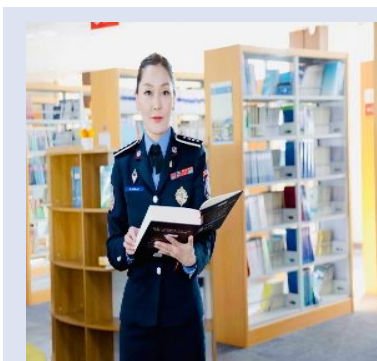


ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ӨГҮҮЛЭЛ

Үндсэн хуулийн эрх зүй

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЭЦ БА ТҮҮНД НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ, ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН АСУУДАЛ

BASIC STRUCTURE OF THE CONSTITUTION OF MONGOLIA AND THE PROBLEM OF OPINIONS ON ADDITIONS AND AMENDMENTS TO IT



Б.Хулан

*Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрх зүй,
нийгмийн ухааны сургуулийн Нийтийн эрх
зүйн тэнхимийн дэд профессор, доктор
(Ph.D), цагдаагийн ахмад*

Товч утга: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үзэл баримтлалын асуудал сэдвийн хүрээнд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд юуг хамааруулан ойлгож буй талаар мөн Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага буюу Үндсэн хуулийн ямар заалтын юуг нь яаж өөрчлөх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа юунд анхаарах түүний хэрэгжилтэд тулгамдаж асуудлын талаар олон улсын жишигтэй харьцуулан судаллаа.

Түлхүүр үгс: Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол улсын үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, нэмэлт өөрчлөлт, тулгамдсан асуудал

Abstract: The basic structure of the Constitution of Mongolia, within the framework of the conceptual issue of amending it, what is understood in relation to the basic structure of the constitution, and the need to amend the constitution, or how to change what provisions of the constitution, additions, what to pay attention to when making changes, the problems in its implementation were studied in comparison with international standards.

Key words: Constitution of Mongolia, basic structure of the Constitution of Mongolia, amendments, pressing issues.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Сүүлийн 25 гаруй жилийн хугацаанд Улсын Их Хурал 605 хууль баталсны 200-аад нь Үндсэн хуулийн зөрчилтэй байдгийг Үндсэн Хуулийн Цэц хүлээн зөвшөөрч байна. Эндээс үзвэл Үндсэн хууль буруутай байна уу, эсвэл Үндсэн хуулийг зөрчиж байгаа эрх мэдэлтэн, албан тушаалтнууд буруутай байна уу гэдэг асуудлыг дотроо авч хэлэлцэх шаардлага урган гарч байна. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ямар үндэслэл болон шалтгаан байгаа, өөрчлөлт оруулах санал санаачилга нь хэний хүсэл сонирхол вэ? гэдгийг огт хөндөхгүй хэлэлцэхгүй, бодитой судалгаа шинжилгээ хийгээгүй байж Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж буй нь өмнө нь оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд харуулж байна.

Үндсэн хууль бол хувийн болоод нийгмийн өдөр тутмын элдэв учрал, ээдрээтэй асуудлыг зохицуулдаггүй. Харин Үндсэн хууль бол аливаа орны гол хууль төдийгүй улс орны хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлогч хууль. Энэ ч утгаараа Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал нь төрийн тогтвортой байдлын үндэс болдог. Гэвч тэрхүү тогтвортой байдлыг алдагдуулахгүйгээр Үндсэн хуульдаа хэрхэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг нэг мөр, хоёрдмол утгагүйгээр ойлгох, түүний хэрэгжилтийг хэрхэн хангах зэрэг асуудлууд биднийг тойрон эргэж байна.

Б.Чимид гуай “Дээдсийн мэдлийг хязгаарлан барьж, иргэдийн эрхийг хүндэтгэн дээдлэх, улсаа төвхнүүлэх, засаг төрөө байгуулах эцэг хэм хэмжээг Үндсэн хууль гэдэг. Түүний хил хязгаарыг давж алхах эрх хэнд ч байхгүй бөлгөө”¹.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь аль ч орны хувьд байдаг зүйл боловч нэмэлт, өөрчлөлт бүхэн Үндсэн хуулийн чанар чансааг сайжруулдаг гэж үзвэл хараахан тийм биш ажээ. АНУ-ын Чикагогийн Их сургуулийн профессор Росалинд Диксон “Нэмэлт, өөрчлөлт гэдэг үг нь туршлага болон улс төрийн ойлголтын өсөн хуримтлагдсан мэдээллийн хүрээнд зөвхөн дахин засах, сайжруулах гэдэг утгыг л илэрхийлдэг юм”

¹ Батбаяр, Б. Пүрэвцэцэг, Л. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал”, УБ, 2017 он, 206 дах тал

гэжээ. Үндсэн хуулийндаа нэмэлт өөрчлөлт оруулах, үндсэн бүтцийн талаарх асуудал Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн нэг гэж үзэхээр байна.

НЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ БА ӨӨРЧЛӨЛТ, ТҮҮНИЙ ХУУЛЬ ЗҮЙН АГУУЛГА

Эхлээд Үндсэн хууль нэмэлт оруулах гэж чухам юуг хэлэх вэ? Үндсэн хуульд өөрчлөлт хийх гэж яахыг хэлэх вэ? Гэдэг хууль зүйн өөр хоорондоо адилгүй өөр өөр эрх зүйн үр дагавар бүхий зааг ялгаатай зүйлийг манай улсын Улсын Их Хурал, Засгийн газар, Хууль зүйн яамны мэргэжлийн ажлын албадын олон жилийн практикт зүгээр л “тогтоолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай”, “хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” гэж нэг нийлмэл зүйл болгон хэтэрхий хялбарчилж адилтгадаг болчихсон буруу сэтгэлгээг халах хэрэгтэй. Дэлхийн чиг хандлагыг харахад Үндсэн хуульд бол ихэвчлэн нэмэлт л ордог, “өөрчлөлт” гэдгийг бараг хийдэггүй, хийсэн ч маш нарийн процедур, хатуу дэг журмыг баримтлахад гадна судалгаа шинжилгээний бодит үр дүнд тулгуурладаг байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах гэдэг нь аливаа улс гүрэн тухайн цаг үеэ мэдэрч, ирээдүйг харсан урт удаан жилээр нийгмийн харилцааг зохицуулж чадахуйц зүйл, заалтаар урьд нь орхигдсон буюу дутагдалтай тусгагдсан зүйл, заалтыг нэмж оруулах буюу өөрчлөх явдал юм¹.

Зарим улсын Үндсэн хуулиас түүвэрлэж үзвэл хэн дуртай этгээд Үндсэн хуулийн нэмэлт ярьж, олон нийтийг үймүүлээд байлгахгүйн тулд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд доорх хууль зүйн шаардлага тавигддаг байна. Үүнд:

- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл ба шалтгааныг нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн талаас нь тодорхойлсон танилцуулга, судалгааны тойм гаргах;

- Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хуулийн төслийн томъёоллыг гаргаж уг асуудлыг боловсруулсан этгээд олон нийтэд товч тодорхой танилцуулна;

¹ Нармандах, Б. “Үндсэн хуулийн эрх зүй” 4 дэх хэвлэл, УБ, 2017он, 36 дах тал

- Санаачлагчдын гарын үсэг /иргэд санаачилж байгаа тохиолдолд дунджаар 20-150 мянган иргэний гарын үсэг цуглуулах гэх мэтээр/;

- Уг нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль мөн болохыг зориуд зааж өгсөн байх зэрэг шаардлагууд юуны урьд тавигддаг байна¹.

Монгол Улсын одоогийн цаг үе, нийгмийн байдал нь Үндсэн хуулийг боловсруулж байсан 1991 оны үеэс ихээхэн өөрчлөгдсөн бөгөөд эдгээр нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтөөс хамаарч Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага үүсэж байна. Тодруулбал, шинэ Үндсэн хуулийн дэглэм үйлчилсэн 25 жилийн хугацаанд төрийн эрх мэдэл хоорондын харилцан хяналт-тэнцлийг хангах, улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн чадварлаг, нэр хүндтэй төрийн албыг бэхжүүлэх, засаг захиргаа, нутгийн удирдлагын тогтолцоог төгөлдөржүүлэх, төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлж, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулахтай холбогдсон зарим нэг асуудлыг шийдвэрлэх шаардлага нийгмийн хөгжлөөс урган гарч байна. Ингэхдээ энэхүү асуудалд хөнгөн хуймгаа хандах бус олон улсын нийтлэг жишгийг баримтлан нарийн процедур, хатуу дэг журам, судалгаа шинжилгээний бодит үр дүнд тулгуурлах бидний хийх ёстой хамгийн чухал алхмын нэг болж буйг² судлаачид эрдэм шинжилгээний бүтээлдээ дурдсан байна.

