



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ ӨӨРЧЛӨЛТИЙН
ТӨСӨЛ БА МОНГОЛ УЛСЫН ОЛОН УЛСЫН
ГЭРЭЭНИЙ НИЙЦЭЛ**

2023

Судалгааг хянасан:

Г.Давааням

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга
Хууль зүйн ухааны доктор (LLD.)

Судалгааг удирдсан:

Б.Түмэндэмбэрэл

Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

I. Удиртгал

Улсын Их Хурлын 2022 оны “Монгол Улсын Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” 54 дүгээр тогтоол болон Улсын Их Хурлын 2022 оны 34, 54 дүгээр тогтоол, “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын зөвлөмжийг баримтлан Монгол Улсын Засгийн газраас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль болон Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн шаардлагад нийцүүлэн Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслийг дараах агуулгын дагуу боловсруулсан байна. Үүнд:

- Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг “Улсын Их Хурал нэг танхимтай байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн далан зургааг мажоритар, далан зургааг пропорциональ системээр сонгоно” гэж өөрчлөх;
- Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг “Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд заасан иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн тухай маргааныг уул эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзэж байгаа иргэний өргөдлөөр хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу магадлан шийдвэрлэж эцсийн шийдвэр гаргана” гэж өөрчлөх;
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “төрийн дээд байгууллагууд” гэснийг “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэж, Жаран тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “томилно” гэснийг “томилох бөгөөд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр нэгээс илүү удаа дахин томилохыг хориглоно” гэж, Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр” гэснийг “Улсын Их Хурал, түүний нийт гишүүний аравны нэгээс доошгүй гишүүн, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай” гэж өөрчлөх;
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр¹ зүйлийн 2 дахь хэсгийг хүчингүй болсонд тооцох;
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтыг “Монгол Улсын төрийн эрх барих байгууллага байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн” гэж өөрчлөхөөр тусгажээ.

Энэхүү тайланг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд аливаа байдлаар харшилсан эсэх, хэрэв Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй зөрчилдөхөөр байвал түүнээс гарах арга замыг тус тус тодорхойлсон байхад чиглэнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслийн зүйл, заалт нь Монгол Улсын нэгдэн орсон дараах олон улсын гэрээнд нийцэж буй эсэхийг дүгнэсэн болно. Үүнд:

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал¹
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт²
- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт
- НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчим /Парисын зарчим/.

¹ <https://legalinfo.mn/mn/detail/1271> .

² <https://legalinfo.mn/mn/detail/1257> .

II. Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн эсэх

2.1. Парламентын төлөөлөх чадвар

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн нэг болох УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх зохицуулалт нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээтэй зөрчилдөж буй эсэхийг тогтоох хүрээнд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын зохицуулалттай нийцэж буй эсэхийг дараах байдлаар дүгнэлээ. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 1 дэх хэсэгт “Бүх ард түмэн өөрөө засан тохинох эрхтэй. Энэхүү эрхийнхээ дагуу тэд улс төрийн статусаа чөлөөтэй тогтоож, эдийн засаг, нийгэм, соёлоо чөлөөтэй хөгжүүлнэ” гэж, 25 дугаар зүйлийн (а) хэсэгт төрийн хэргийг явуулахад шууд болон чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох эрхтэй гэж баталгаажуулсан. Парламентын гишүүдийн тоог нэмэх нь төрийн үйл хэрэгт төлөөлөгчөөрөө дамжуулан оролцох иргэний эрхийг зөрчих эсэхийг товч авч үзье.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 1 дүгээр зүйлд заасан ард түмний “өөрөө засан тохинох эрх” нь тухайн ард түмний үндсэн хуулиа батлах, төр, засгаа байгуулахтай холбогдох бол, тус пактын 25 дугаар зүйлийн (а) хэсэг дэх “төрийн хэрэг” гэсэн ойлголт нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, ялангуяа хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой өргөн ойлголт юм. Энэ нь олон улсын, үндэсний, бүс, орон нутгийн түвшинд төрийн удирдлагын бодлого, чиглэл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг хамардаг. 25 дугаар зүйлд тусгагдсан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэний эрхийг үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоож, баталгаажуулна.³ Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллагын хэлбэр, бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг тухайн улс өөрийн онцлогт тохируулан дотооддоо батлах бүрэн эрхийг эдэлнэ.

