

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА
ЭРХ ЗҮЙТ ЁС
XIV



МУИС-ийн
Хууль зүйн сургууль



Хууль зүйн
үндэсний хүрээлэн



ЧИМЭД САН



Үндсэн
хуулийн цэц



МОНГОЛ УЛСЫН
ХҮНИЙ ЭРХИЙН
ҮНДЭСНИЙ КОМИСС



МОНГОЛ УЛСЫН
СОНГУУЛИЙН ЕРӨНХИЙ ХОРОО



МОНГОЛ УЛСЫН
ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ
ЗӨВЛӨЛ



МОНГОЛ УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХ
ШҮҮХИЙН СУРГАЛТ, СУДАЛГАА,
МЭДЭЭЛЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН



УАИРАЛАГЫН
АКАДЕМИ



МОНГОЛ УЛСЫН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ АКАДЕМИ
ФИЛОСОФИЙН ХҮРЭЭЛЭН



Монгол Улсын Их Сургууль
Үндсэн хуулийн
эрх зүйн хүрээлэн



МОНГОЛЫН
ХУУЛЬЧДЫН ХОЛБОО



МОНГОЛЫН
ӨМГӨӨЛӨГЧДИЙН ХОЛБОО



МУХААТ-ын дэргэдэх
МОНГОЛЫН ОЛОН УЛСЫН АРБИТР



ХАНС
ЗАЙДЕЛИЙН САН



ЭРХ ЗҮЙТ
ЕС САН

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ЭРХ ЗҮЙТ ЁС-XIV

(Илтгэлийн эмхэтгэл)

Улаанбаатар хот

2023 он

ДАА 342
ННА 67.400.1
Ү-823

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ЭРХ ЗҮЙТ ЁС-XIV (Илтгэлийн эмхэтгэл)

2023 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд зохион байгуулагдсан Монгол Улсын төр, нийгмийн нэрт зүтгэлтэн, ардчилсан Үндсэн хуулийн эхийг баригч, Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Ач-хариадынхны Бяраагийн Чимидийн нэрэмжит шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллагын багш, судлаач болон хууль зүйн их, дээд сургуулиудын оюутны эрдэм шинжилгээний шилдэг илтгэлийн уралдааны II шатанд хэлэлцүүлсэн илтгэлийн эмхэтгэл.

Эмхэтгэсэн:	Д.Цэцэгдарь (ХЗҮХ-ийн ХЗСМСТ-ийн Арга зүйч багш) Э.Сэлэнгэ (ХЗҮХ-ийн Хууль зүйн судалгааны төвийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан)
Эхийг бэлтгэсэн:	З.Эрдэнэтөгс (ХЗҮХ-ийн Захиргаа, удирдлагын хэлтсийн Эх бэлтгэгч, дизайнер)
Хэвлэсэн хугацаа:	2023 оны 4 дүгээр сар
Хэвлэсэн газар:	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэр

АГУУЛГА

ӨМНӨТГӨЛ.....	5
---------------	---

СУДЛААЧИЙН АНГИЛЛЫН ИЛТГЭЛ

Равданбямбын ОЮУНДЭЛГЭР - Улсын дээд шүүхийн хууль тайлбарлах бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын үүднээс шинжлэх нь.....9

Сайнтөрийн ЦЭРЭНДОЛГОР, Очирбатын ТӨРБОЛД - Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын хууль зүйн хүчин чадал, түүний Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд эзлэх байр суурь.....25

Очбадрахын ЭНХХҮСЛЭН, Хүрэлсүхийн ГЭРЭЛЧИМЭГ - Үндсэн хуулийн цэц субъектив эрхийг хамгаалах нь.....39

Хишигнямын БУЯНБАТ - Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлал нь хүнд үеийг даван гарах гарц болох нь.....51

Амарбаярын БОДЬБИЛЭГ - Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онолын чиг үүрэг.....65

ОЮУТНЫ АНГИЛЛЫН ИЛТГЭЛ

Батжаргалын АРИУНЗАЯА - Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцүүлэн хянах асуудал: харьцуулсан судалгаа.....80

Тогтохын ЭМҮЖИН - Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах агуулгын хязгаарлалт - Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын хүрээ.....93

Төгөлдөрийн БИНДЭРЪЯА, Түмэнбаярын БИЛГҮҮН - Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах нь: хяналтын хүрээг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх боломж, чиг хандлага...105

Балжиннямын БИЛГҮҮН - Төрийн өрийн бодлого ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал.....118

Балжиннямын БИЛГҮҮН, Бат-Эрдэнийн СОНОР - Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрийг хянах шалгуур ба түүний хүрээ.....130

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

ӨМНӨТГӨЛ

Үндсэн хуулийн эхийг баригч, Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид нь сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хууль зүйн шинжлэх ухаан, эрдэм судлалын ажил үйлсэд жинтэй хувь нэмэр оруулсан эрдэмтэн багш, Монгол Улсын хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн удирдах дээд байгууллагад олон жил үр бүтээлтэй ажилласан төр, нийгмийн нэрт зүтгэлтэн билээ.

Б.Чимид багш Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн анхны эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга (2002-2010), зөвлөх (2010-2012)-өөр олон жил үр бүтээлтэй ажиллаж, хүрээлэнгийн хөгжилд үлэмж хувь нэмрээ оруулсан бичгийн их хүмүүн юм.

Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид багшийн нэрэмжит шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын ажилтан, сургалт, эрдэм шинжилгээний байгууллагын багш, судлаач болон хууль зүйн их, дээд сургуулиудын оюутны эрдэм шинжилгээний шилдэг илтгэлийн уралдааныг Үндсэн хуулийн өдрийг тохиолдуулан 2009 оноос эхлэн жил бүр уламжлал болгон зохион байгуулж ирсэн. 14 дэх удаагийн уралдааныг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Чимид сан, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хороо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх Шүүхийн сургалт, судалгаа, мэдээллийн хүрээлэн, Удирдлагын академи, ШУА-ийн Философийн хүрээлэн, МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, Монголын Хуульчдын холбоо, Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо, МҮХАҮТ-ын дэргэдэх Монголын Олон Улсын Арбитр, Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйт ёс” сан зэрэг байгууллагууд хамтран амжилттай зохион байгууллаа.

Энэ удаагийн уралдааныг “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал: Тулгамдсан асуудал” гэсэн сэдвийн хүрээнд зохион байгуулав.

Уг уралдаанд судлаачийн ангилалд эрх зүйч, хуульч, өмгөөлөгч, судлаачдын 15, оюутны ангилалд МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Их засаг олон улсын их сургууль, Отгонтэнгэр их сургууль, Дотоод хэргийн их сургууль, Шихихутуг их сургуулийн оюутнуудын 25, нийт 40 илтгэл ирүүлсэн. Хамтран зохион байгуулагч байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн шүүгчдийн бүрэлдэхүүн эхний шатны шалгаруулалтыг хийж, судлаачийн 5, оюутны 5 нийт 10 илтгэлийг 2 дугаар шатанд хэлэлцүүлэхээр шалгаруулсан. Эдгээр 10 илтгэлийг 2023 оны 1 дүгээр

сарын 12-ны өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд хэлэлцүүлж, ангилал бүрийн шилдэг илтгэлийг шүүгчдийн бүрэлдэхүүн тодруулав. Судлаачийн ангилалд “Улсын дээд шүүхийн хууль тайлбарлах бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын үүднээс шинжлэх нь” /Р.Оюундэлгэр/, оюутны ангилалд “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцүүлэх хянах асуудал: Харьцуулсан судалгаа” /МУИС-ХЗС V түвшний оюутан Б.Ариунзаяа/ сэдэвт илтгэл тус тус шилдэг илтгэлээр тодров.

Илтгэлийн уралдааны хоёрдугаар шатанд хэлэлцүүлсэн 10 илтгэлийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс уламжлал ёсоор эмхэтгэн хуульч, судлаач Та бүхэнд толилуулж байна. Эмхэтгэлд орсон бүтээл нь гагцхүү тухайн судлаач болон оюутны байр суурь болохыг дурдах нь зүйтэй болов уу.

Энэхүү эмхэтгэлд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, Үндсэн хуулийн оршил, Үндсэн хуулийн эдийн засаг, Улсын дээд шүүхийн хууль тайлбарлах бүрэн эрх, Үндсэн хуулийн хяналт зэрэг асуудлыг хөндсөн илтгэлүүд багтсан. Тухайлбал, үндсэн бүтцийн онол, түүний практикийн асуудлыг хөндсөн судлаачийн 1, оюутны 3 илтгэлд уг асуудлыг олон талын өнцгөөс харж, үндэслэл бүхий тайлбар, дүн шинжилгээ хийсэн нь уншигч Та бүхний онолын мэдлэгийг гүнзгийрүүлэхэд дөхөм үзүүлэх ач холбогдолтой юм.

Энэхүү илтгэлийн эмхэтгэл нь хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, практикийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах эх сурвалж болно гэдэгт итгэлтэй байна.

Номын цагаан буян үргэлжид дэлгэрэх болтугай.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ,

Хууль зүйн ухааны доктор



Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

СУДЛААЧИЙН АНГИЛЛЫН ИЛТГЭЛ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn



Равданбямбын ОЮУНДЭЛГЭР

“М-Си-Эс Холдинг” ХХК-ийн
хуулийн ажилтан

(Тэргүүн байр)

**УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ХУУЛЬ ТАЙЛБАРЛАХ БҮРЭН ЭРХИЙГ
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЭЦ, СУУРЬ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН
ҮҮДНЭЭС ШИНЖЛЭХ НЬ¹**

Товчлол: Монгол Улсад 1992 оны ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш шүүхийг шинэ Үндсэн хуулийн зарчим, агуулгад нийцүүлж байгуулах, шүүх эрх мэдлийг эрх зүйт төрийн үзэл баримтлалд нийцүүлж, төлөвшүүлэх талаар хэд хэдэн шинэтгэл хийгджээ.² Эдгээр шинэтгэлийг он дарааллын хувьд 1) 1993-2002 он; 2) 2002-2012 он; 3) 2012-2021 он, 4) 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга хэрэгжиж эхэлснээс хойших үе гэсэн мөчлөгт хамааруулна. Хамгийн сүүлийн шинэтгэл болох 2021 оны Шүүхийн тухай хуульд Улсын дээд шүүхэд Үндсэн хуулиар олгосон “... хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх”³ болон “хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах”⁴ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох онцлог зохицуулалтууд тусгагдсан нь анх удаа Улсын дээд шүүхийн зорилгыг “хууль хэрэглээний нээгдмэл байдлыг хангах” хэмээн тодорхойлж, хяналтын журмаар гаргах гомдолд шалгуур⁵ нэвтрүүлсний зэрэгцээ “хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхийг Дээд шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанаас бусад асуудлаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхэд багтаан “шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн ... танхимын саналыг үндэслэн гаргах”⁶-аар зохицуулсан явдал байв. Ийнхүү Үндсэн хуулиар Дээд шүүхэд олгосон “хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхийг шүүн шийдвэрлэх ажиллагаанаас гадуур нийт шүүгчдийн хуралдаанд хадгалуулсан нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчим, төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол болон дагнасан шүүхийн тогтолцооны

¹ Удирдагч: Н.Лүндэндорж /МУИС, Хууль зүйн сургуулийн гэрээт профессор, доктор (Sc.D)/.

² Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь Судалгааны үндсэн тайлан”, 2016, 101 дэх тал.

³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэг.

⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 1.4 дэх хэсэг.

⁵ 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.7.5 дахь хэсэг.

⁶ 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.8.4 дэх хэсэг болон 28 зүйлийн 28.1.3 дахь хэсэг.

талаарх суурь үзэл баримтлалтай хэр нийцэх, практикт Хяналтын шатны шүүхийн хэрэг маргаанаар дагнасан танхимаас “албан ёсны тайлбар гаргах саналыг нийт шүүгчдийн хуралдаанд оруулах”-тай холбогдох процессын зохицуулалт болон нийт шүүгчдийн хуралдааны албан ёсны тайлбар, хяналтын шатны шүүхийн эрх зүйн маргаан шийдвэрлэсэн тогтоолд агуулагдах тайлбарын эрх зүйн хэм хэмжээний эрэмбэ тодорхой бус байгаагаас үүдэн ямар эрх зүйн асуудал үүсэх талаар энэхүү илтгэлд хөндөх болно. Ингэхдээ Үндсэн хуульд заасан “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр ...” ба “Улсын дээд шүүхийн тайлбар ...”⁷ гэсэн ялгаатай нэр томъёо болон нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалт бүхий уламжлалт тогтолцоог Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, Үндсэн хуульт ёсны онолын хүрсэн түвшин, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үүднээс шинжилж, Роналд Дворкиний хуулийн бүхэллэг чанар (law as integrity)-ын дагуу тайлбарлах оролдлогыг хийлээ.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хуульт ёс (Constitutionalism), төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол (theory of separation of powers), дагнасан шүүхийн тогтолцоо (specialized court system), нийт шүүгчдийн хуралдаан (plenary session), албан ёсны тайлбар (interpretational statement/ statutory interpretation)

I. ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба Дээд шүүхийн үндсэн чиг үүрэг. Эрх зүйн өндөр хөгжилтэй улсуудад Дээд шүүх нь хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хуулийг тайлбарладаг ба тэр нь хуулийг нэг мөр хэрэглэх жишиг тогтоож, улмаар үндэсний эрх зүйг хөгжүүлдэг.⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын дээд шүүх бол шүүхийн дээд байгууллага мөн” хэмээсэн бөгөөд үүнийг шүүхийн тогтолцооны дээр оршиж, бүх шүүхийг удирддаг, захирдаг “дарга” шүүх гэж ойлгохгүй. Харин шүүхийн хараат бус байдлын зарчмын үүднээс Улсын дээд шүүхийг эрх зүйн маргааныг эцэслэн хянадаг,⁹ шүүхийн хууль хэрэглээний нэгдмэл чанарыг хангаж, үндэсний эрх зүйг хөгжүүлдэг, эрх хэмжээ нь улсын нийт хүн ам, нутаг дэвсгэрийг хамардаг шүүхийн оюун ухаан, соёлын цөм болсон шүүх гэж ойлгох нь зөв юм.¹⁰ Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэсний дотор 2-т “... хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх” гэж заасан. “Хянан үзэх” гэдэг нь үйл баримтын маргаан шийдвэрлэх

⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

⁸ УИХ-ын Тамгын газар, Парламентын судалгааны хүрээлэн, Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн зарим зохицуулалтад холбогдох харьцуулсан судалгаа, Парламент судалгааны эмхэтгэл XXXII боть, 2021, 481 дэх тал.

⁹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (Илтгэл, өгүүлэл, ярилцлага, дурсамж), 2002, 116 дахь тал.

¹⁰ Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 798 дахь тал.

гэдгээс ялгаатай бөгөөд Дээд шүүхийн хяналтын үндсэн чиг үүрэг болох эрх зүйн маргаан бүхий асуудлаар гаргасан гомдлыг хяналтын журмаар эцэслэн хянан шийдвэрлэх явдал мөн.¹¹ Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхийг олгосон. Энэ нь бусад шатны шүүх, шүүгчдийг хууль тайлбарладаггүй хэмээсэн явдал огтхон ч биш. Угтаа хэрэг маргааны талуудад хуулийн засаглалын мөн чанарыг ойлгуулах, хэн яагаад тухайн маргаанд “ялагч” эсвэл “ялагдагч” болж байгаа, хууль аль талд байгааг ойлгох, нотлох, ойлгуулахын тулд шүүгч бүр хуулийг тайлбарладаг.¹² Шүүгч хууль хэрэглэж хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг хууль тайлбарлахаас ангид хэрэгжүүлэх, улмаар шүүгч хуулийг тайлбарлахгүйгээр шийдвэр гаргах, түүний үндэслэлийг бичих бололцоогүй тул “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах” гэдгийг шүүгч бүрийн хууль тайлбарлан хэрэглэснээс эрх зүйн маргаан үүснэ, түүнийг цаашид улс даяар нэг мөр болгож, эцэслэн шийдвэрлэх хяналтын шатны шүүхийн үндсэн үүргээс ангид ойлгох бололцоогүй юм.¹³ Монгол Улсын хувьд хуулийн албан ёсны тайлбарыг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар гаргасаар ирсэн гэж үзэх үндэстэй.¹⁴ Тодруулбал, БНМАУ-ын үед Улсын шүүн таслах дээд газар нь нийтлэг байдлаар “Бүгд гишүүдийн хурал” хэмээх зохион байгуулалтаар аливаа асуудлыг шийдвэрлэх, бусад шүүн таслах газруудын хэргийг хянах, улмаар захиргааны дээд байгууллагын хувьд шууд удирдах байдлаар үйл ажиллагаагаа нэгдмэл “босоо” тогтолцоогоор¹⁵ хэрэгжүүлж ирсэн.¹⁶ Энэ уламжлалаар 1992 онд Үндсэн хууль тогтоогчид Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хуулийг хийсвэрлэн тайлбарлах агуулгаар “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр ...” болон “Улсын дээд шүүхийн тайлбар ...”-ыг заагласан болох нь нэр томьёоны хэрэглээ болон найруулга зүйн талаасаа тодорхой байна. Өдгөө пост социалист ОХУ¹⁷, Азербайжан¹⁸,

¹¹ Мөн тэнд, 802 дахь тал.

¹² Мөн тэнд, 807 дахь тал.

¹³ Мөн тэнд, 823 дахь тал.

¹⁴ 2012 оны Шүүхийн тухай хуульд анх удаа хуулийн албан ёсны тайлбарыг казуаль хэлбэрээр гаргах тухай 17 дугаар зүйлийн 17.3.1 дэх хэсэгт Улсын дээд шүүх “Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар гаргах ...” талаар зохицуулсан. Гэвч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 7 дугаар тогтоол гарч “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар Улсын дээд шүүхээс хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлээд гаргасан шийдвэрийг хэрхэн албан ёсны тайлбар болох нөхцөл, агуулгын хувьд зөрчилдсөн шийдвэр гарсан тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй болж” хэмээснээс үүдэн тус заалтыг хүчингүй болгосон.

¹⁵ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2002, 119 дэх тал.

¹⁶ А.Бямбажаргал, Улсын дээд шүүхийн чиг үүргийн талаар харьцуулсан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, Дугаар №4, 115 дахь тал.

¹⁷ Information about the Supreme Court of the Russian Federation [Сүүлд үзсэн: 2022.12.15].

¹⁸ Structure and powers of the plenum of the Supreme court of Azerbaijan [Сүүлд үзсэн: 2022.12.15].

Казакстан¹⁹, Украин²⁰, Латви²¹, Чех, Унгар²² зэрэг улсуудад Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан нь шүүхийн шүүн шийдвэрлэхээс бусад үйл ажиллагааг эрхлэхийн сацуу хуулийн албан ёсны тайлбарыг абстракт байдлаар гаргадаг өмнөх аргаа тээн үлджээ.

№	Улсууд	Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны онцлог
1	Бүгд Найрамдах Азербайжан Улс	Үндсэн хуулийн 131 дүгээр зүйлд Дээд шүүх нь шүүхийн практиктай холбоотой хуулийн тайлбарыг кассациар гаргана гэж заасан. Иймд нийт шүүгчдийн хуралдаан нь Дээд шүүхийн Дарга, Зөвлөлийн дарга, Давж заалдах шүүх, бусад ерөнхий болон дагнасан шүүхийн дарга нараас ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэсэн хуулийг шүүхийн практикт хэрэглэхтэй холбогдуулан хуралддаг.
2	Оросын Холбооны Улс	Дээд шүүх нь хууль тогтоомжийн нэгдмэл хэрэглээг баталгаажуулах үүднээс шүүхийн практикт тодруулга хийдэг. Нийт шүүгчдийн хуралдаанд Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн урилгаар Үндсэн хуулийн шүүхийн Ерөнхийлөгч, Ерөнхий прокурор, Хууль зүйн сайд болон бусад шүүгчид оролцож, хэлэлцэж буй асуудлаар өөрсдийн байр суурийг илэрхийлж болдог.
3	Бүгд Найрамдах Украин Улс	Нийт шүүгчдийн хуралдаан нь хууль тогтоомж, эрх зүйн акт Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх болон хууль, Үндсэн хуулийн тайлбарын талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гаргах эрхтэй байдаг.
4	Бүгд Найрамдах Латви Улс	Нийт шүүгчдийн хуралдаан нь хуулийн заалтад тайлбар өгөхтэй холбоотой асуудлыг хэлэлцэх бүрэн эрхтэй ба хуралдаан нь нээлттэй явагддаг.

Хүснэгт 1: Нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалттай улсууд, тэдгээрийн онцлог

Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалт нь танхимын тогтолцоотой болон бие даасан Дээд шүүхүүдтэй эх газрын эрх зүйн бүлийн томоохон төлөөлөгч улсууд (үүнд Герман, Австри, Испани улсуудыг оролцуулан)-д үгүй²³ бөгөөд хяналтын шатны шүүх зөвхөн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй²⁴ ажилладаг. Хэрэг маргааны гадуур шүүх, шүүгч хуулийг хийсвэрлэн тайлбарлах нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хил хязгаар руу халтиран орох, хуулийн мөн чанарыг гажуудуулах эрсдэлтэй учраас АНУ-ын Дээд шүүхийн анхны Ерөнхий шүүгч Жон Маршал *“шүүгч хэрэг маргааны гадуур хуулийг хийсвэрлэх*

¹⁹ Plenary session, Supreme Court of Republic of Kazakhstan [2022.12.15].

²⁰ Plenary Assembly of the Supreme Court of Ukraine [2022.12.15].

²¹ Republic of Latvia, Supreme Court Senate, Plenary session [2022.12.15].

²² Ottavia Dora Lo Sardo, The role of Supreme Courts in the uniform application of law, 92 дахь тал.

²³ А.Бямбажаргал, Улсын дээд шүүхийн чиг үүргийн талаар харьцуулсан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, Дугаар №4, 122 дахь тал.

²⁴ О.Мөнхсайхан, Шүүхийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь, 90 дэх тал.

тайлбарлах ёсгүй” гэж эрс байр суурийг илэрхийлсэн²⁵ нь өдгөө Үндсэн хуульт ёсны нэг зарчим болон тогтсон байна. Иймд Монгол Улсын хувьд Улсын дээд шүүх үйл баримтын маргаан шийдвэрлэхгүй, харин Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2-т “... *хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх*” буюу эрх зүйн маргааныг хяналтын журмаар шийдвэрлэх гэсэн Үндсэн хуулиар хүлээлгэсэн чиг үүрэгт нийцүүлэн Үндсэн хууль дахь бусад элдэв өөсөв, буруу зөрүү (үүнд “*тайлбар*”, “*шийдвэр*”-ийг заагласан) ойлголтыг захируулан тайлбарлаж хэрэглэх нь Роналд Дворкиний хуулийн бүхэллэг чанар (law as integrity) онолын²⁶ үүднээс зүйтэй юм.²⁷ Уг онол ёсоор Монгол Улсын Үндсэн хуулиар дагнасан шүүхийн тогтолцоог²⁸ хуульчилсан нь Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны тогтолцоог үгүйсгэсэн болох логик дүгнэлтэд зүй ёсоор хүргэнэ. Үндсэн хууль он удаан жил тогтвортой үйлчилдэг баримт бичиг учраас түүнд цагийн эрх, Үндсэн хуульт ёсны онол, зарчим, төрийн эрх мэдэл хуваарилах ёсны хүрсэн төвшинд тулгуурлан түүнд туссан буруу зөрүү ойлголт, нэр томъёог эрх зүйн хөгжлийн хүрсэн төвшинд дүйцүүлэн эдүгээчлэн тайлбарлаж, ойлгож, хэрэглэдэг ёс, соёлд Үндсэн хуульт ёсны хөгжил хүрсэн байна.²⁹ Энэ нь эрх мэдэл хуваарилалтын болон шүүх эрх мэдлийн зарчимд нийцэх билээ.³⁰

Дагнасан шүүхийн тогтолцоо. Адам Смитийн хөдөлмөрийн хуваарь³¹ үйлдвэрлэлд илүү үр ашиг авчрах тухай онол ёсоор³² шүүх дотроо хөдөлмөрийн хуваарь бий болгож, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны бүтээмж, үр нөлөөг дээшлүүлэх замаар шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн хууль ёсны эрх ашгийг илүү мэргэшсэн төвшинд чанартай хангах зорилготой³³ дагнасан шүүхийн тогтолцоог нэвтрүүлжээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх заалтад “*Шүүхийг эрүү, цэгэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно*” гэж заасан нь шүүхийн тогтолцоонд дагнасан шүүхийн тогтолцоог бүрдүүлж,³⁴ шүүхэд хөдөлмөрийн хуваарь бий болгох гэсэн Үндсэн хуулийн нэн чухал суурь баримтлал юм. Үүний дагуу Улсын дээд

²⁵ John Choon Yoo, Marshall's Plan: The Early Supreme Court and Statutory Interpretation, The Yale Law Journal, 1992, 1616 дахь тал.

²⁶ R. Dworkin, Law's Empire, Cambridge (Massachusetts)/London (England): Belknap Press of Harvard University Press 1986, 176 дахь тал.

²⁷ Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 828 дахь тал.

²⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх хэсэг.

²⁹ Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 798 дахь тал.

³⁰ Мөн тэнд, 807 дахь тал.

³¹ Англи хэл дээр “The Division of Labor” гэх.

³² Diane P. Wood (Chief Judge of United States Court of Appeals for the Seventh Circuit), Judge of all Trades (Further thoughts on specialized courts), 2015, 11 дэх тал.

³³ Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 758 дахь тал.

³⁴ Мөн тэнд.

шүүхийн хувьд хэрэг маргаанаар дагнасан танхимууд байгуулагдсан³⁵ нь онолын хувьд дагнасан шүүхийн тогтолцооны хэвтээ загварт хамаарна. Үүнийг шүүхийн тогтолцооны хамгийн үр дүнтэй³⁶, шүүхийн захиргаа, хүний нөөц, төсвийн хувьд хэмнэлттэй³⁷ загвар гэж үздэг³⁸. Дээд шүүхийн төвшинд эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн дагнасан танхим байгуулагдсан явдал нь дагнасан шүүхийн дөнгөж хөрс суурийг бэхэлж буй хэрэг юм³⁹. Эрх зүйн үндсэн салбар, түүний салаа мөчрүүд улам нарийсахын зэрэгцээ шинээр эрх зүйн салбарууд (медиа, технологи, хувийн мэдээлэл хамгаалал, цахим аюулгүй байдал гэх мэт салбарт холбогдох)⁴⁰ үүсэж буй тул үүнийг соргоогоор анзаарч, шүүхийн чиг үүргийн хил заагийг тодорхой болгон, шүүхийн зохион байгуулалтын үндсэн бүтцийг эрх зүйн хөгжил, нарийвчлалд тээг болохгүй байдлаар эмхэлж, цогцлоох ажил нэн чухал. Дагнасан шүүхүүдийн хамгийн цаад гол үзэл санаа бол хүний эрх, хүний эрхийн баталгаа юм⁴¹.

II. АСУУДАЛ ДЭВШҮҮЛЭХ НЬ

2021 ОНЫ ШҮҮХИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ		
Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрх	Улсын дээд шүүхийн танхимын бүрэн эрх	Улсын дээд шүүхийн (нийт шүүгчдийн хуралдааны) бүрэн эрх
<i>Шүүн таслах ажиллагааны талаар:</i> 25.7.5. Улсын дээд шүүх хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах зорилгоор давж заалдах шатны шүүхийн магадлалыг дараах тохиолдолд хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэх: а. анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн хууль хэрэглээний зөрүүг арилгах; б. хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр тайлбарлаж хэрэглэсэн; в. хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны ноцтой зөрчил гаргасан нь шүүхийн шийдвэрт нөлөөлсөн;	28.1.3. шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар гаргах саналыг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанд оруулах;	<i>Шүүн таслах ажиллагаанаас бусад асуудлаар:</i> 25.8.4. шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбарыг танхимын саналыг үндэслэн гаргах бөгөөд тайлбарыг тогтмол нийтлэх;

Хүснэгт 2: 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн зохицуулалт

³⁵ 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн 25.2-т “Улсын дээд шүүх шүүн таслах ажиллагааны төрлөөр хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн зэрэг дагнасан танхимтай байна” гээд 25.8.1-т “хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд Улсын дээд шүүхэд хэрэг, маргааны төрлөөр дагнасан танхим байгуулах, бүрэлдэхүүнийг батлах” эрхийг олгожээ.

³⁶ Шүүгчид тухайн мэргэшсэн чиглэлээрээ хэрэг маргааныг шийдвэрлэх нь илүү ээдрээтэй, нарийн хэргийг шийдвэрлэхэд эерэг үр нөлөөтэй бөгөөд шүүхийн шийдвэрийн чанар сайжирдаг.

³⁷ Хэргийн ачаалал нэмэгдэхээс сэргийлж, ээдрээтэй бөгөөд тусгай мэдлэг шаардсан томоохон хэргүүдэд зарцуулах хугацааг багасгаж шүүгчийн ажлын ачааллыг бууруулдаг.

³⁸ Г. Цагаанбаяр нар, Шүүхийн тогтолцоо: Тойргийн болон дагнасан шүүх, 43 дахь тал.

³⁹ М.Батсуурь, “Дагнасан шүүх үндсэн шүүхийн ачааллыг хөнгөлдөг” ярилцлага [2022.12.18].

⁴⁰ Дээр дурдсан хувийн эрх зүйн салбаруудад хамгийн их хуулийн зөвлөгөө авсан бөгөөд цаашид улам өсөн нэмэгдэх төлөвтэй байна. Эх сурвалж: Michael Rynowecer, “Top Growth Industries and Legal Practice Areas for 2022” [2022.12.20].

⁴¹ М.Батсуурь, “Дагнасан шүүх үндсэн шүүхийн ачааллыг хөнгөлдөг” ярилцлага [2022.12.18].

2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн дагуу хуулийн албан ёсны тайлбар нь “шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэл” талаасаа (1) **казуаль тайлбарын** шинжийг, “шүүн таслах ажиллагаанаас бусад” асуудлаар “нийт шүүгчдийн хуралдаан”-аас гарч буйгаас үзвэл (2) **абстракт тайлбар**⁴² шинжийг агуулсан гэж үзэхээр байна. Хэдийгээр энэ хэм хэмжээнд “шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн ...” гэсэн үг хэллэг яалт ч үгүй орсон хэдий ч “... албан ёсны тайлбарыг танхимын саналыг үндэслэн гаргах ...” гэснээр тодорхой хэрэг маргаан дээр бус харин шүүхийн саналаар тайлбар гаргахаар зохицуулсан нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр⁴³ хүчин төгөлдөр байгаатай холбоотой⁴⁴. Шүүх, шүүхийн захиргаа тусгаар байх нь шүүхийн хараат бус байдлыг гадна талаас хамгаалдаг бол шүүх, шүүгчийг шүүхийн захиргааны чиг үүрэгт оролцохыг хориглодог нь шүүгчийн хараат бус байдлыг шүүх дотроосоо зөрчихөөс мөн хамгаалдаг⁴⁵. Гэтэл “хууль тайлбарлах” бүрэн эрхийг шүүн шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад асуудалд багтаасан нь Дээд шүүхийн тайлбар хэрэг маргаанаас гадуур гэдгийг илэрхийлэхийн хамт Дээд шүүхийн шүүн шийдвэрлэх болон бусад чиг үүргүүдийн зааг ялгааг бүдгэрүүлэх, улмаар шүүх эрх мэдлийн үндсэн зарчим алдагдах, Үндсэн хуульд заасан дагнасан шүүхийн тогтолцоог үгүйсгэсэн гэж үзэхэд зүй ёсоор хүргэнэ.

Шүүхийн тухай хуулиар Улсын Дээд шүүхийн “хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах” зорилгоор хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хүлээн авах шалгуурыг тодорхой тусгасан⁴⁶ явдал нь хяналтын шатны шүүхээс эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх чиг үүрэгтээ бүрэн төвлөрч, аливаа маргааныг бүтээлч эрх зүйн шийдлээр хангах боломж, нөөцийг нэмэгдүүлж⁴⁷

⁴² Доктор, профессор Ц.Сарантуяа бүтээлдээ “Ер нь ямар нэг маргаан үүсээгүй байхад хуульд ... урьдчилж хийсвэр тайлбар хийхээс шинжлэх ухаан өндөр хөгжсөн олон улс оронд цээрлэдэг. Учир нь, амьдралын олон талт үзэгдлийг бүхэлд нь харгалзсан, тэр бүгдэд тохирсон нийтлэг буюу хийсвэр тайлбарыг шүүх урьдчилж гаргах боломжгүй” хэмээжээ. Эх сурвалж: Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрээр Үндсэн хуулийг хөгжүүлэх нь, 2006, 3 дахь тал.

⁴³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 17 зүйлийн 17.3.1 дэх заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх тухай, №7, 2015.

⁴⁴ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 811 дахь тал.

⁴⁵ Мөн тэнд, 825-826 дахь тал.

⁴⁶ Доктор, профессор Н.Лүндэндоржийн бүтээлд, “Улсын дээд шүүхийн хяналтын журмаар хэрэг хянан шийдвэрлэх буюу эрх зүйн маргаан шийдвэрлэх үндсэн чиг үүрэг бол хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал тогтоох төдийн зүйл биш юм. Харин (1) эрх зүйд захирагдах ёсны (Rule of Law) хэрэгжилтийг хангуулах замаар эрх зүйт хуулийн засаглал тогтоож, аливаа дур зоргыг хязгаарлаж, эрх зүйн ноёрхол тогтоох, (2) үндэстний язгуур эрх ашгийг хуулиар хэлбэрэлтгүй хамгаалах, (3) шүүхээр үйлчлүүлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалж, хууль, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлийг бэхжүүлэх, (4) үндэсний эрх зүйгээ хөгжүүлэх зэрэг асар том бүрэн эрх юм. Дээд шүүхийн энэ аугаа бүрэн эрх олон жил үйл баримтын маргаан дунд бүдгэрч байсныг ийнхүү эцэслэжээ” хэмээжээ.

⁴⁷ Нийт хяналтын журмаар гаргасан гомдлын ердөө арав орчим хувийг хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлэхээр хүлээн авч, хяналтын шатны шүүх хуралдаанаар шийдвэрлэж буй тоон мэдээлэлд үндэслэн уг дүгнэлтэд хүрлээ.