ХОЁР. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЭЦ УХАГДАХУУН

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан 7 өөрчлөлт, түүнийг тойрон өрнөсөн олон жилийн маргаан, мэтгэлцээний явцад юуны түрүүнд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг ямар журмаар хийх ёстой вэ? гэдгийг тусгайлсан хууль гарган зохицуулж өгөх нь зүйтэй гэдэг дээр хууль тогтоогчид болон судлаачид 2010 оны үед үндсэндээ санал нэгдсэн юм. Ингээд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай” хуулийн төслийг 2010 оны эхээр боловсруулж уг хуулийн төслийг Улсын Их Хурал мөн оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр хуульчлан баталсан байна. Ийнхүү “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах

¹ Батбаяр, Б. Пүрэвцэцэг, Л. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал”, Уб, 2017он, 187-188 дах тал

² Лүндээжанцан, Д. “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үзэл баримтлалын асуудал” илтгэл, 89-90 дах тал

журмын тухай” хууль батлагдсанаар манай эрх зүйд “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” хэмээх нэр томъёо шинээр бий болсон гэж үздэг¹. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүлэг, зүйл, хэсэг, заалтад байхгүй шинэ томъёоллоор зохих бүлэгт оруулж байгаа зүйл, хэсэг, заалтыг Үндсэн хуулийн нэмэлт гэх бөгөөд тэр нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцсэн байна.” гэж заасан бөгөөд хуулийн үндсэн бүтэц гэдэгт юуг хамааруулж ойлгох вэ? гэдгийг уг хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтаар тодорхойлсон байна. Уг заалтад “Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэг, Зургаадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорьдугаар зүйл, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно” гэж заасан юм. Өөрөөр хэлбэл энэ зүйлд заасан Үндсэн хуулийн зүйл, хэсэг, заалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн бүрэлдэхүүн гэж үзнэ.

Тэгвэл Хүний эрх, эрх чөлөөг тунхагласан хоёрдугаар бүлгээс зөвхөн Арван дөрөвдүгээр зүйл, Арван тавдугаар зүйл, Арван ес дүгээр зүйлийг Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтцэд оруулж, Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд заасан үндсэн эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалтуудыг үлдээсэн байна². Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд тусгаж өгсөн хүний үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд хамааруулаагүй нь учир дутагдалтайг харуулж байна.

ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ШАЛТГААН, ҮНДЭСЛЭЛ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага. Аливаа философи суурь болон тохиолдлын бүтэцтэй байдгийн адил Үндсэн хуулийн философи ч ялгаагүй хуулийн амин сүнс болох хүний эрхийг хамгаалж, улс төрийн өөрчлөлт, сонгуулийн үр дүн, хүчтэй тэнцвэрийн

¹ http://www.conscourt.gov.mn/?page_id=3238

² Одбаяр, Д. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” илтгэл, 69 дах тал

харьцаанаас үл хамааран засаглалыг хязгаарлаж байхын тулд тэрээр тогтвортой үйлчилж, нийгэмд тогтсон эрх зүйн дэг журмыг суурь бүтцээрээ баталгаатай хангах ёстой¹. Нөгөө талаас Үндсэн хуулийг хэзээ ч өөрчлөгдөшгүй мөнхийн зүйл гэж туйлшруулан ойлгож болохгүй. Амьдрал үргэлж хувьсан дэвшиж байдаг болохоор түүнийг дагаж эсхүл дагуулж Үндсэн хуульд зохих өөрчлөлтийг цаг тухайд нь оруулж байх нь зүй ёсны үзэгдэл бөгөөд хэрэв нийгмийн өөрчлөлийн зүй тогтлыг мэдрэхгүй бол тэрээр нийгмээс хоцорч ирээдүй рүү тэмүүлсэн баримт бичиг гэхээсээ илүү хөгжлийг сааруулж боомилох аюултай байдаг байна.

Үндсэн хууль тогтвортой байх нь туйлын чухал боловч түүнд зарим нэг өөрчлөлт, нэмэлт оруулах онцгой шаардлага улс орны амьдралаас урган гарч, ард түмний өмнө тулгарч болно. Тэр шаардлага нь аль нэг улс төрийн нам, бүлэглэлийн биш, харин бүх нийтийн нийтлэг ашиг сонирхлыг тусгасан бодит үндэслэлтэй байх ёстой. Ийм учраас хууль санаачлахаас гадна ард түмнээсээ асуудаг тогтолцоо ч байдаг. АНУ-ын Үндсэн хуулийн 5-р зүйлд зааснаар Конгрессын хоёр танхимын гишүүдээс гадна муж улсынхаа гуравны хоёрын / 50 муж улсын 34-өөс доошгүй нь/ хууль тогтоох хурал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь чухал гэж үзсэн бол уг асуудлыг үүсгэн хэлэлцэх үндэстэйд тооцдог зэрэг бусад улсын жишээ бий.