Ард иргэдийг төлөөлөн төрийн үйл хэргийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчид нь тэднийг төлөөлөх чадвартай байх учиртай. Дэлхийн улс орнууд нийгмийн бүлгийн эрх, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлэх төлөөллийн тоог оновчтой тодорхойлохын тулд хүн амын тоог чухалчилдаг байна. Монгол Улсын хувьд ч мөн адил “төлөөлөгч”-ийн тоог тогтоохдоо хүн амын тоог харгалзан тогтоож байсан түүхтэй.

³ General comment adopted by the human rights committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on civil and political rights
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Re v.1/Add.7&Lang=en

1992 оны Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурлын гишүүний тоог тухайн үеийн хүн амын тоонд үндэслэн 1 гишүүн дунджаар 27,000 иргэнийг төлөөлөхөөр тооцоолон 76 гишүүнтэй байхаар хуульчилсан. 2022 оны жилийн эцсийн байдлаар 3,457,548 болж 66 хувиар өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, 2020 онд УИХ-ын 1 гишүүн 46,178 иргэнийг төлөөлөх болсон бөгөөд энэ нь парламентын төлөөлөх чадварыг бууруулж, цаашлаад иргэд төлөөлөгчөөрөө дамжуулан төрийн үйл хэрэгт оролцох эрхэд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй байна. Түүнчлэн, Монгол Улсын хувьд сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын төлөвшил, УИХ-ын гишүүдийн тоо цөөн байгаа зэрэг хүчин зүйлээс хамааран УИХ-д цөөнхийн төлөөлөл хангагдаж чадахгүй байна. УИХ-ын 76 гишүүний 17%-ийг эмэгтэй гишүүд эзэлж байгаа бол нийт сонгогчдын олонхыг эзэлж буй 35 хүртэлх насны залуусын төлөөлөл байхгүй.⁴

Парламентын гишүүний тоог нэмснээр парламентын төлөөлөх чадварыг сайжруулах, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийг хангах, УИХ-ын гишүүдийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх, УИХ-аас баталсан хуулийн чанар, үр нөлөө сайжрах эерэг үр дүнд хүрэх боломжтой. Гэхдээ парламентын гишүүний тоог нэмэхдээ ямар арга, тооцооллоор нэмэхийг анхаарч, цаашлаад тойргийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, намаас гаргах нэр дэвшигчдийн жагсаалтын ил тод байдлыг хангах, суудал хуваарилахад тавигдах шалгуурыг тодорхой болгох зэрэг арга хэмжээг холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь парламентын төлөөлөх чадварыг дээшлүүлэх зорилгод нийцнэ.

Иймд Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн хүрээнд тавигдаж буй УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх зохицуулалт нь Монгол Улсын нэгдсэн орсон олон улсын гэрээнд харшлаагүй байна.

2.2 Бүх нийтээр тэгш эрхийн үндсэн дээр сонгох

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйлийн b хэсэгт “сонгуулийн бүх нийтийн тэгш эрхийн үндсэн дээр саналыг нууцаар хурааж, сонгогчид жинхэнэ хүсэл зоригоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг баталгаажуулсан, жинхэнэ ёсоор тогтмол явагддаг сонгуульд сонгох буюу сонгогдох” эрхтэй хэмээн тусгасан.

Хэдийгээр Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлоогүй ч, гишүүн улс бүрийн тогтоосон сонгуулийн

⁴ “Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023, 68 дахь тал.

тогтолцоо нь иргэдийн тэгш эрхийн үндсэн дээр, бүх нийтээр, нууцаар, чөлөөтэй саналаа өгөх эрхийг баталгаажуулсан байх шаардлагатай. “Нэг хүн, нэг санал” гэдэг зарчим үйлчлэх ёстой бөгөөд гишүүн улсын сонгуулийн тогтолцооны хүрээнд нэг сонгогчийн санал нөгөө сонгогчийн саналтай тэнцүү үнэ цэнэтэй байх ёстой. Энэ хүрээнд сонгуулийн тойргийг тогтоох, санал хуваарилах арга нь сонгогчдын хуваарилалтыг гажуудуулж, аль нэг бүлгийг ялгаварлан гадуурхах, иргэний төлөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох эрхийг үгүйсгэх, үндэслэлгүйгээр хязгаарлахгүй байх асуудал чухлаар тавигдана.⁵

