

**ӨМГӨӨЛӨГЧ НИЙТИЙН ЭРХ, АШИГ СОНИРХЛЫГ ХАМГААЛАХ ЗОРИЛГООР
ШҮҮХЭД НЭХЭМЖЛЭЛ ГАРГАХ АСУУДАЛ**

THE MATTERS WITH ATTORNEYS FILING CLAIMS TO PROTECT THE RIGHTS AND
INTERESTS OF THE PUBLIC

Д.Энх-Амар

*ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш, цагдаагийн ахмад*

Г.Мөнхцэцэг

*Эрх зүйн магистрын хөтөлбөрийн
7021 дүгээр дамжааны магистрант*

Товч агуулга: Нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийн талаар материаллаг болон процессын хуулиудад тодорхой зохицуулалт байхгүй байсан бөгөөд Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2016 онд батлагдсантай холбоотой анхны зохицуулалт хуульд тусгалаа олж байжээ. Улмаар Өмгөөллийн тухай хууль 2019 онд батлагдаж уг хуулиар өмгөөлөгч нь нийтийн эрх ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг хуульчилж өгсөн болно. Тодруулбал, Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-д “Өмгөөлөгч энэ хуульд заасан нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахад нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор өөрийн нэрийн өмнөөс төрийн байгууллага, шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргах эрхтэй” гэж заасан бөгөөд уг эрхийнхээ хүрээнд өмгөөлөгч шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад практикт тулгамдаж буй асуудлыг энэхүү сэдвийн хүрээнд хөндөнө.

Abstract: There was no explicit provision in the substantive or procedural laws governing the right to sue for the protection of public rights and interests. The first regulation relating to the enactment of the revised Law on Administrative Procedure in 2016 was reflected in the law.

As a result, the Law on Advocacy was enacted in 2019, and the law legislates an advocate's power to initiate a lawsuit in order to protect public interests. Specifically, Paragraph 29.3 of the Law on Advocacy states that "a lawyer has the right to file a complaint or claim on his own behalf with a government organization or court in order to protect public rights and interests in carrying out professional activities that are beneficial to the public as stipulated in this law" and the attorney will address the practical issues in the context of this topic within the framework of this right.

Түлхүүр үг: Өмгөөлөгч, нийтийн эрх, ашиг сонирхол, өмгөөлөгч шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх,

Key words: Attorney, public rights and interests, attorney's right to file a claim,

Үндсэн хэсэг

Шүүхүүдийн хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудын зохицуулалтыг авч үзвэл Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиас бусад Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор аливаа этгээд нэхэмжлэл, өргөдөл, мэдээлэл гаргах эрхийг тодорхой нарийн зохицуулаагүй ч энэхүү эрхийг нь хориглож хязгаарлаагүй билээ. Гэсэн хэдий ч уг эрхийн талаар тодорхой зохицуулалт хийгээд нэгдсэн ойлголтыг хууль тогтоомжид тусгах замаар бий болгох хэрэгцээ шаардлага байгаа юм.

Өдгөө нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж нэхэмжлэл гаргах зохицуулалттай Захиргааны хэргийн шүүх ч уг эрхийг зохистойгоор хангаж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй.

Захиргааны хэргийн шүүх нь “төрийн гүйцэтгэх эрх мэдэл” буюу захиргааны хууль бус үйл ажиллагаанаас хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хүн, хуулийн этгээдийн нэхэмжлэлээр хэрэг үүсгэн хянан шийдвэрлэдэг шүүх эрх мэдлийн байгууллага буюу хэлбэржсэн эрх зүйн хамгаалалтыг хэрэгжүүлэгч захиргааны гадаад буюу хөндлөнгийн хяналтын нэг төрөл юм.¹⁵⁶ Тус шүүх нь нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээдээс гаргасан нэхэмжлэлийг хянан шийдвэрлэдэг ба “захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд” гэж хуулиар эрх олгогдсон этгээд¹⁵⁷ гэж заасан байна.

Энэхүү заалтын дагуу хуулиар эрх олгогдсон этгээд гэдэгт Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-т зааснаар өмгөөлөгч нь нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгосон байна.

Нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор гаргаж буй нэхэмжлэлд тавигдах шаардлага нь маргаж байгаа асуудлын талаар хангалттай ашиг сонирхолоо илэрхийлсэн байх бөгөөд нийтийн ямар ашиг сонирхол хэрхэн зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болозошгүй талаар нэхэмжлэлдээ тодорхой ойлгомжтой тайлбарлах ёстой. Гэвч уг шаардлагыг хангасан ч шүүх хэд хэдэн өмгөөлөгчийн гаргасан нэхэмжлэлээр захиргааны хэрэг үүсгэж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулахгүй байгаа юм.