Манай улсын хувьд ард түмнээсээ асуух үндэслэл бий юу? Үндсэн хууль бол эцсийн дүнд ард түмний эрх мэдэл дэх хууль юм. Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлээс:

2. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар... ард нийтийн санал асуулга явуулж болно. Санал асуулгыг Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 16-д заасан үндэслэлийн дагуу явуулна~ /68.2/

Энэ заалт бол Үндсэн хуулийг хөндлөнгийн оролцооноос сэрэмжилж тогтвортой байлгах нэгэн гол баталга мөн. Түүнчлэн дээрх заалт нь яахыг ард түмэн “асуугдах” төдийгүй, төгс шийдвэрлэх бүрэн эрхтэйг илтгэнэ.²

Ард нийтийн санал асуулгаар нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа Ард нийтийн санал асуулгын хуулиар болон Сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулна. Санал асуулга явуулах өдрийг энэ тухай УИХ албан ёсоор

¹ Тэмүүжин, Х. “Үндсэн хуулийн дархлаа ба хамгаалалт” өгүүлэл, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал сэдэвт бага хурлын эмхэтгэл, УБ, 2005он

² Чимид, Б. Үндсэн хуулийн мэдлэг, УБ, 2008он, 419-420 дах тал

нийтэлнэ. Энэ үндсэн дээр бүх бэлтгэл болон кампанит ажлыг товлосон хугацаанд зохион байгуулдаг.

Ийнхүү иргэд эцсийн дүнд Үндсэн хууль тогтоон батлах эрхтэй байгаа нь энэ тухай зохих мэдлэгтэй байж, Үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд хяналт тавих, зөрчил гажуудал илэрвэл ҮХЦ-д хандах, эсэргүүцэл илэрхийлэх “хууль зүйн өргөн боломжтойг харуулна.” Гэвч ард иргэдийн дунд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ард нийтийн санал асуулгын талаар төдийлөн зохих мэдлэггүйн улмаас хамрагдаж чаддаггүй. Тиймээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ард нийтийн асуулга нь яг бодитоор тусгалаа олж чадахгүй байна.

Улс төрийн нам, иргэний нийгмийнхэнтэй хэлэлцэж, ард түмэндээ танилцуулж, санал бодлыг нь авч, бүхий л түвшний ойлголцол зөвшилцлийг ханган ажилласны үндсэн дээр 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн чуулганы нэгдсэн хуралдаанд оролцсон 64 гишүүний 100 хувийн саналаар Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны Үндсэн хуульд оруулсан 19 зүйл, 36 заалт бүхий нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, утга санааг ягштал, нэг мөр хэрэгжүүлэх асуудал монголын нийгмийн хойшлуулшгүй бөгөөд нэн тулгамдсан зорилт болон тавигдаж байна. Энэ нь нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг боловсруулж, хэлэлцэж батлахаас бүр ч илүү нарийн чимхлүүр, хариуцлагатай, нөр хичээнгүй ажил үйлсийг шаардаж байна”¹ хэмээн МУИС-ийн Эмерит профессор, Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн асан С.Нарангэрэл илтгэлдээ дурдсан байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхой асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг Улсын Их Хурлын гишүүдээс 2000, 2011, 2012, 2015 онуудад Монгол Улсын Их Хуралд тус тус өргөн мэдүүлж байсан.

