Breaking with Tradition: Overcoming Institutional*

Impediments to Improve Public Sector Performance, Report no. 31763-PY (Washington, D.C., 2005) for brief discussions of the reforms' contents and results.

- ¹⁶ Төсөв, цалингийн тухай мэдээллийг Дэлхийн банкны албан ёсны мэдээллүүдээс авсан. Парагвайд шүүгчийн цалин бага байгаа нь шүүгчийн хүн амд ногдох хүртээмж, шүүхийн аппарат олон хүнтэй байгаатай холбоотой. Амьдралын түвшинтэй уялдан цалин боломжийн байх ёстой нь мэдээж билээ.
- ¹⁷ Linn Hammergren, *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America* (Washington D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, Rule of Law Series, no. 26, 2002).
- ¹⁸ Wallace (1998), op. cit., Шүүхийн авлигатай шүүх өөрөө тэмцэх нь илүү үр дүнтэй.
- ¹⁹ Төрөл садангын хүмүүс нэг дор ажиллах, цалин хөлсийг хэтрүүлж авах нь хууль бус үйлдэл хэдий ч ийм байдал гарсаар байна.

Дотоодын шинэчлэлийн үр дүн: Лагос мужийн туршлага

Олюми Осинбао (*Oluymi Osinbajo*)¹

Нигерт авлига их өргөн тархсан, ялангуяа төрийн албанд авлига үйлдэх гэмт хэрэг их гардаг байна. Шүүхийн тогтолцоо ч үүнийг тойрч гарсангүй. Лагос мужид авлигатай тэмцэх талаар хийгдсэн нилээд олон ажлын тухай энэ өгүүлэлд дурьдах болно. Харин Лагосын тэмцэл одоо хүртэл дуусаагүй байгаа бөгөөд бусад олон шүүхэд авлигын эсрэг санаачлагуудыг дөнгөж хэрэгжүүлж эхлээд байна.

Нигерийн цэргийн дарангуйллын 30 жилд байдал маш хүнд байсны дээр шүүх байгууллагуудын хүчийг бүрэн сулруулсан байна. 1994 онд генерал Сани Абачагийн дэглэмийн үед Дээд шүүхийн шүүгч асан Каёодэ Эсогоор ахлуулсан мөрдөн байцаах зөвлөлийг шүүгч нарын үйл ажиллагааг хянах зорилгоор байгуулжээ. Тус зөвлөл нь шүүхийн авлигыг бууруулах зорилготой хэд хэдэн шинэчлэлийн зөвлөмж боловсруулсан. Зөвлөлөөс 47 шүүгчийг авлига авсан, мэргэжлийн мэдлэг чадвар дутмаг байсан, ажил үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүй, үр бүтээлгүй ажилласан, мөн *өмнөх* шийдвэрүүдийг гуйвуулан ашигласан зэрэг үндэслэлүүдээр буруутгажээ. Гэсэн хэдий ч цэргийн дэглэм Каёодэ Эсогийн зөвлөлийн зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлээгүй байна.

1999 оны 5 сарын 29-нд эрх мэдлийг гартаа авсан иргэний засгийн газар гарч ирснээр Каёодэ Эсогийн зөвлөлийн ажлыг хянах өөр нэгэн зөвлөлийг бий болгосон байна. Хоёр дахь зөвлөлийн гаргасан тайлангийн дүнд зарим шүүгч нарыг ажлаас нь огцруулж, заримыг нь тэтгэвэрт албадан гаргажээ. 1999 оны Үндсэн хуулиар Үндэсний Шүүхийн Зөвлөл (ҮШЗ) хэмээх төвлөрсөн агентлагийг байгуулсан бөгөөд тус зөвлөл нь шүүгч нарыг томилох болон огцруулах эрхтэй бөгөөд шүүхийн авлигатай тэмцэх үүргийг хүлээх болсон байна. ҮШЗ нь Нигерийн Ерөнхий шүүгч, Дээд шүүхийн шүүгчид, давж заалдах шатны шүүхийн ерөнхийлөгч нарт нэр дэвшүүлж сенатад оруулах, холбооны болон мужийн дээд шатны шүүхийн өндөр албан тушаалд нэр дэвшигчид санал өгөх эрх, үүрэгтэй юм.² ҮШЗ-ийн санал болгосноор мужийн захирагч нь мужийн шүүхийн албан