2019 онд Өмгөөллийн тухай хууль батлагдснаас хойш өмгөөлөгчдөөс нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор захиргааны хэргийн шүүхэд хэд хэдэн удаа нэхэмжлэл гаргасан боловч шүүхээс нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэсэн байна. Тодруулбал,

1/ Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-д заасан эрхийн хүрээнд буюу өмгөөлөгч энэ хуульд заасан нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахад нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор өөрийн нэрийн өмнөөс нэхэмжлэлийг гаргасан хэмээн тайлбарласнаас үзвэл нэхэмжлэгч нарын маргаж буй асуудал дээр дурдсан нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээдийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй байхаар хуулиар тогтоосон асуудлын хүрээнд буюу Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-д “... хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах...” гэж заасан хуулийн зохицуулалтад хамаарахгүй гэж дүгнэн “захиргааны хэргийн шүүхийн харъяаллын маргаан биш”¹⁵⁸ гэсэн үндэслэлээр;

2/ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-д “нэхэмжлэл” гэж хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар, түүнчлэн нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд, хуульд тусгайлан заасан бол захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон үүссэн маргааныг шийдвэрлүүлэхээр захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан өргөдлийг”, 3.1.9-д “Захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд” гэж хуулиар эрх олгогдсон этгээд, энэ хуулийн 18.3-д заасан шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагыг”, 18.3-д “Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна”, 18.3.1-д “нэхэмжлэлийн шаардлага нь тухайн

¹⁵⁶Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, УБ. 2019., х.24.

¹⁵⁷Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.9.,

¹⁵⁸Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 20 дугаар тогтоол

байгууллагын дүрмийн зорилгод нийцсэн байх”, 18.3.2-т дүрмийн зорилгын дагуу сүүлийн гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан байх” гэж тус тус нарийвчлан зохицуулжээ. Дээрх хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах тохиолдолд уг асуудлаар төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах эрх нь олгогдсон байх төдийгүй хуульд заасан шаардлагуудыг хангасан байх нөхцөлийг шаардахаар байна. Өмгөөллийн тухай хууль болон энэхүү журамд заасан өмгөөлөгчийн нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа нь нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргах эрхтэй хамааралгүй, нэхэмжлэл гаргагчийг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-т заасан хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд гэж үзэх үндэслэлгүй гэж дүгнэн “нэхэмжлэл гаргах эрхгүй этгээд нэхэмжлэл гаргасан”¹⁵⁹ гэсэн үндэслэлээр тус тус нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзжээ.

Шүүхийн эдгээр шийдвэрүүдээс үзвэл Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-т заасан хуулийн зохицуулалтыг шүүхээс “өмгөөлөгч нь хуулиар тусгайлан нэхэмжлэл гаргах эрх олгогдсон этгээд биш” гэж үзэж байхын зэрэгцээ хуулиар тусгайлан нэхэмжлэл гаргах эрх олгогдоогүй этгээдэд тавигдах шаардлагыг өмгөөлөгч хангах ёстой гэдэг байдлаар тайлбарлаж байна. Судлаачийн хувьд Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсгийг шүүхээс тайлбарлаж буй байдалтай санал нийлэхгүй байгаа бөгөөд шүүх тус хуулийн заалтыг хэт явцууруулж тайлбарлаж байна.

Учир нь Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд өмгөөлөгчийн нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагааны талаар зохицуулсан бөгөөд нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа гэдэг нь өмгөөлөгч бусдаас хөлс авахгүйгээр нийтийн тусын тулд болон нийгмийн эмзэг хэсгийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах зорилгоор үзүүлж байгаа хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа, мөн олон нийтийн эрх зүйн боловсролыг дэмжих зорилготой аливаа үйл ажиллагаа¹⁶⁰ гэж тодорхойлжээ.

Өмгөөлөгчийн нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагааг явуулах арга хэлбэрийг тодорхойлохдоо¹⁶¹:

1. Хууль зүйн зөвлөгөө өгөх;
2. Олон нийтийн эрх зүйн боловсролыг дэмжих зорилготой үйл ажиллагаа;
3. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандан гомдол гаргах;
4. Шүүхэд нэхэмжлэл, гомдол гаргах

Нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа гэх ойлголтыг дан ганц төлбөрийн чадваргүй хүнд хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагаа гэж явцуу байдлаар ойлгож хэрэглэж болохгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагааны нэг илрэх хэлбэр нь нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор өмгөөлөгч шүүхэд нэхэмжлэл, гомдол гаргах замаар хэрэгжих боломжтой.