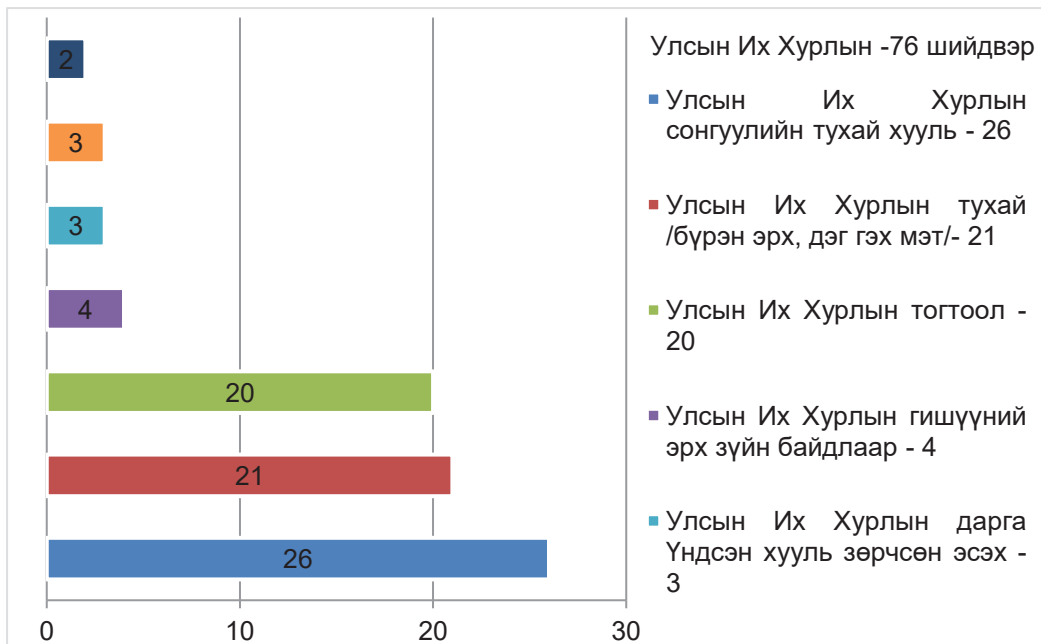
*Үндсэн хуулийн эрх зүйн хорооноос явуулсан судалгаа*²: Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлтийг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хорооноос /ҮХЭЗХ/ судалсан байна. Судалгааны мэдээллийг танилцуулбал, Үндсэн хуулийн цэцээс хянан шийдвэрлэсэн 296 маргааны 141 нь Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлэгтэй холбогдож,

¹ Нарангэрэл, С. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, утга санааг хэрэгжүүлэх асуудал” илтгэл

² <http://conscourt.gov.mn/?p=7697>

иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл, мөн эрх бүхий байгууллагын хүсэлт байжээ. Судалгаанаас харахад, ҮХЦ-д иргэд 98 хувьтай хандсан байгаа юм.

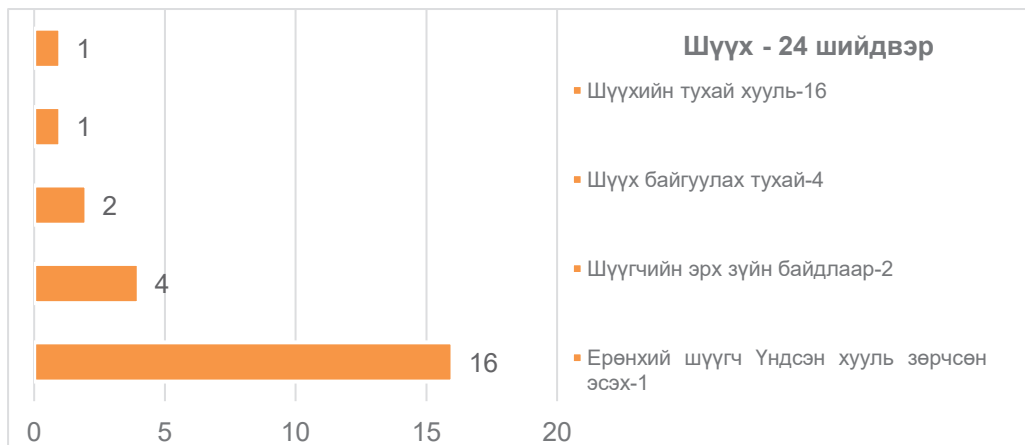
Зураг №01. Үндсэн хуулийн цэцэд Улсын Их Хурлын шийдвэртэй холбоотой иргэдийн ирүүлсэн өргөдөл, гомдол, хүсэлт