хаагч нарыг томилдог аж. ҮШЗ мөн улсын шүүхийн албаны хорооны гишүүдийг санал болгодог гэсэн хэдий ч уг асуудлыг мужийн тэргүүн шүүгч болон sharia, ёс заншлын давж заалдах шатны шүүхийн тэргүүн нар санал болгож улсын ассамблейгаас баталдаг.³

Шүүгчийн сул орон тоо гарсныг зарладаггүй бөгөөд зарим мужид шигшигдсэн нэр дэвшигчидээс шалгалт авч өрсөлдүүлдэг, мөн ихэнх шүүхүүдэд шүүгч нарын томилгоог мэдлэг чадварт үндэслэн хийдэггүй байна.

Шүүгч нараас авлига үйлдэхэд нөлөөлдөг гол хүчин зүйл бол тэдний бага цалин хөлс юм. Шүүгч нарын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэхэд зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн гэх боловч үнэн хэрэгтээ дээд тушаалын шүүгч нарын цалинг л ерөнхийд нь нэмэгдүүлсэн байна. Зарим мужуудад доод албан тушаалын шүүгч нарын цалин хөлсийг нэмэгдүүлсэн ч хангалтгүй хэвээр байна.

Өөрчлөлт хийх төлөвлөгөө

Лагос мужид Нигерийн хүн амын дийлэнх нь амьдардаг бөгөөд улсын худалдаа, үйлдвэрлэлийн гол төв нь юм. Мөн хамгийн том шүүхийн тогтолцоотой, дээд шатны 52 шүүх, хөнгөн хэрэг шийдвэрлэдэг 118 магистрат шүүхтэй, мөн хамгийн олон тооны цагдаагийн албан хаагчтай, хамгийн том Хууль зүйн яамтай ажээ.

1999 оны дараагаар Лагосын иргэний засгийн газрын өмнө тулгамдсан асуудлуудын нэг нь хуулийн систем дахь авлигын асуудал байв. Шүүхээр байнга үйлчлүүлдэг 100 хуульч өмгөөлөгч нараас авсан судалгаагаар тэдний 99% нь Лагосын шүүх тогтолцоо авлигад автсан гэжээ. 11-15 жил ажилласан туршлагатай өмгөөлөгч нарын 80 хувь нь авлигын үзүүлэлтийг өндөр буюу маш өндөр гэсэн бол нийт хуульч нарын 65 хувь нь шүүхэд итгэх итгэл маш бага гэж үздсэн байна.⁴

Лагос дахь авлигад нөлөөлж буй нэг зүйл бол шүүх хэргийг маш удаан шийвэрлэдэг. Судалгаанаас үзэхэд Лагосын дээд шатны шүүхийн хэрэг шийдвэрлэх ажиллагаа хамгийн багадаа 4.5 жилээр сунжирдаг бөгөөд хэрэг шийдвэрлэх хугацаа сунжрах шалтгаан нь шүүхийн авлига гэж үзсэн байна.⁵