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслөөр Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг “Улсын Их Хурал нэг танхимтай байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн далан зургааг мажоритар, далан зургааг пропорциональ системээр сонгоно.” гэж өөрчлөхөөр тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын гишүүний тоо нэмэгдэхээс гадна сонгуулийн холимог тогтолцоог Үндсэн хуульд тусгахаар зохицуулжээ. Холимог тогтолцоогоор парламентын сонгуулийг зохион байгуулдаг цөөнгүй орнууд байдаг бөгөөд уг тогтолцоо нь иргэний сонгох, сонгогдох эрх, эрх чөлөөг хангах арга замуудын нэг болохыг дурдах нь зүйтэй.

Ард иргэд сонгуулиар дамжуулан Засгийн газар, эрх баригч намыг дэмжих эсхүл эсэргүүцэх замаар өөрсдийн үзэл бодол, хүсэл тэмүүлээ илэрхийлдэг.⁶ Сонгуулийн эрхийг хязгаарлах тохиолдолд тухайн үндэслэл нь зайлшгүй байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн сонгох эрхийг тэдний боловсрол, оршин суугаа газар, удам угсаа, улс төрийн харъяалал зэргээр нь ялгаварлан хязгаарлаж болохгүй.⁷

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 21.2 дахь хэсэгт сонгуулийн бүх нийтийн, тэгш, нууц, чөлөөтэй байх зарчмыг тусгасан байдаг. Нийтээр сонгох эрхийн тогтсон, нийтлэг агуулга бол сонгуулийн эрх бүхий бүх иргэнд сонгох эрхийг эдлүүлэх явдал юм.⁸ Үүнийг гадаад улсад оршин сууж байгаа иргэдийн сонгох

⁵ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments),

<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/68/299,

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/09/PDF/N1342309.pdf?OpenElement>

⁷ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments),

<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

⁸ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл, УБ, 2021, 165 дахь тал.

эрхийг хангах зарчмын хүрээнд авч үздэг. Гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн УИХ-ын сонгуульд оролцох эрхийг хязгаарлаж байгаа явдал нь сонгууль бүх нийтийн байх зарчмын зөрчиж байна.⁹ 2007 оны байдлаар 214 орны 110 нь гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн сонгох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн эрх зүйн зохицуулалттай ба тус заалтаа бодитоор хэрэгжүүлж байжээ. Харин 2011 оны Венецийн комиссын судалгаагаар тус комиссын гишүүн 57 улсаас Албани, Армен, Чили, Кипр, Грек, Ирланд, Израил, Мальта, Монтенегро, Сан Марино, Туркээс бусад 45 улс нь гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийнхээ сонгуульд санал өгөх эрхийг хангадаг гэжээ.¹⁰ Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийг хангах механизмд гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн сонгох эрхийг хангахыг удаа дараа зөвлөсөөр байна.

1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2016, 2020 оны УИХ-ын сонгуульд гадаад улсад оршин сууж буй иргэд сонгуулийн эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй. Харин 2012 онд УИХ-ын сонгууль холимог тогтолцоогоор зохион байгуулагдаж, гадаад улсад оршин сууж буй иргэд намын жагсаалтад саналаа өгсөн. Өөрөөр хэлбэл тухайн иргэд тойрогт санал өгөх эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй бөгөөд энэ нь иргэдийн тэгш сонгох эрхийг хөндсөн хэмээн үзэж болно.

Ийнхүү, Сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд харшлахгүй. Харин гадаадад оршин сууж байгаа иргэд сонгуулийн бүх нийтийн зарчмын дагуу тойрогт санал өгөх боломжоор хангах асуудалд анхаарч, иргэдийн сонгох эрх зөрчигдөхөөс сэргийлэх нь зүйтэй.