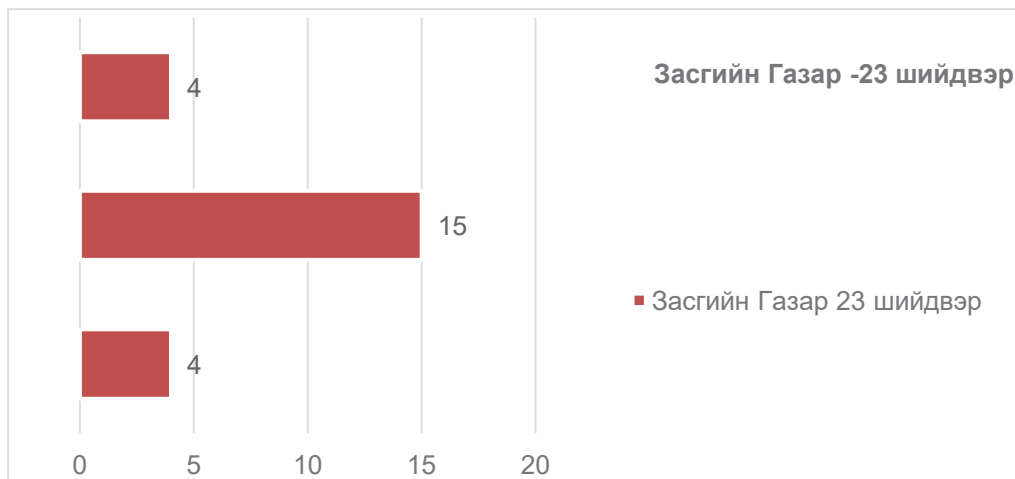
Зураг №02. Үндсэн хуулийн цэцэд Ерөнхийлөгчийн шийдвэртэй холбоотой ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлт



Зураг №03. Үндсэн хуулийн цэцэд Шүүхийн шийдвэртэй холбоотой ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлт



Зураг №04. Үндсэн хуулийн цэцэд Засгийн Газрын шийдвэртэй холбоотой ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлт



Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдол, хүсэлтийг Үндсэн хуулийн эрх зүйн хорооноос /ҮХЭЗХ/ судалсан байна. Судалгааны мэдээллийг танилцуулбал, Үндсэн хуулийн цэцээс хянан шийдвэрлэсэн 296 маргааны 141 нь Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлэгтэй холбогдож, иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл, мөн эрх бүхий байгууллагын хүсэлт байжээ. Судалгаанаас харахад, ҮХЦ-д иргэд 98 хувьтай хандсан байгаа юм. ҮХЦ-ийн нийт 296 шийдвэрийн дүгнэлт, тогтоолыг тодруулбал, Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх хууль 287, зарлиг хоёр, УИХ-ын тогтоол 20, Засгийн газрын тогтоол 15, СЕХ-ны тогтоол дөрөв Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх

УИХ-ын дарга гурав, УИХ-ын гишүүн гурав, Ерөнхий сайд дөрөв, Ерөнхий шүүгч нэг, Ерөнхий прокурор нэг, Огцруулах, эгүүлэн татах үндэслэл бий эсэх УИХ-ын дарга нэг байна. Үндсэн Хуулийн Цэц хянан шийдвэрлэсэн 296 маргааны 141 нь Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгтэй холбогдож иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл мөн эрх бүхий байгууллагын хүсэлт байна. Тэгвэл Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт 20 гаруй зүйлд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан ба судалгаанаас авч үзэхэд Үндсэн хуульдаа энэхүү нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь маргаантай байгааг харуулж байна.

ДӨРӨВ. ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ОЛОН УЛСЫН НИЙТЛЭГ ЖИШИГ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах горим ба процедур нь ердийн хуультай харьцуулахад маш өндөр (критери) шалгууртай, илүү нарийвчилсан бөгөөд тусгайлсан журмаар хэрэгжих хатуу зарчимтай. Энэ нь Үндсэн хуулийн цөм болсон зарим заалтуудыг өөрчлөхийг шууд хориглоход чиглэгддэг. Тухайлбал, ХБНГУ-д Үндсэн хуулийн зарчим, төрийн байгууламжийн үндэс, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон заалтуудыг өөрчлөхийг хориглосон бол Франц, Итали улсад засаглалын бүгд найрамдах хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон байна.

Дэлхийн ихэнх улс оронд Үндсэн хуульдаа нэмэлт ба өөрчлөлт оруулахад доорх хэм хэмжээг жишиг болгон баримталж байна.¹

1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар санал гаргах үйл явц өөрөө тусгайлсан журам баримтлахыг шаарддаг. Үндсэн хууль гэдэг үнэт зүйл рүү амтай болгон дайрч давшилдаггүй, Засгийн газар, Парламентын зарим нэг сайд, гишүүн бүү хэл бүлэг фракцаараа ч Үндсэн хуулийн үзэл санаа санаачилга гаргах эрхгүй болохыг Үндсэн хуулийн түүхэн сургамж өөрөө харуулсан юм. Учир нь Үндсэн хууль нийгмийн хамтын амьдралын үндсийг тодорхойлоод зогсохгүй ялангуяа, хууль болон хуулийг дагалдан гаргах Үндсэн хуульд холбогдох эрх зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийг удирдан чиглүүлэх зарчимд үндэслэгдэнэ.