өгсөн хэрэг юм⁴⁸. Энэхүү зохицуулалт үйлчилж эхлэхээс өмнө, Монгол Улсын дээд шүүхийн хэргийн өндөр ачаалалтай ажиллаж, 2018-2020 онуудад жилд 2210-3180 орчим маргааныг шийдвэрлэдэг бол 2021 оны 3 сарын 1-ээс хуулийн шинэчилсэн найруулга үйлчилж эхэлсэнтэй холбогдуулан нэг жилийн хугацаанд Дээд шүүх хяналтын журмаар гаргасан нийт 1981 гомдлын ердөө 10 орчим хувийг буюу 215 гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэжээ. Уг хугацаанд Улсын дээд шүүхээс нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалтаар хуулийн албан ёсны дөрвөн тайлбар⁴⁹ гаргажээ.

Хяналтын журмаар шийдвэрлэсэн хэргийн тоо					Албан ёсны тайлбар
	2018 он ⁵⁰	2019 он ⁵¹	2020 он ⁵²	2021.03.01-2022.03.01 хооронд ⁵³	• Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсгийг тайлбарлах тухай • Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 106 дугаар зүйлийн 10.6 дахь хэсгийг тайлбарлах тухай • Эрүүгийн хуулийн 1.10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг хэрэглэх талаар албан ёсны тайлбар
Нийт	3183	2243	2218	Гаргасан гомдол 1981	
				Хүлээн авсан гомдол 215 (10.8%)	
Захиргааны хэргийн танхим	681	565	687	369	
					46 (12.46%)
Иргэний хэргийн танхим	1932	1004	846	979	56 (5.72%)

⁴⁸ Дээд шүүхийг хэргийн ачааллаас хөнгөлж, зөвхөн нийтлэг ач холбогдолтой эрх зүйн маргааныг сонгон авч тухайн эрх зүйн хэм хэмжээг нэг мөр хэрэглэх тайлбарыг хийх, тэрхүү тайлбар нь шүүхийн тогтолцоонд төдийгүй тухайн хуулийг хэрэглэж буй субъектуудын хувьд нэгдмэл ойлголт, таамаглал, хууль ёсны хүлээлтийг бүрдүүлэх үндэс болсон. Ингэснээрээ хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө нь тэгш байх эрхийг хангаж, шүүхийн тогтолцоонд иргэдийн шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, шүүхээс гарах шийдвэрийн таамаглалыг дээшлүүлэх сайн талтай. Дээд шүүхээс хяналтын журмаар гаргах гомдлын үндэслэлийг хэрэгжүүлэх хүрээнд 2022 оны 04 сарын 18-нд Монгол Улсын дээд шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөнөөр №2 тогтоолыг баталж, Улсын дээд шүүхийн танхимын нийт шүүгчдийн хуралдааны журам тогтоосон. Тус тогтоолын 2.5, 3.3-т танхимын тэргүүний туслах-ахлах шинжээч мэргэжилтэн нь хэлэлцэх гомдолтой төсөөтэй хэргийн шийдвэрлэлтийн талаар түүвэр хийж, холбогдох судалгааг бэлтгэн шүүгч нар тараасан байна. Танхимын шүүгчид хуралдаанаар хэлэлцэх гомдол, холбогдох шийдвэр, магадлал, судалгаа зэрэгтэй бүрэн танилцаж, бэлтгэж оролцохоор заасан. Энэ нь өмнө нь төсөөтэй асуудлуудын хүрээнд гарч байсан шийдвэрүүд, тэдгээрийн үндэслэлийн талаар шүүгч нарт лавлагаа гаргаж өгөх ажиллагааг мэргэжлийн түвшинд зохион байгуулж, хэрэгжүүлэх, нөгөө талаар Дээд шүүхээс шийдвэр нь хооронд авцалдаа сайтай, уялдаа холбоотой, зөрчилгүй, баяжмал байх, Дээд шүүхийн эрх зүйн байр суурь нэгдмэл байх нөхцөл процессын зохицуулалтаар бүрдэж буйг харуулж байна.

⁴⁹ Улсын дээд шүүхийн тайлбар, зөвлөмж, тойм, <https://supremecourt.mn/home?page=advice&id=15&pr=0&tp=list&h=0> [2022.10.09].

⁵⁰ Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2018 он, 216-217 дахь тал.

⁵¹ Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2019 он, 216-217 дахь тал.

⁵² Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2020 он, 195-196 дахь тал.

⁵³ Хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хяналтын шүүх хуралдаанаар хэлэлцүүлж эсэх танхимын нийт шүүгчдийн хуралдаан [2021.03.01-2022.03.01].

Эрүүгийн хэргийн танхим	570	674	685	633	113 (17.8%)	• Ашигт малтмалын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1.13 дахь заалтын албан ёсны тайлбар
-------------------------	-----	-----	-----	-----	----------------	---

Хүснэгт 3: Хяналтын журмаар шийдвэрлэсэн хэргийн тоо болон албан ёсны тайлбар (2018-2021)

Хяналтын шатны шүүхийн хэрэг маргаанаар дагнасан танхим нь эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль хэрэглээний нэгдмэл тайлбар гаргаж буй атал үүний зэрэгцээ нийт шүүгчдийн хуралдаанд албан ёсны тайлбар гаргах тусдаа эрхийг олгосон явдал нь чиг үүргийн хувьд давхцал, үр дагаврын хувьд зөрчил үүсгэх үндсэн нөхцөл болж байна. Уг эрх зүйн хийдэл нь Дээд шүүх дотор дагнасан танхим болон нийт шүүгчдийн хуралдаан гэсэн хоёр шатлал үүсгэж, цаашид хэрэг маргаанаар дагнасан танхимыг нийт шүүгчдийн хуралдааны дор, түүнээс хараат байх нөхцөлд хүргэж, хяналтын шатны шүүхийн дотоод хараат бус байдлын зарчмыг алдагдуулах шалтгаан болохыг үгүйсгэхгүй. Хуульд танхим “албан ёсны тайлбар гаргах саналыг нийт шүүгчийн хуралдаанд оруулах” бүрэн эрхтэй хэмээн тусгасан хэдий ч ямар тохиолдолд тийнхүү санал гаргаж оруулах, ямар тохиолдолд тус саналыг нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хүлээн авч, тайлбар гаргахтай холбоотой процессын зохицуулалтууд болон нийт шүүгчдийн хуралдааны абстракт тайлбар, хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрт агуулагдах казуаль тайлбарын эрх зүйн хэм хэмжээний эрэмбэ тодорхой бус байна. Шүүхийн тухай хууль шинэчилсэн найруулгыг дагаж мөрдсөнтэй холбогдуулан Улсын дээд шүүхийн Нийт шүүгчийн хуралдааны дэг /нийт гурван удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан/⁵⁴ болон Үндсэн хуулиас бусад хуулийн албан ёсны тайлбар⁵⁵ гаргах дэгийг хэлэлцэж баталсан⁵⁶ боловч өнөөг хүртэл тэдгээрийг нийтэд ил болгоогүй.

Танхим албан ёсны тайлбар гаргах саналыг нийт шүүгчийн хуралдаанд оруулах, нийт шүүгчдийн хуралдаан танхимын саналыг үндэслэн тайлбар гаргахтай холбоотой эрх зүйн хийдэл	
(i) Танхим ямар үндэслэл, практикт тулгуурлан тайлбарлуулах шаардлагатай хуулийн зүйл, заалтаа сонгож, санал оруулж буй нь тодорхой бус;	- Танхим өөрөө тайлбарлах боломжгүй гэж үзсэн хуулийг тайлбарлуулахаар санал оруулах уу? эсхүл - Танхим хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн тогтоолд агуулагдах казуаль тайлбараа баталгаажуулах үүднээс хууль тайлбарлуулах санал оруулах уу?

⁵⁴ 2021 оны 3-р сарын 22-ны өдрийн Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар “Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдааны дэг”-ийг баталж, 2021.04.27, 2021.09.13 болон 2021.09.20-нд нийт гурван удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

⁵⁵ 2021 оны 9-р сарын 20-ны өдрийн Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар “Үндсэн хуулиас бусад хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах асуудлыг хэлэлцэх дэг”-ийг баталсан.

⁵⁶ Монгол Улсын дээд шүүх, тамгын газрын 2021 оны ажлын тайлан, 37 дахь тал.

(ii) Нийт шүүгчдийн хуралдаан нь хууль тайлбарлуулахаар гаргасан танхимын саналыг хүлээн авах, хүлээн авахаас татгалзах тухай процессын зохицуулалтууд тодорхой бус;	- Аливаа хуулийг тайлбарлуулах тухай оруулсан танхимын санал бүрийг хүлээн авч тайлбарлах уу ? - Хууль тайлбарлуулахаар оруулсан танхимын саналаас татгалзах боломжтой юу ?
(iii) Нэгэнт нийт шүүгчдийн хуралдаанаар тайлбарласан хууль, түүний хэрэглээ нь нийгмийн харилцаа, эрх зүйн хөгжлийн явцад өөрчлөгдөх шаардлага тулгарахад тэрхүү тайлбар, практикийн эвдэх нь хүндрэлтэй болох эрсдэлтэй;	
(iv) Нийт шүүгчдийн хуралдааны хуулийн албан ёсны /абстракт/ тайлбар болон танхимын хэрэг маргаан шийдвэрлэх явцад гаргасан казуаль тайлбар зөрчилдөх тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээ эх сурвалж болгон баримтлах эрэмбэ, дараа тодорхой бус;	

Хүснэгт 4: Албан ёсны тайлбар гаргахтай холбоотой процессын асуудлууд

Танхимын зохион байгуулалт бүхий Дээд шүүхтэй улсуудын хувьд танхимын шийдвэрийг Дээд шүүхийн шийдвэр хэмээн үздэг бөгөөд нийт шүүгчдээр хуралдах явдлыг энэхүү тогтолцоонд хязгаарладаг онцлогтой.⁵⁷ Шүүх эрх мэдлийн нэг онцлог бол тухайн шүүхийн шийдвэр, бүрэн эрхийг шүүгч дангаар болон бүрэлдэхүүнтэй эсвэл танхим хэрэгжүүлснээс үл хамааран тэр нь тухайн шүүхийн шийдвэр бүрэн эрхийг илэрхийлдэг. Тиймээс Шүүхийн тухай хуулийн 27, 28 дугаар зүйлээр тодорхойлсон Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн болон танхимын бүрэн эрх ч Улсын дээд шүүхийн бүрэн эрхэд хамаарна.⁵⁸ Нөгөө талаар Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1.2-т “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр эцсийн байх ... түүнийг бүх шүүх ... заавал биелүүлэх”⁵⁹ тухай заасан тул хяналтын шатны шүүхийн шийдвэрийг бүх шүүхүүд (үүнд, хяналтын шатны шүүхийн танхимуудыг оролцуулан) заавал биелүүлэх учиртай. Гэтэл Шүүхийн тухай хуулиар “шүүх хуулийг Улсын дээд шүүхийн албан ёсны тайлбараас өөрөөр хэрэглэсэн”⁶⁰ тохиолдолд л хяналтын журмаар гаргасан гомдлыг хүлээн авахаар зохицуулснаар зөвхөн нийт шүүгчдийн хуралдааны абстракт тайлбарын хүрээнд гомдол гаргах эрхийг хумьсан тул хяналтын шатны шүүхээс хэрэг, маргааны явцад гаргасан эрх зүйн

⁵⁷ Р.Оюундэлгэр, Монгол Улсын дээд шүүхийн хуулийн албан ёсны тайлбар гаргаж буй байдалд дүн шинжилгээ хийх нь, Эрх зүй сэтгүүл, Дугаар №4, 2022, 70 дахь тал.

⁵⁸ Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 825 дахь тал.

⁵⁹ Доктор, профессор Н.Лүндэндоржийн бүтээлд, “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр эцсийн байх бөгөөд түүнийг бүр шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлнэ гэдэг нь (1) бүх шатны шүүхийн шүүгчийн болон Монгол Улсад хууль ёсоор оршин сугаа бүх хүн, иргэн, бүх байгууллага, хуулийн этгээд үйл ажиллагаандаа зайлигүй мөрдлөг болгох, (2) мөн түүнийг өөр этгээд өөрчлөх, хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх, түүнийг биелүүлэх үйл ажиллагааг саатуулах, хойшлуулах эрхгүй, хэрэв мөрдлөг болохгүй бол хууль зүйн зохих хариуцлага хүлээх, (3) шүүхийн нэгдмэл байдлыг хангах зэрэг утгыг агуулж байна” хэмээжээ.

⁶⁰ Шүүхийн тухай хуулийн 25 зүйлийн 25.7.5 дахь хэсэг.

казуаль тайлбарт доод шатны шүүхүүд захирагдах хандлагыг үгүйсгэж,⁶¹ Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо, хууль хэрэглээ нэгдмэл байх зарчмыг няцааж, зөвхөн нийт шүүгчдийн хуралдааны абстракт тайлбар давуу хүчинтэй мэт Дээд шүүхийн дотоод хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх, эрх зүйн суурь зарчим, онолоос гажсан зохицуулалт болжээ.

Түүнчлэн Шүүхийн тухай хуулийн 25.8.1-т “... Улсын дээд шүүхэд хэрэг, маргааны төрлөөр дагнасан танхим байгуулах, бүрэлдэхүүнийг батлах” бүрэн эрхийг олгосон. Нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах жишгийг энэ хэвээр хадгалах нь Дээд шүүх шинээр өөр салбар эрх зүйн чиглэлээр дагнасан танхимыг байгуулах ажиллагаанд саад учруулах буюу дагнасан танхимын тоог нэмэгдүүлэх бүрд тэр хэрээрээ нийт шүүгчдийн тоо нэмэгдэж, тайлбарлах ёстой хууль тогтоомжийн салбарууд өргөжин, нүсэрдсэнээр хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах ажиллагаа удаашралд орох, Дээд шүүхийн хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг бүрдүүлэх үндсэн чиг үүрэг гээгдэх, хяналтын шатны шүүхийн эрх зүйг хөгжүүлэх идэвх, шаардлагыг унтраах хүчин зүйл болно. Иймээс салбар эрх зүйн шинжтэй асуудлыг мэргэшсэн танхимд даатгах бус нийт шүүгчийн хуралдаанаар тайлбарлуулах нь илүү үр дүнтэй гэж үзсэн нь үндэслэлгүй⁶² байхын дээр дагнасан шүүхийн тогтолцоог үгүйсгэжээ.

III. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Эрх зүйн өндөр хөгжилтэй улсуудад Дээд шүүх нь хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль тайлбарладаг бөгөөд нийт шүүгчдийн хуралдааны зохион байгуулалт бүхий тогтолцоог хязгаарладаг талаар өмнө тэмдэглэсэн билээ. 2016 оны 10 сарын 21-нд Европын Холбооны Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчдийн Сүлжээний хурал⁶³ болсон бөгөөд тухайн хуралд Нидерланд Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Маартен Фетерис нь Европын холбооны гишүүн 25 улсаас Дээд шүүхийн чиг үүрэг ба хууль тайлбарлах арга техникийн талаар асуулга авч, судалгааны үр дүнгээ танилцуулжээ. Уг судалгаагаар Европын холбооны улсуудад Дээд шүүхүүд хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн шийдвэрээрээ дамжуулан хууль

⁶¹ Улсын дээд шүүхийн 2021 оны 06 сарын 23 өдрийн 001/ХТ2021/00825 дугаартай тогтоолд: “Шүүхийн практикт Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны иргэний хэргийн шүүх хуралдааны 2018.10.18-ны 001/ХТ2018/01447 дугаар тогтоол, 2018.09.25-ны өдрийн 001/ХТ2018/01258 дугаар тогтоолоор цалингийн эзэлийн маргааныг шийдвэрлэхдээ цалин хөлсийг зөвхөн эзэлдэгчид хамааралтай, эзэлдэгчийн хувийн байдалтай салшгүй холбоотой үүргийг бий болсон гэж үзэж Иргэний хуулийн 240 дүгээр зүйлийн 240.1.2-т зааснаар үүрэг дуусгавар болсон гэх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон нь тухайн маргааны талуудын эрх, үүрэг, тохиролцоо, гэрээний агуулгад тулгуурласан байх ба эрх зүйн дүгнэлт, хууль хэрэглээ албан ёсны хуулийн тайлбарын шинжсийг агуулаагүй тул иш татаж хэрэглэх эрх зүйн акт болоогүй болохыг хоёр шатны шүүх анхаараагүй байна” гэжээ. Ийнхүү уг тогтоолд Хяналтын шатны шүүхээс хэрэг маргаан шийдвэрлэх явцдаа гаргасан хууль хэрэглээний (казуаль) тайлбарыг шүүхийн шийдвэрт иш татаж хэрэглэх эрх зүйн эх сурвалж болохгүй хэмээн үзсэн байна.

⁶² Р.Оюундэлгэр, Монгол Улсын дээд шүүхийн хуулийн албан ёсны тайлбар гаргаж буй байдалд дүн шинжилгээ хийх нь, Эрх зүй сэтгүүл, Дугаар №4, 2022, 64 дахь тал.

⁶³ Англи хэл дээр “Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union”.

тайлбарлахад үндсэн дөрөв, тусгай гурван⁶⁴ төрлийн техник аргачлалыг түгээмэл хэрэглэдэг⁶⁵ гэсэн үр дүн гарсан байна.

Хууль тайлбарлах үндсэн техник	
1. <u>Хууль зүйн үндэслэлийн талаар илүү дэлгэрэнгүй хариулт өгөх</u> (provide a more detailed explanation of the legal reasoning) - Дээд шүүх нь эцсийн хууль зүйн дүгнэлт гаргах бус түүнд хэрхэн хүрсэн тухай хууль зүйн үндэслэлийг илүү дэлгэрэнгүй тайлбарладаг. Энэ нь төсөөтэй тохиолдолд шүүхээс гарах шийдвэрийн таамаглал бүрдүүлдэг. Европт дээд шүүхүүд энэхүү техникийг ихээр ашигладаг боловч хууль зүйн дүгнэлтийг товчхон хийдэг цөөн улсууд бий. Энэ нь шүүх хуулийн үгийг давтахаас биш тайлбарлах ёсгүй гэсэн уламжлалт соёлоос улбаатай хэдий ч өдгөө энэ хандлага аажмаар өөрчлөгдөж байна.	
2. <u>Шаардлагатайгаас өргөн хүрээний томьёолол</u> (A broader-than-necessary formulation) - Дээд шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ эрх зүйн хэм хэмжээг шаардлагатайгаас илүү өргөн хүрээнд томьёолж болдог. Европын Холбооны зарим улсын цөөн хэдэн Дээд шүүхүүд тухайн маргааныг л шийдвэрлэхээс биш цаадам асуудалд төвлөрөхдөө дурамжхан байдаг хэдий ч ихэнх дээд шүүхүүд өргөн хүрээнд хэм хэмжээг тайлбарлах хандлага руу хэвийж байна.	
3. <u>Ерөнхий зарчмыг тодорхойлох өмнөтгөл цогцолбор</u> (Preceding paragraphs to describe general principles) - Дээд шүүх ерөнхий зарчмуудыг тодорхойлох замаар тайлбараа өргөжүүлж болно. Шүүхээс шийдвэртээ зарчим тусгахын тулд нэг ба түүнээс дээш өмнөтгөл цогцолбор оруулдаг ба тэдгээрт эрх зүйн ерөнхий нөхцөлийг тодорхойлдог. Энэ техникийн Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрээс харж болно.	
4. <u>Нэмэлт мэдэгдэл</u> (Superfluous statements) -Дээд шүүх шийдвэртээ цаг хярацаа өнгөрөх тусам тайлбар нэмж баяжуулдаг ба нэмэлт тайлбар нь шүүхээс нийгмийн хөгжилд нийцүүлэн эрх зүйн практикийг урьдчилж харахад тусалдаг.	

Хүснэгт 5: Европын холбооны улсуудад хэрэглэдэг хууль тайлбарлах нийтлэг техник

Дээр дурдсан хууль тайлбарлах үндсэн арга, техник нь Европын улсуудын эрх зүйн хөгжлийн үр шимээр боловсорсон бөгөөд шүүхүүд тухайн маргааныг шийдвэрлэх явцдаа зориуд хууль хэрэглээний тайлбарыг өргөн хүрээнд гаргадаг ба Дээд шүүхийн шийдвэр үндэслэл бүхий байх, эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар хууль тайлбарлах үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх цөм болдог. Гэвч төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хууль дээдлэх ёс (rule of law)-ны үүднээс шүүх (ялангуяа Дээд шүүх)-ээс эрх зүйг хөгжүүлэх, шүүхийн хууль тайлбарлах

⁶⁴ (1) Урьдчилсан тогтоол (Preliminary rulings)-Дээд шүүх доод шатны шүүхэд тусгай удирдамж өгч болдог. Жишээлбэл, доод шатны шүүх хэрэг шүүн таслах ажиллагааны өмнө хуулийн асуулыг Дээд шүүхэд гаргах ба уг хүсэлтэд хариу өгсөн Дээд шүүхийн тогтоол нь ижил төстэй олон тооны эрх зүйн маргаан гарах эсхүл гарч болзошгүй нөхцөлд зориулагддаг. (2) Хууль тогтоомжид нийцүүлэх хяналтын үүрэг (Cassation in the interest of the law)-Зарим улс орнуудын Ерөнхий прокурор эсвэл бусад эрх бүхий байгууллагаас доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хууль тогтоомжид нийцүүлэн хүчингүй болгуулах хүсэлтийг Дээд шүүхэд гаргаж болно. Дээд шүүхийн шийдвэр нь хэргийн оролцогчдын эрх, үүрэгт нөлөөлөхгүй тул зөвхөн хуулийн ашиг тус, тодорхой, нэгдмэл байдал, хөгжилд чиглэдэг. Энэхүү аргыг эрх зүйн тодорхойгүй асуудал үүсэж Дээд шүүх уг маргааныг ойрын хугацаанд ердийн журмаар шийдвэрлэхээргүй байгаа тохиолдолд ашигладаг. (3) Тайлбарласан шийдвэр (Interpretative judgments)-Хэргийн оролцогчид бус тодорхой бөгөөд эрх бүхий байгууллагууд хуулийг тодруулах үүднээс Дээд шүүхэд тайлбар гаргуулах хүсэлт гаргах боломжтой.

⁶⁵ Maarten Feteris (President of the Supreme Court of the Netherlands), Development of the Law by Supreme Court in Europe, Utrecht Law Review Volume 13, Issue 1, 2017, 160 дахь тал

замаар эрх зүйг бүтээх ажиллагаа⁶⁶ нь хэмжээ, хязгааргүй зүйл биш тул түүнийг хууль тогтоогчийн үзэл баримтлал,⁶⁷ эрх зүйн тогтолцоо,⁶⁸ хууль тайлбарлах аргачлал,⁶⁹ зарчмаар⁷⁰ хязгаарладаг ажээ.

IV. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн⁷¹ хүрээнд батлагдсан 2021 оны Шүүхийн тухай хуульд Үндсэн хуулиар Улсын дээд шүүхэд олгосон “хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах” бүрэн эрхийг Улсын дээд шүүхийн шүүн таслах ажиллагаанаас бусад асуудлаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхэд багтаан нийт шүүгчдийн хуралдаанаар “шүүхийн шийдвэр, практикт үндэслэн танхимын саналыг үндэслэн гаргах”-аар зохицуулжээ. Энэ нь Дээд шүүхийн тайлбар хэрэг маргаанаас гадуур байхын зэрэгцээ танхимаас “албан ёсны тайлбар гаргах саналыг нийт шүүгчдийн хуралдаанд оруулах”-тай холбогдох процессын зохицуулалт болон нийт шүүгчдийн хуралдааны албан ёсны тайлбар, хяналтын шатны шүүхийн эрх зүйн маргаан шийдвэрлэсэн тогтоолд агуулагдах тайлбарын эрх зүйн хэм хэмжээний эрэмбийн тодорхой бус байдлыг бүрдүүлж, эрх зүйн хийдэл үүсгэсэн. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх мэдэл хуваарилах онолд суурилсан үндсэн бүтэц, дагнасан шүүхийн тогтолцооны талаар суурь үзэл баримтлалтай зөрчилдсөн гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ.

Иймд Үндсэн хуульд “Улсын дээд шүүхийн тайлбар” ба “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр” гэх тусдаа нэр томъёо ашигласан явдлыг Үндсэн хуульт ёсны хүрсэн түвшин, эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нийцүүлэн эдүгээчлэн залруулан тайлбарлаж, хяналтын шатны шүүхийн Үндсэн хуулиар олгосон “хянан үзэх” чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явцад эрх зүйн маргаанд холбогдох хуулийг тайлбарлах гарцаагүй үнэнд авцалдуулан ойлгох цаг

⁶⁶ Мөн тэнд. 165 дахь тал

⁶⁷ Хууль тогтоогчтой холбоотой хязгаарлалт (Inherent limitations in the relation with the legislator) нь Дээд шүүх нийгэм бүтцийг тогтоодог байгууллага биш, нийгэмд улс төрийн болон түүнтэй холбогдолтой шийдвэр гаргах ажиллагааг хэрэгжүүлэхгүй тул хууль тогтоогч болон шүүхийн ажиллагааг заагладаг.

⁶⁸ Тогтсон эрх зүйн тогтолцооны хязгаарлалт (Limitations imposed by the existing legislative system) нь Дээд шүүх шийдвэр эрх зүйн тогтолцоонд нийцсэн, хууль зүйн үндэслэлтэй байх тухай ойлголт юм.

⁶⁹ Хууль тайлбарлах арга (Limitations based on methods of interpretation) нь шүүх хууль тайлбарлахдаа хуулийн эх бичвэрт аль болох нийцүүлэн, цаашлаад хууль тогтоогчийн үзэл баримтлал, эрх зүйн ерөнхий зарчим, практик, нийгмийн нийтлэг үнэлэмжээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн тайлбар гаргах хүрээгээр тодорхойлогдог.

⁷⁰ Бичигдээгүй зарчим (Limitations with regard to unwritten rule) нь хэдийгээр хуульд тусгагдаагүй боловч уг асуудлыг эрх зүйн нийтлэг зарчим, хэм хэмжээ (шударга ёс, тэнцвэртэй байдал, сайн засаглал зэрэг)-нд нийцсэн байдлаар шийдвэрлэх тухай.

⁷¹ 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсантай холбогдуулан УИХ-аас 2020.01.09-нд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” №2 тогтоолыг баталсан. Уг тогтоолын хавсралтаар батлагдсан хуваарийн дагуу Шүүхийн бие даасан, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах, шүүгчийн хариуцлагыг дээшлүүлэхтэй холбоотой “Шүүхийн захиргааны тухай хууль, Шүүхийн сахигын хорооны тухай хуулиудыг батална” гэсэн нь нэгдмэл байдлаар Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулиар 2021. 01.15-ны өдөр батлагдсан билээ.

нь иржээ. Улмаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан дагнасан шүүхийн тогтолцооны суурь үзэл баримтлал, Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, Роналд Дворкиний “law as integrity” зарчмын үүднээс постсоциалист уламжлалыг шингээсэн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар хууль тайлбарлах хандлагыг бүрэн халж, Шүүхийн тухай хуульд Улсын дээд шүүхийн хуулийн албан ёсны тайлбар гаргах бүрэн эрхийг шүүн таслах ажиллагааны хүрээнд эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гаргах механизмыг цогцоор нь бүрдүүлэх шаардлагатай гэсэн саналыг гаргаж байна. Ингэж гэмээнэ шүүхийн тогтолцоонд Дээд шүүх хяналтын чиг үүргээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж, аливаа шийдвэр, тайлбараараа хууль хэрэглээний нэгдмэл байдал, эрх зүйн хөгжлийг хангах бололцоо бүрдэх билээ.

V. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, 2021.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 17 зүйлийн 17.3.1 дэх заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх тухай, №7, 2015.
4. Монгол Улсын дээд шүүхийн Шүүгчдийн зөвлөгөөний тогтоол, №2, 2022.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

А. Монгол хэл дээрх

1. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (Илтгэл, өгүүлэл, ярилцлага, дурсамж), 2002.
2. Н. Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Шинжлэх ухааны тайлбар (Анхны хэвлэл), 2022.
3. А.Бямбажаргал, Улсын дээд шүүхийн чиг үүргийн талаар харьцуулсан шинжилгээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Дугаар №4, 2020.
4. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрээр Үндсэн хуулийг хөгжүүлэх нь, 2006.
5. О.Мөнхсайхан, Шүүхийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Дугаар №4, 2020.
6. Р.Оюундэлгэр, Монгол Улсын дээд шүүхийн хуулийн албан ёсны тайлбар гаргаж буй байдалд дүн шинжилгээ хийх нь, Эрх зүй сэтгүүл, Дугаар №4, 2022.
7. Г.Цагаанбаяр нар, Шүүхийн тогтолцоо: Тойргийн болон дагнсан шүүх бодлогын судалгаа, 2021.
8. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь сэдэвт судалгааны үндсэн тайлан, 2016.
9. УИХ-ын Тамгын газар, Парламентын судалгааны хүрээлэн, Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн зарим зохицуулалтад холбогдох харьцуулсан судалгаа, Парламент судалгааны эмхэтгэл XXXII боть, 2021.
10. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан, 2018.
11. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан, 2019.
12. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан, 2020.
13. Монгол Улсын Дээд шүүхийн тамгын газар, 2021 оны ажлын тайлан, 2021.

Б. Гадаад хэл дээрх

14. Ronald Dworkin, Law's Empire. Cambridge, London: Belknap Press of Harvard University Press., 1986.
15. John Choon Yoo, Marshall's Plan: The Early Supreme Court and Statutory Interpretation, The Yale Law Journal, 1992.
16. Maarteen Feteris, Development of the Law by Supreme Court in Europe, Utrecht Law Review Volume 13, Issue 1, 2017.
17. Diane P.Wood, Judge of all Trades (Further thoughts on specialized courts), 2015.

Цахим эх сурвалж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын дээд шүүхийн албан ёсны цахим хуудас, <http://www.supremecourt.mn/>.
2. М.Батсуурь, Дагнасан шүүх үндсэн шүүхийн ачааллыг хөнгөлдөг, 2017, <http://eagle.mn/r/27588>.

Б. Гадаад хэл дээрх

3. Michael Rynowecer, Top Growth Industries and Legal Practice Areas for 2022, <https://www.attorneyatwork.com/top-growth-industries-and-legal-practice-areas-for-2022/>.
4. Ottavia Dora Lo Sardo, The role of Supreme Courts in the uniform application of law, <https://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/07/05.ther-otlosa.pdf>.
5. Information about the Supreme Court of the Russian Federation, <http://www.supcourt.ru/en/about/info/>.
6. Structure and powers of the plenum of the Supreme court of Azerbaijan, <https://supremecourt.gov.az/en/static/view/52>.
7. Plenary session, Supreme Court of Republic of Kazakhstan, <https://sud.gov.kz/eng/kategoriya/plenary-session>.
8. Plenary Assembly of the Supreme Court of Ukraine, [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsuen.nsf/\(documents\)/58CC39E011B92C49C2257ADB003207BB](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsuen.nsf/(documents)/58CC39E011B92C49C2257ADB003207BB).
9. Republic of Latvia, Supreme Court Senate, Plenary session, <https://www.at.gov.lv/en/par-augstako-tiesu/plenums>.



Сайнтөрийн ЦЭРЭНДОЛГОР

УДШ-ийн дэргэдэх Шүүхийн
сургалт, судалгаа,
мэдээллийн хүрээлэнгийн
захирааны эрх зүйн
ахлах судлаач

Очирбатын ТӨРБОЛД

“Сократус студео” ХХК-ийн
хуульч

(Дэд байр)

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН “ОРШИЛ”-ЫН ХУУЛЬ ЗҮЙН ХҮЧИН ЧАДАЛ,
ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЦЭД ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ**

Ямар нэг утгагүй юм гэж байдаггүй.

Үг болгон утгатай шүү.

- Б.Чимид

Товчлол: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулъя гэхээс өмнө ямар зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болохгүй вэ гэдгийг мэдэх нь чухал. Үүнийг мэдэхийн тулд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн талаар хэлэлцэх шаардлагатай болно. Харин Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн тухай ярих гэвэл “Оршил”-ын асуудлыг хөндөх шаардлага зүй ёсоор урган гарах юм. Ингэхдээ чухам тэрхүү “Оршил” нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд тооцогдох эсэх, ямар байр суурь эзлэх, түүнчлэн хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай эсэх, ач холбогдол нь юу байх зэрэг асуулт ёс мэт дагана.

Иймд Платон тэргүүтэй сэтгэгчдээс эхлэн үе үеийн эрдэмтэн, судлаачид хуулийн, тэр дундаа Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг онолын түвшинд хөндөж, бичиж ирсэн, цаг хугацааны түүхэн хөгжлийн явцад онолын түвшнээс хальж, хамгийн эртдээ Хаммурабийн хууль, цаашилбал, Үндсэн хуулийн маргаан хянан шийдвэрлэх зарим улсын практикт тусгалаа олсон энэхүү ойлголтын өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал болон цаашдын хандлагыг энэхүү илтгэлээр хөндлөө. Тийнхүү хөндөхдөө дээрх асуултуудад хариулах, бусад улсын туршлагатай харьцуулан дүгнэх, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэцтэй уялдуулан тодорхойлох замаар судлав.

Илтгэл нь Удиртгал, Үндсэн хэсэг, Дүгнэлт гэсэн үндсэн гурван хэсгээс бүрдэх бөгөөд Үндсэн хэсэг нь 4 дэд хэсгээс бүрдэнэ. Энэхүү илтгэлд дурдсан агуулга, үзэл санааг илтгэл бичигчид хувь судлаачийн үүднээс хандаж бичсэн бөгөөд аливаа байгууллагын үзэл баримтлал, байр суурийг төлөөлөхгүй болно.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хууль, оршил, үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал, эрхэм зорилго

I. УДИРТГАЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль (цаашид “Үндсэн хууль” гэх)-ийн төслийг батлахаас өмнөх нэгэн удаагийн хэлэлцүүлэгт “Ямар нэг утгагүй юм гэж байдаггүй. Үг болгон утгатай шүү”¹ гэж Б.Чимид багш “Оршил”-ын тухай онож хэлжээ. Гэсэн хэдий ч хууль зүйн шинжлэх ухаанд тэр бүр хөндөгдөөд байдаггүй, эрх зүйн онолын сурах бичиг, нэг сэдэвт бүтээлд төдийлөн дэлгэрүүлж тайлбарлах нь ховор, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт бараг дурддаггүй энэхүү “Оршил” хэмээх ойлголтыг юуны учир сонгон авч судлах болов гэсэн асуултад юуны түрүүнд хариулах шаардлагатай болно.