2.3. Үндсэн хуулийн цэц иргэний үндсэн эрхийг сэргээх нь

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 8 дугаар зүйлд “Үндсэн хууль болон бусад хуулиар олгосон үндсэн эрх нь зөрчигдвөл хүн бүр эрх мэдэл бүхий үндэсний шүүхээр эрхээ бүрэн сэргээн тогтоолгох эрхтэй.” гэж, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Энэхүү Пактад оролцогч улс бүр ... энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн аливаа хүнийг, ийм зөрчлийг албаны үүргээ гүйцэтгэж байсан этгээд үйлдсэн байсан ч үр нөлөөтэй эрх зүйн хамгаалалтаар хангах; эрх зүйн хамгаалалт хүссэн аливаа этгээдийн тийм эрхийг эрх бүхий шүүх, захиргаа, хууль тогтоох байгууллага, эсхүл тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоонд заасан эрх бүхий

⁹ Дам ишлэв. ЕАБХАБ-ын Ардчилсан Институт Хүний Эрхийн Газар, Урьдчилсан тайлан, 4.

¹⁰ Venice Commission, “Report on Out-of-country voting” (2010), 5, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e).

бусад байгууллагаас тогтоож байх явдлыг хангах, түүнчлэн шүүхээр хамгаалуулах боломжийг нь хөгжүүлэх; эрх зүйн хамгаалалт олгож байгаа бол түүнийг эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлэх явдлыг хангах үүрэгтэй.” гэж тус тус заажээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ” гэж тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, Цэцээс иргэний үндсэн эрхийн тодорхой зөрчилтэй холбоотой маргааныг хүлээн авч шийдвэрлэх боломжгүй буюу субъектив үндсэн эрхийн маргаан харьяалан шийдвэрлэх боломжгүй байна.

Цэцийн нэг гол зорилго нь үндсэн эрхийг хамгаалах явдал юм.¹¹ Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх ХЭҮК-ын илтгэлд, ээлжит дүгнэлт, хэлэлцүүлэг, НҮБ-ийн шинжээчдийн зөвлөмж зэрэгт Монгол Улсад хүний эрх ноцтой зөрчигдөж буй талаар тусгадаг ч эдгээр зөрчлийг шийдвэрлэж чадахгүй байсаар ирсэн. Эрүү шүүлтээс ангид байх, шударгаар шүүлгэх эрх, халдашгүй чөлөөтэй байх эрх, тэгш эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө зэрэг үндсэн эрх зөрчигдөж байгаагийн дийлэнх нь шүүхийн эсхүл захиргааны байгууллагын шийдвэрт гардаг боловч, үүнийг Цэц хүлээн авч шийдвэрлэдэггүй.¹² Тухайлбал, 1992-2020 оны хооронд Цэцээс 296 маргааныг хянан шийдвэрлэсний дийлэнх хувьд нь Үндсэн хуулийн зөрчлийг олж тогтоосон, мөн тэдгээрийн дийлэнх нь үндсэн эрх, эрх чөлөө, төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчимтай холбоотой шийдвэрийг гаргасан байна.

Үндсэн хуулийн шүүхийн гол чиг үүрэг бол Үндсэн хуулиар хүний үндсэн эрх, үндсэн зарчмыг хамгаалах байдаг боловч, тухайн чиг үүргээ хангалттай хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа бөгөөд үүний гол шалтгаан нь үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх маргааныг Цэцээс хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүйтэй холбоотой.¹³

Улмаар Үндсэн хуулийн шүүхэд үндсэн эрх нь зөрчигдсөн иргэн уг эрхээ сэргээлгэхээр хандах зохицуулалтыг тусгаж буй нь Хүний эрхийн түгээмэл

¹¹ Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Ред Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, УБ, 2007, 439 дэх тал.

¹² О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж, Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн хяналтыг боловсронгуй болгох нь судалгааны төслийн хүрээнд энэхүү өгүүллийг бичжээ.

¹³ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, УБ, 2021, 479 дэх тал.

тунхаглалын 8 дугаар зүйл болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт нийцэж байна.

Одоог хүртэл Цэцээс хянан шийдвэрлэсэн хэрэг, маргааны ихэнх нь иргэний мэдээллээр (action popularis) үүссэн байдаг. Гэхдээ иргэний мэдээллээр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг шийдвэрлэх нь хэд хэдэн сул талтай. ¹⁴ Гэсэн хэдий ч, иргэний мэдээлэл нь Үндсэн хууль зөрчсөн хууль тогтоомжийг хүчингүй болгох, өөрчлөхөд чухал үүрэг гүйцэтгэсээр байгааг үгүйсгэх боломжгүй. Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн дагуу иргэний мэдээллээр Цэцэд маргаан үүсгэх боломжгүй болохоор байгаа юм. Энэ нь одоогийн үүссэн практикт зөрчилдөөн, хийдэл үүсгэх, Үндсэн хууль зөрчсөн хууль тогтоомжид Цэцээс тавих хяналтыг сулруулах сөрөг үр дагавар үүсгэхийг үгүйсгэхгүй. Иймд Үндсэн хууль зөрчсөн хууль тогтоомжид Цэцээс тавих хяналтыг сулруулахгүй байх үүднээс иргэний Цэцэд мэдээлэл гаргах эрх зүйн үндэслэлийг одоогийн Үндсэн хуульд заасан агуулгаар төсөлд тусгах нь зохистой.