Шинэ засгийн газрын хувьд ийм төсөлөл хүртэх нь байж боломгүй асуудал юм. Энэ гадны болон дотоодын хөрөнгө оруулалтанд ч муугаар нөлөөлж байлаа.⁶ Цөөн тооны хөрөнгө оруулагчид хамгийн өндөр үнэ өгсөн эсвэл хамгийн нөлөө бүхий тал нь тэндэрт ялах эсэхээс хамаарч гэрээ байгуулах эрсдэлд бэлтгэдэг байлаа. Цаашлаад хэтэрхий удаан шийдвэр гаргалт нь Нигер болон Лагост жаахан ч гэсэн хөрөнгө оруулах сонирхлыг бүрэн хаадаг байна. Энэ байдлыг шоолсон нэг инээдтэй явдал бол байр түрээсэлж буй этгээд шүүхэд зарга нь шийдэгдэх хүртэл түрээсийн байрандаа амьдарсаар л байх эрхтэй болдог. Банк хүртэл үл хөдлөх хөрөнгийн зээл олгохоос зайлсхийдэг. Гэрээний нэг тал шүүхэд хандахад л “гэрээ түгжигдэх” нь тэр. Шүүгчтэй сайн хамтарч ажиллавал аливаа хэрэг магад хэзээ ч шийдэгдэхгүй байж болох талтай.

Лагос мужийн шинэ удирдлага шүүхийн тогтолцоог шинэчлэх төлөвлөгөө боловсруулсан бөгөөд түүндээ шүүхийн авлигатай хийх тэмцлийг хэрэгжүүлэхийг голлон анхаарчээ.

Шүүхийн тогтолцоог авлигад автахад нөлөөлдөг зүйлсийг дор дурьдсанаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Шүүхийн албан хаагч, шүүгч нарын цалин хөлс бага- Шүүгч нар албаны машин, орон байрны хангамжнаас гадна сард 300 ам. доллар хүрэхтэй үгүйтэй цалин авдаг бөгөөд дээрх хангамжийг тэтгэвэрт гарахад нь буцаан авдаг ажээ. Хөнгөн хэрэг шийдвэрлэдэг магистрат шүүгч нар сард дунджаар 50 ам. долларын цалин авдаг. Тэдэнд албаны машин, орон байрны хангамж олгодоггүй. Тэгэхээр шударга шүүгч нарын хувьд зөвхөн цалингаараа орон байр худалдаж авах эсвэл барина гэдэг нь боломжгүй зүйл юм
- Шүүхийн ажиллагааны удаан сунжирсан байдал авлига гарах шалтгаан бөгөөд шүүгч өөрийн үзэмжээр хэргийг шийдвэрлэх явдлыг дэвэргэж байдаг
- Томилгоог танилын талын холбоонд үндэслэж хийдэг. Шүүгчдийг мэдлэг чадварт үндэслэж томилох бодит систем байдаггүй. Иймд шүүгчийн албанд томилогдсон этгээдийн мэргэжлийн ур чадварт эргэлзээ төрдөг.
- Авлига авсан шүүгчид хүлээлгэх хариуцлагын арга хэмжээ үр дүн муутай-мөн нийгэмд авлигыг тэвчих байдал өндөр учир илрүүлэх нь бага байдаг ажээ. Лагосын Хууль зүйн яамны Хэрэглэгч нарын ойлголтын талаарх судалгаагаар хуульч нарын 40 хувь нь авлигын талаар мэдэгдсэн ч арга хэмжээ авахгүй байх гэж үздэг бол 53 хувь нь хавчин гадуурхагдахаас айдаг учир шүүхийн авлигын талаар мэдээлэхгүй гэж хариулжээ.⁷

Цагдаагийн байгууллага болон Хууль зүйн яаман дахь авлига эрүүгийн асуудал дээр илүү ноцтой байх магадлалтай. Барьцаа нэрээр хээл хахууль өгөх явдал түгээмэл бөгөөд зарим хэргийн мөрдөн шалгах ажиллагаа саатаж, эсвэл хэргийг урвуулах явдал гардаг байна. Үндсэн хуульд зааснаар Хууль зүйн яам эсвэл Ерөнхий прокурорын газар нь мөрдөн байцаалт явуулах зөвлөмж өгөх, тодорхой хэргүүд дээр мөрдөн байцаалт явуулахыг даалгах эсвэл мөрдөн байцаалтын ажиллагааг зогсоох эрхтэй. Тэд ч мөн хэрэг сунжруулж байгаа эсвэл буруу зөвлөмж өгсөн хэмээн шүүмжлэгдсээр байна.