“*Nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*” буюу бүхэлд нь харахаас нааш аль нэг хэсгийг бүрэн ойлгох боломжгүй гэсэн утгатай латин хэллэгээр Үндсэн хуулийн бүтцийн ач холбогдлыг илэрхийлдэг.² Үүний дагуу бид Үндсэн хуулийн “ерөнхий зураглал”, суурь үзэл баримтлалыг ойлгоё гэвээс Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын агуулгыг танин мэдэх шаардлагатай юм.

Үндсэн хуулийн “Оршил” хэсэг нь бүхэлдээ таван мөрөөс бүтсэн нэг өгүүлбэр боловч өөрийн агуулгаараа Монголын ард түмний түүхээрээ бүтээсэн, бүтээн байгуулж байгаа болон бүтээх хүсэл эрмэлзлийн үнэт зүйл бүхнийг өнгөрсөн, эдүгээ, ирээдүй гэсэн гурван цагийн хэлхээнд зарласан юуны асар их багтаамж бүхий тунхаглал³ билээ. Энэ ч үүднээс Үндсэн хууль нь байх ёстой, бий болох ёстой нөхцөл байдлыг тодорхойлдог⁴ суурь баримт бичиг бөгөөд дархлаа нь Үндсэн хуулийг сахин хамгаалах Үндсэн хуулийн шүүхээс гадна Үндсэн хуулийн өөрчилж үл болох заалтууд буюу “үндсэн бүтэц” юм. Энэхүү өөрчилж үл болох заалтын талаар УИХ-с “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль”-ийг батлахдаа 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтад 21-н зүйлийг дурдсан хэдий ч Үндсэн хуулийн хамгийн чухал гэж хэлж болох хэсгийг орхигдуулсан нь Үндсэн хуулийн “Оршил” буюу зорилго хэсэг юм. Тус хэсгийг орхигдуулснаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар Үндсэн хуулийн оршилд хууль тогтоогчдын зүгээс халдах боломжийг олгож байна.

Иймд энэхүү илтгэлээр Үндсэн хуулийн оршил хэсгийн ач холбогдол, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд эзлэх байр суурь, практик хэрэглээний талаар судалж цаашдын чиг хандлагыг нь тодорхойлохыг зорилгоо.

¹ Ж.Амарсанаа нар, Үндсэн хуулийн эхийг баригч (Улаанбаатар: Чимид сан, 2019), 89 дэх тал.

² Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, (Улаанбаатар: Жиком пресс, 2020), 48 дахь тал.

³ Г.Совд нар, Үндсэн хуулийн тайлбар (Улаанбаатар: 2000), 10 дахь тал.

⁴ Ч.Өнөрбаяр, Орчин үеийн Үндсэн хууль ёсыг тодорхойлох нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, 2018, 19 дахь тал

II. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

2.1. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН “ОРШИЛ”-ЫН ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ, ОНОЛЫН ОЙЛГОЛТ, ТӨРӨЛ

“Оршил” (англ. *preamble*) нь латин хэлний “*preamble*” буюу “түрүүлж алхах” гэсэн үгээс гаралтай ба хууль зүйн нэр томъёоны хувьд аливаа эрх зүйн актын “удиртгал”, “өмнөх үг”-ийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэж тодорхойлж болно⁵. Эрх зүйн түүхийн үүднээс “Оршил”-ыг хуульчилсан хамгийн эртний хууль нь МЭӨ 1700-аад онд холбогдох “Хаммурабийн хууль” юм. Тус хуулийн “Оршил”-д “... Өндөр дээд ханхүү, Бурханаас эмээгч Хаммураби би, газар дэлхийд шударга үнэний удирдлага тогтоох, хорон мууг үйлдэгсдийг цээрлүүлэх, тэгж гэмээ нь хүчтэй нь доройгоо дарлахгүй байх, тэгж гэмээ нь Шамаш тэргүүтэй хар толгойт хүмүүсийг удирдан чиглүүлэх, газар орон, мөн хүн төрөлхтний сайн сайхныг дэлгэрүүлэх”⁶ гэж сийлжээ.

Цаашилбал эртний Грекийн суут сэтгэгч Платон “Хууль” (*The Laws*) бүтээлдээ хуулийг дагаж мөрдүүлэхээр ард олныг ятган сэнхрүүлэхэд “Оршил” чухал үүрэгтэй болохыг дурдсан.⁷ Ингэхдээ тэрээр хууль тогтоогчийг эмчтэй адилтгаж, “эмч өвчтөндөө өвчнийх нь учир шалтгааныг ойлгуулан шаардлагатай арга хэмжээг тайлбарлаж, хамтын хичээл зүтгэлийг нь шаарддаг лугаа адил хууль тогтоогч гаргасан хууль бүрээ тайлбарлах нь зүйтэй. Иймд хууль нэг бүр зүйл, заалтаа учирласан оршилтой байх ёстой. Оршлыг огоорсон хүнд хуулийн үндсэн санкц үйлчилнэ” гэжээ.

Цаг хугацааны түүхэн хөгжлийн явцад Францын хувьсгалын дараа ердийн хуулиуд дахь оршил “замхарч” эхэлсэн бөгөөд 1972 оны 08 дугаар сарын 11-ний өдөр Францын Үндэсний Чуулган (*French National Assembly*) “Иймд үүнээс хойших аливаа хууль оршилгүй хэвлэгдэж Хууль зүйн сайд улсын нэрийн өмнөөс гарын үсэг зурсан байна”⁸ гэж шийдвэрлэсэн. Үүний улмаас гагцхүү Үндсэн хууль зэрэг онц чухал хуулиудад оршил бичих болсон боловч 20 дугаар зуунаас эх газрын Европт “Оршил”-ын хэрэглээ буцаад “эргэн сэргэх” болжээ. Юутай ч өнөөдрийн байдлаар бичмэл Үндсэн хуультай 190 улсын 158 нь Үндсэн хуулийн “Оршил”-той, 32 нь “Оршил”-гүй байгаагаас⁹ ач холбогдлыг нь харж болох юм.

⁵ Wim Voermans at al., *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017), 23 дахь тал.

⁶ Мөн тэнд.

⁷ Plato, *The Laws*. Translated by Benjamin Jowett. 137-145 дахь талыг дэлгэрүүлж үзнэ үү. <https://www.gutenberg.org/files/1750/1750-h/1750-h.htm> [Сүүлд үзсэн: 2022.12.25.]

⁸ Wim Voermans at al., *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017), 25 дахь тал.

⁹ Мөн тэнд, 27 дахь тал.

Онолын хувьд Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг *чиг үүргээр нь* (1) Бэлгэдэл-тунхгийн чиг үүрэгтэй оршил; (2) Тайлбарын чиг үүрэгтэй оршил; (3) Материаллаг (*substantive* буюу хууль зүйн хувьд хүчин чадал бүхий) чиг үүрэгтэй оршил гэж гурав ангилж¹⁰ болно.

(1) Бэлгэдэл-тунхгийн чиг үүрэгтэй оршил

Оршлын бэлгэдэл-тунхгийн чиг үүргийн үзэл санаа дээр дурдсан Платоны “Хууль” бүтээлд анх тусгалаа олсон байдаг. Ингэхдээ сайн оршил нь хуулийг дагаж мөрдөхгүй байхын аргагүй байхаар бичигдэх учиртай бөгөөд “Оршил”-ын зорилго нь хуулийн “хатууг зөөлрүүлэх”¹¹ гэж тодорхойлсон. Ийм чиг үүрэгтэй оршлын гол төлөөлөл нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн оршил болохын учир нь тус хуулийн оршил зарлан тунхагласан, ятган үнэмшүүлсэн шинжтэй боловч “зарчмын хувьд эрх зүйн акт биш тул шүүхэд хэрэглэхгүй, хууль зүйн хувьд хүчин чадалгүй”¹² гэж үздэг.

Ийм төрлийн оршлын бас нэгэн төлөөлөл нь Канадын Үндсэн хуулийн оршил бөгөөд Канадын шүүхээс оршлыг “хоосон үсэг”¹³ гэж үзээд хууль зүйн хувьд хүчин чадалгүй гэжээ. Гэвч сонирхолтой нь тус улсын 1867 оны Үндсэн хуулийн эрх зүйн байдал (*legal status*)-ыг хэлэлцэх үед Канадын Дээд шүүх “Оршил”-д туссан зарчмуудын талаар тэс өөр дүгнэлт хийсэн буюу “зарчмууд нь зүгээр нэг тайлбарын төдий шинжтэй бус, нэлээн өндөр эрэмбэ бүхий норматив хэм хэмжээ болохын хувьд шүүх болон Засгийн газрын аль алины хувьд хүчинтэй”¹⁴ гэжээ.

(2) Тайлбарын чиг үүрэгтэй оршил

Оршлын тайлбарын чиг үүрэг нийтлэг эрх зүй (*Common law*)-н уламжлалд түлхүү шингэсэн. 16-17 дугаар зууны үеийн Англи, Уэльсийн алдарт хуульч, шүүгч Эдвард Көүк парламентаас баталсан хуулийн оршил нь “хуулийн гол үзэл баримтлалыг ойлгох сайн арга”, “учрыг танин мэдэх түлхүүр”, “хууль тогтоогч болон хуульд өөрт нь хүрэх түлхүүр”¹⁵ гэсэн нь бий. Мөн нийтлэг эрх зүйн хөгжилд жинтэй үүрэг гүйцэтгэсэн гэгддэг Уильям Блэкстоун оршлыг “парламентаас баталсан хуулийн бүтцэд хувь нэмэр оруулдаг”¹⁶ гэжээ. Гэсэн хэдий ч хуулийн үндсэн зүйл, заалт болон оршил хоорондоо зөрчилдвөл хуулийн үндсэн зүйл, заалтыг баримтална гэсэн нийтлэг эрх зүйн уламжлалыг өнөө ч дагадаг¹⁷ байна. Түүнчлэн, нийтлэг эрх зүйн энэхүү дүрэм Үндсэн хуулийн эрх зүйд хүчинтэй хэвээр

¹⁰ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 714–738 дахь тал.

¹¹ Мөн тэнд, 722 дахь тал.

¹² The U.S. Constitution: Preamble.

¹³ Liav Orgad, supra note 6, p.723.

¹⁴ Secession of Quebec (1998) 2.S.C.R. 217, at para 51–54, supra note 6-гаас дам эшлэв.

¹⁵ Edward Coke, Institutes of the Laws of England (England: 1628), 79 дэх тал, Anne Winckel, The Contextual Role of a Preamble in Statutory Interpretation, Melbourne Law Review, 23, 1999, p.184-өөс дам эшлэв.

¹⁶ William Blackstone, Commentaries on the Laws of England (England: 1765, printed in 1979), 59–60 дахь талаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

¹⁷ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 724 дэх тал.

бөгөөд Үндсэн хуулийг тайлбарлахдаа Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг удирдлага болгодог ажээ. Тухайлбал, Өмнөд Африкийн Үндсэн хуулийн шүүх “Хүний эрхийн тунхаг” (*Bill of Rights*)-ийг тайлбарлан хэрэглэхэд Үндсэн хуулийн оршлыг удирдлага болгохыг хүлээн зөвшөөрсөн¹⁸ байна.

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоо (*Civil law system*)-ны хувьд ч мөн оршлыг Үндсэн хуулийг тайлбарлах арга хэрэгсэл болгон ашиглах нь түгээмэл.¹⁹ Тухайлбал, Эстонийн Дээд шүүх эстоничууд эстони овгоо өөр хэлний овгоор солихыг хориглосон хуулийг Үндсэн хуульд харшилсан гэж үзсэн бөгөөд ингэхдээ “хэдийгээр Эстонийн Үндсэн хуулийн оршилд Эстонийн үндэстний амин чанар (*national identity*)²⁰-ыг хадгалан хамгаалахаар заасан хэдий ч” гээд оршлыг эш татан тайлбарласан²¹ байна. Македонийн Дээд шүүх мөн улс төрийн нэгэн эвслийн эрх хэмжээнд хязгаарлалт тогтоохдоо “тодорхой зарим үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн “Оршил”-д харшилсан” гэж үзэж²² шийдвэрлэсэн байна.

(3) Материаллаг чиг үүрэгтэй оршил

Оршил нь материаллаг чиг үүрэгтэй буюу Үндсэн хуулийн нэг хэсэг гэх утгаар хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай байж, эрх, үүрэг тайлбарлахад бие даасан эх сурвалж болдог.²³

Энэ хүрээнд тухайлбал, Франц Улс 1946, 1958 онуудад тус тус Үндсэн хуулиа шинэчлэн баталсан бөгөөд Францын Үндсэн хуулийн зөвлөл (фр. *Conseil Constitutionnel*) 1971 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдрийн шийдвэрээрээ хүний эрхийг тайлбарлахад оршил нь хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай, бие даасан эх сурвалж болохыг²⁴ хүлээн зөвшөөрсөн байна. Тодруулбал *Marbury v. Madison* хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ 1946 оны Үндсэн хуулийн “Оршил”, 1789 оны Тунхаглал, Үндсэн хуулийн үндсэн зарчмууд зэргийг хууль тайлбарлахдаа хэрэглэсэн нь онцлог бөгөөд шүүхийн хууль хэрэглээн дэх сонирхолтой жишээ болсон²⁵ гэж үздэг.

Оршлын материаллаг чиг үүргийг хүлээн зөвшөөрч, чухалчлан авч үздэг гол төлөөлөл бүхий өөр нэгэн улс нь Энэтхэг юм. Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын анхны хувилбарыг 1949 онд хуульчилсан

¹⁸ Lourens M.D.Plessis, The Evolution of Constitutionalism and the Emergence of a Constitutional Jurisprudence in South Africa: An Evaluation of the South African Constitutional Court's Approach to Constitutional Interpretation, Saskatchewan Law Review Issue 62, 1999, 314–322 дахь тал.

¹⁹ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 724 дэх тал.

²⁰ National identity-гийн нэг мөр орчуулга байхгүй, “үндэстний ижилсэл”, “үндэстний тодотгол”, “үндэстний амин чанар” зэргээр ялгаатай орчуулдаг хэдий ч илтгэлд “үндэстний амин чанар” хэмээх томъёоллоор авлаа.

²¹ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 725 дахь тал.

²² Мөн тэнд.

²³ Мөн тэнд, 726 дахь тал.

²⁴ Decision of the Constitutional Council of France, No.44-71 (1971), <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144DC.htm> [Сүүлд үзсэн: 2022.12.26].

²⁵ Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 727 дахь тал.

боловч 1977 онд “шашнаас ангид” (*secular*), “социалист” гэсэн хоёр нэр томъёог нэмж, өөрчлөлт оруулсан байна. Ингэхдээ Энэтхэгийн Дээд шүүх “Оршил”-ыг Үндсэн хуулийн үндсэн хэсэг мөн бөгөөд хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай болохыг хүлээн зөвшөөрсөн мянга гаруй хуудас бүхий жишиг шийдвэр гаргасан²⁶ нь бий. Ингэхдээ Энэтхэгийн Дээд шүүх хэдийгээр оршлын хууль зүйн хүчин чадлыг хүлээн зөвшөөрсөн боловч гагцхүү Үндсэн хуулийн зүйл, заалт ойлгомжгүй үед хэрэглэх, мөн оршлын агуулга нь Үндсэн хуульд заасан эрхийн хүрээнээс хальж болохгүйг тодорхойлсон нь онцлог байна.

Непал буюу Балба Улсын хувьд Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг чухалчлан авч үзэхдээ тус улсын Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Энэ Үндсэн хуулийн аливаа зүйл, заалтад нэмэлт оруулах буюу хүчингүй болгох аливаа төслийг энэ Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын мөн чанарыг хөндөхгүйгээр Парламентад танилцуулж болно”²⁷ гэж заажээ. Непал Улсын энэхүү үзэл баримтлал Энэтхэгээс гаралтай “үндсэн бүтэц”-ийн онолоос сэдэлжсэн²⁸ байна. Тодруулбал, Энэтхэгийн Дээд шүүх “үндсэн бүтэц”-ийн үзэл баримтлалыг гаргаж ирэхдээ “Оршил”-ыг тухайлан авч үзсэн байх бөгөөд “Оршил нь Үндсэн хуулийн ердийн зүйл, заалттай адилгүй тул оршлын “үндсэн бүтэц”-ийг ямар ч тохиолдолд, тэр байтугай Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 368 дугаар зүйлд заасан нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын дагуу ч өөрчлөлт оруулахыг хориглоно”²⁹ гэсэн байна.

2.2. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН “ОРШИЛ”-ЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЦЭД ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ

Өмнөх дэд бүлэгт дурдсанчлан Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг чиг үүргээс нь хамаарч улс бүр, эрдэмтэн, судлаач бүр өөр өөрөөр авч үздэгээс оршил нь өвөрмөц онцлог бүхий хуулийн хэм хэмжээ болохыг харж болно. Ингэхдээ Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын ач холбогдлыг дараах байдлаар томъёолж болох юм:

(1) Эрх зүйн боловсрол олгох: Үндсэн хуулийн бусад зүйл, заалттай адилгүй нь “Оршил” нь маш товч, тодорхой бичигдсэн буюу эрх зүйн мэдлэггүй хэн ч уншсан тайлбарлуулахгүйгээр ойлгох боломжтой байдаг. Энэ талаар Б.Чимид багш нэгэнтээ “ингээд урд талд нь айхтар өргөн тодорхойлолт ороод байх тусмаа дотооддоо Үндсэн хуулиа янз янзаар тайлбарлана. Тийм учраас тодорхойлолт элбэг байх хэрэггүй байна”³⁰ гэсэн нь бий.

²⁶ Aparajita Baruah, Preamble of the Constitution of India: An Insight and Comparison with other Constitutions (New Delhi: Deep & Deep Publications, 2007), 176–224 дэх талаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

²⁷ Тус улс Үндсэн хуулиа 2015 онд шинэчлэн найруулж, 2016 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байх бөгөөд тус заалт мөн хуулийн 274 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт агуулгаараа хэвээр байна. https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2016?lang=en [Сүүлд үзсэн: 2022.12.26].

²⁸ Richard Stith, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Extraordinary Power of Nepal’s Supreme Court, American University International Law Review, Volume 11, Issue 1, 1996, 47–77 дахь тал.

²⁹ Aparajita Baruah, Preamble of the Constitution of India: An Insight and Comparison with other Constitutions (New Delhi: Deep & Deep Publications, 2007), 244 дэх тал.

³⁰ Ж.Амарсанаа нар, Үндсэн хуулийн эхийг баригч (Улаанбаатар: Чимид сан, 2019), 89 дэх тал.

(2) Түүхэн тайлбар болох: Үндсэн хуулийн “Оршил” нь Үндсэн хууль батлах болсон учир шалтгаан, үзэл баримтлалыг агуулдагаараа тухайн цаг үеийнхээ толь, түүхэн тайлбар болдог бөгөөд зарим улсын Үндсэн хуулийн “Оршил”-д нийгмийн байгуулал, улс төрийн дэглэм, өрнөсөн хувьсгал, шинээр Үндсэн хууль батлах болсон учир шалтгааныг дэлгэрэнгүй тайлбарласан³¹ байна.

(3) Хөгжлийн чиг баримжаа болох: Үндсэн хуулийн “Оршил” нь тухайн улс улс төр, нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн хөгжлийн хувьд ямар чиг баримжаатай байхыг тусгасан агуулгатай байдаг тул үндэстний амин чанарыг тодорхойлсон байдаг гэж болох бөгөөд энэ утгаар хөгжлийн чиг баримжаа болох ач холбогдолтой гэж үзэж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын хувьд тухайлбал “хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан” нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлэх учиртайг тунхагласан билээ.

(4) Хууль хэрэглээний хувьд ач холбогдолтой байх: Энэ хүрээнд хууль зүйн хүчин чадлын асуудал хөндөгдөх бөгөөд дараагийн бүлэгт мөн дэлгэрүүлнэ. Товчхондоо, “Оршил” нь тайлбарын чиг үүргийнхээ хувьд хууль хэрэглээний ач холбогдолтой төдийгүй Үндсэн хуулийн эрх зүйн өндөр хөгжилтэй гэгддэг улсуудын (Франц, Энэтхэг гм) шүүхийн практикт тийнхүү нутагшсан байна.

Ийнхүү Үндсэн хуулийн “Оршил” нь чамгүй ач холбогдолтой “хэм хэмжээ” мөн юм бол Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” мөн эсэх, ямар байр суурь эзлэх вэ гэсэн асуултад хариулт эрэлхийлэх шаардлагатай болно.

Өмнөх дэд бүлэгт дурдсаныг нэгтгэн дүгнэх замаар хариулбал, “Оршил”-ыг хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай, хүчин чадалгүй гэж үздэг хоёр төрлийн хандлага байна. Ингэхдээ хууль зүйн хувьд хүчин чадалгүй гэвэл “Үндсэн хуулийн “Оршил” болон Үндсэн хуулийн үндсэн зүйл, заалт хоорондоо зөрчилдвөл үндсэн зүйл, заалтыг баримтлах” гэсэнтэй уялдана. Харин хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай гэвэл “Үндсэн хуулийн “Оршил” нь Үндсэн хуулийн ердийн зүйл, заалттай адилгүй, суурь хэм хэмжээг агуулдаг тул “үндсэн бүтэц” мөн, иймд “Оршил”-ыг ямар ч тохиолдолд өөрчилж болохгүй, мөн хууль тайлбарлахад бие даасан эх сурвалж болно” гэсэнтэй холбогдох юм.

Ерөөс олон улсад АНУ-ын Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын эрх зүйн байдлыг³² хамгийн эртний бөгөөд тогтвортой үйлчилж байгаагийнх нь хувьд судлан авч үзэх нь дийлэнх. Гэтэл АНУ-ын шүүхийн практикт “Оршил”-ыг хууль зүйн хувьд хүчин чадалгүй гэж үздэг тул үүнтэй уялдуулан оршил нь хууль зүйн хувьд хүчин чадалгүй гэж “автоматаар” санал нийлэх хандлага байхыг үгүйсгэхгүй. Гэсэн хэдий боловч “үндсэн бүтэц”-ийн онолыг гаргаж ирэхдээ Энэтхэгийн Дээд шүүх тэр тусмаа АНУ-ын Үндсэн

³¹ Тухайлбал, Алжир Улсын Үндсэн хуулийн “Оршил” нь бусад улсын “Оршил”-той харьцуулахад нэлээн дэлгэрэнгүй бөгөөд тус улсад 1954 онд өрнөсөн хувьсгалаас эхлүүлээд Үндсэн хуулиа шинэчлэн батлах хүртэлх түүхийг хүүрнэн багтаасан байна.

³² Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 730 дахь тал.

хуулийн “Оршил”-ыг эш татан судалсны³³ үндсэн дээр “Оршил”-ыг үндсэн бүтэц мөн, хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай гэж дүгнэсэн байгааг дурдах нь зүйтэй. Судлаачдын зүгээс удаах байр суурийг дэмжиж байна.

2.3. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН МАРГААН ШИЙДВЭРЛЭХ ПРАКТИК ДАХЬ “ОРШИЛ”-ЫН ХЭРЭГЛЭЭ БА БУСАД УЛСЫН ТУРШЛАГА

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсан цагаасаа хойш нийт 298 маргаан хянан шийдвэрлэснээс гагцхүү 4-т нь Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг эш татсан байна. Тус бүрт нь авч үзвэл:

1. Үндсэн хуулийн цэцийн 1994 оны 01 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлт³⁴

“Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Төрөөс Монголын ард түмний эв нэгдэл, соёл иргэншлийн түүхэн уламжлалаа эрхэмлэхийн үүднээс Монгол Улс дахь буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзнэ. Энэ нь иргэд бусад шашин шүтэхэд саад болохгүй” гэсэн заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал хэсгийн үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх, мөн Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэх гэсэн заалтуудтай уялдан гарсан тунхаглалын шинжтэй заалт тул Үндсэн хуультай нийцэж байна” хэмээн шийдвэрлэсэн байна.

Үндсэн хуулийн цэц дээрх шийдвэртээ Үндсэн хуулийн удиртгал (оршил) хэсгээс “үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх” гэж эш татахдаа тус хоёр зорилгыг зааглан тайлбар хийлгүйгээр нийцэж байна гэж дүгнэсэн.

2. Үндсэн хуулийн цэцийн 2019 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдрийн 01 дүгээр дүгнэлт³⁵

Үндэслэл хэсгийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгон тунхагласан бөгөөд Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцахаар хуульчлан тогтоосон” гэжээ.

Дээрх тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэц оршлоос эш татсан хэдий ч холбогдох маргаан нь оршил хэсэгт нийцсэн эсэх талаар аливаа дүгнэлт хийгээгүй.

³³ Мөн тэнд.

³⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай, Дугаар №02, 1994 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1082&>.

³⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар №1, 2019 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14145&s.>

3. Үндсэн хуулийн цэцийн 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 12 дугаар дүгнэлт³⁶

Үндэслэл хэсгийн 1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн **Удиртгал хэсэгт хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгон тунхагласан билээ. ... Гэтэл хууль тогтоогч ... Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулиар тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан хуулийн дагуу эрх бүхий этгээд болон шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр нэгэнт хэрэгсэхгүй болгосон хэргийг сэргээн шалгахаар тогтоосон нь иргэдийн эрх зүйн байдлыг дордуулах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Энэ нь эрх зүйн тодорхой байдлыг тогтоож, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүрэг болон дээр дурдсан **Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг зөрчиж, улмаар Үндсэн хуулиар тунхагласан хүмүүнлэг, энэрэнгүй ёсны үзэл баримтлалд харшилж байна**” гэж дүгнэсэн байна.**

Энэ тохиолдолд Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг зөрчиж, улмаар Үндсэн хуулиар тунхагласан хүмүүнлэг, энэрэнгүй ёсны үзэл баримтлалд харшилж байна гэж дүгнэсэн хэдий ч агуулгыг дэлгэрүүлэн тайлбарлаагүй.

4. Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлт³⁷

“Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн **Удиртгал, Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Ардчилсан ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”, Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино” гэсэнтэй нийцэхгүй байх тул хүчингүй болгосугай” гэжээ.**

Үндсэн хуулийн цэц дээрх дүгнэлтээр анх удаа **Тогтоох** хэсэгт Удиртгал хэсгийг дурдан нийцэхгүй байна гэж дүгнэсэн нь онцлог боловч ямар учир шалтгааны улмаас зөрчилдөж байгаа талаар аливаа тайлбар хийгээгүй.

³⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байх, Дугаар №12, 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16123489870951&s>.

³⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар №02, 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530977997941>.

Дээрх 4 шийдвэрээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц маргаан хянан шийдвэрлэхдээ “Оршил”-ыг хэрэглэсэн тохиолдол өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд маш цөөхөн бөгөөд хэрэглээ нь нэг мөр биш байна гэж дүгнэж болох юм.

Тэгвэл “Оршил”-ыг хэрэглэн хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн бусад улсын туршлагыг өмнөх дэд бүлэгт дурдсантай давхардуулахгүйгээр³⁸ товч авч үзье.

ХБНГУ-ын туршлага: 2009 онд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх³⁹ Лисбоны хэлэлцээр (*the Treaty of Lisbon*)-ийг соёрхон батлах нь тус улсын Үндсэн хууль (герм. *Grundgesetz*)-ийг зөрчихгүй гэж шийдвэрлэсэн. Лисбоны хэлэлцээрт гадаад хэрэг, аюулгүй байдлын бодлогын асуудлаарх Европын Холбооны бүрэн эрхийг заасан бөгөөд гишүүн улсуудыг Европын холбооны нэгдмэл байдалд оролцохыг үүрэг болгосон. Харин хэргийн гол асуудал нь тус хэлэлцээрийг соёрхон батлахад Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага үүсэх эсэхийг шийдвэрлэхэд оршиж байжээ. Шүүхээс хэлэлцээрийг соёрхон батлах нь Германы бүрэн эрхт байдлыг хөндөхгүй боловч хуульчлахад тодорхой журам шаардлагатай гэж үзсэн. Ингэхдээ шүүхээс тус улсын Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг болон “Оршил”-ыг гол үндэслэл болгосон буюу Үндсэн хуулийн “Оршил”-д “... Нэгдсэн Европ болон даян дэлхийн энх тайванд тэгш адил тэгш үйлчлэл” гэж заасан тул “Европын нэгдмэл байдал, олон улсын энх тайванч дэг журам” нь “Оршил”-д заасан эрхэм зорилго мөн гэж үзжээ.

Македонийн туршлага: Югославын бүрэлдэхүүн байсан улсууд задарч, Хойд Македон тусгаар тогтносны дараа 1991 оны Үндсэн хуулийнхаа “Оршил”-д “Македонийн ард түмний үндэсний улс” гэж хуульчилсан. Тус улсын нутаг дэвсгэрт Албани болон өөр хэд хэдэн улсын үндэстний цөөнх оршин суудаг. Хэдийгээр Үндсэн хуулийн “Оршил”-д “Македонийн ард түмэн” гээд бүгд эрх тэгш байхаар баталгаажуулсан боловч Албанийн үндэстний цөөнхийн зүгээс гомдол гаргаснаар 2001 онд тус Үндсэн хуулийн “Оршил”-д “Албани үндэстэн” гэсэн томъёолол нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулсан⁴⁰ байна. Тийнхүү өнөөдрийн байдлаар тус улсын Үндсэн хуулийн “Оршил”-д⁴¹ “Македонийн ард түмэн, Албани, Турк, Валах, Румын, Бүгд Найрамдах Македон Улсад оршин суугаа өөр бусад үндэстнүүд” хэмээн баталгаажуулжээ.

³⁸ Түүнчлэн, энд дурдаагүйг эс тооцвол АНУ, Өмнөд Африк, Канад, Ирланд, Израйль, Австрали зэрэг улсуудын Үндсэн хуулийн шүүх болон Дээд шүүх, бусад ердийн шүүхүүд Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг эш татан хэрэг маргаан шийдвэрлэсэн хэд хэдэн шийдвэр байгааг цахимаас унших боломжтой. Мөн энд гагцхүү тодорхой нэгийг нь дурдсан боловч ХБНГУ, Франц Улсын “Оршил”-ыг хэрэглэн шийдвэрлэсэн бусад холбогдох шийдвэр ч цөөнгүй бий.

³⁹ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 20092 BvE 2/08, 1-421 дахь хэсэг, http://www.bverfg.de/ces/20090630_2bve000208en.html [Сүүлд үзсэн: 2022.12.26].

⁴⁰ Biljana Belamaric, Attempting to Resolve and Ethnic Conflict: The Language of the 2001 Macedonian Constitution, Southeast European Politics, Volume IV, No. 1, May 2003, 25-40 дэх тал.

⁴¹ Македон Улсын Үндсэн хууль (1991), https://constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011?lang=eng.

Дээрх ХБНГУ-ын жишээнээс Үндсэн хуульд заасан “Оршил”-д холбогдох бүс нутаг төдийгүй дэлхийн хэмжээнд баримтлах гадаад бодлогыг тодорхойлсноор аливаа олон улсын гэрээг соёрхон батлахад гарах асуудлыг шийдвэрлэж болохыг харж болох бол Македонийн жишээнээс Үндсэн хуулийн “Оршил”-д ганцхан томъёоллыг орхигдуулснаар тухайн Үндсэн хуулийн “улс төрийн хувьд хүчин чадалтай байх” (*political legitimacy*) шинж бүхэлдээ суларч болдгийг харж болохоор байна.

2.4. ЦААШДЫН ХАНДЛАГА

Ер нь юуны учир анхнаасаа Үндсэн хуулийн “Оршил”-ыг Үндсэн хуулийн бусад зүйл, заалтын адил хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай гэж “бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөөгүй вэ” гэх хариулт нь төдий л тодорхой бус асуулт урган гарч байна. Учир нь чухам энэ асуултаас л үүдэж, “Оршил”-ыг хууль зүйн хувьд хүчин чадалтай, чадалгүй гэж үзэх хоёр төрлийн хандлага оршиж иржээ.

Гэсэн хэдий ч нэг тодорхой байгаа зүйл нь дэлхийн олон улсад Үндсэн хуулийн “Оршил” гэдэг зүгээр нэг “өмнөх үг” төдийхөн байгаа больж⁴², Үндсэн хууль тайлбарлахад чухал байр суурь эзлэх болжээ. Үүний дагуу цаашид баримтлах учиртай хоёр санамжийг судлаач Лиав Оргадийн дурдсанаар⁴³ энд сийрүүлбэ: (1) Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцогч талууд Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын өсөн нэмэгдэж буй байр суурийг ухамсарлаж, эрх зүйн эх сурвалж болгон хэрэглэх; (2) Ирээдүйд Үндсэн хуулийн загварыг тодорхойлохдоо “Оршил”-ын эрх зүйн байдлыг заавал харгалзан үзэх. Ингэхдээ Үндсэн хуульд шууд үгчлэн заах эсхүл холбогдох шүүх шийдвэрлэхээр хариуцуулах⁴⁴ (энэ тохиолдолд шүүхээс хууль хэрэглээний болон эрх зүйн онолын өндөр ур чадвар шаардахыг анхаарах) гэжээ.

Товчхондоо, олон улсын чиг хандлага “Оршил”-ын агуулга, томъёоллын ач холбогдлыг анхааран судлах тийш хандаж буй, ингэхдээ түүний хууль зүйн хүчин чадлыг хүлээн зөвшөөрөх улсын тоо улам өсөн нэмэгдэж байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Үүнээс үүдэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын хэрэглээ Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх практикт тогтмол хэлбэрээр нутагших эсэх нь ердөө цаг хугацааны асуудал болохыг дурдах нь зүйтэй.

⁴² Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010, 731 дэх тал.

⁴³ Мөн тэнд.

⁴⁴ Тухайлбал, Алжир Улсын Үндсэн хуульд “Оршил нь Үндсэн хуулийн салшгүй нэг хэсэг байна” гэж заасан нь “Оршил”-ыг Үндсэн хуулийн үндсэн зүйл, заалттай адилтган үзсэнийг илэрхийлж болохоор байна.