Гэвч хуулийн төсөлд ХЭҮК-т Цэцэд хүсэлт гаргах боломж олгосон нь чухал ач холбогдолтой. НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчим /Парисын зарчим/ баталсан. Парисын зарчимд хүний эрхийн байгууллага байгуулахад баримтлах минимум стандартыг дараах хүрээнд тогтоосон байна. Үүнд:¹⁵

1. Үндсэн хууль эсхүл хуулиар байгуулах
2. Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах өргөн эрх хэмжээтэй байх
3. Үндсэн болон нэмэлт чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэх
4. Шаардлагатай бүрэн эрх эдлэх
5. Бүрэлдэхүүн томилгоо
6. Ажлын албаны бүтэц
7. Хараат бус бие даасан байдал.

ХЭҮК-т Цэцэд хүсэлт гаргах эрхийг олгохоор зохицуулсан нь Парисын зарчимд заасан “хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах өргөн эрх хэмжээтэй байх” шаардлагад нийцэхээр байна.

2.4. Эвлэлдэн нэгдэх эрх

^{14 14} О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж, Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн хяналтыг боловсронгуй болгох нь судалгааны төслийн хүрээнд энэхүү өгүүллийг бичжээ.

¹⁵ Ц.Цэрэндорж, Хүний эрхийн үндэсний байгууллага: тавигдах шаардлага, чиг үүрэг, Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл, №1, 2016.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйл, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пактын 22 дугаар зүйлд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулсан. Иргэний болон улс төрийн эрхийн пактын 20 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Энэ эрхийг эдлэхэд ардчилсан нийгэмд үндэсний буюу нийгмийн аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах эрх ашгийн үүднээс хуульд зааснаас өөр хязгаарлалт хийж болохгүй” гэж заасан.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь иргэд эрх, ашиг сонирхлоороо нэгдэж, өөрсдийн нийтлэг асуудлыг шийдвэрлэх тогтолцоо бий болгох боломжийг олгодог. Тухайлбал, олон нийтийг хамарсан жагсаал цуглаанд оролцох, улс төрийн нам байгуулах ... зэргийг нэрлэж болно.¹⁶

НҮБ-ийн тусгай илтгэгчийн тайланд дурдсанаар улс төрийн нам байгуулах иргэдийн тоонд доод босгыг тогтоох боломжтой ч энэ босго нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх хүсэл зоригийг бууруулахад хүргэж болохгүй гэжээ.¹⁷

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр нам байгуулах, түүнд элсэх эрхтэй холбогдох хэд хэдэн зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгасны нэг нь улс төрийн “намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулах” шаардлага юм.

2020 оны УИХ-ын сонгуулиар 2,000,624, 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар 2,040,556 сонгогч сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бүртгэгдсэн байна. Дээрх Үндсэн хуулийн холбогдох заалтын дагуу сонгуулийн насны 20 мянган сонгогч нэгдсэн тохиолдолд улс төрийн нам байгуулах шаардлагыг хангана. Бусад улсуудад улс төрийн нам байгуулахад дээрх төрлийн хязгаарлалтыг тавьдаг тохиолдол бий ч тус босгын хэмжээ нь тухайн улсын хүн амын ойролцоогоор 0.4 хувьтай тэнцэж байна. Эндээс үзвэл Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд заасан сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 1 хувийн шаардлага нь хэт өндөр байх бөгөөд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг өргөнөөр хязгаарласан шинжтэй байна.

¹⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/68/299,

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/09/PDF/N1342309.pdf?OpenElement>

¹⁷ A/HRC/20/27, para. 54.

Иймд иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийн хязгаарласан тус заалтыг эргэн харж, эвлэлдэн нэгдэх боломжийг илүү хялбар болгох нь Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцнэ гэж үзлээ.