¹ Батбаяр, Б. Пүрэвцэцэг, Л. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал”, УБ, 2017 он, 195-197 дах тал

2. Парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа уг шийдвэрийг Референдум явуулж түүний үр дүнг харгалзан баталдаг туршлага бас байна /Дани, Египет, Швейцар/.

3. Холбооны зарим улсуудад муж улсуудын олонхын саналаар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг (АНУ-д 3/4) хүлээн зөвшөөрөх хэм хэмжээ үйлчлэх зарчим ч бий.

4. Зарим тохиолдолд нэмэлт, өөрчлөлтийг батлахдаа бүх шатны албан ёсны хэлэлцүүлэг явагдаж дууссаны дараа урьдчилсан болон эцсийн гэсэн хоёр удаагийн чуулганаар шийдвэрлэдэг бөгөөд эцсийн чуулганы шийдвэр ердийн дийлэнх олонх биш “онцгой нэмэгдүүлсэн дийлэнх олонх”-ын саналаар батлагддаг тохиолдол /Украйн/ байна.

5. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуралдааны санал хураалтын квот нь ихэнхдээ ердийн биш дийлэнх олонх байдаг. Жишээ нь, Болгарт $\frac{3}{4}$, Францад танхимуудын хамтарсан хуралдааны $\frac{3}{5}$, Казахстанд $\frac{4}{5}$ -ын санал авсны дараа Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг референдумд шилжүүлдэг жишиг байна.

6. Зарим орнууд Үндсэн хуулийнхаа тодорхой бүлэг, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг бүр мөсөн хориглодог. Тухайлбал, Германд эрх зүйт, ардчилсан, холбооны төрийн зарчимд, Испанид онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд гэх мэт.

7. Үндсэн хууль нь батлагдсанаас хойш тодорхой хугацаанд түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглох /Бразил, Грек, Португал-5жил/ нь бий.

8. Мөн улсын нийт нутаг дэвсгэрт болон хэсэгчилсэн байдлаар онц болон дайны байдал зарласан, мөн харийн түрэмгийлэлд өртсөн үед Үндсэн хуульд гар хүрэхийг хориглодог.

9. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар санал, санаачилга гаргах байгууллага, субъектийг хязгаарладаг байна. Тухайлбал, ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх, Дээд шүүх, Арбитрын дээд шүүх хууль санаачлах эрхтэй боловч энэ эрх нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудалд хамаардаггүй гэх мэт нийтлэг жишиг үйлчилж байна.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын оршин тогтнох үндэс бол бидний Үндсэн хууль бөгөөд эрх зүйн тогтолцооны хөдөлшгүй чиг баримжаа болж, хуулиас дээгүүр буюу гадуур хэн нэгний аливаа хүсэл зориг ноёрхох явдлыг хязгаарладаг. Үндсэн хууль бол аливаа орны гол хууль төдийгүй улс орны хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлогч хууль мөн. Энэ ч утгаараа Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал нь төрийн тогтвортой байдлын үндэс болдог.

Гэвч Үндсэн хуулийг хэзээ ч өөрчлөгдөшгүй мөнхийн зүйл гэж туйлшруулан ойлгож болохгүй. Амьдрал үргэлж хувьсан дэвшиж байдаг болохоор түүнийг дагаж эсхүл дагуулж Үндсэн хуульд зохих өөрчлөлтийг цаг тухайд нь оруулж байх нь зүй ёсны үзэгдэл бөгөөд хэрэв нийгмийн өөрчлөлийн зүй тогтлыг мэдрэхгүй бол тэрээр нийгмээс хоцорч ирээдүй рүү тэмүүлсэн баримт бичиг гэхээсээ илүү хөгжлийг сааруулж боомилох аюултай байдаг талаар дээр дурдсан билээ. Харин төрийн тогтвортой байдал, улс орны тулгуур багана болсон Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж илүү төгөлдөржүүлэхийн тулд хийж буй алхмуудад хэд хэдэн асуудал тулгамдаж байна хэмээн үзэж байна. Үүнд:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, утга санааг ягштал, нэг мөр хэрэгжүүлэх асуудал нийгмийн тулгамдаж буй асуудлын нэг болж байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг хэрэглэх талаар үүссэн хоёрдмол утга, ойлгомжгүй байдлыг арилгах хууль ёсны арга зам нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, утга санааг гуйвуулахгүйгээр түүний зүйл, заалтыг зөв тайлбарлах явдал нь бодитой хэрэгжиж чадахгүй байна.

Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц гэдэгт юуг хамааруулж ойлгох вэ? гэдгийг уг хуулийн 5 дугаар зүйлд тусгаж өгсөн байна хэмээн дээр дурдсан тэгвэл Хүний эрх, эрх чөлөөг тунхагласан хоёрдугаар бүлгээс зөвхөн Арван дөрөвдүгээр зүйл, Арван тавдугаар зүйл, Арван ес дүгээр зүйлийг Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтцэд оруулж, Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд заасан үндсэн эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалтуудыг үлдээсэн байна. Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлд тусгаж өгсөн хүний үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд хамааруулаагүй нь учир дутагдалтайг харуулж байна.

Мөн ард иргэдэд Үндсэн хуулийн тухай мэдлэг, эрх зүйн боловсрол дутмаг байгаагаас Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн талаар Ард

нийтийн санал асуулгад идэвхтэй хамрагдаж чадахгүй байна. Иймд Үндсэн хууль, эрх зүйн талаар ард иргэдэд мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлага байна.

Бид Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа дээр дурдсанчлан нэмэлт, өөрчлөлт оруулах горим ба порцедураа маш өндөр(критери) шалгууртай, илүү нарийвчилсан бөгөөд тусгайлсан журмаар хэрэгжүүлж хатуу зарчмыг ягштал баримталж, гадаад улсуудын туршлагыг шууд хэрэглэх бус тэдгээрийн туршлага дээр өөрсдийн улс төр, нийгэм, эдийн засагтаа тохирсон зарчмыг боловсруулах хэрэгтэй хэмээн дүгнэж байна.

САНАЛ

Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд юуг хамааруулан ойлгож буй талаар мөн Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага буюу Үндсэн хуулийн ямар заалтын юуг нь яаж өөрчлөх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа юунд анхаарах түүний хэрэгжилтэд тулгамдаж асуудлын талаар судалж дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд оруулсан зүйл, заалтыг хэрэглэх талаар үүссэн хоёрдмол утга, ойлгомжгүй байдлыг арилгах. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, утга санааг гуйвуулахгүйгээр зөв тайлбарлах;

2. Улс орнууд эрх зүйн тогтолцоо, төрийн байгууламжийн хэлбэр, засаглалын дэглэм, газар нутаг, нийгмийн хөгжил зэргээс хамаар өөр өөрсдийн хөндөж үл болох Үндсэн хуулийн заалтыг тодорхойлдог. Манай улс ч гэсэн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг тодорхойлон хөндөж үл болох заалтуудыг тусгасан гэвч тэр нь хүний эрх, эрх чөлөөг тусгаж өгсөн Хоёрдугаар бүлгийн хоёрхон зүйлийг оруулсан учир дутагдалтай тиймээс Үндсэн бүтцийг дахин засварлах;

3. Ард иргэдийн Үндсэн хууль болон эрх зүйн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх сургалтыг тогтмол зохион байгуулж, ард нийтийг идэвхтэй хамруулахад анхаарах;

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ (BIBLIOGRAPHY)

1. Б.Нармандах, “Үндсэн хуулийн эрх зүй” 4 дэх хэвлэл, УБ, 2017он
2. Б.Батбаяр, Л.Пүрэвцэцэг, “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал”, УБ, 2017он

3. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг, УБ, 2008он
4. С.Нарангэрэл “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал, утга санааг хэрэгжүүлэх асуудал” илтгэл
5. Д.Одбаяр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” илтгэл
6. Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, УБ

ЭРХ ЗҮЙН АКТ (LEGAL ACT)

1. Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ, 1992.
2. Монгол Улсын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай. УБ, 2010.
3. Ард нийтийн санал асуулгын тухай. УБ, 2016.

ИНТЕРНЭТ ЭХ СУРВАЛЖ

1. <https://legalinfo.mn/mn/>
2. <http://conscourt.gov.mn/?p=7697>
3. http://www.conscourt.gov.mn/?page_id=3238

---o0o---