III. ДҮГНЭЛТ

“Үндсэн хууль маань “Мэдэгтүн, сахигтун” гэдэг уриагаар төгсөж буй. “Монголын ард түмэн” гэж эхэлдэг. Энэ хоёрын хооронд манай ард түмний туйлын хүслэн буй. Бид туйлын зориг эрмэлзэлтэй тусгаар улсын эзэд. Тэр эрмэлзлийг ... Үндсэн хуулиас, түүний оршлоос мэдэж, нийтээр хошууран дагах учиртай. Гэтэл түүнийгээ судалдаггүй, сурталчилдаггүй, зааж сургадаггүй, дуулианаар нь яриад байдаг байж болохгүй”⁴⁵ гэж нэгэнтээ Б.Чимид багш хэлсэн.

Платон, Карл Шмит, Ханс Кельзен зэрэг эрдэмтдийн онолын хувьд дэвшүүлсэн хуулийн, тэр дундаа Үндсэн хуулийн “Оршил”-ын үзэл санаа бодитоор хэрхэн биеллээ олсныг эрх зүй өндөр хөгжсөн улсуудын бодит жишээ гэрчилж байна. Цаашид ч энэ жишгийг хөгжиж байгаа бусад улсууд нутагшуулах эсэх нь цаг хугацааны асуудал болно.

Үндсэн хуулийн “Оршил” гэдэг өнөөдрийг хүртэл ойлгогдож ирсэн шиг хоосон тунхаг, бэлгэдлийн шинжтэй үгс төдийхөн биш, харин эсрэгээрээ Үндсэн хуулийн ердийн зүйл, заалтаас ч ялгаатай, өвөрмөц онцлог бүхий “хэм хэмжээ”, цаашилбал Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” мөн юм. Учир нь Үндсэн хуулийн “Оршил”-д Монгол Улс ямар улс байх, улс төр, нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн хувьд ямар улс байхыг тодорхойлсон төдийгүй Үндсэн хуулийн гол үзэл баримтлал, үнэт зүйлийг хураангуйлан хамгийн оновчтой багтаасан билээ.

Нэгэнт Монгол Улсын Үндсэн хууль нь өөрчилж болшгүй хатуу хууль биш боловч “Оршил” нь Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц”, Үндсэн хуулийн зүйл, заалттай адил байр суурь эзэлнэ гэж үзвэл Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа ямар ч тохиолдолд хөндөж болохгүй амин чухал хэсэг нь “Оршил” юм.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2-т “Оршил” гэж нэмэлт оруулах замаар “Оршил”-ыг өөрчилж үл болох заалт болох баталгааг хангах нь гагцхүү Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн хувьд ч бус, мөн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үнэт зүйлийг хамгаалах нэн чухал алхам болно.

⁴⁵ Б.Чимид, “Мэдэгтүн, сахигтун гэдэг чинь Үндсэн хуулийн туйлын хүслэн”, *Зууны мэдээ сонин*, 2001.01.11, №9 (895)

IV. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Б. Гадаад хэл дээрх

2. Constituteproject.org цахим хуудас дахь гадаад улсуудын Үндсэн хууль.

3. The U.S. Constitution: Preamble.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, шүүхийн шийдвэр

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай, Дугаар №02, 1994 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдөр.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар №1, 2019 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдөр.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн байх, Дугаар №12, 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдөр.
4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар №02, 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр.
5. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл (Улаанбаатар: Чимид сан, 2016, 2017).
6. Г.Совд нар, Үндсэн хуулийн тайлбар (Улаанбаатар: 2000).
7. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал (Улаанбаатар: Жиком пресс, 2020).
8. Ж.Амарсанаа нар, Үндсэн хуулийн эхийг баригч (Улаанбаатар: Чимид сан, 2019).
9. Ч.Өнөрбаяр, Орчин үеийн Үндсэн хуульт ёсыг тодорхойлох нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №4, 2018.

Б. Гадаад хэл дээрх

10. Aparajita Baruah, Preamble of the Constitution of India: An Insight and Comparison with other Constitutions (New Delhi: Deep & Deep Publications, 2007).
11. Biljana Belamaric, Attempting to Resolve and Ethnic Conflict: The Language of the 2001 Macedonian Constitution, Southeast European Politics, Volume IV, No. 1, May 2003.
12. BverfG. Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08.
13. Decision of the Constitutional Council of France, No. 44-71 (1971).
14. Liav Orgad, The Preamble in Constitutional Interpretation, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 4, October 2010.
15. Lourens M.D.Plessis, The Evolution of Constitutionalism and the Emergence of a Constitutional Jurisprudence in South Africa: An Evaluation of the South African Constitutional Court's Approach to Constitutional Interpretation, Saskatchewan Law Review Issue 62, 1999.
16. Plato, The Laws. Translated by Benjamin Jowet.
17. Richard Stith, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Extraordinary Power of Nepal's Supreme Court, American University International Law Review, Volume 11, Issue 1, 1996.
18. William Blackstone. Commentaries on the Laws of England (England: 1765, printed in 1979).
19. Wim Voermant et al., Constitutional Preambles: A Comparative Analysis (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017).



Очбадрахын ЭНХХҮСЛЭН

Хууль зүйн үндэсний
хүрээлэнгийн Эрдэм
шинжилгээний ажилтан

Хүрэлсүхийн ГЭРЭЛЧИМЭГ

“Хүний эрх дэвшилтэт
бодлогын хүрээлэн”
НҮТББ-ын хуулийн
мэргэжилтэн

(Гутгаар байр)

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ СУБЪЕКТИВ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ НЬ

Товчлол: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьдаг субъект юм. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн агуулгад хамаарах үнэт зүйл, зохицуулалт, агуулгыг хэрэгжиж буй эсэхийг нэг бүрчлэн хянана гэсэн үг юм. Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь ийнхүү хянахдаа хүний субъектив үндсэн эрхийг хэрэгжүүлэх, хамгаалах талаар хяналтын чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг эсэхийг судалсан болно. Ийнхүү судлахдаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын аль загварт хамаардгийг тодорхойлж, субъектив эрхийг хамгаалж буй эсэх, хамгаалах шаардлага буй эсэхийг танин мэдэж, гадаад улс орнуудын сайн жишгийг харьцуулан, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойллоо.

I. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН ХЯНАЛТЫН ХЭЛБЭР БА СУБЪЕКТИВ ҮНДСЭН ЭРХ

Хүний субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хамгаалах эсэх, хэрхэн хамгаалах нь тухайн Үндсэн хуулийн шүүхийн загвараас хамааралтай байдаг. Үндсэн хуулийн хяналтыг зохион байгуулалтын хувьд дараах загваруудад хуваадаг.

“Америкийн” буюу шүүхийн хяналтын загвар	1803 оны Марбургийн хэрэг, Жон Маршаллын номлолд үндэслэж бий болсон. Үндсэн хуулийн асуудлыг аль ч шатны ердийн шүүх (төвлөрсөн бус, нээлттэй хэлбэр) нийтлэг журмаар хэлэлцэн шийдвэрлэж болно гэсэн үндэслэл бүхий загвар юм. Энэ нь эрх зүйн акт хүчин төгөлдөр болсны дараах (posteriori) онцлог хяналт бөгөөд Дээд шүүх нь харьяаллын нэгдмэл байдлыг хангаж ажиллах ёстой гэж үздэг. Үндсэн хуулийн хяналтын нээлттэй тогтолцооны үед шүүхийн шийдвэр нь Дээд шүүхээс өөрийн харьяаллын асуудлаар тогтоосон эрх зүйн зарчим нь бусад бүх шүүхийн хувьд дагаж мөрдөх (stare decisis) зарчмаас бусад тохиолдолд зөвхөн маргалдагч талуудын хувьд л заавал биелэх шинжтэй байдаг. Харин аливаа хууль нь Үндсэн хуультай зөрчилтэй байгаа тухай гаргасан шийдвэр нь тунхгийн шинжтэй, буцаан хэрэглэх хүчин чадалтай байдаг байна.
---	--

Хамтын нөхөрлөл (Маврики)-ийн шинэ (Британи) загвар	Америкийн загвараас өөр юм. Энэ бол улс төрийн томилгоогүй, ердийн шүүгчдээс бүрдсэн Дээд шүүхийн харьяалал дахь төвлөрсөн хяналтын загвар бөгөөд урьдчилсан хяналт хэрэгжүүлж зөвлөмжийн шинжтэй үүрэг гүйцэтгэнэ. Гэхдээ батлагдсаны дараах хяналт (posteriori review) хийх боломжтой бөгөөд шийдвэр нь нийтээр дагаж мөрдөх (erga omnes) шинжтэй байдаг.
"Австрийн" буюу Үндсэн хуулийн эх газрын хяналтын загвар	Энэ нь Кельзенийн 1920 оны загвар дээр суурилсан бөгөөд Парламентын дээд эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадалтай хамтад нь авч үздэг загвар юм. Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай аливаа асуудлыг тусгай болзол шаардлагыг хангасан шүүгч бүхий Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл зарим тохиолдолд Дээд шүүх, түүний танхим тусгайлсан журмаар авч үзэх явдал бас байдаг байна. Энэ нь гол төлөв ерөнхий хяналт хийдэг ч заримдаа тодорхой хяналт хийх тохиолдол ч гардаг байна. Батлагдсаны дараах хяналт (posteriori review)-ын зэрэгцээ урьдчилсан хяналт (priori review)-ыг ч хийхийг бас үгүйсгэдэггүй. Институт нь онцгой эрхтэй болохын хувьд батлан гаргасан шийдвэр нь нийтээр дагаж мөрдөх (erga omnes) шинжтэй байдаг. Хэлэлцэх асуудлын ихэнхийг нь Үндсэн хуульд аливаа хууль нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэх асуудал эзэлдэг.
Холимог буюу Америкийн эх газрын загвар	Нээлттэй болон төвлөрсөн тогтолцооны аль алиных нь хэв шинжийг агуулсан загвар юм. Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл Дээд шүүх, түүний тусгайлсан танхим нь Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх эрхтэй эсэхээс үл хамааран, тухайн улсын бусад бүх ердийн шүүх нь Үндсэн хуультай зөрчилдсөн хуулийг хэрэглэхгүй байх эрхээр хангагдсан байдаг.
"Франц"-ын буюу эх газрын загвар	1958 оны Францын Үндсэн хуулийн зөвлөлийн зарчимд үндэслэсэн загвар юм. Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай асуудал нь Үндсэн хуулийн тусгай байгууллага болох Үндсэн хуулийн зөвлөл түүнчлэн Дээд шүүхийн тусгай танхимаар тусгайлсан журмын дагуу хянагддаг бөгөөд урьдчилан сэргийлэх, зөвлөх шинжтэй шийдвэр гаргадаг ¹ .

Дээрхээс "Америкийн" буюу шүүхийн хяналтын загвар нь хүний субъектив үндсэн эрхийг илүүтэй хамгаалдаг байна. Ийнхүү шийдвэрлэж буй нь тухайн шүүх хэм хэмжээний хяналтыг хэрэгжүүлж байгаатай холбогддог. Хэм хэмжээний хяналт нь аливаа эрх зүйн акт үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг шийдвэрлэдэг. Хэм хэмжээний хяналтыг дараах байдлаар ангилдаг байна.

Хийсвэр хяналт	Амьдралын тодорхой нэг зөрчил буюу маргаанаас ангид байдлаар эрх бүхий субъектуудийн хүсэлтээр хэрэгждэг хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр. Энэ нь байнга хэрэгждэг бөгөөд үндсэн хуулийн төрөлжсөн байгууллагад эрх бүхий субъектээс хүсэлт ирүүлснээр үүсдэг тул ямар нэг тодорхой хэрэг, маргаан эсхүл үндэслэлийг шаарддаггүй ² .
----------------	--

¹ Арне Мавич, Үндсэн хуулийн хяналт, 2014, 24-26 дахь тал.

² Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2007, 280 дахь тал.

Тодорхой хяналт	Ердийн болон дагнасан шүүхээс өөрийн харьяаллын хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад хэрэглэж буй хуулиа үндсэн хууль зөрчиж байна гэж үзвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн эрх зүйн тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэх үед хэрэгждэг. Энэ загвар нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд шүүхүүдээс хяналт тавьдаг тогтолцоотой оронд байдаг ³ .
Урьдчилсан хяналт	Эрх зүйн актыг хүчин төгөлдөр болохоос нь өмнө хянах хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр
Негатив хяналт	Тодорхой асуудлаар хууль гаргахаар Үндсэн хуульд заасан атал хууль тогтоогчоос тэрхүү үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрэгждэг хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр ⁴

Хэм хэмжээний тодорхой хяналтын хувьд хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг тул хүний субъектив эрхийг хангадаг байна.

II. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ СУБЪЕКТИВ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХ НЬ

Хууль зүйн хувьд хүний үндсэн эрхийг объектив эрх, субъектив эрх, позитив эрх, тэгш эрх гэж хуваадаг байна. “Хүний эрх” гэж юуны өмнө хүнд өөрт нь байдаг төрөлх шинж, мөн чанар гэсэн утгаар буюу субъектив (эзэнлэг) эрхийг хэлдэг. Үүнийг хүнд өөрт нь байна уу, үгүй юу гэж үзэж мэдэрч болно. Бас тухайн төр нийгмийн мөн чанар, улс төрийн дэглэмээс хамааран хууль, журмаар хүнд олгосон боломж буюу эдэлж, дагаж болох хэм хэмжээний цогц “эрх зүй” гэсэн утга бий. Үүнийг “объектив эрх, эрх чөлөө” гэж хэлж болно⁵.

Объектив эрх	Субъектив эрх
Объектив эрх гэдэг нь зохион байгуулалттай нийгмийг удирдан чиглүүлдэг хэм хэмжээний цуглуулга бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжилт нь зөвшөөрөгдсөн төрийн эрх мэдлийн албадлагын хүчээр баталгааждаг.	Субъектив эрх нь «хүн бүрд байдаг эрх, facultas agendi»; энэ нь «хүний өөр хүнтэй харьцах хувь хүний шүүхийн чадварыг» илэрхийлдэг. Өөрөөр авч үзвэл субъектив эрх гэдэг нь «шүүхийн журмаар хүнд олгогдсон, түүнд хамаарах үнэ цэнийг зөв захиран зарцуулах замаар баталгаажуулсан онцгой эрх» эсхүл «шүүхийн тодорхой дүгнэлтээр хуулиар хамгаалагдсан субьектийн тодорхой эрх ашгийг ашиглах, хамгаалах зорилго бүхий тодорхой зан төлөв, эсхүл ийм зан үйлийг бусдаас шаардах эрх» байна ⁶ .

³ Мөн тэнд,

⁴ ХЗДХЯ болон Дэлхийн банкны хамтарсан төсөл, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: оюутны гарын авлага, 2011, 11-12 дахь тал.

⁵ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017, 191 дэх тал.

⁶ Adrian vasilе cornescu, the law and the rights, conceptual review, Masaryk University, 2010, <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

Хүний субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хамгаалах ёстой нь Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүрэгтэй холбоотой. Аль ч улсын үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавьдаг байгууллага юм⁷.

Хүний субъектив үндсэн эрхээ хамгаалуулах нь иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл, үндсэн хуулийн шүүхэд хувь хүн хандах байдлаар илэрдэг.

Сонгодог утгаараа иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл нь үндсэн хуульд заасан индивидуаль буюу субъектив үндсэн эрх хэрэгжих баталгаа байх ёстой. Иргэн, хуулийн этгээд нь үндсэн эрхээ нийтийн эрх зүйн аливаа субъектийн шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр зөрчигдсөн гэж үзвэл үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй байдаг. Гэхдээ иргэн, хуулийн этгээд нь үндсэн хуулийн шүүхэд хандахын өмнө тухайн маргааныг хуульд заасан бусад бүх шат дамжлагаар шийдвэрлүүлэх арга хэмжээг урьдчилан авсан байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, эрхээ хамгаалуулахаар үндэсний эрх зүйн бүх механизмыг эхлээд гүйцээсэн байна. Зөвхөн үүний дараагаар л үндсэн хуулийн шүүхэд хандах боломжтой болдог. Учир нь өргөдөл нь үндсэн хуулийн шүүхийн практикт анхдагч бус үүсмэл (субсидиар) шинж чанартай юм. Үндсэн эрх нь иргэнд өөрт нь хамааралтай байдлаар зөрчигдсөн тохиолдолд л тухайн хүн үндсэн хуулийн шүүхэд ханддаг нийтлэг журам үйлчилдэг⁸.

Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийг хамгаалах асуудлаар хувь хүн Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах боломжийг зарим тогтолцоонд зөвшөөрсөн байна. Энэ тохиолдолд хувь хүний эрхийг зөрчсөн, төрийн эсрэг хувь хүний эрхийг хамгаалах (ялангуяа хууль тогтоогчийн эсрэг) явдал хамаарна. Тухайлбал, хувь иргэн хууль, захиргааны арга хэмжээ, эсхүл тусгайлан тогтоосон процессын үр дүнд гаргасан шийдвэрийн талаар Үндсэн хуулийн хяналт хийлгүүлэхээр хүсэлт гаргах боломжийг хуульчилдаг. Зөвхөн гомдол гаргагч гомдлоо татан авсан бол холбогдох процессыг хүчингүй болгож зогсоох журам үйлчилдэг. Хувь хүн Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг өргөжүүлэн тайлбарлахтай холбоотой байдаг. Зарим тогтолцоонд энэ нь хувь хүн Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах боломжийг хэт өргөжүүлж, тэр хэмжээгээр Үндсэн хуулийн шүүхийн үүргээ гүйцэтгэх чадварт аюул учруулж эхэлж байна. Иймд хууль тогтоогч нь Үндсэн хуулийн шүүх ач холбогдол багатай, үр дүн муутай процессыг эхлүүлэхгүй байх, зайлсхийх арга замыг хайж эхэлсэн бөгөөд тодорхой шалгуур тавих замаар хязгаарлахыг оролдож байгаа юм. Ингэхдээ тухайн гомдол гаргагч өөрөө төрийн байгууллага, албан тушаалтны тодорхой арга хэмжээний улмаас хохирсон байх нөхцөлийг тусгаж байна. Гомдлын тоо нэмэгдэх тусам үр нөлөө нь буурах хандлагатай. Гэхдээ дээрхээс үл хамааран иргэн Үндсэн хуулийн эрхээ хамгаалуулахаар хандах олон боломжийг нээх шаардлага байсаар байна⁹.

⁷ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021, 21 дэх тал.

⁸ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021, 119 дэх тал.

⁹ Арне Мавич, Үндсэн хуулийн хяналт, 2014, 61 дэх тал.

III. МОНГОЛ УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн хувьд "Австрийн" буюу Үндсэн хуулийн эх газрын хяналтын загварт хамаардаг бөгөөд хэм хэмжээний хяналтын хувьд хийсвэр хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Тодорхой хяналттай төсөөтэй хяналт манай улсад байх боловч стандарт утгаараа хууль зүйн үндэс хараахан бүрдээгүй гэж үзэж болно¹⁰.

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт болон Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргах маргаантай асуудлыг жагсаан бичсэн байдаг¹¹. Энэхүү Үндсэн хуулийн цэцийн объектэд субъектив үндсэн эрхийн маргааныг хамааруулаагүй байдаг. Тийм ч утгаараа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь хийсвэр хяналтыг хэрэгжүүлдэг ба объектив эрхийн маргааныг л хянан шийдвэрлэдэг байна.

Энэ тухай Монгол Улсын гавьяат хуульч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор Ц.Сарантуяа "Өмчлөх, хуульд заасан тохиолдолд эд, мөнгөний тусламж авах зэрэг аль нэг эрх нь нийтийн засгийн аливаа актаар зөрчигдлөө хэмээн үзээд иргэн хүн Үндсэн хуулийн цэцэд хандвал Цэц маргааныг шийдвэрлүүлэхээр бүрэн эрхийнхээ дагуу холбогдох байгууллага, тухайлбал ердийн шүүхэд шилжүүлж энэ тухай өргөдөл мэдээлэл гаргагчид мэдэгдэнэ. Монголд иргэн хүн Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тусгайлан заасан объектуудаар УИХ, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын, өөрөөр хэлбэл хүсэлт гаргагчийн нэгэн адил өөрийнх нь үндсэн эрх зөрчигдөөгүй байхаар хуульд туссан учир Үндсэн хуулийн цэц иргэн хүний индивидуаль үндсэн эрх бодит байдал дээр зөрчигдсөн тохиолдолд түүнийг шүүхийн журмаар Үндсэн хуулийг хэрэглэн сэргээх боломжгүй байдаг. Зөрчигдсөн эрхийг манайд ч гэсэн ердийн шүүх сэргээдэг, харин үндсэн эрх зөрчигдвөл түүнийг Үндсэн хуулийн цэц, Үндсэн хуулийн нэрийн өмнөөс сэргээх боломж хараахан бүрдээгүй байна. Монголд иргэн хүн Үндсэн хуулийн цэцэд өөрт нь шууд хамааралгүй асуудлаар, тухайлбал аль нэг эрх зүйн акт Үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсхүл хуульд заасан хэн нэг албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсэх асуудлаар хандах боломжтой. Ийнхүү иргэн хүн Үндсэн хуульд заасан цөөн тооны объектоор Цэцэд хандах эрхтэй бөгөөд үндсэн эрх энэхүү объектод ордоггүй. Иймд Үндсэн хуулийн "Хүний эрх"

¹⁰ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021, 113 дахь тал.

¹¹ 1. Хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;

2. Ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;

3. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;

4. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх.

бүлгийн хэрэгжилт бодит байдалд хамгаалалтгүй орхигджээ. Харин иргэн хүн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан объектоор Цэцэд өргөдөл, мэдээлэл ирүүлэхэд түүнд үндсэн эрхийн тухай асуудал агуулагдсан байхыг үгүйсгэхгүй. Гэхдээ аливаа шүүхийн зориулалт амьдралын тухайн нөхцөл байдалд эрхийг сэргээхэд Үндсэн хуулийн шүүхийн зориулалт үндсэн эрхийг сэргээхэд оршдог гэдэг нийтлэг зарчмаас Цэцийн эрх хэмжээ ихээхэн ялгагдаж буйг тэмдэглэе¹².” гэж өөрийн байр суурийг илэрхийлжээ.

Үндсэн хуулийг батлах явцад БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын 12 дахь удаагийн сонгуулийн 2 дугаар чуулганы 1991 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдрийн хурал дээр 9-р тойргийн депутат С.Зориг “Бид нар Үндсэн хуулиндаа хүний эрхийг баталгаажуулах талаар асар олон заалт оруулсан. Өмнө нь зөрчиж байсан, одоо ер нь зөрчихгүй тийшээгээ хандъя. Тэрийгээ нийгмийнхээ суурь болгоё гэж үзсэн. Гэхдээ энэ хүний эрхийг хамгаалах тэр арга хэрэгслүүдээ бараг өгөөгүй, зөвхөн шүүхэд гомдол гаргах, ганц механизмыг оруулж. Энгийг хангахад гурван механизмыг хийж болох юм аа, Үндсэн хуульд. Нэгдүгээрт, шүүхэд өөрийнхөө гомдлыг гаргах хоёрдугаарт Их цаазын цэцэд Үндсэн хуулийн эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзэж байгаа юм бол хувь хүн гомдлоо гаргах эрхтэй. Гуравдугаарт, шүүхийн бус нэг механизм болох Хүний эрхийн үндэсний комисс байгуулах гэж ийм гурван янзын механизмтай бид нар тэр Үндсэн хуулиндаа заасан Хүний эрхийг хамгаалах бололцоотой болно. Тэгээгүй тохиолдолд одоо шүүхдээ итгэх итгэл нь буурсан ийм үед тэр механизмүүдээ хийж өгөхгүй бол бид нар баталгааг нь гаргаж чадахгүй байх”¹³ гэж хэлж энэхүү санааг дэмжиж байсан.

Монгол Улсын төр, нийгмийн нэрт зүтгэлтэн, ардчилсан үндсэн хуулийн эхийг баригч, Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид энэ тухай “...Цэцийн тухай асуудлыг шүүх эрх мэдлийн хэсэгт тодорхойлж тэр үеийн парламентад өргөн мэдүүлсэн юм. Гэтэл учрыг үл ухан, хий болгоомжлон маргасаар тус хэсгээс хасаж өөр бие даасан буюу Тавдугаар бүлэгт “шилжүүлсэн” түүхтэй. Үүнээс болж “шүүх мөн, биш” гэх яриа гаргадаг, шалтгаладаг боловч дэлхийн жишгээр шүүх мөн гэх ойлголт нэгэнт давамгайлах болов...”¹⁴ гэж өөрийн бүтээлдээ бичсэн байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн. Энэ нь хяналтад харьяалагдах субъектийн үйл ажиллагаанд Үндсэн хуулийн заалт нэг бүрийг хэрэгжүүлэхийг шаардах, зөрчил гаргасан тохиолдолд арилгуулах чиг үүрэг гүйцэтгэх явдал юм¹⁵.

¹² Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт: эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldm.mn/buteel/pdf?id=775>.

¹³ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын Газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж: Боть 9, 2022, 696 дахь тал.

¹⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал 2017, 259 дэх тал.

¹⁵ Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2007, 287 дахь тал.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих үүргээ хүний субьектив үндсэн эрхийг хамгаалах түвшинд хэрэгжүүлэхгүй байгаа талаар дээр авч үзсэн ба энэ нь одоогийн байдлаар шүүхийн механизм субьектив хангаагүй тохиолдолд тухайн хүн субьектив үндсэн эрхээ хамгаалуулахаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж болохгүй байгаагаар илэрч байна. Тухайлбал, иргэн С-н өмгөөлөгч авах, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг Улсын дээд шүүх хангаагүй байж болзошгүй байдлыг¹⁶ хүний субьектив үндсэн эрхийн түвшинд Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэх ёстой юм.

IV. ГАДААД УЛС, ОРНУУДЫН ЖИШИГ

Үндсэн хуулийн шүүх нь хүний субьектив үндсэн эрхийг хамгаалах талаар хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, үндсэн хуульт ёс төлөвшсөн дараах улсууд Үндсэн хууль болон органик хуульдаа зохицуулжээ.

Америкийн Нэгдсэн Улсын Дээд шүүхийн хамгийн чухал эрх мэдэл нь Үндсэн хуулийн хяналт буюу Үндсэн хууль зөрчсөн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн актыг шүүхээр тогтоох чадвар юм. Энэ нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрт байдаггүй. Шүүх үүнийг Марбури э. Мэдисоны эсрэг (1803) хэргээр тогтоосон¹⁷.

Марбури э. Мэдисоны эсрэг хэргийн шүүхийн шийдвэрт анх удаа шүүхийн хяналтын зарчмыг гаргаж ирсэн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх Конгрессоос гаргасан хууль, акт болон Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд шүүх бие даасан байдлаар хяналт тавих суурийг тавьснаараа энэхүү кейсийн шүүхийн шийдвэрийн ач холбогдол оршдог билээ.

Өөрөөр хэлбэл, Конгрессоос гаргасан аливаа хууль, акт, дүрэм журам нь Үндсэн хуульд нийцээгүй бол түүнийг хүчингүй болгох,

¹⁶ “Анхан шатны шүүх шийтгэх тогтоолдоо улсын яллагчийн ялын саналыг хүлээж аваагүй, түүнийг хэрхэн үнэлж, дүгнэсэн талаар тогтоолд бичээгүй мөн Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийг буруу хэрэглэсэн, шүүгдэгч С-г гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцсон байж шүүгдэгчид ямар ч ял оногдуулалгүй өршөөн хэрэгсэхгүй болгосон тул анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, шүүхэд шилжүүлэх шатнаас дахин хэлэлцүүлэхээр буцааж өгөхийг хүсэв.

Шүүгдэгч талын зүгээс анхан шатны шүүх шүүгдэгч С-н өмгөөлөгчөөр өмгөөлүүлэх эрхийг нь анхан шатны шүүх хуралдаан болон мөрдөн байцаалтын шатанд хангаж өгөөгүй, анхан шатны шүүх миний мэтгэлцсэн үндэслэлүүдийг шийтгэх тогтоолдоо тусгаагүй, ийнхүү тусгаагүй үндэслэлээ хууль зүйн үндэслэлтэй тайлбарлаж шийтгэх тогтоолдоо тусгаагүй нь эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан шаардлагыг хангаагүй, эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг гэж заагаагүй үйлдлийг шинээр гэмт хэргт тооцож хүнийг гэм буруутайд тооцсон, Эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэсэн, хэрэглэх ёсгүй хуулийг хэрэглэсэн. Анхан шатны шүүх хэргийг тал бүрээс нь бодитой дүгнэлтгүйгээр хэт нэг талыг барьж шийдвэрээ гаргасан гэж мэтгэлцэв.

Давж заалдах шатны шүүх С-д холбогдох эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгож, түүнийг цагаатгаж, хохирогч А-ын гаргасан давж заалдах шатны гомдлыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэв.

Хохирогч талаас давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрийг хэрэгсэхгүй болгуулахаар хяналтын журмаар гомдол гаргасан бөгөөд Улсын дээд шүүхээс анхан шатны шийтгэх тогтоолыг хэвээр үлдээж, давж заалдах шатны магадлалыг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэв.”

¹⁷ United States courts, About the Supreme Court, <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/education-al-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about>.

Гүйцэтгэх засаглал, Ерөнхийлөгчийн эдлэх эрхийн хязгаарлалтыг тогтоож өгснөөрөө Мэдисоний эсрэг Марбуригийн хэргийн шүүхийн шийдвэр АНУ-ын Дээд шүүхийн хамгийн алдартай, хамгийн сонгодог тайлбартай шүүхийн шийдвэрт тооцогддог¹⁸.

Оросын Холбооны Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагаа бусад улсынхаас илүү онцлогтойд тооцогдож шүүмжлэлд ихээхэн өртдөг ч Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийнх нь 97 дугаар зүйлд зааснаар:

1. Үндсэн хуульд заасан эрх, эрх чөлөө нь хуулиар хөндөгдсөн байвал;

2. шүүх эсхүл хууль хэрэглэдэг өөр байгууллага тухайн хуулийг хэрэглэж хэрэг шийдвэрлэсэн бол ОХУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд өргөдөл гаргах боломжтой байна.

Дээрх заалт, үндсэн эрхийн зөрчил нь өргөдөл гаргагчид хамааралтай байх ёстой, өргөдөл гаргагч уг эрхээ хамгаалуулах арга хэмжээг урьдчилж авсан байх шаардлагатай гэсэн санааг мөн л илэрхийлдэг. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай Холбооны хуулийн өвөрмөц нэг шинж нь, үндсэн эрхийг зөвхөн хуулийн халдлагаас хамгаалдагт оршино. Нийтийн эрх зүйн бусад акт (шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэхүй)-аас үндсэн эрхийг хэрхэн хамгаалах талаарх зохицуулалт энэ хуульд бүрхэг байна¹⁹.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн 76 дугаар зүйлд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүргийг зохицуулсан байдаг. 76 дугаар зүйлийн 4а дугаар хэсэгт хүний субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хамгаалах талаар тусгажээ. Захиргааны байгууллагаас 20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, 33, 38, 101, 103 болон 104 дүгээр зүйлд заасан²⁰ үндсэн эрхийг нь зөрчсөн гэж үзсэн этгээдээс гаргасан үндсэн хуулийн гомдол хамаарна.²¹

ХБНГУ-д Үндсэн хууль нь иргэдийн өдөр тутмын амьдралын хэсэг буюу бодитойгоор хэрэгждэг амьд эрх зүй юм. Учир нь Үндсэн хуулийг эрх зүйн онол болон хэрэглээ талаас нь тайлбарлаж, тодорхой хэрэг маргаанд хэрэглэдгээрээ Үндсэн хуулийн шүүх онцлогтой²². Мөн түүнчлэн ХБНГУ-д хүний үндсэн эрхийн хязгаарлалтын талаар Үндсэн хуулийн шүүх ихээхэн нарийвчлан хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байна.

¹⁸ Д.Ганчимэг, Америкийг өөрчилсөн түүхэн хэргүүд, 2021, 17 дахь тал.

¹⁹ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021, 120 дахь тал.

²⁰ - Улсын бүх эрх мэдэл ард түмнээс эх үндэстэй байхтай холбоотой зохицуулалт /20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг/

- Үндсэн эрхийг тэгш эдлүүлэх болон нийтийн үйлчилгээг үзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалт /33 дугаар зүйл/

- Сонгох, сонгогдох үндсэн эрхийн зохицуулалт /38 дугаар зүйл/

- Хуулиас гадуур шүүх байгуулахыг хориглохтой холбоотой зохицуулалт /101 дүгээр зүйл/

- Шударгаар шүүлгэх эрх болон эрүүгийн эрх зүйн шударга ёсны зохицуулалт /103 дугаар зүйл/

- Халдашгүй байх үндсэн эрхийн зохицуулалт /104 дүгээр зүйл/

²¹ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль, 2020.

²² Т.Алтангэрэл, Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний нийлэл, https://legaldata.mn/buteel/pdf?fbclid=IwAR2qdimLTBOVA116ipMZPiDjm4_OkR2OWccXNo9l04qtGcF2VkJkOjF0K7w&id=1411.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар бүлгийн 116 дугаар зүйлд зааснаар Үндсэн хуулийн шүүх дараах асуудлуудыг хянан шийдвэрлэдэг байна²³.

- Шүүхээс хүсэлт гаргасны дагуу хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай;
- Албан тушаалтныг татан буулгах тухай;
- Улс төрийн намыг татан буулгах тухай;
- Төрийн байгууллага хоорондын, төрийн байгууллага болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хоорондын эрх зүйн маргаан;
- **Хуульд заасны дагуу иргэдийн Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн тухай маргаан.**

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн уг зохицуулалтыг органик хууль болох Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулиар²⁴ дэлгэрүүлэн зохицуулжээ. Тус хуулийн 68 дугаар зүйлд “Төрийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлсэн буюу хэрэгжүүлээгүйн улмаас Үндсэн хуулиар баталгаажсан үндсэн эрх нь зөрчигдсөн аливаа этгээд шүүхээр шийдвэрлэснээс бусад тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд хянан шийдвэрлүүлэхээр гомдол гаргаж болно. Гагцхүү бусад хуулиар шийдвэрлэх журам байгаа тохиолдолд бүх шатны журмаар шийдвэрлүүлсний дараа гомдол гаргах боломжтой. /Шүүхээр шийдвэрлэснээс бусад тохиолдолд гэдэгт Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн хуулийг шүүх хэрэглэсний улмаас үндсэн эрх зөрчсөн тохиолдлыг хамааруулахгүй./” гэж зохицуулсан байна. Түүнчлэн 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэх гомдлыг хүлээн авахаас татгалзсан тохиолдолд хүсэлт гаргагч Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн тухай гомдлыг Үндсэн хуулийн шүүхэд гаргаж болно. Мөн үүнээс гадна үндсэн эрх зөрчигдсөн талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах хугацаа²⁵, урьдчилсан хяналт²⁶ зэргийг хамааруулан авч үзсэн байна.