Түүнчлэн Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь хэсгээс үзэхэд нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргах этгээдүүд нь материаллаг хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээд, эсхүл хуулиар тогтоосон шаардлага хангасан төрийн бус байгууллага байна.

Өмгөөллийн тухай хууль нь материаллаг хууль бөгөөд уг хуулиар нэгэнт өмгөөлөгчид нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгосон байтал үүнийг хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээд гэж үзэхгүйн зэрэгцээ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан хуулиар тусгайлан эрх олгогдсноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх

¹⁵⁹Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2022 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдрийн 4630 дугаар захирамж

¹⁶⁰З.Сүхбаатар, Өмгөөллийн тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар (Өмгөөлөл судлалын цуврал), УБ, 2021, х-273,

¹⁶¹З.Сүхбаатар, Өмгөөллийн тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар (Өмгөөлөл судлалын цуврал), УБ, 2021, х-274,

бүхий этгээдийн нэхэмжлэл гаргах хүрээ буюу хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар тус шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой гэж тайлбарлаж байгаа нь хэт явцуу хуулийг хэрэглэж байна гэж үзэхэд хүргэж байна.

Нөгөөтэйгүүр өмгөөлөгчийг нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хүрээ хязгааргүйгээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй гэж үзээгүй бөгөөд уг хүрээ хязгаарыг Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны Удирдах зөвлөлөөс Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.2-т заасан эрхийнхээ хүрээнд нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх хэлбэр, журмыг батлах замаар тогтоох боломжтой юм.

Дүгнэлт

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.9-д “захиргааны хэргийн шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд” гэж хуулиар эрх олгогдсон этгээд, энэ хуулийн 18.3-т заасан шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагыг”, 18 дугаар зүйлийн 18.3-д “Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд нь хүрээлэн байгаа орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй бөгөөд уг этгээд дараахь шаардлагыг хангасан байна” гэж тус тус зааснаас үзвэл тус шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд гэдэгт хуулиар эрх олгогдсон этгээд, эсхүл хуульд тавигдах шаардлага хангасан төрийн бус байгууллагын ойлгоно.

Өмгөөлөгчийн хувьд Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-д зааснаар дээр нийтийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй хуулиар эрх олгогдсон этгээд байхад шүүхийн процесст түүнийг хуулиар тусгайлан нэхэмжлэл гаргах эрх олгогдоогүй гэж үзэж, цаашилбал төрийн бус байгууллагад тавигдах шаардлагыг заах замаар нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж байна.

Шүүхийн процесст өмгөөлөгчийн гаргаж буй нэхэмжлэлийг хоёр үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж байгаа байдал нь ойлгомжгүй, тодруулбал, нэхэмжлэл нь хуулиар тусгайлан эрх олгогдсоноос бусад этгээдэд тавигдах хүрээ хязгаарыг хэтрүүлсэн гэж үзэж тухайн нэхэмжлэл нь шүүхийн харъяалалын биш, эсхүл Өмгөөллийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3-д заасан эрх нь хуулиар тусгайлан олгогдсон эрх биш гэж үзэн нэхэмжлэл гаргах эрхгүй этгээд биш гэж үзэн хүлээн авахаас татгалзаж байгаа нь ойлгомжгүй нөхцөл байдлыг бий болгож байна.

Иймд өмгөөлөгчийн нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор гаргаж буй нэхэмжлэлийн хэмжээ хязгаарыг зайлшгүй тогтоох шаардлага үүсч байгаа бөгөөд үүнд дорвитой арга хэмжээг авч, холбогдох журмыг боловсруулж, батлуулан хэрэгжүүлж, өмгөөлөгчдийн нэхэмжлэл гаргах эрхийг хангуулах талаар арга хэмжээ авах шаардлагатай.

Ашигласан материал

- Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, УБ. 2019
- Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
- Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2021 оны 12 дугаар сарын 28-ны өдрийн 20 дугаар тогтоол
- Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн 2022 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдрийн 4630 дугаар захирамж
- З.Сүхбаатар, Өмгөөллийн тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар (Өмгөөлөл судлалын цуврал), УБ, 2021
- З.Сүхбаатар, Өмгөөллийн тухай хуулийн дэлгэрэнгүй тайлбар (Өмгөөлөл судлалын цуврал), УБ, 2021