Шүүгч нартай хийх шинэ тохиролцоо

“Шүүхийн шинэчлэлийн Лагос удирдлага” төслийн гол зорилго нь шүүхийн болон Хууль зүйн яамны авлигатай хийх тэмцэл юм. Үүний гол шалтгаан нь эдгээр байгууллагууд нь улсын хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид бөгөөд энд цагдааг авч хамруулаагүй. Төсөл ажлаа шүүгч нарын

томилгооны үйл ажиллагаанд тавих хяналтаас эхэлжээ. Шүүгчийн сонгон шалгаруулалтанд эрхзүйн мэргэжлээрээ ажиллаж буй хүн, орон нутгийн өмгөөллийн холбоо зэрэг этгээдүүд оролцох бололцоог шинээр бий болгожээ. Өмгөөлөгчдийн холбоо нь шүүгчийн сонгон шалгаруулалтанд нэр дэвшигчийн ур чадвар, зарчимч байдлын тухай битүүлжилсэн захидал хүргүүлэх ёстой ажээ. Мужийн хэмжээнд нэр дэвшигчдийг тодруулсны дараагаар тодорхой шалгуурын дагуу жагсаалтаас сонгож, ҮШЗ-ийн эцсийн зөвлөмжийг гаргадаг. 2001 онд Лагосын дээд шатны шүүхэд ихэвчлэн шүүгч нар нь тэтгэвэрт гарсны улмаас 26 ажлын орон тоо гарч байжээ. Тодорхой шалгуураар сонгон шалгагдсан шинэ албан хаагч нар авлигатай тэмцэх зорилго бүхий шинэчлэлүүдийг илүү нээлттэй байдлаар явуулах байх гэсэн итгэл өгсөн юм. Тэдний нэрлэсэнчлэн “Мянганы шүүгч” нар өмгөөлөгчдийн холбоо, Иргэний нийгмийн байгууллагууд болон ахлах шүүгч нарын сургалт бүхий 6 долоон хоногийн сургалтанд хамрагдсан байна. Тэдгээр хичээлүүд нь шүүгчийн шударга байдал, шүүгчийн ёс зүйг олон нийт хүлээн авах хандлага, шүүгч нарын ёс зүйн дүрэм гэх мэт асуудлуудыг голлон багтаажээ. 6 долоон хоногийн турш хамт байсан энэ боломж шүүгчдэд бие биенээ таних, өөрийгөө хөгжүүлэх, сурсан зүйлсээ хуваалцах боломж олгосон юм. Өнөөдөр хэдийгээр шалгалт ярилцлага нь шүүгчийг томилох процедурын нэг хэсэг болж байгаа ч гэлээ нэр дэвшсэн хувь хүнээс шалгалт авдаг ажиллагааг төдийлөн нээлттэй байдлаар явуулж чадахгүй байна.

Шүүгч, хөнгөн хэрэг шийдвэрлэдэг магистрат нарын цалин хөлсийг хувийн хэвшлийн ижил статустай ажилтанд олгож буй цалингийн жишгээр тогтоох талаар засгийн газрын хүний нөөцийн мэргэжилтнүүдэд зөвлөгөө өгсөн байна. Үүний үр дүнд шүүгч, магистрат нарын цалин нилээд хэмжээгээр нэмэгджээ. Шүүгч нарт одоо сард 3,500 ам. долларын цалин олгож мөн нягтрал багатай хорооллод 250,000 ам. долларын үнэ бүхий байшин, 50,000 ам. долларын үнэ бүхий газар, машины хангамж өгч, компанид 20,000 орчим ам. долларын хувьцаа эзэмших эрх олгосон байна. Харин магистрат нарт түвшингээс нь хамааруулж ойролцоогоор 300 ам. долларын цалин өгдөг бөгөөд газар мөн засгийн газрын машин олгодог байна.⁸