²³ 대한민국헌법 (헌법 제 10 호, Oct. 29, 1987), https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=KOR.

²⁴ 헌법재판소법 ([시행 2022. 2. 3.] [법률 제18836호, 2022. 2. 3., 일부개정]), https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9%ED%97%8C%EB%B2%95%EC%9F%AC%ED%8C%90%EC%86%8C%EB%B2%95%fbclid=IwAR3jVWwhw36mP4ZdC-0Hy3kzinbxWJ8HJXur1WLSGsjAQ2o-DE_t3A3AOPQ

²⁵ 1. Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчсөн талаарх үндэслэлийг мэдсэнээс хойш 90 хоногийн дотор, үндэслэл бий болсон өдрөөс хойш 1 жилийн дотор гомдол гаргах эрхтэй. Гагцхүү, өөр хууль болон журмаар шийдвэрлэгдсэн үндсэн эрхийн зөрчлийн талаарх гомдлыг тухайн шийдвэр гарсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор гаргана.

2. 68 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гомдлыг гомдол хүлээн авахаас татгалзсан тухай шийдвэрийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор гаргана.

²⁶ Дараах шаардлагын аль нэгийг хангаагүй тохиолдолд шүүх бүрэлдэхүүн Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн эсэх маргааныг хэрэгсэхгүй болгоно:

1. Бусад хууль болон журмаар хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дуусгаагүй мөн шүүхийн шийдвэрийн эсрэг Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол гаргасан тохиолдолд

2. 69 дүгээр зүйлд заасан хугацаа дууссаны дараа гомдол гаргасан тохиолдолд

3. 25 дугаар зүйлд заасны дагуу Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн талаарх гомдлыг өмгөөлөгчгүйгээр шийдвэрлүүлэхийг хүссэн тохиолдолд

4. Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн эрх зөрчигдсөн тухай гомдол нь хууль бус бөгөөд тухайн хууль бус байдлыг арилгах боломжгүй тохиолдолд

V. ШИЙДВЭРЛЭХ АРГА ЗАМЫГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ

Өмнөх хэсэгт авч үзсэнээр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц буюу Үндсэн хуулийн шүүх нь хүний субьектив үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэдэггүй талаар авч үзсэн. Энэ талаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хүлээн зөвшөөрөгдсөн судлаач, хуульч нар хүний үндсэн субьектив эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хамгаалах нь зүйтэй гэсэн байр суурийг илэрхийлснээс гадна гадаадын улс, орнуудын Үндсэн хууль болон органик хуулиудад тус маргааныг Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэдэг байна.

Үндсэн хуулийн шүүх буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь хүний субьектив үндсэн эрхийг хамгаалах нь түүний Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих чиг үүргийн нэг хэсэг бөгөөд ямар нэг аргаар энэхүү чиг үүргээ хэрэгжүүлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын “Америкийн” загварын зарим заалт тусган хэм хэмжээний тодорхой хяналтыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Ингэж тухайн субьектив эрхийг хамгаалахдаа гадаад улс орнуудын сайн жишиг бүхий зохицуулалтуудыг тусгах нь зайлшгүй. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн шүүхэд субьектив эрхийг хамгаалуулахаар хандахдаа бусад бүх эрхийг хамгаалах байгууллагын механизмыг дамжсан байх, тэгш эрх, халдашгүй байх эрх, сонгох, сонгогдох эрх, засгийн эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байх зэрэг суурь эрхийг хамгаалуулахаар хандах, гомдол гаргах хугацаа, урьдчилсан хяналтыг заах зэргийг хуульчилж зохион байгуулах нь зүйтэй байна.

Хүний субьектив үндсэн эрхийг хамгаалах нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн номлолын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд хамаарна. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавьдаг болохынхоо хувьд субьектив эрхийг хамгаалах нь түүний томъёоллынхоо анхны хэлбэрийг²⁷ олж байгаа хэрэг юм.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2-т заасан нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болохгүй зохицуулалт Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйл хамаарахгүй байна. Тиймээс үндсэн бүтцийн номлолын үүднээс тухайн заалтад өөрчлөлт оруулж Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, бүтцийг сэргээх шаардлагатай байна.

²⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: Онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017, 104 дэх тал.

VI. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын "Австрийн" буюу Үндсэн хуулийн эх газрын хяналтын загварт хамаардаг бөгөөд хэм хэмжээний хийсвэр хяналтыг хэрэгжүүлдэг тул хүний субъектив үндсэн эрхийг хамгаалдаггүй, ердийн шүүхээр шийдвэрлүүлдэг байна. Сонгодог утгаараа субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах ёстой бөгөөд ийнхүү хянахад тухайн хүн өөрийн эрхээ хамгаалуулахаар бусад шат дамжлагыг бүгдийг нь дамжсан байх гэх мэтчилэн шаардлагууд тавигдсан байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүлээн зөвшөөрөгдсөн судлаачдын бүтээл, үндсэн хуулийг батлах үеийн үзэл баримтлал зэрэгт дурдагдсанаар Үндсэн хуулийн цэц нь хүний субъектив үндсэн эрхийг хамгаалах нь зүйтэй байна. Энэ нь мөн Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих чиг үүрэгтэй холбоотой бөгөөд үндсэн бүтцийн номлолын үүднээс субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн цэц хамгаалах ёстой байна.

Ийнхүү Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц субъектив үндсэн эрхийг хамгаалахдаа АНУ, ОХУ, ХБНГУ, БНСУ зэрэг улсад зохицуулсанчлан субъектив эрхийг хамгаалуулахаар хандахдаа бусад бүх эрхийг хамгаалах байгууллагын механизмыг дамжсан байх, тэгш эрх, халдашгүй байх эрх, сонгох, сонгогдох эрх, засгийн эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байх зэрэг суурь эрхийг хамгаалуулахаар хандах, гомдол гаргах хугацаа, урьдчилсан хяналтыг заах зэрэг зохицуулалтыг тусгах нь зүйтэй.

VII. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

A. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, 1992.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, 2010.

Б. Гадаад хэл дээрх

4. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль, 2020.
5. 대한민국헌법 (헌법 제 10 호, Oct. 29, 1987).
6. 헌법재판소법 ([시행 2022. 2. 3.] [법률 제18836호, 2022. 2. 3., 일부 개정]).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

A. Монгол хэл дээрх

1. Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2007.
2. ХЗДХЯ, Дэлхийн банкны хамтарсан “Хууль зүйн салбарын үйлчилгээг сайжруулах төсөл”, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: оюутны гарын авлага, 2011.
3. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл 2016, 2017.
4. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021.
5. Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын Газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж: Боть 9, 2022.
6. Д.Ганчимэг, Америкийг өөрчилсөн түүхэн хэргүүд, 2021.
7. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: Онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017.

Б. Гадаад хэл дээрх

1. Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт, 2014.

Цахим эх сурвалж

A. Монгол хэл дээрх

1. Ц.Сарантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт сэдэвт эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=775>.
2. Т.Алтангэрэл, Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага сэдэвт эрдэм шинжилгээний нийтлэл, https://legaldata.mn/buteel/pdf?fbclid=IwAR2qdimLTBOVAI16ipMZPiDjm4_O.

Б. Гадаад хэл дээрх

1. Adrian vasilе cornescu, the law and the rights, conceptual review, Masaryk University, 2010 <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn



Хишигнямын БУЯНБАТ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэм шинжилгээний ажилтан

(Тусгай байр)

**МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН СУУРЬ ҮЗЭЛ
БАРИМТЛАЛ НЬ ХҮНД ҮЕИЙГ ДАВАН ГАРАХ ГАРЦ БОЛОХ НЬ**

Товчлол: Дэлхий дахинаа АНУ, БНХАУ хоорондын “Худалдааны дайн”, удаан үргэлжилсэн цар тахал, Орос болон барууны орнуудын хооронд дахь зөрчлийн шууд үр дүн болсон Украин дахь “Цэргийн тусгай ажиллагаа”, түүнээс үүдсэн “Эрчим хүчний хямрал” үргэлжилсээр. Харин Монгол Улсад БНХАУ-ын “0 Ковид” бодлогоос үүдсэн зарим төрлийн хүнс, бараа материалын хомсдол, “Эрчим хүчний хямрал”-аас дам үүдэлтэй шатахууны үнийн өсөлт, цар тахлын үеийн буруу бодлогоос шалтгаалсан “цар тахлын эдийн засагт үзүүлсэн нөлөөлөл” арилаагүй байна. Энэ бүхэн бид өөрсдийн амьдран буй цаг үеийг “хямралын үеийн” хэмээн тодорхойлохоос аргагүйд хүргэж байна.

Бид ардчилсан улсад аж төрцгөөдгийн хувьд олон асуудлаар эсрэг тэсрэг үзэл бодол тээж түүнийхээ хэрээр нийгмийн бүхий л түвшинд маргаан, мэтгэлцээн өрнүүлдэг. Тэр дундаа өөрийн улсын эдийн засгийн талаар баримтлах бодлогыг либерал, эсхүл социал демократ байх нь зөв эсэх тухай үргэлж мэтгэлцэж байдаг. Энэхүү байнга өрнөх мэтгэлцээнээс болж бид улс орон хийгээд нийгэмд буй асуудал бүхнийг үүнтэй холбож үзэх хандлагатай болсонтой маргах хүн үгүй биз. Мэдээж үүнийг хэн ч болиулж чадахгүй ч энэ нь бидний буй өнөөгийн “хүнд” эсвэл “хямралын” хэмээн тодорхойлогдож буй цаг үед тийм ч үр дүнтэй биш билээ. Өнөөгийн нөхцөл байдалд бид гагцхүү хэрхэн даван гарах вэ гэдэгт л анхаарах нь чухал.

Тийм ч учир энэхүү илтгэлээр хүнд үеийг даван гарахад эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихээс илүүтэй ядуурлыг бууруулах нь зүйтэй бөгөөд энэ нь гарц болох тухай авч үзсэн юм. Ийнхүү авч үзэхдээ, энэ арга, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалд хэрхэн нийцэж буй, тус суурь үзэл баримтлал бидэнд энэ цаг үед хэрхэн өргөн хэмжээнд “чөлөөтэй байх” боломж олгож буй тухайд голлон өгүүлсэн болно. Юун түрүүнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалыг тодорхойлох нь зүйтэй.

I. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН СУУРЬ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ

Өнөөгийн хүнд үед “Бидний амьдран буй энэ дэлхий ертөнц бол байж болох хамгийн муу хувилбар нь юм” хэмээн үздэг пессимист философичид хийгээд яг эсрэгээр нь хамгийн сайн нь хэмээн үздэг оптимист философичид шиг эрс тэрс хандлагаар эдийн засаг, эрх зүйд хандах нь өрөөсгөл бөгөөд төдийлөн амжилт олж чадахгүй. Тийм ч учир хүнд үед эдийн засгийн талаар баримтлах төрийн бодлого хийгээд зохицуулалт уян хатан чанартай байх нь чухал хэмээн хөгжлийн асуудлаар тэргүүлдэг эдийн засагчид үзэх болжээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлал нь уян хатан чанартай тухай энэ хэсэгт өгүүлэх болно.

Ардчилсан хувьсгалын үр дүнг баталгаажуулж, улс орны хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлохын тулд шинэ Үндсэн хууль батлах нэн тэргүүний зорилт болов. Үүний учир БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчөөр ахлуулсан Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг удирдан зохион байгуулах комисс Үндсэн хуулийн төслийг 900 000 хүнийг хамруулан хэлэлцүүлж иргэдийн 200 000 гаруй саналыг хүлээн авч Улсын Бага Хурлаар 2 удаа хэлэлцүүлэн Ардын Их Хуралд өргөн барьсан байдаг. Тийнхүү БНМАУ-ын Ардын Их Хурал нийт 76 хоног хуралдаж, 1992 оны 1 дүгээр 13-ны өдрийн 11 цаг 35 минутад Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд эдийн засгийн асуудалтай холбоотой зохицуулалт харьцангуй бага хэдий ч энэ нь Үндсэн хууль эдийн засгийн амьдралд бага нөлөөтэй гэсэн үг биш юм. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт төдийлөн оновчтой бус, ялангуяа УИХ улсын төсвийн хуваарилалт болон байгалийн баялгийн ашиглалт, төрийн аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой шийдвэрт идэвхтэй оролцож байгаа үед институт хоорондын бодит харилцан хамаарал, шийдвэр гаргах үйл явц нь улс орны эдийн засгийн хөгжил, эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар нөлөө үзүүлж байгааг судлах нь онцгой ач холбогдолтой.¹

Их Цаазын төсөлд “Монгол Улсын эдийн засгийн түгээмэл харилцаанд үндэслэсэн, өөрийн орны уламжлал, онцлогийг харгалзсан эдийн засгийн бие даасан бодлого явуулна” гэж заасан бөгөөд энэ үзэл баримтлалын талаар Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэлд дараах байдлаар тайлбарласан байдаг. Үүнд: “Монгол орны эдийн засаг жам ёсоороо хөгжих Үндсэн нөхцөл нь түүний бие даасан байдал юм... хараат бус Үндэснийхээ бололцоонд тулгуурласан эдийн засгийн суурь салбаруудыг үүсгэн хөгжүүлэх, бусад улстай харилцан ашигтайгаар чөлөөтэй хамтран ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн эдийн засгийн бодлогын хууль зүйн үндсийг тогтооход энэ төслийн агуулга

¹ Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2019, 31 дэх тал.

чиглэж байгаа юм.”² Эндээс Үндсэн хууль дахь эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалын хамгийн чухал хэсэг нь бие даасан, хараат бусаар эдийн засгаа хөгжүүлэх тухай байгаа нь харагдаж байна.

Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэчилсэн төслийн тухай Монгол Улсын Ерөнхийлөгч П.Очирбатын 1991 оны 10 сарын 10-ны өдрийн илтгэлд: “Монгол Улсын эдийн засгийн тогтолцоо, түүний бүтцийг Үндсэн хуулиар нарийвчлан тогтоох шаардлагатай гэсэн санал нэлээд олон гарсныг харгалзаж олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байж өмчийн гурван хэлбэрийг зөвшөөрч өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаалах, эдийн засгийн хэвшлүүдийн хөгжлийн зорилго чиг хандлага нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах үйл явцад бүрнээ нийцэж байх зэрэг зарчмын асуудлуудыг шинээр нэмж оруулсан”³ хэмээжээ. Эндээс харвал бие даасан, хараат бусаар эдийн засгаа хөгжүүлэх үзэл баримтлал улсын эдийн засгийн тогтолцоо, өмчийн харилцаа, үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал зэрэгтэй уялдуулах, эдгээртэй хамааралтайгаар хэрэгжих тухай илүү нарийвчлан авч үзэх болсон нь харагдаж байна. Үүний үр дүн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйл юм.

Тавдугаар зүйл.

1. Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна.
2. Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална.
3. Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно.
4. Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна.
5. Мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна.

Дээрх зүйлээс хамгийн онцлох буюу энэхүү илтгэлд хамгийн чухал хэсэг нь 4 дэх хэсэг юм. Хэлэлцүүлгийн үеэр тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна”⁴ гэж томъёологдсон байсныг 1991.09.27 өдрийн хуралдааны үеэр Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “Хууль зүйн хувьд хүн амын нийгмийн гэхгүй бол, тийм учраас хүн амын

² МУИХ-ын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж: Нэгдүгээр боть, 2022, 446 дахь тал.

³ Мөн мэнд, 464 дэх тал.

⁴ МУИХ-ын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж: Арван нэгдүгээр боть, 2022, 86 дахь тал.

гэдгийг нийгмийн өмнө нэмэх саналтай байна”⁵ хэмээх саналыг гаргаж 1991.12.27-ны өдрийн хуралдаанаар “4.Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна”⁶ хэмээн томъёологдож олонхын санал авч улмаар батлагдсан байдаг. Ингэснээр хожим нийгмийн хөгжлийн асуудлыг туйлшран авч үзэхээс сэргийлж тус асуудлыг иргэдтэй зайлшгүй холбон авч үзэхээс аргагүй болгосон байна.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид Монголын нийгмийн байгууллын дөрвөн үндсэн үзэл баримтлал гэдэгт эдийн засгийн үзэл баримтлалыг багтаан дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд тэрээр тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэснийг ийнхүү тайлбарласан байдаг. Тайлбарт: “зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд орших бөгөөд түүний үндэс нь нийтийн ба хувийн өмч гэсэн хоёр төрөл бүхий олон хэлбэрийн өмч мөнийг зөвшөөрч бэхжүүлсэн юм. Ингэснээр **төр нь өмчлөгчийн эрхийг хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, аж ахуйн олон хэвшил хийгээд хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах тэрхүү тодорхой хүрээнд л эдийн засгийг зохицуулах үүрэг бүхий ардчилсан дэглэмтэй** байхын нэг гол үндэс бүрдсэн билээ.”⁷ гэсэн байдаг. Мөн тэрээр эдийн засгийн харилцааны үндсэн үзэл баримтлалыг тодорхойлохдоо “Үндсэн хууль энэхүү харилцааг нэгэн бүхэл тогтолцооны үүднээс бус харин улсынхаа тусгаар тогтнолын эдийн засгийн үндэс, дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлог, өмчийн харилцааны жам ёс, зах зээлийн эдийн засгийн үеийн **төрийн чиг үүрэг оролцооны үүднээс хандаж тодорхойлсон.** Монголын эдийн засгийн харилцааг зөв төлөвшүүлэхэд дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн гол хандлагыг баримжаална гэсэн гол санаа байна”⁸ хэмээсэн байдаг.

Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, С.Жанцан нарын *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбарт* “Дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага гэдэг бол хүн төрөлхтний түүхэн хөгжлийн явцаар шалгарч бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа юм. Ийм харилцааг бүрдүүлж хөгжүүлэхдээ Монгол Улсынхаа эдийн засгийн бүтэц, хүчин чадал, уламжлалт харилцаа, учирч байсан саад бэрхшээлээс эхлээд газар нутаг, цаг уурын өвөрмөц байдал, хүчин зүйл зэргийг бүх талаас нь харгалзан үзэж шийдвэрлэж байхыг өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцүүлэх гэдэг томъёоллоор хуульчилсан байна”⁹ гэж тайлбарлаад “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, аж ахуйн бүх хэвшлийн

⁵ Мөн тэнд, 88 дахь тал.

⁶ Мөн тэнд, 91 дэх тал.

⁷ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал, 2004, 99-100 дахь тал.

⁸ Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил, 2006, 67 дахь тал.

⁹ Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 41-42 дахь тал.

болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах асуудал бол ардчилсан төрийн Үндсэн хуулиар тодорхойлсон чиг үүрэг бөгөөд төр энэ үүргээ хэрэгжүүлэхийн тулд **зах зээлийн эдийн засгийн нийтлэг харилцаатай өөрийн орны эдийн засгийн хөгжлийн онцлогийг нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулах аргаар хэрэгжүүлнэ**. Иймд Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжлийн онцлогийг төрийн зохицуулалт бүхий зах зээлийн эдийн засаг ¹⁰ гэж тайлбарласан.

Дээрхээс харвал манай улсын эдийн засгийн харилцаа нь зах зээлийн эдийн засаг байх ч төр мөн зохицуулалт хийх боломжтой аж. Төрийн энэхүү зохицуулалтын талаар дэлгэрүүлэн авч үзье.

Үндсэн хуулийн тайлбарт: “Зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны төрийн зохицуулалт нь юуны өмнө улс орны эдийн засаг, хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах эрх зүйн орчныг төрөөс бүрдүүлж өгөхөөс эхлээд өмч хувьчлах, жижиг үйлдвэрийг дэмжин хөгжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжиж түүнд тааламжтай нөхцөлийг бүрдүүлэх, төрийн санхүү, зээл, албан боловсрол, эрүүл мэнд, тэтгэвэр тэтгэмжийн болон нийгмийн олон талт асуудлын эрх зүйн орчныг бүрдүүлж хяналт тавих, улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж хэрэгжүүлэх хүртэл олон талт арга хэмжээгээр хэрэгжих учиртай”¹¹ хэмээн тайлбарласан байна.

Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург тэргүүтэй судлаачдын “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” судалгаанд тус зохицуулалтыг үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс тайлбарласан байдаг. Үүнд: “Монгол Улс цөөн хүн амтай, дэлхийд тэргүүлэх том эдийн засагтай орнуудын дунд оршдог, хөрш орнуудын зах зээл, эрчим хүч, шатахууны хангамж, дамжин өнгөрөх тээврээс ихээхэн хамааралтай орны хувьд эдийн засгийн эмзэг байдал өндөр. Энэхүү эмзэг байдлыг бууруулах гол арга зам нь стратегийн суурь бараа бүтээгдэхүүнээр дотоодын хэрэгцээгээ тодорхой түвшинд хангах, олон улсын тавцанд өрсөлдөх чадвартай эдийн засгийн олон тулгуурт бүтцийг хөгжүүлэх явдал юм”¹² гэжээ.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид энэ тухайд “эдийн засагт хувийн хэвшлийн зонхилох байрыг хангах жишиг шаардлагыг харгалзахдаа төр л оролцсон цагт бүх юм буруу эргэдэг мэт туйлширсан хандлагад автаж болохгүй улс орны аюулгүй байдал, эрхэмсэг оршихуй гэж бий” гээд “Улс гүрнүүд эдийн засгаа нийгэмшлийн чиг баримжаатай хөгжүүлэх тухай тунхаглах болж. Монголчууд бид дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлагыг угтуулж бодоход гэмгүй бөгөөд тэр нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл харшилна. Яагаад гэвэл манай **Үндсэн хуульд зах зээлийн эдийн засаг төрийн зохицуулалттай байхыг тунхагласан бөгөөд уг оролцоог зорилго чиглэлээр нь хязгаарлаж**

¹⁰ Мөн тэнд, 44 дахь тал.

¹¹ Мөн тэнд, 45 дахь тал.

¹² Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2019, 31 дэх тал.

өгсөнд түүний үзэл баримтлалын ухаалаг тал оршиж байгаа юм. Тавдугаар зүйлийн 4-т Төрийн зохицуулалт нь үндэсний аюулгүй байдал, аж ахуйн хэвшлийн хөгжил, хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилтод нийцсэн байхыг заасан”¹³ хэмээн тайлбарлажээ.

Дээрхээс харвал хэдий зах зээлийн эдийн засагтай улс боловч төрийн зүгээс Үндсэн хуульд заасан хязгаар, хүрээний дотор зохицуулалт хийх боломжтой байна.

Үндсэн хуулийг хэлэлцэх үеийн хуралдааны тэмдэглэлүүдээс харвал Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийг боловсруулах, хэлэлцэх, батлах явцад чухал оролцоотой байсан нь харагддаг. Дээр дурдсанчлан эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалтын хязгаарыг тогтоосон тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг зөвхөн нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгоор зах зээлийг зохицуулах тодорхойгүй бөгөөд эрсдэлт шинжтэй байсныг “хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах” болгосноор тодорхой хэмжээнд социал шинжтэй ч нийгмийн хөгжлийг хэт туйлшран авч үзэх, өмнөх нийгмийн алдааг давтахаас амжилттай сэргийлж чадсан гэж үзэж байна.

Мөн “дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлагыг угтуулж бодоход гэмгүй бөгөөд тэр нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл харшилна” гэдэг нь уг зохицуулалт нь илүүтэй ирээдүйд чиглэсэн агуулгатай бөгөөд динамик шинжтэй болохыг харуулж байна. Судлаач Б.Буянхишиг тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг өөрийн хэд хэдэн илтгэлдээ эдийн засгийн амьдралын олон талт байдал, динамик шинж, шинжлэх ухааны хөгжилд нийцүүлэн уян хатан байх боломж олгож, нийгмийн өөрчлөлтөд шуурхай хариу үйлдэл үзүүлэх нөхцөл бүрдүүлдэг тухай бичсэн байдаг.¹⁴

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалыг энэхүү илтгэлийн хүрээнд дараах байдлаар тодорхойлж байна. Үүнд:

1. Хараат бус, бие даасан байдлаар өөрийн улсын эдийн засгийг хөгжүүлэх зорилготой бөгөөд ийнхүү хөгжүүлэхдээ аль нэг улсыг даган дуурайх бус, дэлхийн олон улсад түгээмэл болсон хөгжлийн чиг баримжааг хэрэгжүүлэх, ингэхдээ өөрийн улсын онцлогт нийцүүлсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байх ёстой.
2. Зах зээлийн эдийн засагтайн учир нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаалж, хязгаарлах шаардлагатай бол гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болох тухай зохицуулсан.
3. Төрийн зүгээс эдийн засагт зохицуулалт хийх боломжтой. Ийнхүү зохицуулахдаа 1. үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах 2. аж ахуйн бүх хэвшлийн хөгжлийг хангах, 3. хүн амын

¹³ Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил, 2006, 67-69 дэх тал.

¹⁴ Б.Буянхишиг, Эдийн засгийн эрх чөлөөг үндсэн хуулиар хангалттай хамгаалсан уу сэдэвт илтгэл, Хувийн эрх зүй дэх онол, арга зүйн асуудал, харьцуулсан судлал, 2017, “Монгол Улсын өмчийн тогтолцоо нь либерал ба социалист өмчийн концепцийн дундах шинэ загвар болох нь” илтгэл, Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс-XII, УБ 2021.

нийгмийн хөгжлийг хангах гэсэн зөвхөн энэ 3 зорилготой байх ёстой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлал нь үндсэн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн уян хатан, динамик шинжтэй, цаг үеийн нөхцөл байдлаас шалтгаалсан эдийн засгийн бодлого, арга хэмжээ, үйл ажиллагаа явуулахад тохиромжтой бөгөөд боломжтой байна.

II. АМЬДРАЛЫН ЧАНАРЫГ САЙЖРУУЛАХ НЬ ӨСӨЛТӨӨС ИЛҮҮ ЧУХАЛ

Эдийн засгийн өсөлт чухал уу гэвэл чухал. Харин хэзээд хамгийн чухал байх нь эргэлзээтэй. 1980-аад оноос АНУ, Англи хэмээх тэргүүлэх эдийн засаг бүхий улсуудын эдийн засгийн өсөлт удааширч эхэлснээр тус улсын засгийн газрууд үндэсний хийгээд социалист системийн эсрэг капиталист системийн бахархал болсон эдийн засгийн өсөлтөө эрчимжүүлэхээр эрс шийдэмгий алхмууд хийж байлаа. Юун түрүүнд тус хоёр улсын засгийн газар эдийн засгийн өсөлтийг авчрагч нийгмийн баян чинээлэг хэсгийн татварыг бууруулах арга хэмжээг авсан юм. Бизнес эрхлэгчдийн татварыг бууруулж, өндөр орлогод ногдуулах татварыг эрс багасгажээ. Жишээ нь, АНУ-д өндөр орлогод ногдуулах татварын хэмжээ 1951-1963 оны хооронд 90-ээс дээш хувьтай байсныг Рейган ерөнхийлөгчийн засгийн газар 70-30 хувь хүртэл бууруулав. Гэвч АНУ-д тус арга хэмжээг хэрэгжүүлж эхэлсэн жил л өсөлт гарч, дараа жилээс нь ахин буурч эхэлж байгааг доорх графикаас харж болохоор байна.

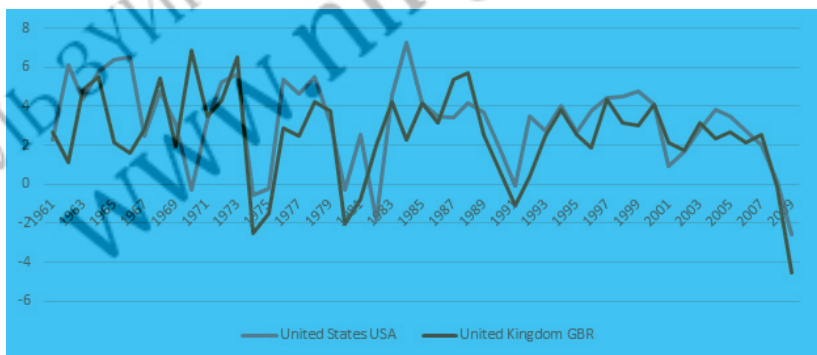


График 1. АНУ, ИБУИНВУ-уудын эдийн засгийн өсөлтийг ДНБ-ээр илэрхийлсэн тоон үзүүлэлт (1961-2009)¹⁵

¹⁵ World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=US&start=1961&view=chart>.

Англид ч мөн ижил арга хэмжээг Маргарет Тетчерийн засгийн газар хэрэгжүүлж мөн ижил үр дүнд хүрсэн нь графикаас харагдаж байна. Харин үр дагаварт нь тус улсуудад тэгш бус байдал гаарч өдгөө ч хязгаарлаж чадаагүй байна. Америкийн хүн амын хамгийн баян нэг хувьд ногдох үндэсний орлогын хэмжээ нь 50 жил буурч байсан ч Рэйганы үеэс зогсолтгүй өсөж эхэлж 2014 оны байдлаар 39 хувь болж өссөн.¹⁶ Рэйганомикс хэмээн нэрлэх болсон тус бодлогын үндсэн агуулга нь эдийн засгийн өсөлтөөс ашиг хүртэхийн тулд тэгш бус байдлыг бий болохыг хүлээн зөвшөөрч, нийгмийн баян чинээлэг давхаргыг улам илүү баяжих боломжтой болгон бий болсон “илүү” үр өгөөж нь бусад давхаргадаа хүрэх тухай юм. Өөрөөр хэлбэл, эхлээд баян чинээлэг давхарга нийгмийн баялгаас хүртэж илүү ихээр баяжвал яваандаа ядуус түүнээс нь хүртэнэ гэсэн үг.

Дээрх АНУ, Англид хэрэгжүүлсэн эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэх зорилгоор баян чинээлэг давхаргыг дэмжих арга хэмжээ нь өсөлтөд нөлөө багатай, төдийгүй ядуу давхаргад ч ач холбогдолгүй гэдэг нь ойлгомжтой байна. Ийнхүү нэгэнтээ өсөлт нь удааширсан эдийн засаг бүхий нөхцөл байдалд тэгш бус байдал гаарах нь байж болох хамгийн муу үр дүнд хүргэх эрсдэлтэй бөгөөд уг нөхцөл байдалд популист удирдагчид хэзээ ч үл биелэх төлөвлөгөөгөөр эдийн засгийг бүрэн сүйрүүлж ч мэднэ.

Эдийн засгийн өсөлтийг илэрхийлэх ДНБ-ийг нэмэгдүүлэх нь ажлын байр бий болгох, цалин нэмэгдүүлэх зэрэгт ач холбогдолтой хэрэгсэл төдий. Харин дундаж давхаргын болон ядуу, нэн ядуу иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх нь эдийн засгийн хөгжлийн гол зорилго юм.¹⁷ Нэг хүнд ногдох ДНБ-ний хэмжээгээр бага, ядуу гэгдэх улсуудад нярайн асаргаа, вакцинжуулалтад анхаарсны үр дүнд тав хүртэлх насны хүүхдийн эндэгдэл эрс буурсан жишээ олон бий.¹⁸

Дээрхээс бид хүнд үед зөвхөн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд л анхаарах нь тийм ч оновчтой шийдэл биш болохыг харлаа. Тийнхүү гагц өсөлтийг чухалчилснаар хүнд үеийг бүр ч илүү гүнзгийрүүлэх, үргэлжлэх хугацааг уртасгах эрсдэлтэй байна. Иймд өсөлтөд анхаарахаас илүүтэй дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах буюу дээшлүүлэх нь илүү үр дүнтэй шийдэл болох бөгөөд ядуурлыг бууруулахад шууд ач холбогдолтой хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5-р зүйлийн 4-дэх хэсэгт төрийн эдийн засагт зохицуулалт хийх нэг зорилго нь хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах байдаг. Уг зорилгод энэхүү ядуурлыг бууруулах, амьдралын чанарыг сайжруулах зохицуулалт хийх нь бүрэн нийцэх юм.

¹⁶ World Inequality Report 2022, <https://wid.world/country/usa/>.

¹⁷ Дуфло Эстер, Банержи Абхикит нар, Орчуулагч Б.Дөлгөөн, Хүнд үеийн эдийн засаг, 2021, 228 дахь тал.

¹⁸ World Bank data, Mortality Rate, under 5 (per 1000 Live Birth), accessed 2020, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>.

III. ЗАЙЛШГҮЙ ХИЙХ ТӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Дэлхий дахинаа төрд итгэх иргэдийн итгэл суларч, чадавх нь буурсаар байгаа ч зөвхөн төр л хийж чадах зүйлс бий. Байгалийн гамшиг, гэнэтийн дампуурал, ажилгүйдлийн үед зах зээл өөрөө өөрийгөө зохицуулж чадахгүй. Эдгээрт зах зээлийн шийдэл гэж үгүй. Төр буюу засгийн газар бусад институтын шийдвэрлэж чадахгүй энэ мэт асуудлуудыг шийдэхийн тулд оршин тогтнодог билээ.¹⁹ Тэрхүү асуудлуудын нэг нь тэгш бус байдал мөн. Тэгш бус байдлыг зах зээл зохицуулна гэж үгүй бөгөөд харин ч баян ядуугийн хоорондын ялгаа улам бүр ихэсгэхэд нөлөөлдөгтэй маргадаггүй. Тэгэхээр хүнд үед төр дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулж, тэгш бус байдлыг бууруулахад чиглэсэн зохицуулалт хийх үүргийг хүлээдэг байх нь. Үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн үү?