2.5 Хот, орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Энэхүү Пактад оролцогч улсууд арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний болон нийгмийн гарал, эд хөрөнгийн байдал, төрсөн болон бусад нөхцөл байдлаар алагчлахгүйгээр энэхүү Пактад тунхагласан эрхийг хэрэгжүүлэх баталгааг бий болгох үүрэгтэй” гэжээ.

Сүүлийн жилүүдэд нийслэлийн хүн амын тоо эрс нэмэгдэж байна. Одоогийн өсөлтийн түвшингээр тооцвол 2040 он гэхэд Улаанбаатар хотын хүн амын тоо 2.5 сая болж, Монгол Улсын нийт хүн амын 56 хувь нь нийслэл хотод төвлөрөхөөр байна. Дээр дурдсанаар хот, суурин газрыг чиглэсэн шилжилт, хөдөлгөөн тасралтгүй үргэлжилж байгаа нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийтийн үйлчилгээний хүртээмжээс шалтгаалсан механик өсөлттэй шууд холбоотой. Мөн ажлын байр хүртээмжтэй байдал, орлогын эх үүсвэрийг бүрдүүлэх боломж нь хөдөөгөөс хотыг чиглэсэн урсгалд шууд хамааралтай бөгөөд хөдөө, орон нутагт эдийн засгийн эргэлтийн таатай байдал бүрдээгүй байна.

Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн” гэж тодорхойлсон байдаг. Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтөд дээрх заалтыг “Монгол Улсын төрийн эрх барих байгууллага байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн” гэж өөрчлөхөөр тусгажээ. Дээрх өөрчлөлт нь нийслэлийн төвлөрлийг сааруулах, хөдөө, орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах зорилготой хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Цаашлаад, Нийслэл хотыг нүүлгэх эрх зүйн үндэслэл бүрдэнэ гэж зарим судлаачид үзэж байна. Уг өөрчлөлт нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенцтой зөрчилдөхгүй гэж үзлээ.

III. Дүгнэлт

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл нь Монгол Улсын нэгдэн орсон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт, НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчим /Парисын зарчим/-д нийцэхээр байна хэмээн дүгнэлээ.

Уг төсөл нь дээр дурдсан Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй зөрчилдөөгүй байх боловч, төслийн хүрээнд тусгагдсан зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжих нь чухал нөлөөтэй байна.

УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмснээр парламентад нийгмийн бүлгийн төлөөллүүд нэмэгдэж, төлөөлөх чадвар дээшлэхээр байна. Ингэхдээ, гишүүдийн тоог нэмэх арга, тооцооллыг оновчтой тооцоолох, тойргийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, намын нэр дэвшигчдийн жагсаалтын тод байдлыг хангах, суудал хуваарилахад тавигдах шалгуурыг тодорхой болгох зэрэг асуудлыг холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулахад анхаарах нь зүйтэй. Гадаад улсад оршин сууж байгаа иргэдэд тойргийн болон намын жагсаалтад санал өгөх боломжийг бүрдүүлэх нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчмыг хангахад зайлшгүй хүчин зүйлд тооцогдоно .

Уг төсөлд Цэцээс иргэний субъектив эрхийн зөрчилтэй холбогдох маргааныг шийдвэрлэх боломжтой байдлаар тусгасан нь чухал ач холбогдолтой. Гэхдээ иргэний мэдээлэлд үндэслэн хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг ҮХЦ-ээс хянах эрх зүйн үндэслэлийг хэвээр үлдээх нь зохистой байж болох юм.

Эх сурвалж

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль.
2. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.
3. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт.
4. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

5. О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл, УБ, 2021.
6. О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж.
7. “Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023.
8. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Ред Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, УБ, 2007.
9. Ц.Цэрэндорж, Хүний эрхийн үндэсний байгууллага: тавигдах шаардлага, чиг үүрэг, Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл, №1, 2016.

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчим /Парисын зарчим/.
2. General comment adopted by the human rights committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and political rights
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en.
3. Venice Commission, “Report on Out-of-country voting” (2010).
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2011)022-e).
4. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/HRC/20/27.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27-Add2_en.pdf
5. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/68/299,
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/09/PDF/N1342309.pdf?OpenElement>