Шүүгч нарын сахилгын тухайд гэвэл шинэчлэлийн бодлогын хүрээнд зааснаар шүүхийн авлигын хэрэг гарсан тохиолдолд мөрдөн шалгасны дараа ҮШЗ-д мэдэгдэх бөгөөд ҮШЗ-өөс зөвлөмж боловсруулах бие даасан зөвлөлийг томилдог байна. 1999 онд ҮШЗ байгуулагдахаас өмнө Шүүхийн албаны зөвлөл дангаараа шүүгчийн сахилгын асуудлыг хариуцдаг байсан бөгөөд уг ажиллагаанд орон нутгийн оролцоог зохих ёсоор хангаж өгдөг байв. Харин ҮШЗ-ийн гишүүдийг бүх 36 муж болон холбооны шүүхээс бүрдүүлдэг болсноос хойш орон нутгийн оролцоог арилгаж чадсан байна. Гэсэн хэдий ч ҮШЗ нь шүүгч нарыг сахилгын хариуцлага хүлээлгэх асуудал дээр эцсийн шийдвэрийг гаргадаггүй гэдгийг энд онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй. Харин амбан захирагч эсвэл Ерөнхийлөгч зарим нэг хэргийг шийдвэрлэдэг ажээ. Мөн түүнчлэн Ерөнхий шүүгчид холбогдох хэргийг шийдвэрлэхэд хууль тогтоох байгууллагын тогтоол шаардлагатай бөгөөд ҮШЗ доод шатны шүүхүүдийн үйл ажиллагаанд огт оролцдоггүй.⁹ 2001 онд 3 шүүгчийг

авлигын хэргээр ажлаас нь халж, 21 магистратыг магистрат шүүхүүдийг өөрчлөн байгуулсантай холбогдуулан ажлаас нь чөлөөлсөн байна. ҮШЗ магистрат нарт холбогдох ёс зүйн зөрчлийн хэрэг, шүүх эрх мэдлийг урвуулан ашигласан хэд хэдэн хэргийг мөрдөн шалгаж, шийтгэл ногдуулсан байна.

Иргэний шинэ процедурын дагуу шүүх хуралдаанд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэх болон удаан хүлээлгэсэн этгээдээр зардлыг гаргуулах эрхийг шүүгчид өгсөн байна. Мөн шинэ журмаар нэхэмжлэл болон тайлбарт зөвхөн хоёр удаа нэмэлт оруулах боломжтой болсон бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд хурлыг гагцхүү хоёр удаа л хойшлуулахыг зөвшөөрсөн байна. Өөр нэг чухал шинэчлэл бол хэргийн жагсаалт гаргахаас өмнө бүх баримт нотолгоо, гэрчийн мэдүүлэг, хэргийн хураангуй материал болон бусад холбогдох баримт бичгүүдийг цуглуулсан байх үүрэг ногдуулсан явдал юм. Энэ нь талуудад зөвшилцөх, боломжийн шийдэлд хүрэхэд тустай.

Хууль зүйн яамнаас Иргэдэд зуучлах төвийг байгуулсан ба энэ төв нь жижиг маргааныг үнэ төлбөргүйгээр шийдвэрлэж өгдөг. Энэ ажиллагаа нь нилээд түгээмэл болж магистрат шүүгчдийн ажлын ачааллыг багасгаж, мөн магистрат шүүхийн шүүн таслах ажиллагааг түргэтгэх эсвэл удаашруулах зорилгоор төлбөр төлөх- авлига өгөх, авах замыг арилгахад тус болсон байна. Хууль зүйн яам авлигын үйлдлийг илүү хурдан илрүүлэх, мөрдөн шалгах, шийтгэл ногдуулах явдлыг хангахад чиглэн ажиллаж байна. Улсын прокурорын албанд олон хуульчийг шинээр авч ажиллуулах шаардлага гарч байна. Энэ нь цаашлаад хэргийг давхар хянах бололцоог олгодог байна. Уг нийтлэлийг бичиж байхад гурван хуулчийг авлига үйлдсэн хэрэгт татаж, сахилгын шийтгэл ногдуулах асуудал яригдаж байна.