Өмнөх хэсэгт өгүүлсэнчлэн төрийн зүгээс эдийн засагт зохицуулалт хийх боломжтой. Ийнхүү зохицуулахдаа зөвхөн дараах 3 зорилготой байх ёстой. Энэ нь:

1. үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах,
2. аж ахуйн бүх хэвшлийн хөгжлийг хангах,
3. хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах;

Тэгш бус байдлыг бууруулах зохицуулалтыг хийх нь аж ахуйн бүх хэвшлийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцэх бөгөөд тэгш бус байдлыг бууруулах үндсэн зорилго нь хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангахад чиглэж байх тул хүнд үед дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулж, тэгш бус байдлыг бууруулахад чиглэсэн төрийн зохицуулалт хийх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалд нийцсэн байна.

Төрийн зүгээс юуг хийх ёстой вэ. Юун түрүүнд тэгш, хүртээмжтэй халамжийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх замаар дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах нь зүйтэй. Энэ нь хүнд үеийн нийгмийн давхарга дээрээс доош шилждэг зүй тогтолд тохирсон арга хэмжээ юм. Өөрөөр хэлбэл, иргэд баян чинээлэг давхаргаас дундаж давхарга руу, дундаж давхаргаас ядуу болон нэн ядуу давхарга руу шилжихэд тэдгээрийн амьдралын чанарыг дордуулахгүй байх нь хамгийн чухал.

Халамжид зарцуулах мөнгийг хаанаас олох вэ. Эдийн засаг хямарч буй хүнд цаг үед мөнгө олох ч бас хүнд байх нь ойлгомжтой. Татвар нэмэх явдлыг хэн ч таашаадаггүй ч хүнд үе ч бас таашаахаар цаг үе биш гэдгийг харгалзах ёстой. Тэгш бус байдал ноёрхсон өнөөгийн дэлхий дахинд улс орнууд баян чинээлэг давхаргад ноогдох татварын хэмжээг нэмэгдүүлэх, ийнхүү нэмэгдүүлэхдээ орлогын болон хөрөнгийн татварыг прогрессив татварын зарчмаар хурааж, үр дүнгүй, хүртээмжгүй халамжийн хөтөлбөрүүдийг шинэчлэх шаардлагатай.

¹⁹ Дуфло Эстер, Банержи Абхжит нар, Орчуулагч Б.Дөлгөөн, Хүнд үеийн эдийн засаг, 2021, 301 дэх тал.

IV. ХАЛАМЖИЙН ХӨТӨЛБӨР ХЭРЭГЖҮҮЛЭХИЙГ ЗӨВТГӨХ НЬ

Халамжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх нь зах зээлийн эдийн засаг бүхий манай улсад тохирохгүй тухай эрх зүйчид, эдийн засагчид шүүмжилцгээдэг. Гэвч бид өмнөх хэсэгт төрийн зүгээс ийм социал шинжтэй ч хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгоор энэ мэт зохицуулалт хийх нь Үндсэн хуульд харшлахгүй тухай авч үзсэн билээ.

Дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулж, тэгш бус байдлыг бууруулахад чиглэсэн халамжийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр хүнд үеийг даван гарах боломжтой. Гэтэл ядуу иргэдэд халамж олгох нь тэдгээр иргэдийг хөдөлмөрийн идэвхгүй болгож, ийнхүү ажиллаж хөдөлмөрлөх хүсэл эрмэлзэлгүй учир ядуу хэвээр байсаар л байдаг хэмээх үзэл бодол дэлхий дахинаа түгээмэл байдаг. Хөдөлмөр эрхэлдэг иргэд тэдний төлсөн татвараар хөдөлмөр эрхэлдэггүй, хөдөлмөр эрхлэх хүсэлгүй хэсэг бүлэг хүмүүсийг тэжээж буй гэж үзэж халамжийн хөтөлбөрт таатай ханддаггүй. Халамжийн хөтөлбөр нь ядуу иргэдийн хөдөлмөрлөх хүсэлгүй болгодог, үр ашиггүй, үрэлгэн зардал мөн үү.

Манай улс халамжид их мөнгө зарцуулдаг хэмээн иргэд болон улс төрчид шүүмжлэх нь олонтой. Энэ үнэн бөгөөд бодитой эсэхийг чухамдаа тооцоолж байж л хэлэх боломжтой. Цар тахал дэгдэхээс өмнөх буюу хүнд үеийн өмнө 2019 онд²⁰ Монгол Улс 667 300 000 000 төгрөг²¹ буюу 259 347 000 долларыг нийгмийн халамжид зарцуулжээ. Мөн онд манай улсын ДНБ 14 тэрбум доллар байжээ. Энэ нь манай улс нийт ДНБ-ийнхээ 1.85%-ийг халамжид зарцуулсан гэсэн үг. Харин бидний хамгийн ойрын үлгэр жишээ авах дуртай орнуудын нэг болох Японд уг үзүүлэлт 21.9%, Өмнөд Солонгост 11.1% байсан байна. Манай улстай ДНБ-ний хэмжээ ойролцоо, адил түвшний хөгжилтэй улсуудад ч энэ үзүүлэлт 14-15%-ийн дундажтай байна. Хэдий 1.85% гэдэг бага ч гэсэн хүн ам цөөн учир бас л их гэж харагдаж магадгүй. Тэгвэл нэг хүнд ногдох нийгмийн халамжийн хэмжээг тооцож үзвэл нэг монгол иргэнд ногдох нийгмийн халамжийн хэмжээ тус онд 80 доллар байжээ. Дээр дурдагдсан улсуудад уг үзүүлэлт 3400-аас 8200 доллароор хэмжигдэж байна. Манай улс бусад улсуудтай харьцуулахад халамжид 5-аас 10 дахин бага мөнгө зарцуулдаг ажээ. Их биш харин ч бага гэсэн үг.

Халамжийн хөтөлбөрт хамрагдах нь хүний хөдөлмөрлөх хүсэл эрмэлзлийг үгүй хийдэггүй. Ялангуяа мөнгөн шилжүүлгийн халамжийн хөтөлбөрийн тухайд ийм маргаан их дагуулдаг. Гэвч судалгаанууд үүнийг үгүйсгэж байна. 2019 онд Эдийн засгийн салбарт Нобелийн шагнал хүртсэн Abhijit Banerjee тэргүүтэй судлаачдын Мөнгөн шилжүүлгийн халамжийн долоон хөтөлбөрт хийсэн “Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs World-

²⁰ Дэлхийн банкны тоон мэдээллийг ашиглав.

²¹ 2019 оны долларын ханшийн дундаж болох 2573 төгрөгөөр бодов.

wide” гэх судалгааны үр дүнд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн аль алинд нь хөдөлмөрлөх хүсэл эрмэлзэлгүй болгосон нөлөө үзүүлэхгүй байна.²² Мөн иргэд мөнгөн шилжүүлгийн халамжийн мөнгийг архи, тамхинд зарцуулах нь нэмэгддэггүй нь David K. Evans болон Ророва нарын 2014 онд хийгдсэн судалгаагаар нотлогддог.²³ Иймд бид бүхэн халамжийн талаарх өрөөсгөл үзэл бодол, хандлагаас татгалзах нь зүйтэй.

Бүх халамжийн хөтөлбөр амжилттай хэрэгждэггүй. Дэлхий дахинд нийтлэг байдлаар халамжийн хөтөлбөр амжилттай хэрэгжихгүй байх шалтгаан нь тухайн халамжийн хөтөлбөрийн хязгаарлагдмал шинжтэй шууд холбоотой байна. Хүнсний тусламж үзүүлэх хөтөлбөр зөвхөн хүнсэнд л анхаарахаас биш хувцас, орон байр, эрүүл мэнд, боловсролд зориулагдахгүй. Мөн тодорхой шалгуур тавьсан халамжийн хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилт сайнгүй байдаг тухай судалгаанууд олон бий.²⁴ Халамжид хамрагдахын тулд тавигдсан шалгуурт хүрэхэд л анхаарах нь иргэдийн бусад үйл ажиллагааг хязгаарладаг байна. Манай улсад хэрэгждэг “хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөр нь гагцхүү хүүхэд буюу хүүхэдтэй хүмүүс л хамрагдах боломжтой. Ковид 19-ийн эсрэг вакцинд хамрагдсан иргэдэд нэг удаад мөнгөн урамшуулал олгосон явдал нь хүмүүсийг үзэл бодол, эрүүл мэндийн нөхцөл байдлаар нь гадуурхсан мэт үйл ажиллагаа болсон. Вакциныг эсэргүүцэж буй хүмүүс, вакцин тариулж болохгүй эрүүл мэндийн шалтгаантай хүмүүс, вакцин хүрэлцээгүй хүмүүс гээд тус урамшуулалд хамрагдаагүй хүмүүс олон үлдсэн.

Хамгийн үр дүнтэй халамжийн хөтөлбөр бол мөнгөн шилжүүлгийн хөтөлбөр юм. 2014 оны байдлаар хөгжиж буй 119 орон ямар нэг байдлаар нөхцөлт бус мөнгөн тусламжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж, 52 орон ядуу өрхөд чиглэсэн нөхцөлт шилжүүлгийн хөтөлбөр хэрэгжүүлээд байна.²⁵ Өмнөх хэсгүүдэд халамжийн хөтөлбөрийн талаарх нийтийн өрөөсгөл бодлуудад няцаалт хийж, амжилттай хэрэгждэггүй халамжийн хөтөлбөрүүдийн нийтлэг алдааг тодорхойлсон. Мөнгөн шилжүүлгийн хөтөлбөр нь хамгийн үр дүнтэй тухай энэ хэсэгт товчхон өгүүлэе. Юун түрүүнд хүн өөрт хэрэгцээтэй зүйлд зарцуулах боломжтой. Хэрэглээний хязгаарлалт үгүй. Хоол хүнс, хувцас, орон байр, эрүүл мэнд, боловсрол гээд өөрт яг одоо юу хэрэгцээтэй байна түүндээ зарцуулах боломжийг олгодог нь энэ

²² Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Gabriel Kreindler, Benjamin A. Olken, Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide, 2017, 155-84 дахь тал, https://scholar.harvard.edu/files/remahanna/files/151016_labor_supply_paper_draft_final.pdf?fbclid=IwAR1Y-E5uHdmuR89zflBxVyhSb7dUY9ONbdNu_Vnv8xpCpW1crY_sk-ufwEMw.

²³ David K. Evans and Popova, “Cash Transfers and Temptation Goods”, 2014, 189-221 дахь тал, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18802>.

²⁴ Дуфло Эстер, Банержи Абхижит нар, Орчуулагч Б.Дөлгөөн, Хүнд үеийн эдийн засаг, 2021, 336 дэх тал.

²⁵ Ugo Gentilini, Madalena Honorati, and Ruslan Yemtsov, The state of social safety nets, 2015, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/415491467994645020/the-state-of-social-safety-nets-2015>.

халамжийн хөтөлбөр амжилттай хэрэгжих шалтгаан болдог аж.²⁶

Мөнгөн шилжүүлгийн халамжийн улмаас инфляц нэмэгдэх тухай айдас нийтэд түгээмэл бий. Гэвч инфляцад нөлөөлөх хэмжээний мөнгийг хэзээ ч, хаана ч халамжаар олгодоггүй билээ. Тийм боломж ч үгүй. Барааны үнийн хөөрөгдөл бий болж мэдэх ч түүнд хяналт тавих хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах төрийн механизм бийг санах хэрэгтэй. Халамжийн туйлын зорилго бол хамрагдаж буй иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах явдал гэдгийг мартаж болохгүй.

V. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлал нь хараат бус, бие даасан байдлаар өөрийн улсын эдийн засгийг хөгжүүлэх нэн тэргүүний зорилготой, дэлхийн түгээмэл жишигт тохирсон, улсын онцлогт нийцүүлсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байх бөгөөд өмчийн бүх хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах явдал юм. Мөн төрийн зүгээс эдийн засагт зохицуулалт хийх боломжтой ч үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, аж ахуйн бүх хэвшлийн хөгжлийг хангах, хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод заавал нийцсэн байх ёстой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалын энэхүү уян хатан, динамик шинж нь хүнд үеийг даван гарахад чиглэсэн эдийн засгийн бодлого, арга хэмжээ, үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлж, агуулгын хувьд дэмжсэн байна.

Хүнд үеийг даван гарахад эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд анхаарахаас илүүтэй хүнд үеийн нийгмийн давхарга дээрээс доош шилждэг зүй тогтолд тохирсон, тэгш, хүртээмжтэй халамжийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх замаар дундаж болон ядуу, нэн ядуу давхаргын иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах буюу дээшлүүлэх нь илүү үр дүнтэй шийдэл мөн гэдэг нь харагдаж байна.

Халамжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, дэмжих явдал нь социал шинжтэй ч хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгоор энэ мэт зохицуулалт хийх нь Үндсэн хуульд харшлахгүй байх бөгөөд харин ч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн суурь үзэл баримтлалаар дэмжигдэж байна.

Харин бид нийгмийн халамжийн талаарх өрөөсгөл үзэл бодлоосоо ангижран, түүний үр дүнг бодитойгоор үнэлж, зөв тогтолцоонд оруулах нь чухал.

²⁶ Abhijit V. Banerjee, Dean Karlan, Hannah Trachtman, Christopher Udry, Does Poverty Change Labor Supply? Evidence from Multiple Income Effects and 115,579 Bags, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600382.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Б.Буянхишиг, Эдийн засгийн эрх чөлөөг Үндсэн хуулиар хангалттай хамгаалсан уу сэдэвт илтгэл, Хувийн эрх зүй дэх онол, арга зүйн асуудал, харьцуулсан судлал, 2017.
2. Б.Буянхишиг, Монгол Улсын өмчийн тогтолцоо нь либерал ба социалист өмчийн концепцийн дундах шинэ загвар болох нь илтгэл, Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс-XII, 2021.
3. Дуфло Эстер, Банержи Абхижит нар, Орчуулагч Б.Дөлгөөн, Хүнд үеийн эдийн засаг, 2021.
4. МУИХ-ын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж: Нэгдүгээр боть, 2022.
5. МУИХ-ын Тамгын газар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж. Арван нэгдүгээр боть, 2022.
6. Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000.
7. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал: нэгдүгээр дэвтэр, 2004.
8. Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил, 2006.
9. Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2019.

Цахим эх сурвалж

Б. Гадаад хэл дээрх

1. World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=US&start=1961&view=chart>.
2. World Inequality Report 2022, <https://wid.world/country/usa/>.
3. World Bank data, Mortality Rate, under 5 (per 1000 Live Birth), accessed 2020, <https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>.
4. Abhijit Banerjee, Rema Hanna, Gabriel Kreindler, Benjamin A. Olken, Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide, 2017, https://scholar.harvard.edu/files/remahanna/files/151016_labor_supply_paper_draft_final.pdf?fbclid=IwAR1YE5uHdmuR89zfIBxVyhSb7dUY9ONbdNu_

Vnv8xpCpW1crY_sk-ufwEMw.

5. David K. Evans and Popova, Cash Transfers and Temptation Goods, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18802>.
6. Ugo Gentilini, Madalena Honorati, and Ruslan Yemtsov, The state of social safety nets, 2015, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/415491467994645020/the-state-of-social-safety-nets-2015>.
7. Abhijit V. Banerjee, Dean Karlan, Hannah Trachtman, Christopher Udry, Does Poverty Change Labor Supply? Evidence from Multiple Income Effects and 115,579 Bags, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600382.



Амарбаярын БОДЬБИЛЭГ

УДШ-ийн шүүхийн практик судлалын
хэлтэс, шүүгчийн судлаач туслах,
ахлах мэргэжилтэн

(Тусгай байр)

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮНДСЭН БҮТЦИЙН ОНОЛЫН ЧИГ ҮҮРЭГ

Товчлол: 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгагдсан Үндсэн хуулийн 39.1 дүгээр зүйл (УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсрахад хязгаарлалт тогтоосон) нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, суурь үзэл санаа болон холбогдох Үндсэн хуулийн зохицуулалтуудыг зөрчсөн байна гэх агуулгатай гомдлыг иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд гаргажээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны №2 тогтоолоор Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хянах бүрэн эрхтэй гэж үзэж, тус 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг тодруулбал Засгийн газар танхимын зарчмаар үйл ажиллагаа явуулах суурь үзэл баримтлал, Парламентын тогтолцоо, Ерөнхий сайдын эрх хэмжээ болон Хяналт тэнцлийн зарчмуудыг тус тус зөрчсөн байна гэж шийдвэрлэжээ.

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хянах бүрэн эрхээ зөвтгөхдөө “үндсэн бүтцийн онол” буюу basic structure doctrine (Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөж үл болох Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц гэж байдаг)-г эш татаж, тус онолыг “орчин үеийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн... хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг чиг хандлага болно” гэж үзжээ. Гадаад улсын аливаа онол, үзэл баримтлалаас санаа авах, түүнийг хэрэглэхэд тухайн онол нь нийтлэг чиг хандлага байх ер хангалтгүй бөгөөд тухайн онолын гүйцэтгэх чиг үүрэг буюу шийдвэрлэхийг зорьж буй асуудлыг өөрийн улсын асуудалтай харьцуулан авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай юм (functional method).

Иймд, энэхүү өгүүлэлээр “Үндсэн бүтцийн онол”-ын суурь дэвсгэр болсон Энэтхэг Улсын тэргүүлэх шүүхийн жишгүүдийг авч үзэж, “Үндсэн бүтцийн онол”-ын чиг үүргийг тодорхой болгоно. Улмаар, Энэтхэг Улсын

“Үндсэн бүтцийн онол”-ын чиг үүрэг нь манай улсын “Үндсэн бүтцийн онол”-ын чиг үүргээс ялгаатай болохыг гаргаж тавихыг зорилоо. Цаашид “үндсэн бүтцийн онол”-ыг хэрэглэхгүй байх, хэрэглэх шаардлагатай бол тус онолын чиг үүргийг анхаарч үзэх шаардлагатай хэмээх санаа дэвшүүлэх нь энэхүү өгүүллийн эцсийн зорилго болно.

I. ОРШИЛ

Үндсэн хууль гэдэг аливаа улс орны нийгмийн зохион байгуулалт болон эмх журмын хамгийн суурь үндсийг тавьж өгдөг гэдэг утгаараа аль болох тогтвортой хэрэгжих зайлшгүй шаардлагатай¹. Нөгөөтэйгөөр, улс орны нийгэм эдийн засгийн болон улс төрийн нөхцөл байдал, хэрэгцээ шаардлага нь цаг хугацааны эрхээр хувьсан өөрчлөгдөж байдаг тул Үндсэн хууль ч мөн энэ хүрээнд өөрчлөн шинэчлэгдэх шаардлагатай болдог². Уг хоёр хэрэгцээ шаардлагын тэнцвэрийг олох явдал нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон түүний Үндсэн хуулийн нийцлийн асуудалд хамаардаг.

Манай Улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болохоос өмнөх үе шатанд (*ex ante*) тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Үндсэн хуультай хэрхэн уялдан зохицож, нийцэх тухай асуудал нь “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль”-ийн хүрээнд тодорхой зохицуулагдсан байдаг. Тухайлбал, тус хуулийн 5.2.1 дүгээр зүйл нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байх” ерөнхий зарчмыг тусгаж өгсөн байна. Мөн, 5.2.2 дугаар зүйл нь Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл заалтуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон байх бөгөөд 5.4.3 дугаар зүйл нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүний эрх болон эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчмыг хөндөж болохгүй талаар тусгажээ. Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн тэргүүлэх эрдэмтэд, судлаачдын зүгээс ч мөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн

¹ Дэлгэрэнгүйг Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Oxford University Press, 2017, 12 дахь талаас үзнэ үү. Үндсэн хууль тогтвортой хэрэгжих шаардлагатай дараах 4-н үндэслэлийг дурдаж болно. Нэг, Үндсэн хуулийн харилцаанд оролцогч өөрийн үйлдлийн үр дагаврыг урьдчилан тооцоолох, төлөвлөх боломжтой байх ёстой. Хоёр, хэт уян хатан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн улмаас олонх өөрсдийн дур зоргоор Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хөндөх, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах эрсдэлтэй. Гурав, амархан өөрчлөгддөг уян хатан Үндсэн хууль нь өөрийн дээд эрэмбийн хүчин чадлаа алдах эрсдэлтэй. Дөрөв, уян хатан Үндсэн хууль нь улс төрийн тогтворгүй байдалтай эмпирик түвшинд холбоотой байдаг.

² Дэлгэрэнгүйг Yaniv Roznai, *supra* note 1, 11 дэх талаас үзнэ үү. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвтгөх дараах 4н үндэслэлийг дурдаж болно. Нэг, Үндсэн хууль нь дараагийн үе, хойчийн улс төрийн, эдийн засгийн болон нийгмийн шинэчлэл, үнэт зүйлсийн өөрчлөлтөд дасан зохицох чадвартай байх ёстой. Хоёр, Үндсэн хуулийг бурхан биш хүн бичсэн учир түүнд алдаа дутагдал байх нь гарцаагүй бөгөөд тэрхүү алдаа дутагдлыг засах боломжтой байх ёстой. Гурав, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хүч хэрэглэн засаглалын хэлбэрийг өөрчлөх явдлаас сэргийлэх буюу ард иргэд засаглалын хэлбэрээ тайван замаар өөрчлөх боломжийг олгодог. Дөрөв, уян хатан Үндсэн хууль нь он удаан хугацаанд оршиг тогтнох, цаг үеийн өөрчлөлтийг даван туулах боломжтой.

агуулгад баримтлах ерөнхий үзэл санаа, зарчмуудыг дэвшүүлсэн байдаг³. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн эхийг баригч, Гавьяат хуульч Б.Чимид багш Үндсэн хуулийг “дээд эрэмбийн хүчин чадалтай тогтвортой, нийтээр баримтлах цогц шинжтэй” бөгөөд “түүний нэг хэсэг эвдэрвэл нөгөө нь хөндөгдөх шүтэн барилдлагатай байдаг”⁴ гэж тодорхойлсны үндсэн дээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт дур зоргын шинжтэй байж болохгүй, явцуу ашиг сонирхолд үйлчилж болохгүй, хууль зүйн үзэл баримтлал тогтолцоо томъёоллыг мэргэжлийн бус олонхоор хүч түрэн шийдэж болохгүй гэдгийг учирлан тайлбарлаж байжээ⁵.

Харин, манай улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон, хүчин төгөлдөр болсны дараах үе шатанд (ex post) тус нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх асуудал, тухайлбал Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах бүрэн эрхтэй эсэх асуудал нь нийгмийн дискурс хийгээд хуульч, эрдэмтэн судлаачдын хувьд маргаан дагуулсаар иржээ⁶. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг хуульчилсан Үндсэн хуулийн 66.2 дугаар зүйлийн бичвэрийг шууд утгаар нь ойлгох юм бол (textualism), Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах боломжгүй⁷. Гэсэн хэдий ч 2000 онд Үндсэн хуулийн цэц №03 дүгнэлт болон №02 тогтоолын хүрээнд Үндсэн хуулийн

³ Монгол Улсын Гавьяат багш, Цэцийн гишүүн асан Ш.Цогтоо Монгол Улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагыг субьектив ба объектив шаардлагад хуваан авч үзэж, субьектив санаа зорилго бус объектив нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад тулгуурлан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулах нь зүйтэй гэж үзжээ. Дэлгэрэнгүйг Ш.Цогтоо, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад баримтлах хориглосон ба хязгаарласан хэм хэмжээ, Олон улсын нийтлэг жишиг, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017, 178 дахь тал, 189-206 дахь талаас; Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Профессор Д. Гангабаатар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгаас хамаарсан хязгаарлалт болон хөдөлшгүй зүйл заалтын талаар гадаад улс орнуудын жишгийг судалж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын хязгаарлалт хийх боломжтой талаар тайлбарлажээ. Дэлгэрэнгүйг Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, (МУИС Пре. 201) 116-117 дахь талаас; Судлаач Б.Нармандах гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хязгаарлалтыг судалсны үндсэн дээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурь бүтэц ухагдахууныг хөндөж болохгүй талаар дурдаж, Үндсэн хуульд өөрт нь хэзээ ч хөндөж үл болох заалтуудыг хуульчилж өгөх нь зүйтэй хэмээх санааг дэвшүүлсэн байна. Дэлгэрэнгүйг Б.Нармандах, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол, арга зүйн харьцуулалт, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, 2019, 369 дахь тал, 375-377 дахь талаас; Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан, Профессор Ц.Сангуйаа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад тавигдах Үндсэн хуульд өөрт нь бичигдсэн хязгаарлалт (eternity clause) болон бичигдээгүй хязгаарлалтыг авч үзэж аль төрлийн хязгаарлалт манай улсад хамаарах талаар санал дүгнэлт дэвшүүлжээ. Дэлгэрэнгүйг Ц.Сангуйаа, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар: онолын асуудал ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, 51(1) Хууль дээдлэх ёс, 2015, 46 дахь тал, 47-52 дахь талаас тус тус үзнэ үү.

⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 416 дахь тал.

⁵ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017, 61-63 дахь тал.

⁶ Б.Нармандах, Н.Мөнхзул, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд, II, III, IV дэвтэр, 2022.

⁷ Үндсэн хуулийн цэцийн 2022.08.15 №2 тогтоолын дараа буюу 8 дугаар сарын 24-ний өдөр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль”-ийн 8.2.1 дүгээр зүйл болон “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль”-ийн 13.1.1 дүгээр зүйлд нэмэлт оруулж, Үндсэн хуулийн цэцийн маргааны харьяаллыг “Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр” гэж хуульчлан тогтоожээ.

нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэрийн талаас нь хянаж, 1999 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь холбогдох журмыг баримтлаагүй байна гэдэг үндэслэлээр тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгож шийдвэрлэж байсан⁸. Түүний дараа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг хянуулахыг хүссэн оролдлого хэд хэд гарч байсан боловч Үндсэн хуулийн цэц тухай бүрд нь маргаан үүсгэхээс татгалзаж шийдвэрлэж байжээ⁹. Энэ асуудлаар онолын түвшинд, 2017 онд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Одбаяр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хязгаарлалтыг “үндсэн бүтцийн онол”-д тулгуурлан авч үзэж, манай улсад “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль”-ийн хүрээнд “үндсэн бүтцийн онол” суурьшсан байна гэх санааг дэвшүүлсэн байна¹⁰.

Үүний дараа 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр Үндсэн хуулийн цэц №02 тогтоолоор 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга (УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсрахад хязгаарлалт тогтоосон Үндсэн хуулийн 39.1 дүгээр зүйл) Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх асуудлыг хянан шийдвэрлэсэн¹¹. Тус тогтоол Үндсэн хуулийн 64.1 дүгээр зүйлд үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц хянах бүрэн эрхтэй байна гэж үзэж¹², тус Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал тодруулбал засгийн газар танхимын зарчмаар үйл ажиллагаа явуулах суурь үзэл баримтлал, парламентын тогтолцоо, ерөнхий сайдын эрх хэмжээ болон хяналт тэнцлийн зарчмуудыг тус тус зөрчсөн байна гэж шийдвэрлэжээ¹³.

Тус тогтоол Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хянах бүрэн эрхээ зөвтгөхдөө “үндсэн бүтцийн онол”-ыг эш татаж, тус онолыг “орчин үеийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн... хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг чиг хандлага болно” гэж үзжээ.

Гадаад улсын аливаа онол, үзэл баримтлалаас санаа авах, түүнийг хэрэглэхэд тухайн онол нь нийтлэг чиг хандлага байх ер хангалтгүй бөгөөд тухайн онолын гүйцэтгэх чиг үүрэг буюу шийдвэрлэхийг зорьж буй асуудлыг өөрийн улсын асуудалтай харьцуулан авч үзэх зайлшгүй

⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2000.03.15, №03 Дүгнэлт; Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц, 2000.11.29, №02 Тогтоол.

⁹ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (цэц) хянах эсэх асуудал, 2020, 6-7 тал дахь тал.

¹⁰ Д.Одбаяр, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017, 103 дахь тал, 103-114 дахь тал.

¹¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2022.08.15, №02 Тогтоол.

¹² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2022.08.15, №02 Тогтоол, 6 дахь тал, 1 дэх үндэслэл.

¹³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2022.08.15, №02 Тогтоол, 7 дахь тал, 4, 5, 6, 7 дахь үндэслэл.

шаардлагатай юм (functional method)¹⁴. Өөрөөр хэлбэл, шийдвэрлэхийг зорьж буй асуудал төсөтэй тохиолдолд, тухайн үзэл санаа нь формаль түвшинд хэрхэн илрэн гарахаас үл шалтгаалан түүнээс санаа авах, цаашлаад хэрэглэх боломжтой болно гэж томьёолж болно¹⁵.

Иймд, “үндсэн бүтцийн онол”-ын гүйцэтгэх чиг үүргийг тухайн онолын суурь дэвсгэр болсон Энэтхэг Улсын тэргүүлэх шүүхийн жишгүүдийн хүрээнд тодорхой болгохыг зорино. Улмаар, Энэтхэг Улсын үндсэн бүтцийн онолын чиг үүргийг манай улсын үндсэн бүтцийн онолын чиг үүрэгтэй харьцуулан авч үзнэ.

II. ҮНДСЭН БҮТЦИЙН ОНОЛЫН ЭХ СУРВАЛЖ

Үндсэн бүтцийн онолын талаар нэгдсэн нэг тодорхойлолт байхгүй хэдий ч, тус онол нь “Үндсэн хуульд хууль тогтоогч өөрчлөх боломжгүй суурь үзэл баримтлал болон зарчмууд байдаг” гэж номлодог. Мөн, үндсэн бүтцийн онол нь Үндсэн хуульд бичмэл байдлаар тусгагдаагүй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн нуугдмал (implied) хязгаарлалт гэж ойлгогддог¹⁶.

Үндсэн бүтцийн онол нь 20 дугаар зууны эхэн үеийн Үндсэн хуулийн судлаачид болох Герман Улсын Карл Шмитт болон Франц Улсын Маурис Оую-ийн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад нуугдмал (implied) хязгаарлалт байдаг тухай үзэл санаанаас урган гарчээ¹⁷. Тухайн үед Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хязгаарлалтын талаарх ойлголт хараахан төлөвшиж бэхжээгүй байсан учир ихэнх улс орнуудын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын хязгаарлалт тогтоосон зохицуулалт байдаггүй байв¹⁸.

¹⁴ Харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйл функционал буюу чиг үүргийн арга зүй давамгайлдаг. Дэлгэрэнгүйг Vicky C. Jackson, *Comparative Constitutional Law: Methodologies*, The Oxford of Comparative Constitutional Law 54, 68 дахь тал (M. Rosenfeld & A. Sajo eds., OUP 2012); Francesca Bignami, *Formal versus Functional Method in Comparative Constitutional Law*, 53 *Osgoode Hall L. J.*, 2016, 442, 464 дахь талаас үзнэ үү.

¹⁵ Манай улсын судлаачид тус цэцийн тогтоолыг формал байдлаар шүүмжилсэн байдал ажиглагдана. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан, Профессор Ц.Сарантуяа Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас хянах нь зүйтэй гэж үзсэн хэдий ч, тус тогтоолын агуулга болох квот тогтоох асуудал нь “ардчиллын үнэт зүйлд хамаардаг, ардчилсан үзэл санааны хүрээнд хэрэгждэг, доторх агуулгад нь багтдаг асуудал тул... Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг төдийлөн хөндөхгүй юм” гэж тус тогтоолтой санал нийлэх боломжгүй байна гэдгээ илэрхийлжээ. Ц.Сарантуяа, *өлмөх эшлэл* 9, 8-10 дахь тал; Судлаач Д.Баяр Үндсэн бүтцийн онол гэдэг нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг батлахаар зорьж байгаа бүлэгт зориулсан сануулга бөгөөд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрх хэмжээг олгохгүй гэж тус тогтоолыг шүүмжилсэн. Д.Баяр, Хэн “Эхээ” (Үндсэн хууль) мөргөсөн бэ? Цэц үү? Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт үү?, 2022, 17 дахь цогцолбор.

¹⁶ Yaniv Roznai, *supra* note 1, 54-58 дахь тал. Үүнээс гадна, хэзээ ч өөрчилж үл болох заалт (eternity clause)-ыг Үндсэн хуульд тусгах замаар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад хязгаарлалт тавьж өгөх боломжтой. Дэлгэрэнгүйг Kemal Gözler, *Judicial review of Constitutional amendments* (Ekin Pre. 2008), 51-54 дэх тал.

¹⁷ Monika Polzin, *The Basic Structure Doctrine and its German and French Origins: a Tale of Migration, Integration, Invention and Forgetting*, 5(1) *Indian L. Rev.*, 2021, 45 болон 46 дахь тал.

¹⁸ Monika Polzin, *supra* note 17, at 47. Түүхийн хувьд авч үзвэл Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын нуугдмал (implied) хязгаарлалтын ойлголт нь АНУ-ын шүүхийн жишгүүд болон Францын хувьсгалаас эхтэй. Дэлгэрэнгүйг Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments-The Migration and Success of a Constitutional Idea*, 61(3) *Am. J. Comp. L.* 657, 2013, 670-675 дахь тал.

Карл Шмитт “Үндсэн хуулийг тогтоох бүрэн эрх” (constituent power)-ийг Үндсэн хуулиас дээгүүр орших Үндсэн хуулийн тулгуур баганыг өөрчлөх чадалтай дээд эрэмбийн хүчин чадалтай бүрэн эрх гэж тодорхойлж түүнийг “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх” (amending power)-ээс ойлголтын хувьд ялгасан¹⁹. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн мөн чанар (constitution in the material sense)-ыг бүрдүүлэх суурь зохицуулалтуудыг зөвхөн “Үндсэн хуулийг тогтоох бүрэн эрх” (constituent power) өөрчлөх чадалтай гэж үзжээ²⁰. Харин “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх” (amending power) нь Үндсэн хуулийн мөн чанар (constitution in the material sense)-ыг өөрчлөх эрх хэмжээгүй болохыг тэмдэглэж, Үндсэн хуульд тусгагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн айдентити (identity) болон залгамж чанар (continuity)-ыг цогц байдлаар хадгалах хүрээнд л хүлээн зөвшөөрөгдөнө гэж томьёолсон байна²¹.

Маурис Оую зарим суурь зарчмууд нь бичмэл Үндсэн хуулиас дээд эрэмбтэй эсхүл легитимаси (legitimacy)-тай гэж тодорхойлж, тэдгээр нь Үндсэн хуулийн легитимаси (constitutional legitimacy)-г бүрдүүлдэг гэсэн санааг дэвшүүлсэн²². Улмаар, Үндсэн хуулийн легитимаси-г өөрчлөх боломжгүй гэж үзэж, тэдгээрийг өөрчлөхийг оролдсон Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүхийн зүгээс хянах нь зүйтэй гэдгийг онцолсон байна²³.

1960-аас 70-аад оны үед Герман улсын судлаач Диетрих Конрад Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын хязгаарлалт тавигдаагүй асуудлыг хөндөж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах нуугдмал (implied) агуулгын хязгаарлалтын ойлголтыг Энэтхэг Улсад санал болгожээ²⁴. Ингэхдээ тэрээр, Карл Шмиттийн “Үндсэн хуулийг тогтоох бүрэн эрх” (constituent power)-ийн ойлголтыг Маурис Оуюгийн арга зүйтэй хослуулан, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах агуулгын нуугдмал (implied) хязгаарлалт байдаг тухай аргументыг дэвшүүлсэн байна²⁵.

Энэтхэг Улсын 1967 оны *Голакнат*²⁶-ийн үндсэн хуулийн маргаанд хүсэлт гаргагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч К. Намбиар нь Диетрих Конрад-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн нуугдмал (implied) хязгаарлалтын аргументийг эш татсан нь Энэтхэг Улсын Үндсэн бүтцийн онолын эхлэлийг тавьжээ. Түүний дараа, 1973 оны *Кесавананда*²⁷-ийн Үндсэн хуулийн маргаанд дээд шүүх Диетрих Конрадын өгүүллийг хэд

¹⁹ Carl Schmitt, *Constitutional Theory* (Jeffrey Seitzer trans. Duke Uni. Pr. 2008), 75 дахь тал.

²⁰ Carl Schmitt, *supra* note 19, 150 дахь тал.

²¹ Carl Schmitt, *supra* note 19, 150 дахь тал.

²² Monika Polzin, *supra* note 17, 52 дахь тал.

²³ Yaniv roznai, *supra* note 1, 52 дахь тал.

²⁴ Dietrich Conrad, *Limitations of Amendment Procedures and the Constituent Power*, 15-16 Indian Y.B. Int'l Aff, 1966-1967, 347 дахь тал.

²⁵ Dietrich Conrad, *supra* note 24, 396-405 дахь тал.

²⁶ *Golaknath v. State of Punjab*, AIR 1967 SC 1643 дахь хэсэг.

²⁷ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461 дэх хэсэг.

хэдэн удаа эшилсний үндсэн дээр²⁸, “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн айдентити-г хувиргахаар хэмжээнд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц эсхүл тогтолцоог өөрчлөх бүрэн эрхийг агуулахгүй”²⁹ гэж дүгнэсэн нь “үндсэн бүтцийн онол” гэж нэрлэгдэх болжээ³⁰.

Хожмоо үндсэн бүтцийн онол нь Ази, Африк болон Өмнөд Америк тивийн хэд хэдэн улс орны Үндсэн хуулийн маргаанд хэрэглэгдсэн нь “орчин үеийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсэн бүтцийн онолын хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн... нийтлэг чиг хандлага болно” гэх ойлголтыг бий болгожээ³¹. Гэвч үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхээс татгалзсан улс орнууд ч мөн бий³².

III. ҮНДСЭН БҮТЦИЙН ОНОЛЫН ТЭРГҮҮЛЭХ ШҮҮХИЙН ЖИШГҮҮД

Энэтхэг Улс 1947 онд Их Британийн эзэнт гүрний колоничлолоос гарч, бие даасан орчин үеийн Үндсэн хуулиа батлахтай зэрэгцэн нийгмийн баялгийн дахин хуваарилалтын асуудал хурцаар тавигдсан байна. Тухайн үед шинээр байгуулагдсан парламентын эрх барих нам ард иргэдэд нийгмийн шинэчлэл болон баялгийн дахин хуваарилалтыг амлаж холбогдох Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон эрх зүйн шинэчлэл хийхийг зорьсон нь 1950 оноос эхлэх Үндсэн хуулийн маргаануудын суурь болжээ³³.

Нэг анхаарах ёстой зүйл нь Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам нь харьцангуй уян хатан гэж тооцогддог бөгөөд

²⁸ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1485 дахь хэсэг.

²⁹ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1622 дахь хэсэг.

³⁰ Үндсэн бүтцийн онол нь дараах шүүмжлэлийг дагуулдаг. Нэг, Үндсэн хуульд бичмэл байдлаар тусгагддаггүй. Хоёр, Агуулга нь тодорхой бус, объектив шалгуурыг агуулдаггүй. Гурав, Ардчилсан үзэл санаанд харш буюу олонхоор баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгодог. Дэлгэрэнгүйг Sudhir Krishnaswamy, Democracy and the constitutionalism in India, (OUP 2010), 273-280 дахь тал.

³¹ Дэлгэрэнгүйг Yaniv Roznai, *supra* note 1, 59-78 дахь тал.

³² Дэлгэрэнгүйг Yaniv Roznai, *supra* note 1, 62-74 дахь тал. Кени Улсын дээд шүүх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар ард нийтийн санал асуулга явуулсан тул үндсэн бүтцийн онол Кени Улсад хэрэглэгдэхгүй гэж үзсэн. Өмнөд Африк Улсын дээд шүүх нь Үндсэн хуульд тусгагдсан журмыг мөрдөн батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг шүүх хянах эрхгүй гэж үзэж Үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэх шаардлагагүй гэж шийдвэрлэсэн. Танзани Улсын дээд шүүх нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг тогтоох объектив шалгуур байдаггүй тул үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэх боломжгүй гэж үзсэн. Шри-Ланка Улсын дээд шүүх мөн Үндсэн хуулийн текстийн хүрээнд үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэх боломжгүй гэж үзсэн. Малайз Улсын дээд шүүх нь Энэтхэг Улсын Үндсэн хууль болон Малайз Улсын Үндсэн хуулийн ялгааг дурдаж үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхгүй гэж шийдвэрлэсэн. Сингапур Улсын дээд шүүх нь хэрэв Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын хязгаарлалт байсан бол Үндсэн хуулийг батлах үед тухайн агуулгын хязгаарлалтыг Үндсэн хуульд тусгах боломжтой байсан тул үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхгүй гэж үзсэн. Мөн Өмнөд Америкийн хэд хэдэн улсууд үндсэн бүтцийн онолыг шууд хэрэглэхээс татгалзсан байдаг.

³³ H. C. L. Merillat, The Indian Constitution: Property Rights and Social Reform, 21(4) Ohio St. L. J., 1960, 616, 618-622 дахь тал. Тухайлбал, Их Британийн колоничлолын үеийн газрын татаас хураах Заминдарын тогтолцооны хүрээнд Заминдар гэх этгээдүүдэд Энэтхэг Улсын ихэнх хөдөө, аж ахуйн газар нутгийн өмчийн эрх төвлөрсөн байв.

Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн 368 дугаар зүйл нь “*парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд энэ хуульд заасан журмын дагуу Үндсэн хуулийн дурын зохицуулалтыг нэмэх, дахин найруулах болон хүчингүй болгох замаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхтэй*” гэж тусгасан байдаг³⁴.

1951 оны *Шанкара*-ын маргаанд³⁵, газрын эздийн эрхийг хязгаарлах, түүнийг дахин хуваарилах зорилготой хууль тогтоомжийг шүүхийн хяналтаас гаргасан №1 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн өмчийн эрхийг хязгаарласан, түүнчлэн парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн гэдэг үндэслэлээр хүчингүй болгуулах гомдол гаргажээ. Дээд шүүх “*аливаа хууль тогтоомж нь Үндсэн хуулийн үндсэн эрхийг зөрчих, хязгаарлах ёсгүй хэдий ч Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хууль тогтоомж биш учир нээгдүгээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийг зөрчих боломжгүй бөгөөд парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд үндсэн эрхүүдийг ч мөн өөрчлөх эрхтэй*”³⁶ гэж тайлбар хийсний үндсэн дээр №1 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр байна гэж үзжээ. 1965 оны *Сажан Синг*-ийн маргаанд³⁷, парламент шүүхийн хяналтаас гаргах газрын хууль тогтоомжийн тоо хэмжээг №17 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өргөжүүлэн баталсан байна. Тус маргаанд, Дээд шүүх 1951 оны *Шанкара*-ын шийдвэрийн жишгийг дагаж №17 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хууль тогтоомж биш учир Үндсэн хуулийг зөрчөөгүй байна гэж дүгнэжээ³⁸.

1967 оны *Голакнат*-ын маргаанд³⁹, Голакнатын ах дүүсийн өмчлөх газрын 90 хувийг холбогдох газрын түрээсийн хууль болон тус хуулийг шүүхийн хяналтаас гаргасан №17 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд хураан авсан учир тус газрын түрээсийн хууль болон №17 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль, тэр дундаа үндсэн эрхийг зөрчсөн гэдэг үндэслэлээр дээд шүүхэд гомдол гаргажээ. Дээд шүүх, өмнөх шүүхийн жишгүүдийн байр сууриасаа ухарч Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хуульд тогтоомжид хамаарах тул шүүх түүнийг хянах эрхтэй гэж үзсэний зэрэгцээ үндсэн эрхүүдийг ариун дагшин болохыг цохон тэмдэглэж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын

³⁴ The Constitution of India, 1950, Art. 368(1). Энэтхэг Улсын Үндсэн хуульд 1950 оноос хойш нийт 105 удаа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон байдаг.

³⁵ Shankari Prasad v. Union of India, AIR 1951 SC 458 дахь хэсэг. Энэтхэг Улсад дээд шүүхээс гадна доод шатны шүүхүүд ч мөн тодорхой хэрэг маргааны хүрээнд аливаа хууль тогтоомжийн Үндсэн хуулийн нийцлийг хянах бүрэн эрхтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн хяналт (judicial review) нь concrete review, decentralized review гэх Англи-Америкийн эрх зүйн бүлд хамаарах ангилалд багтдаг. Энэ хүрээнд давах шатны шүүх газрын шинэчлэлийн хуулийг Үндсэн хуулийн өмчийн эрхийг хязгаарласан гэдэг үндэслэлээр Үндсэн хуультай нийцэхгүй байна гэж үзэж хүчингүй болгосон. Энэтхэг Улсын парламент хариу арга хэмжээ болгож тухайн газрын хууль тогтоомжуудын Үндсэн хуулийн нийцлийг шүүхийн хяналтаас гаргасан №1 нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулсан байна.

³⁶ Shankari Prasad v. Union of India, AIR 1951 SC 458, 460 дахь хэсэг.

³⁷ Sajjan Singh v. State of Rajasthan, AIR 1965 SC 845 дахь хэсэг.

³⁸ Sajjan Singh v. State of Rajasthan, AIR 1965 SC 845, 877 дахь хэсэг.

³⁹ Golaknath v. State of Punjab, AIR 1967 SC 1643 дахь хэсэг.

хязгаарлалт байх боломжтой талаар парламентад сануулга өгсөн байна. Гэсэн хэдий ч эцэст нь Дээд шүүх №17 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хүчинтэй байна гэж дүгнэжээ⁴⁰.

Голакнат-ын шийдвэрээс улбаалан парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх шүүхийн хяналтад орж, тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдсан гэж үзсэн учир парламент 1971 онд №24 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах парламентын эрхийг туйлын шинжтэй болгож, 1972 онд №25 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн өмчийн эрхийг хязгаарлахын сацуу хувийн өмчийг нөхөн олговоргүйгээр хураан авах боломжийг Үндсэн хуульд тусгажээ⁴¹.

Төд удалгүй 1973 оны *Кесавананда*-ын маргаанд⁴², Кесавананда гэгээнтний толгойлох шашны байгууллагын өмчлөх газрыг тухайн нутгийн засаг захиргаа дээрх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд батлагдсан хууль тогтоомжид үндэслэн хураан авахыг оролджээ. Улмаар, Кесавананда №24 болон №25 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийг зөрчсөн, түүнчлэн парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн хэмээх агуулгатай гомдлыг дээд шүүхэд гаргажээ.

Кесавананда-ын маргааны олонх шүүгч (7:6) “*парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хуулийн дурын хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхтэй*”⁴³ гэж үзсэн хэдий ч “*Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн айдентити-г хувиргахаар хэмжээнд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц эсхүл тогтолцоог өөрчлөх бүрэн эрхийг агуулахгүй*” гэж шийдвэрлэжээ (Үндсэн бүтцийн онол)⁴⁴.

Түүний дараагаар, 1975 оны *Индира Ганди*-гийн маргаанд⁴⁵, Ерөнхий сайдын сонгуулийн хүчин төгөлдөр байдлыг шүүхийн хяналтаас гаргасан №39 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх асуудал дагуулсан⁴⁶. Тус маргаанд, Дээд шүүх *Кесавананда*-

⁴⁰ Golaknath v. State of Punjab, AIR 1967 Sc 1643, 1647 дахь хэсэг.

⁴¹ Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн жагсаалт болон тэдгээрийн агуулгыг <https://legislative.gov.in/amendment-acts> (last accessed: 2022.12.19)-ээс үзнэ үү.

⁴² Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461 дахь хэсэг.

⁴³ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1807 дахь хэсэг.

⁴⁴ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461, 1563 дахь хэсэг. “*The power to amend does not include power to alter the basic structure, or framework of the Constitution so as to change its identity.*” Гэхдээ үндсэн бүтцийн онолын талаарх шүүгч тус бүрийн үндэслэл, үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн талаарх ойлголт харилцан адилгүй гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Дэлгэрэнгүйг Joseph Minattur, The Ratio in the Kesavananda Bharati Case, 1 SCC Jour., 1973, 73 дахь тал, Sudhir Krishnaswamy, supra note 30, 24-42 дахь тал; P. P. Rao, Basic Features of the Constitution, in comparative constitutionalism: cases and materials (Dorsen et al., eds. 3rd ed. West Acad. Pub. 2010) 1306, 1309-1314 дэх хэсэг.

⁴⁵ Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain, AIR 1975 SC 1590 дэх хэсэг.

⁴⁶ Индира Ганди 1971 оны сонгуулийн кампанит ажилдаа төрийн албан хаагчдыг ашиглажээ. Тус сонгуулийг 1975 онд давж заалдах шатны шүүх хүчин төгөлдөр бусад тооцсон байна. Тус шийдвэрийн дараа, Индира Ганди яаралтай онц байдал зарлаж, шүүхийн зүгээс ерөнхий сайдын сонгуулийг шүүхийн хяналтаас гаргах агуулгатай №39 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг парламентаар хүч түрэн батлуулжээ.

ын шийдвэрийн үндсэн бүтцийн онолыг баталгаажуулж, №39 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц буюу “шударга ардчилсан сонгууль, эрх тэгш байдал болон эрх мэдлийн хуваарилалт”-ыг зөрчсөн тул хүчин төгөлдөр бус байна гэж шийдвэрлэжээ⁴⁷.

Шүүхийн хяналтаас залхсан парламент дахин 1976 онд №42 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхийг хязгааргүй болгож, түүнийг шүүх хянах бүрэн эрхгүй болохыг үндсэн хуульд тусгаж өгчээ. Тус №42 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь 1979 оны *Минерва*-ын маргаанд⁴⁸ асуудал болж, дээд шүүх дахин Үндсэн бүтцийн онолд тулгуурлан №42 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр бусад тооцжээ.

Дээрх шүүхийн жишгүүд, түүн дотроос *Кесавананда* шийдвэрийн үндсэн бүтцийн онолоос үүдэн, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн нуугдмал (implied) агуулгын хязгаарлалт нь Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд нэгэнт тогтсон зарчим болж суурьшжээ.

IV. ҮНДСЭН БҮТЦИЙН ОНОЛЫН ЧИГ ҮҮРЭГ

Өмнөх хэсэгт авч үзсэн Энэтхэг Улсын тэргүүлэх шүүхийн жишгүүдийн хүрээнд авч үзвэл, Үндсэн бүтцийн онол нь “Тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool)-ийг гүйцэтгэжээ⁴⁹.

Энэхүү “Тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool)-ийг “үндсэн эрх болон нийгмийн шинэчлэл хоорондын тэнцвэрийг олох явдал” гэж тодорхойлсон байна⁵⁰. Уг тодорхойлолттой санал нийлж байгаа хэдий ч, шүүхийн жишгийн үйл баримтад тулгуурлан илүү оновчтойгоор тодорхойлох боломжтой гэж үзлээ. Энэ үүднээс, “тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool)-ийг “парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхээ урвуулан ашиглах замаар өмчийн эрх рүү халдан довтлох үеийн хариу арга хэмжээ” гэж томъёолж болно⁵¹.

⁴⁷ Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain, AIR 1975 SC 1590, 1594 дэх хэсэг.

⁴⁸ Minerva Mills v. Union of India, AIR 1980 SC 1789 дэх хэсэг.

⁴⁹ Anuranjan Sethi, Basic Structure Doctrine: Some Reflections, SSRN, 2005, 15-35 дахь хэсэг, <https://ssrn.com/abstract=835165> нь үндсэн бүтцийн онол дараах гурван загвартай гэж үзжээ. Нэг, *Оригинализмийн үзэл санааг илэрхийлэх* (Basic structure as a Theory of Originalism). Хоёр, *тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг* (Basic structure as a balancing tool). Гурав, *хөгжүүлэх чиг үүрэг* (Basic structure as a development tool). Энэтхэг Улсын тэргүүлэх шүүхийн жишгүүдийн хүрээнд *тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг* (balancing tool) илрэн гарсан байна.

⁵⁰ Anuranjan Sethi, supra note 49, 20-23 дахь тал.

⁵¹ Үндсэн бүтцийн онолын эхлэлийг тавьсан Диетрих Конрад Үндсэн бүтцийн онолын чиг үүргийг эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдлаас урьдчилан сэргийлэх явдал хэмээгээд дараах байдлаар тодорхойлж байжээ. Дэлгэрэнгүйг Dietrich Conrad, Constituent Power, Amendment and Basic Structure of the Constitution: A Critical Reconsideration, 6-7 Delhi L. Rev. 1 (1977-1978) 15-17 дахь талд:

“It became apparent that the ostensible use of the amending power to attack vested interests and property rights might be a prelude, or at least create temptations, for a much broader attack on liberties and constitutional limitations... The contours of implicit functional assumptions limiting the amending power, or of the basic structure doctrine are already apparent from the general propositions stated.”

Түүнчлэн энэхүү “тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool) нь “баялгийн дахин хуваарилалт” хэмээх нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдал дээр бүрэлдэн бий болсныг дурдах нь зүйтэй⁵².

У.ХАРЬЦУУЛАЛТ БА ДҮГНЭЛТ

Манай Улсад үндсэн бүтцийн онол нь тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлсэн эсэх нь тодорхойгүй. Өөрөөр хэлбэл, бодит асуудлыг шийдвэрлэх замаар тодорхой эрх ашгийг хамгаалсан гэж хэлэхэд хэцүү. Үндсэн хуулийн цэцийн №2 тогтоолоос таамаглахад, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох замаар “Улсын Их хурлын гишүүдийн тоог нэмэх асуудал”⁵³-ын зам мөрийг зассан бололтой.

Үүнээс үзэхэд, манай улсын “үндсэн бүтцийн онол” нь тус онол хамгийн анх үүсэж хөгжсөн Энэтхэг Улсын “үндсэн бүтцийн онол”-оос маш ялгаатай болох нь харагдаж байна⁵⁴.

Өөрөөр хэлбэл, Энэтхэг Улсын үндсэн бүтцийн онол нь “тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool)-ийхээ хүрээнд өмчийн эрх хэмээх хүний үндсэн эрхийг сахин хамгаалахын тулд парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхээ урвуулан ашигласан явдалтай тэмцсэн. Гэтэл, манай улсын үндсэн бүтцийн онол нь “Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоог нэмэх асуудал”, профессор Ц.Сарантуяагийн тодорхойлсноор “ардчилсан үзэл санааны хүрээнд хэрэгждэг дотор нь багтдаг асуудал”⁵⁵-ыг л шийдвэрлэхийг зорьсон байна.

Тиймээс, Үндсэн хуулийн цэц үндсэн бүтцийн онолыг “орчин үеийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн... хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг чиг хандлага болно” гэж үзэж, тус онолыг хэрэглэж, түүнээс санаа авсан нь

⁵² Нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзаж үзэхгүйгээр үндсэн бүтцийн онолыг шууд хуулбарлан хэрэгдэх нь ихээхэн хор уршигтай гэх санаа ойрын үед дэвшүүлэгдэх болсон. Жишээ нь, Африкийн шийдвэрлэлтийн ихэнх улсуудад үндсэн бүтцийн онол нь хуучин дарангуйлагч тогтолцоог хадгалж үлдэх арга хэрэгсэл болж ашиглагдах боломжтой байна. Дэлгэрэнгүйг Berihun A. Gebeye, The Contingent Role of the Basic Structure Doctrine for Constitutionalism in Africa, Int'l J. Const. L. Blog 2 (2021); Rosalind Dixon & David Landau, Abusive Constitutional borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy (OUP 2021) 130 дахь тал. Үндсэн бүтцийн онолыг дэмжигч Рознай хүртэл өөрийн үзэл санаагаа хиймэл Үндсэн хуульд хамааралгүй болохыг анхааруулсан байна. Yaniv Roznai, *supra* note 1, 1 дэх тал.

⁵³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2022.08.15, №02 Тогтоол 7 тал 8 дах үндэслэл.

⁵⁴ Энэхүү илтгэл Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн Үндсэн хуулийн хяналтын асуудлыг цогцоор нь авч үзэхийг зориогүй ч, асуудлыг цогцоор нь буюу Үндсэн хуулийн хяналтыг урьдчилсан (ex ante) болон дараа (ex post) шатанд хэрэгждэг гэж ойлговол дараах загвар байхыг үгүйсгэхгүй. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болохоос өмнөх үе шатны хяналтын түвшин (ex ante)-ээс хамаарч Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болсны дараах үе шатны хяналтын түвшин (ex post) нь шууд, урвуу хамаарлаар хэрэгжиж болно. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болохоос өмнөх үе шатанд тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг хангалттай шалгаж, баталгаажуулсан тохиолдолд тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүхийн зүгээс нарийн шалгах шаардлагагүй. Харин, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болохоос өмнөх шатанд хяналт сул байсан бол, эсрэгээрээ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр болсны дараах шатанд шүүхийн хяналтыг чангатгах, сайжруулах шаардлагатай.

⁵⁵ Ц.Сарантуяа, өмнөх эшлэл, 9, 10 дахь тал.

өөрийн эрхгүй эргэлзээ төрүүлж байна. Хэрэв үндсэн бүтцийн онолын “тэнцвэржүүлэх чиг үүрэг” (balancing tool)-ийг тус онолыг хэрэглэх цар хүрээ эсхүл үйлчлэх орон зай гэж харах юм бол, манай улсад тус онол ямар ч хамааралгүй байжээ.

Энэ утгаар, цаашид Үндсэн хуульд бичмэл байдлаар тусгагдаагүй (implied) үндсэн бүтцийн онолыг үндэслэлгүй хэрэглэхээс зайлсхийх, хэрэглэх шаардлагатай бол тус онолын чиг үүргийг анхаарч үзэх зайлшгүй шаардлагатай гэж дүгнэж байна.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Б.Нармандах, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол, арга зүйн харьцуулалт, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа, шинжилгээний тойм, 2019.
2. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
3. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017.
4. Д.Баяр, Хэн “Эхээ” (Үндсэн хууль) мөргөсөн бэ? Цэц үү? Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт үү?” өгүүлэл, 2022.
5. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2016.
6. Д.Одбаяр, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017.
7. Б.Нармандах, Н.Мөнхзул, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд, II, III, IV дэвтэр, 2022.
8. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (цэц) хянах эсэх асуудал, 2022.
9. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар: онолын асуудал ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, 51(1) Хууль дээдлэх ёс, 2015.
10. Ш.Цогтоо, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад баримтлах хориглосон ба хязгаарласан хэм хэмжээ, Олон улсын нийтлэг жишиг, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017.

Б. Гадаад хэл дээрх

11. Anuranjan Sethi, Basic Structure Doctrine: Some Reflections, SSRN, 2005.
12. Berihun A. Gebeye, The Contingent Role of the Basic Structure Doctrine for Constitutionalism in Africa, Int'l J. Const. L. Blog, 2021.
13. Carl Schmitt, Constitutional theory, Jeffrey Seitzer trans. Duke Uni. Pre. 2008.
14. Dietrich Conrad, Constituent Power, Amendment and Basic Structure of the Constitution: A Critical Reconsideration, 6-7 Delhi L. Rev. 1 (1977-1978).
15. Dietrich Conrad, Limitations of Amendment Procedures and the

- Constituent Power, 15-16 Indian Y.B. Int'l Aff. 347 (1966-1967).
16. Francesca Bignami, Formal versus Functional Method in Comparative Constitutional Law, 53 Osgoode Hall L. J., 2016.
17. H. C. L. Merillat, The Indian Constitution: Property Rights and Social Reform, 21(4) Ohio St. L. J., 1960.
18. Joseph Minattur, The Ratio in the Kesavananda Bharati Case, 1 SCC Jour. 739, 1973.
19. Kemal Guzler, Judicial review of Constitutional amendments, 2008.
20. Monika Polzin, The Basic Structure Doctrine and its German and French Origins: a Tale of Migration, Integration, Invention and Forgetting, 5(1) Indian L. Rev. 45, 2021.
21. P.P.Rao, Basic Features of the Constitution, in comparative constitutionalism: cases and materials, Dorsen et al., eds. 3rd ed. West Acad. Pub. 2010.
22. Rosalind Dixon & David Landau, Abusive constitutional borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy, OUP, 2021.
23. Sudhir Krishnaswamy, Democracy and the Constitutionalism in India, OUP, 2010.
24. Vicky C. Jackson, Comparative Constitutional Law: Methodologies, in the Oxford handbook of comparative constitutional law, M. Rosenfeld & A. Sajo eds., OUP, 2012.
25. Yaniv Roznai, Unconstitutional constitutional amendments, OUP, 2017.
26. Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments-The Migration and Success of a Constitutional Idea, 61(3) Am. J. Comp. L., 2013.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

ОЮУТНЫ АНГИЛЛЫН ИЛТГЭЛ



Батжаргалын АРИУНЗАЯА
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
V түвшний оюутан

(Тэргүүн байр)

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН АГУУЛГЫГ ҮНДСЭН
ХУУЛИЙН СУУРЬ ЗАРЧИМД НИЙЦҮҮЛЭН ХЯНАХ АСУУДАЛ:
ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА**

Товчлол: Үндсэн хуулийн цэц 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянаж, улмаар хүчингүй болгосноор Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах эрхтэй юу гэх маргаантай асуудлыг дагуулаад байна. 2000 онд Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хэлбэр буюу хэлэлцэн батлах журам зөрчигдсөн эсэхийг хянасан.

Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Дугаар 02 тогтоолоор үндсэн хоёр дүгнэлтэд хүрсэн. *Нэгдүгээрт*, Монгол Улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах талаар тухайлан заагаагүй боловч “үндсэн бүтцийн онол”-д үндэслэн үндсэн хуулийн, нэмэлт өөрчлөлтийг хянах эрхтэй гэж дүгнэсэн. *Хоёрдугаарт*, Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсрах зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёс, 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 70 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг тус тус зөрчсөн гэж үзсэн. Энэхүү илтгэлээр дээрх хоёр дүгнэлттэй уялдуулан 1) Үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах үндэслэл, 2) агуулгын хяналт хэрэгжүүлэхэд тавигдах хязгаарлалт болон 3) дөрөв хүртэлх Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсрах зохицуулалт Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг зөрчсөн эсэхийг судлан, санал дэвшүүлэх болно.

Түлхүүр үг: Үндсэн хуулийн цэц, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, Үндсэн хуулийн суурь зарчим, агуулгын хяналт, хөдөлшгүй заалт, үндсэн бүтцийн онол, агуулгын хяналтын хязгаарлалт.

I. ОРШИЛ

Үндсэн хуулийн цэц (“ҮХЦ”) 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Дугаар 02 тогтоолоор Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Монгол Улсын Үндсэн хууль (“МУҮХ”)–д нийцсэн эсэхийг агуулгын хувьд хянасан. 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “...Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэж квот тогтоосон нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал, 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёс, 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг, 70 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус нийцээгүй¹ хэмээн хүчингүй болгосон.

Үүнээс өмнө Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдрийн Дугаар 02 тоот тогтоолоор 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “хэлбэр”-ийг хянаж, “агуулга”-ыг хяналгүй үлдээсэн. Ийнхүү Үндсэн хуулийн цэц өөрийн тогтоосон байр суурийг халж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах болсон. Үүнтэй холбоотойгоор Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах эрхтэй юу? Ямар үндэслэлээр хянах вэ? Агуулгын хяналтад тавигдах хязгаарлалт бий юу? гэх асуултууд гарч ирж байна. Энэхүү илтгэлээр дараах үндсэн хоёр асуудлыг хөндөх болно. *Нэгдүгээрт*, Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн (“ҮХНӨ”) агуулгыг хянах үндэслэл. *Хоёрдугаарт*, агуулгын хяналтад тавигдах хязгаарлалтын талаар судлах болно. Нэмэлт, өөрчлөлтийг “ҮХНӨ” гэж товчилсноор “хууль”-д тооцогдох үндэслэлийг үгүйсгээгүй болно. Энэхүү илтгэлийг бичихэд хууль зүйн судалгааны үндсэн аргууд болох задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулан судлах аргуудыг ашигласан.

II. ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

2.1 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүх хянах нь

Үндсэн хуулийг тогтвортой байлгах үүднээс 1) нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгаас хамаарсан хязгаарлалт, 2) цаг хугацаа, нөхцөл байдлаас хамаарсан хязгаарлалт, 3) Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал гаргах эрх бүхий субъектэд тавих хязгаарлалт тогтоодог.² Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг 1) процедурын болон 2) агуулгын зөрчил гэсэн хоёр үндэслэлээр хүчингүй болгож болох тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтыг “хэлбэр” болон “агуулга”-ын гэж ангилдаг.³

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Дугаар 02 тогтоол.

² Д. Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, 2019, 117 дахь тал.

³ Dixon, R, Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments, University of Chicago, Public Law Working Paper, 349, 2011, 2 дахь тал.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хяналт “Үндсэн хуулийн, үндсэн хуульдаа нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлт” (*unconstitutional constitutional amendment*) гэх ойлголттой холбоотой. Ваймерийн Бүгд Найрамдах Улсын үед Үндсэн хуулийн Үндсэн хуульдаа нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар хэлэлцэж байв.⁴ Үүнээс хойш орчин үеийн үндсэн хуулиудад тус ойлголтыг бэхжүүлэх эсхүл Үндсэн хуулийн шүүх (“ҮХШ”), Дээд шүүхүүд уг ойлголтыг өөрсдийн шийдвэрээр илрүүлэх болжээ.⁵ Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах эрхтэй эсэхийг тогтоох хамгийн анхны алхам нь тухайн улсын үндсэн хуулийн бичвэр өөрөө юм.⁶ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хэлбэрийн хяналтыг дэмждэг судлаачид “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бол баталсан процедурыг л хянах боломжтой” гэж тайлбарладаг.⁷ Харин Англи Америкийн эрх зүйн системтэй улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн шүүхийн хяналтыг тусгаагүй (*judicial review of constitutional amendment*) байсан ч шүүх уг эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг.⁸ Эх газрын эрх зүйн системтэй улсын Үндсэн хуулийн шүүх “ерөнхий” бус “тусгай” харьяалалтай тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эсэх нь эн тэргүүнд Үндсэн хуулийн заалтаас шууд хамаарна.⁹ Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах талаар үндсэн хуульд тодорхой заасан байж болно.¹⁰ Тухайлбал, Румын Улсын Үндсэн хуулийн 146(а) дугаар зүйлд заасны дагуу Румын Улсын Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг батлагдахаас өмнө хянадаг.¹¹ Харин ийнхүү тухайлан зохицуулаагүй бол хэрхэх вэ? гэх асуулт зүй ёсоор тавигдана.

2.2 Агуулгыг хянах зохицуулалт – Хөдөлшгүй заалт

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах эсэх нь эн тэргүүнд Үндсэн хуулийн хөдөлшгүй заалт¹² - “*eternity clause*”,

⁴ Dimitry Gegenava, Unconstitutional constitutional amendments: Three Judgements from the Practice of the Constitutional Court of Georgia, SCLJ 5/2014, 396 дахь тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2600944.

⁵ Dixon, R, Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments, University of Chicago, Public Law Working Paper, 349, 2011, 1 дэх тал.

⁶ Kemal Gözler, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press, 2008, 3 дахь тал, <https://www.anayasa.gen.tr/jrca.htm>.

⁷ Jacobson, G.J, (2006) ‘An Unconstitutional Constitution? A Comparative Perspective’ International Journal of Constitutional Law, 4 (No3), 466 дахь тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1096019.

⁸ Kemal Gözler, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press, 2008, 11 дэх тал.

⁹ Kemal Gözler, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press, 2008, 12 дахь тал.

¹⁰ The Constitution of Romania, 1991 (Revised in 2003), Article 146(a), https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en.

¹¹ The Constitution of Romania, 1991 (Revised in 2003), Article 146(a), https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en.

¹² ‘Unchangeable’, ‘Unalterable’, ‘Irrevocable’, ‘Perpetual’, or ‘Eternal’ clause.