Хуралдааны электрон бичлэг хийгч нь хурлын цагийг багасгах, хуралдааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, авлигын зорилгоор хуралдааны тэмдэглэлийг засварлах явдлыг багасгахад тустай. 2002 оноос хойш дээд шатны шүүхүүд шүүхийн бүртгэл болон тайланг он-лайн хэлбэрээр үзэх боломжийг бий болгожээ. Компьютерт шилжүүлсэн явдал нь шүүхийн бүртгэлийг олон нийтэд нээлттэй болгосон бөгөөд энэ нь ард иргэд шүүгчийн гаргасан шийдвэр, үр дүнтэй байдалд өөрсдийн үнэлэлт дүгнэлтийг өгөх бололцоог олгосон байна.

Ишлэлийн тайлбар

- ¹ Prof. Oluyemi Osinbajo бол Justice and Attorney General- ын Lagos State Commissioner юм. Нэмэлт мэдээллийг Osita Nnamani Ogbu (TI Nigeria, Abuja).-аас авав.
- ² Үндсэн хуулийн 231, 238 ба 250-р зүйл.
- ³ Үндсэн хуулийн 271-р зүйл.
- ⁴ Lagos State Ministry User Perception Study, July 2000. Presented at the 1st Summit of Stakeholders on the Administration of Justice in the 21st Century, Lagos, 16 October 2000.
- ⁵ Ibid
- ⁶ Тээвэрлэлт, компани, оюуны өмч, банкны асуудлын ихэнхийг холбооны шүүх

шийдвэрлэдэг. Харин арилжааны болон хөдөлмөрийн гэрээг хүчинтэй болгох зэрэг асуудлыг мужийн шүүх шийдвэрлэдэг тул ихэнх хөрөнгө оруулагчид энэ шүүхэд ханддаг. газрын эрх, бусад өмчийн хэрэг, түрээс, компаниар хохирол төлүүлэх, банк тойрсон асуудлууд мөн мужийн шүүхийн эрх хэмжээнд хамаарна.

- ⁷ Lagos State Ministry User Perception Study.op.cit.
- ⁸ Хэрэв тэдний цалин бусад төрийн албан хаагчийнхаас эрс их бол шударга биш байна гэсэн шүүмжлэл бий. Гэхдээ үүнийг шүүгчийн онцгой нөхцөлтэй холбон тайлбарлаж болно. Шүүгчид албан тушаалаа хашиж байхдаа болон тэтгэвэрт гарсаны дараа өөр ажил (хавсран) хийхийг хориглосон байдаг. Түүнчлэн шүүгч эдийн засгийн хувьд хавчигдмал байдалд байж болохгүй. Лагост шүүгчийн цалинг нэмсэн нь авлигаас шалтгаалсан хэрэг биш бөгөөд шүүгчийн ажлын хариуцлагыг дээшлүүлэх, гомдол гаргах ажиллагааг ил тод болгох зэрэг олон ажлын хүрээнд хийгдсэн юм. Гагцхүү цалинг нэмсэнээр сайн үр дүн гарна гэж үзэх боломжгүй юм.
- ⁹ ҮШЗ нь шүүгчийг огцруулах эсэх дүгнэлтээ захирагчид илгээх ба захирагч асуудлыг шийдэх хүртэл шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлнэ. захирагч нь зөвлөлийн дүгнэлтийг заавал харгалзан үзэх ёстой.