“*unamended clause*” эсхүл “*immutable clause*”-аас хамаардаг.¹³ Жон Роулс үндсэн эрх, эрх чөлөө зэрэг тодорхой зарчмуудыг үндсэн хуулийн суурь элемент (*constitutional essentials*) гэж томьёолон Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчилж, хүчингүй болгож болохгүй гэж тайлбарласан.¹⁴ Хөдөлшгүй заалт Үндсэн хуулийг өөрчлөхөд *хаалт* *буюу саад* *тоггорын үүрэг гүйцэтгэх*¹⁵ тул Үндсэн хуулийн шүүх тус заалтад үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах боломж үүсдэг. “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль тогтоогчийн эрх мэдлийг хязгаарлах замаар Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг хамгаалах арга маш амжилттай хэрэгжиж байгаа” гэж судлаачид дүгнэж байна.¹⁶ Хөдөлшгүй заалт тооны хувьд олшрохоос гадна улам бүр урт, нарийвчилсан болж өргөжсөөр байгаа нь¹⁷ түүний Үндсэн хуулийг хамгаалахад оруулж буй хувь нэмэр, ач холбогдол өндөр гэдгийг илэрхийлж байна. Хөдөлшгүй заалт бүтцийн хувьд **a)** тодорхой үндсэн хуулийн институт, **b)** тодорхой заалт эсхүл **c)** аль алинд нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглох, **d)** ерөнхий томьёоллоор (“Үндсэн хуулийн амин сүнс”, “оршлын амин сүнс”, “Үндсэн хуулийн суурь бүтэц” гэх мэт) хориглох гэсэн төрөлтэй.¹⁸ Харин агуулгын хувьд **a)** улс төрийн бүтэц, **b)** суурь үзэл баримтлал ба мөн чанар, **c)** үндсэн эрх, **d)** улсын бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалах гэсэн үндсэн төрлүүдтэй байна.¹⁹

Хөдөлшгүй заалт (Ангилал)		
№	Бүтэц	Агуулга
1.	Тодорхой үндсэн хуулийн институтэд өөрчлөлт оруулахыг хориглох	Улс төрийн бүтэц (<i>ардчилсан дэг журам, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хууль дээдлэх ёс, шүүхийн бие даасан байдал, ард түмний бүрэн эрхт байдал гэх мэт</i>)-д өөрчлөлт оруулахыг хориглох
2.	Тодорхой заалтад өөрчлөлт оруулахыг хориглох	Суурь үзэл баримтлал ба мөн чанар (<i>төрийн шашин эсхүл төр, шашин тусгаар байх зарчим, албан ёсны хэл, далбаа, төрийн дуулал, нийслэл хот, тусгаар тогтнолоо тунхагласан өдөр гэх мэт</i>)-д өөрчлөлт оруулахыг хориглох

¹³ Gatmaytan, D.B. Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change? Northwestern Interdisciplinary Law Review, 3 (No.1), 2010, 25 дахь тал. https://www.researchgate.net/publication/41373304_Can_Constitutionalism_Constrain_Constitutional_Change.

¹⁴ Gábor Halmai, Judicial Review of Constitutional Amendments and New Constitutions in Comparative Perspective, Wake Forest Law Review Vol. XX, 2016, 102 дахь тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2796521.

¹⁵ Muth, Daniela, Basic Conceptions of the Legal System: A Critical Comparison between New Zealand and Germany, 10 Canterbury L. Rev., 2004, 152 дахь тал, <https://www.austlii.edu.au/nz/journals/CanterLawRw/2004/6.html>.

¹⁶ Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, The London School of Economics and Political Science, 2014, 28 дахь тал, https://www.researchgate.net/publication/297074943_Unconstitutional_constitutional_amendments_a_study_of_the_nature_and_limits_of_constitutional_amendment_powers.

¹⁷ Мөн тэнд.

¹⁸ Мөн тэнд, 29 дэх тал.

¹⁹ Мөн тэнд, 30-33 дахь тал.

3.	Тодорхой үндсэн хуулийн институт болон заалтад аль алинд нь өөрчлөлт оруулахыг хориглох	Үндсэн эрх (үндсэн эрх, эрх чөлөө, тодорхой эрх – тэгш эрх, хэвлэн нийтлэх эрх, ажилтан болон үйлдвэрчний эвлэлийн эрх гэх мэт)-д өөрчлөлт оруулахыг хориглох
4.	Ерөнхий томьёоллоор хориглох	Улсын бүрэн бүтэн байдал (нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнол гэх мэт)-д өөрчлөлт оруулахыг хориглох

2.3 Агуулгыг хянах онол – Үндсэн бүтцийн онол

Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалтыг үгчлэн тусгаагүй ч үндсэн хуулийн бүтцийн онол Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах хоёр дахь боломжийг үүсгэдэг. Энэтхэг Улсын Дээд шүүх 1973 онд “*Keshavanada Bharami*”-ийн хэргийг шийдвэрлэхдээ үндсэн бүтэц буюу “*basic structure*”-ийн онолыг гаргаж ирсэн.²⁰ Үндсэн бүтцийн онол нь Үндсэн хуулийн текстэд үндэслэхгүйгээр парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд хязгаарлалт тогтоох²¹ бөгөөд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн мөн чанар, үндсэн бүтцийг өөрчилж, хүчингүй болгож болохгүй гэж үздэг.²² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б. Чимид хуульч “Ардчилсан Үндсэн хуулийн **суурь зарчмуудыг** ард түмний хяналтаас гадуур хамаа бусаар **халдан өөрчлөх, гуйвуулах** ахул нийгэм төрийн байгуулал, түүнд хүний ба иргэний, мөн иргэний хамтлагийн эзлэх эрх зүйн байдал ямар нэг байдлаар хөндөгдөн нийгэм сууриараа суларч ганхахад хүргэдэг ба тэр нь хурц огиом илрэх юм уу эсвэл “*битүү гэмтэл*” *шиг алсдаа мэдрэгддэг*”²³ гэж Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хөндөх ёсгүй гэдгийг анхааруулжээ. Эдүгээ улс орнуудын чиг хандлага үндсэн бүтцийн онолыг хүлээн зөвшөөрөх тал руу хэлбийж байна.²⁴

Гэвч үндсэн бүтцийн онолын эрсдэлийг мөн дурдахгүй байж болохгүй. Тус онолыг хэрэглэж буй шүүхүүд **а) хамгаалах хяналт б) хувиргах хяналт** гэсэн үндсэн хоёр хяналтын хэлбэрийг үүсгээд байна.²⁵ Хамгаалах хяналт нь Үндсэн хуулийн бүтцийн суурь элементүүдийг (үндсэн эрх, засаглалын хэлбэр гэх мэт) хамгаалахад чиглэгдэх бол

²⁰ N. Sathish Gowda, Constitutional Basis for Basic Structure Doctrine in India: Effects and Applicability, KLE Law Journal, 75 дахь тал, <https://archive.org/details/constitutional-basis-for-basic-structure-doctrine-in-india-by-dr-n-sathish-gowda/page/76/mode/2up>.

²¹ V.R. Jayadevan, Basic Structure Doctrine and its Widening Horizons, CULR, Vol. 27, 2003, 333 дахь тал, <https://www.semanticscholar.org/paper/Basic-Structure-Doctrine-and-its-Widening-Horizons-Jayadevan/d97ebbcf4fdaf871f4b00ab55dfc018269c1215>.

²² Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, The London School of Economics and Political Science, 2014, 54 дэх тал.

²³ Б. Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 418 дахь тал.

²⁴ Dlamini, Qhubokuhle, Separation of Powers and Judicial Independence: Is Zuma government overriding the power of our courts to achieve transformation, Center for Civil Society, 2009, 10 дахь тал, <https://www.jstor.org/stable/1191032>.

²⁵ David S. Law and Hsiang-Yang Hsieh, Judicial Review of Constitutional Amendments: Taiwan, Constitutionalism in Context, CUP, 2022, 3 дахь тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3359520.

хувиргах хяналт нь парламентын шинэчлэлийн хүчин чармайлтыг (газрын системийн шинэчлэл гэх мэт) таслан зогсоодог байна.²⁶ Иймд хувиргах хяналт үндсэн бүтцийн онолоос хэтэрсэн, дур зоргын хяналт болдог. Үндсэн бүтцийн онолын гол зорилго Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, үндсэн зарчмыг хамгаалах тул судлаачид хувиргах хяналтыг онолын үндэслэлгүй гэж шүүмжилж байна.²⁷ Үндсэн бүтцийн онолын зорилго нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үндсэн зарчмыг хамгаалах болохоос парламентын бүрэн эрхэд халдах биш. Иймд хувиргах хяналт Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтын хязгаарлалтыг үгүйсгэх гол шалтгаан болох эрсдэлтэй.

III. АСУУДАЛ ДЭВШҮҮЛЭХ НЬ

3.1 Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол ба үндсэн бүтцийн онолын хэрэглээ

Үндсэн хуулийн цэц дараах хоёр дүгнэлтэд хүрсэн²⁸. *Нэгдүгээрт*, Үндсэн хуулийн цэц үндсэн бүтцийн онолд үндэслэн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хамгаална гэж дүгнэсэн.²⁹ *Хоёрдугаарт*, Засгийн газар (“ЗГ”)-ын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурал (“УИХ”)-ын гишүүний албан тушаалыг хавсрах нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсыг³⁰ зөрчсөн гэж тогтоосон.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж огт болохгүй зүйл заалт байхгүй.³¹ Харин зөвхөн тодорхой цаг хугацаа, нөхцөл байдалд Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон.³² Ийнхүү Үндсэн хуулийн цэц хөдөлшгүй заалтыг үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах боломжгүй тул үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэсэн байна. Гэвч үндсэн бүтцийн онолд үндэслэн агуулгын хяналт хэрэгжүүлэх тохиолдолд үндсэн хуулийн суурь зарчмыг л хамгаалах ёстой. Харин үүнээс цааш хяналтыг өргөжүүлэн хэрэгжүүлбэл хамгаалах ёстой төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг эсрэгээрээ өөрөө зөрчихөд хүрнэ.

Хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоолд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь “хууль” болохын хувьд түүний хяналтын объектод хамаарна гэсэн үндэслэл байгаагүй боловч зайлшгүй анхаарч үзэх ёстой асуудал юм. Эрх зүйн нийт хэм хэмжээнд “нэмэлт, өөрчлөлт” гэсэн нэртэй эрх зүйн

²⁶ Мөн тэнд.

²⁷ David Landau, Abusive Constitutionalism, UC Davis Law Review Vol 47:189, 2013, 231 дэх тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2244629.

²⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08-р сарын 15-ны өдрийн Дугаар 02 тогтоол.

²⁹ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 64 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

³⁰ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

³¹ Д. Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, 2019, 116 дахь тал.

³² Монгол Улсын Үндсэн хууль, 69 дүгээр зүйлийн 69.3 дахь хэсэг.

актын төрөл байхгүй³³ бөгөөд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна.³⁴ Гэвч Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектод хууль багтах³⁵ тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг ч бүрэн хянах эрхтэй гэж дүгнэвэл учир дутагдалтай. Учир нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн заалт нэг бүрийг (үндсэн зарчим мөн эсэхээс үл хамааран) зөрчөөгүй байх шаардлагатай болно. Цаашилбал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжгүй нөхцөл үүсэж, парламентын Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийг³⁶ хөндөх болно. Иймд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга зөвхөн Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, зарчимд нийцсэн эсэхийг хянах нь зүйтэй байна.³⁷

Үндсэн бүтцийн онолоор хамгаалах суурь зарчмыг бүрэн тодорхойлоогүй ч ихэвчлэн ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёс³⁸, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, үндсэн эрх, төрийн байгууламж³⁹ зэрэг үндсэн зарчмууд хамаардаг. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт *ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсыг* зөрчсөн эсэхийг хянасан нь үндсэн бүтцийн онолд нийцжээ. Гэвч Засгийн газрын 4 хүртэлх гишүүн л УИХ-ын гишүүний албан тушаалтыг хавсарч болох заалт дээрх зарчмуудыг үнэн хэрэгтээ зөрчсөн үү гэдгийг анхаарах шаардлагатай. Хэрэв зөрчөөгүй бол Үндсэн хуулийн цэц үндсэн бүтцийн онолоос хэтэрч “хувиргах хяналт” хэрэгжүүлсэн байх эрсдэлтэй бөгөөд үүнд үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг нэг мөр үгүйсгэх сөрөг талтай.

3.2 Агуулгын хяналтын хязгаарлалт

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хоёр үе шатаар хянана. Нэгдүгээрт, хөдөлшгүй заалтыг (үндсэн хуулийн үнэт зүйлс, үндсэн бүтэц, оршил, суурь зарчмыг) тодорхойлох цогц тайлбар хийнэ.⁴⁰ Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн хөдөлшгүй заалтыг зөрчсөн эсэхийг тайлбарлах бөгөөд хүчингүй болгох нь эцсийн арга

³³ Ц. Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Ццх) хянах эсэх асуудал, 2022, 4 дэх тал, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1387>.

³⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, 2010, 5 дугаар зүйлийн 5.2.4 дэх хэсэг.

³⁵ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 66 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэг; Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, 1992, 8 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэг; Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1997, 13 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

³⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 69 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

³⁷ Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын Тулгуур хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тогтоосон хөдөлшгүй заалтууд нь Ваймерийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуулийн гашуун туршлагад үндэслэн бичигдсэн.

³⁸ Halmai, 123 дахь тал.

³⁹ Roznai, 31-32 дахь тал.

⁴⁰ Jackson, Vicki C, Holistic Interpretation; Fitzpatrick v. Bitzer and Our Bifurcated Constitution*, 53 Stanford Law Review, 2013, 1281 дэх тал, <https://www.jstor.org/stable/1229542>.

хэмжээ байна.⁴¹ Үндсэн хуулийн цэц ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчим⁴² гэж тодорхойлсон нь үндэслэлтэй байна. Харин УИХ-ын гишүүн ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад албан тушаал хавсрахгүй байх заалт⁴³ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд тооцогдохгүй⁴⁴ тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт уг заалтад нийцсэн эсэхийг хянах шаардлагагүй байсан.

Ардчилсан ёсны зарчим нь засаглах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх дээд байгууллагыг ард түмэн өөрсдөө шууд сонгон байгуулах буюу шууд сонгосон байгууллагаар дамжуулан томилуулахаас эхлээд бүхий л үйл ажиллагаанд оролцон хяналт тавих эрхээр хангагдсанаар хэрэгждэг.⁴⁵ УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсрах эсэх нь тухайн улсын засаглалын хэлбэрээс хамаардаг байна. Ерөнхийлөгчийн засаглалд ихэвчлэн парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг хориглодог бол парламентын засаглалд парламентын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байж болдог.⁴⁶ Иймд Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсрах парламентын гишүүдийн тоог шийдвэрлэх нь парламентын бүрэн эрхэд хамаарна. *Квот тогтоох асуудал нь ардчиллын үнэт зүйлийн хүрээнд хэрэгждэг тул ардчилсан ёс, хууль дээдлэх зарчмын хязгаар болон Үндсэн хуулийн бүтцийг зөрчихгүй.*⁴⁷ Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсонд харшилсан гэж дүгнэсэн нь үндэслэлгүй байх бөгөөд хувиргах хяналт хэрэгжүүлсэн байна.

IV. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

4.1 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах зохицуулалттай улс

Янив Рознай судлаачийн судалснаар 1789-1944 оны хооронд батлагдсан нийт 306 Үндсэн хуулийн 52 буюу 17 хувь, 1945-1988 оны хооронд батлагдсан нийт 286 Үндсэн хуулийн 78 буюу 27 хувь, 1989-2013 оны хооронд батлагдсан нийт 143 Үндсэн хуулийн 76 буюу 53 хувь, нийтдээ 735 Үндсэн хуулийн 206 буюу 28 хувь нь хөдөлшгүй заалтыг агуулжээ.⁴⁸ Жил ирэх тусам Үндсэн хууль дахь хөдөлшгүй заалтын тоо нэмэгдсэн зүй тогтолтой байна. Тухайлбал, хөдөлшгүй заалтыг агуулсан

⁴¹ Roznai, 202 дахь тал.

⁴² Б. Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 418 дахь тал.

⁴³ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг.

⁴⁴ Б. Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 418 дахь тал.

⁴⁵ Г. Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 27 дахь тал.

⁴⁶ Elliot Bulmer, Should Ministers be Members of the Legislature?, Constitution Brief, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019, 3-4 дэх тал, <https://docslib.org/doc/11002947/should-ministers-be-members-of-the-legislature>.

⁴⁷ Ц.Сарантуяа, 10 дахь тал.

⁴⁸ Roznai, 28 дахь тал.

Үндсэн хуульд одоогийн байдлаар Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Тулгуур Хууль⁴⁹, Босна Херцеговин Улсын Үндсэн хууль⁵⁰, Эстони Улсын Үндсэн хууль⁵¹, Итали Улсын Үндсэн хууль⁵², Нидерланд Улсын Үндсэн хууль⁵³, Норвеги Улсын Үндсэн хууль⁵⁴, Румын Улсын Үндсэн хууль⁵⁵, Украин Улсын Үндсэн хууль⁵⁶, Япон Улсын Үндсэн хууль⁵⁷ зэрэг нийт 199 улсын Үндсэн хууль⁵⁸ орж байна. Ихэвчлэн ардчилсан дэг журам, засаглалын хэлбэр, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хууль дээдлэх ёс, шүүхийн бие даасан байдал, ард түмний бүрэн эрх, суурь үзэл суртал (төр, шашин тусгаар байх зарчим, хэл), үндсэн эрхийн заалтуудад⁵⁹ нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглодог. Ийнхүү Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалтыг бэхжүүлснээр Үндсэн хуулийн шүүх ямар ч маргаангүйгээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах боломжтой болдог.

4.2 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах зохицуулалтгүй бөгөөд хянадаггүй улс

Ирланд, Сингапур, Малайз, Унгар, Словени Улсын Үндсэн хуулиудад хөдөлшгүй заалт тусгагдаагүй бөгөөд эдгээр улсын Дээд шүүхүүд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахаас татгалзсан.⁶⁰ Тухайлбал,

Ирланд Улс – Ирланд Улсад Үндсэн хуулийн тусгайлсан шүүх байхгүй тул Дээд шүүх нь Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг байна.⁶¹ Ирланд Улсын Дээд шүүх 1935 онд “*State (Ryan) v. Lennon*” хэргийг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийг үгчлэн тайлбарлаж, парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд хязгаарлалт тогтоогоогүй тул Дээд шүүх нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахгүй гэж дүгнэсэн.⁶²

⁴⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949 (rev. 2014), Article 79(3), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en.

⁵⁰ Constitution of Bosnia and Herzegovina, 1995 (rev. 2009), Article 10-2, https://www.constituteproject.org/constitution/Bosnia_Herzegovina_2009?lang=en.

⁵¹ Constitution of the Republic of Estonia, 1992 (rev. 2015), Article 162, https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015?lang=en.

⁵² Constitution of Italy, 1947 (rev. 2020), Article 139, https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020?lang=en.

⁵³ Constitution of the Netherlands, 1814 (rev. 2008), Article II, https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en.

⁵⁴ Constitution of Norway, 1814 (rev. 2016), Article 121, https://www.constituteproject.org/constitution/Norway_2016?lang=en.

⁵⁵ Constitution of Romania, 1991 (rev. 2003), Article 152, https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003?lang=en.

⁵⁶ Constitution of Ukraine, 1996 (rev. 2019), Article 22, https://www.constituteproject.org/constitution/Ukraine_2019?lang=en.

⁵⁷ Constitution of Japan, 1946, Article 97, https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946?lang=en.

⁵⁸ Roznai, 243-279 дэх тал.

⁵⁹ Roznai, 30-33 дахь тал.

⁶⁰ Halmai, 126 дахь тал; Gözler, 16-17 дахь тал.

⁶¹ Kemal, 18 дахь тал.

⁶² Rory O’Connell, Guardians of the Constitution: Unconstitutional Constitutional Norms, 4 J. Civil Liberties, 93, 1999, 58 дахь тал, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=883590.

Малайз Улс – Малайз Улсын Холбооны Шүүх 1963 онд ‘*State of Kelantan v. Government of the Federation of Malaysia and Anor*’-ийн хэргийг шийдвэрлэхдээ үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхээс татгалзаж, парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд материаллаг буюу агуулгын хязгаарлалт тогтоохоос татгалзсан.⁶³

Дээрхээс үзвэл Үндсэн хуулийн шүүх бус харин Дээд шүүхүүд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахаас татгалзсан зүй тогтолтой байна. Мөн Дээд шүүх Үндсэн хуульд ихэвчлэн үгчилсэн тайлбар хийж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахаас татгалзсан. Харин Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд орчин үед *шударга ёсны үндсэн зарчмыг* хамгаалах чиг үүрэгтэй гэж үзэх болсон тул⁶⁴ зөвхөн үгчилсэн тайлбар хийдэггүй. Иймд Дээд шүүхүүдийн энэ төрлийн тайлбар Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг хамгаалахад сул талтай, хэт явцуу байна.

4.3 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах зохицуулалтгүй ч хянадаг улс

Австри, Энэтхэг, Турк, Тайван, Тайланд⁶⁵ Улсын Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалтыг тусгаагүй боловч Үндсэн хуулийн шүүх болон Дээд Шүүхүүд нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянадаг байна. Тухайлбал,

Австри Улс – Австри Улсын Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалт тусгадаагүй ч Үндсэн хуулийн тэргүүлэх зарчим (*leitender Grundsatz*) буюу ардчилал, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, хууль дээдлэх ёс, суурь эрх чөлөө зэргийг хүчингүй болгох эсхүл түүнд ноцтой нөлөөлөх нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн ард түмний санал асуулга (референдум)-аар шийдвэрлэнэ гэж Австри Улсын Үндсэн хуулийн шүүх (*Verfassungsgerichtshof*) тогтоосон.⁶⁶ 2001 онд Австри Улсын Үндсэн хуулийн шүүх парламентын баталсан, хууль дээдлэх ёсыг зөрчсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох шийдвэр гаргасан.⁶⁷

Тайван Улс – Тайван Улсын Үндсэн хуулийн шүүх (*Council of Grand Justices*) 2000 онд Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг зөрчсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосон. Хэдийгээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй боловч Үндсэн хуулийн мөн чанар болох ардчилсан бүгд найрамдах улс, ард түмний бүрэн эрхт байдал, үндсэн эрх, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг зөрчвөл хүчингүй болно гэж тогтоосон.⁶⁸

⁶³ Halmai, 127 дахь тал.

⁶⁴ Д. Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, 2019, 152 дахь тал.

⁶⁵ Halmai, 130 дахь тал.

⁶⁶ Stelzer, Manfred, *Constitutional Change in Austria*, Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada, and the USA' Xenophon Contiades ed., Routledge, 2012, 15-18 дахь тал.

⁶⁷ Мөн тэнд, 27 дахь тал.

⁶⁸ Roznai, 70 дахь тал.

Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалтыг тусгаж, түүний суурь үзэл баримтлал, зарчмыг хамгаалах нь улс орнуудын нийтлэг чиг хандлага болоод байна. Харин Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалтыг тусгаагүй байсан ч үндсэн бүтцийн онолд үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хамгаалахад ач холбогдолтой.

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд хөдөлшгүй заалт тусгагдаагүй ч үндсэн бүтцийн онолд үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцсэн эсэхийг хянах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хамгаалахад өндөр ач холбогдолтой. Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсонд нийцсэн эсэхийг хянасан нь улс орнуудын нийтлэг чиг хандлагад нийцжээ. Үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэх тохиолдолд “хамгаалах хяналт”-ыг л хэрэгжүүлэх бөгөөд Үндсэн хуулийн суурь зарчмаас хэтэрсэн “хувиргах хяналт” хэрэгжүүлэх нь онолын үндэслэлгүй. УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсрахад тавигдах квот Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчмаас гадна 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг зөрчсөн эсэхийг хянасан нь хамгаалах хяналтын хүрээнээс хэтэрсэн байна. Квот тогтоох эсэх нь ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсонд харшлахгүй тул Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол үндэслэлгүй байна.

Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна.

- Үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг тодорхойлох хэрэгтэй.
- Үндсэн бүтцийн онолыг хэрэглэхдээ зөвхөн хамгаалах хяналтыг хэрэгжүүлж, хувиргах хяналтаас зайлсхийх хэрэгтэй. Агуулгын хяналт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үндсэн зарчмаар л хязгаарлагдана. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг суурь зарчимд тооцогдохгүй тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт энэ мэтчилэн заалтад нийцсэн эсэхийг хянах шаардлагагүй болно.
- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох нь хамгийн эцсийн арга хэмжээ байх хэрэгтэй.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Үндсэн Хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, 2010.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, 1992.
4. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1997.

Б. Гадаад хэл дээрх

1. The Constitution of Romania, 1991.
2. Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949.
3. Constitution of Bosnia and Herzegovina, 1995.
4. Constitution of the Republic of Estonia, 1992.
5. Constitution of Italy, 1947.
6. Constitution of the Netherlands, 1814.
7. Constitution of Norway, 1814.
8. Constitution of Romania, 1991.
9. Constitution of Ukraine, 1996.
10. Constitution of Japan, 1946.

Ном, өгүүдэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Дугаар 02 тогтоол.
2. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
3. Г. Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000.
4. Д. Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, 2019.
5. Ц. Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн Хуулийн Шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, 4 дэх тал, <https://legalddata.mn/buteel/pdf?id=1387>.

Б. Гадаад хэл дээрх

1. Ц. Dimitry Gegenava, Unconstitutional constitutional amendments: Three Judgements from the Practice of the Constitutional Court of Georgia, SCLJ 5/2014.
2. Dixon, R., Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments' University of Chicago, Public Law Working Paper, 2011.

3. Kemal Guzler, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Ekin Press, 2008.
4. Jacobson, G.J., 'An Unconstitutional Constitution? A Comparative Perspective' *International Journal of Constitutional Law*, 4 (№3), 2006.
5. Gatmaytan, D.B., 'Can Constitutionalism Constrain Constitutional Change?', *Northwestern Interdisciplinary Law Review*, 2010.
6. Gőbor Halmai, *Judicial Review of Constitutional Amendments and New Constitutions in Comparative Perspective*, *Wake Forest Law Review* Vol. XX, 2016.
7. Muth, Daniela, 'Basic Conceptions of the Legal System: A Critical Comparison between New Zealand and Germany', *10 Canterbury L. Rev*, 2004.
8. Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, *The London School of Economics and Political Science*, 2014.
9. N. Sathish Gowda, 'Constitutional Basis for Basic Structure Doctrine in India: Effects and Applicability', *KLE Law Journal*.
10. V.R. Jayadevan, 'Basic Structure Doctrine and it's Widening Horizons', *CULR*, Vol. 27, 2003.
11. Dlamini, Qhubokuhle, 'Separation of Powers and Judicial Independence: Is Zuma government overriding the power of our courts to achieve transformation', *Center for Civil Society*, 2009.
12. David S. Law and Hsiang-Yang Hsieh, *Judicial Review of Constitutional Amendments: Taiwan, Constitutionalism in Context*, CUP, 2022.
13. David Landau, 'Abusive Constitutionalism', *UC Davis Law Review* Vol. 47:189, 2013.
14. Jackson, Vicki C, 'Holistic Interpretation; Fitzpatrick v. Bitzer and Our Bifurcated Constitution', *53 Stanford Law Review*, 2001.
15. Elliot Bulmer, 'Should Ministers be Members of the Legislature?', *Constitution Brief*, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2019.
16. Rory O'Connell, 'Guardians of the Constitution: Unconstitutional Constitutional Norms', *4 J. Civil Liberties*, 1999.
17. Stelzer, Manfred, 'Constitutional Change in Austria', *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada, and the USA*, Xenophon Contiades ed., *Routledge*, 2012.



Тогтохын ЭМҮЖИН

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
III түвшний оюутан

(Дэд байр)

**ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХАД ТАВИГДАХ
АГУУЛГЫН ХЯЗГААРЛАЛТ - ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН
ХЯНАЛТЫН ХҮРЭЭ**

I. ОРШИЛ

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотой маргааныг Үндсэн хуулийн цэц (цаашид, “Цэц” гэх) 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр их суудлын хуралдаанаар хянан шийдвэрлэсэн. Уг шийдвэрээс шалтгаалаад 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8.2.1 болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13.1.1 дэх заалтад нэмэлт оруулсан. Уг нэмэлтээр Цэцийг цаашид Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхгүй болгосон.

Дээрх нөхцөл байдлаас үүдээд, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт тавигдах эсэх, хэрэв тийм бол тухайн хязгаарлалтыг Цэц хянах эрхтэй эсэх, Цэцийн хяналтын хүрээ ямар байх зэрэг асуудлууд анхаарал татаж байна. Гэвч, цаг үеийн энэхүү асуудлуудын талаар манай улсад хангалттай судалгаа хараахан хийгдээгүй байгаа бөгөөд цаашид гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай байна. Иймд энэхүү өгүүлээр тус асуудлуудын талаар судалж, Цэцийн шийдвэр болон Улсын Их Хурлаас нэмэлтээр оруулсан дээрх хуулийн заалтууд алдаатай байсан гэдэг талаар маргаан өрнүүлэхийг зорилоо.

Энэхүү өгүүллийн I хэсэгт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт тавигдах тухай асуудлыг онолын үүднээс авч үзэж, тус онолыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрэглэнэ. II хэсэгт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах агуулгын хязгаарлалтыг Цэц хянах бүрэн эрхтэй эсэх талаар авч үзнэ. Түүнчлэн, уг хяналтыг хэрэгжүүлэх хүрээ зөвхөн Үндсэн хуулийн “Үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал”-аар л хязгаарлагдах тухай бичих бөгөөд Цэцийн 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн тогтоол нь дээрх шаардлагыг хангасан эсэхэд дүгнэлт өгнө. III хэсэгт, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд хянасан бусад улсын шүүхийн шийдвэрийг авч үзлээ.

II. ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХАД ТАВИГДАХ АГУУЛГЫН ХЯЗГААРЛАЛТ

1. Онолын үндэслэл

Профессор Янив Рознайгийн “Үндсэн хуулийн бус нэмэлт, өөрчлөлтүүд (Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийн хязгаар)” хэмээх номд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийн шинжийг тодруулах үүднээс constituent power (бүрэлдүүлэх эрх мэдэл) болон constituted power (бүрдүүлсэн эрх мэдэл) гэх хоёр ялгаатай ойлголтын талаар авч үзсэн байна.¹ *Бүрэлдүүлэх эрх мэдэл* бол аливаа улсын Үндсэн хуульт тогтолцоог буюу Үндсэн хуулиа суурь хэм хэмжээ гэж үзээд түүнээс эх үндсээ олж авах замаар бий болсон хуулийн тогтолцоог үүсгэж буй хүч юм. Орчин үед, аливаа улсын Үндсэн хууль өөрийн норматив статусаа тухайн орны ард түмний улс төрийн хүсэл зоригоос хүлээн авдаг гэж тооцдог. Тиймээс, ард түмэн бол энэхүү бүрэлдүүлэх эрх мэдлийн эзэн субъект юм. Энэ утгаараа, бүрэлдүүлэх эрх мэдэл нь ямар нэгэн хязгаарлалтаас хараат бус буюу Үндсэн хуулийн өмнөх хэм хэмжээнүүдээр үл хязгаарлагддаг гэж үздэг.²

Нөгөө талаас, *Бүрдүүлсэн эрх мэдэл* нь Үндсэн хуулиас үүдэлтэй, түүгээр хязгаарлагдсан бүрэн эрх бөгөөд үүнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлүүд багтана. Өөрөөр хэлбэл, бүрэлдүүлэх эрх мэдлээс ялгаатай нь, энэ эрх мэдэлд Үндсэн хуулийн өмнөх хэм хэмжээнүүд хязгаарлалт тогтоодог. Тиймээс, энэ эрх мэдлийн хүрээнд бий болсон шийдвэр, үйл явц нь Үндсэн хуулиас доод түвшнийх гэж тооцогдож, Үндсэн хуульд захирагдах ёстой.³

Харин Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл нь дээрх хоёр ангиллын алинд нь ч хамаарахгүй онцгой шинж чанартай байна. Учир нь уг эрх мэдэл нь Үндсэн хуулиас үүдэлтэй *бүрдүүлсэн эрх мэдэл* хэдий ч нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн түвшинд байдаг. Үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй байна” гэж хуульчилжээ. Өөрөөр хэлбэл, дээрх эрх мэдэл нь *бүрэлдүүлэх эрх мэдлээс* эх сурвалж авч байгаа тул түүнээс доогуур хүчин чадалтай байна. Харин нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн бусад заалтуудтай нэг түвшинд байдаг учир бусад *бүрдүүлсэн эрх мэдэл* буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлээс дээд хүчин чадалтай байна.

Түүнчлэн *бүрдүүлсэн эрх мэдэл* болохынхоо хувьд *бүрэлдүүлэх эрх мэдлийн* хүрээ хязгаараас хэтэрч болохгүй. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт *бүрэлдүүлэх эрх мэдлээс* хэтэрч болохгүй байх хязгаар нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаар тодорхойлогдоно.

¹ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments (The Limits of Amendment Powers)*, Oxford University Press, 2017, 105-110 дахь тал.

² Мөн тэнд.

³ Мөн тэнд, 109-110 дахь тал.

Тухайлбал, Үндсэн хуулийг бүх зүйл заалт нь уялдаа холбоотой байдаг бүтэц гэж үзэх ёстой бөгөөд бүтэц нь өөрөө түүний мөн чанарыг бий болгодог суурь баганууд дээр суурилдаг.⁴ Тиймээс тухайн суурь багана буюу суурь үзэл баримтлалыг хөндөхгүй байсан тохиолдолд л Үндсэн хууль өөрийн мөн чанараа хадгалж чадна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн Үндсэн хуулийн мөн чанарыг алдагдуулсан тохиолдолд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл нь өөрийн хууль ёсны байдлыг ч бас үгүйсгэж байгаа явдал болно.

Тиймээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл нь тодорхой хэмжээнд агуулгын хязгаарлалтыг багтааж байдаг. Уг хязгаарлалт нь ил болон далд хэлбэрээр оршдог. Зарим Үндсэн хуульд тодорхой заалтуудыг нэмэлт, өөрчлөлтийн объект болгохыг хориглосон байдаг бөгөөд үүнийг ил хязгаарлалт гэж нэрлэж болно.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд агуулгын хязгаарлалтыг тусгаагүй ч үндсэн бүтэц, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийн үүднээс хязгаарлалт бий болж байгаа нь далд хэлбэрээр оршиж буй юм.

2. Онолын хэрэглээ

Өмнөх хэсэгт Үндсэн хуулийн өөрчлөгдөшгүй байдлын онолыг тайлбарласан. Харин энэ хэсэгт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт тавигдах онолын үндэслэл буюу *бүрэлдүүлэх эрх мэдэл* болон *бүрдүүлсэн эрх мэдлийн* ялгаатай байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрхэн ойлгож болох талаар бичнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах 2 аргыг хуульчилжээ. Эхнийх нь Улсын Их Хурлын (цаашид “УИХ” гэх) нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга юм.⁵ Энэ арга нь хууль санаачлах эрх бүхий субъектууд ард нийтийн санал асуулга явуулах хуулийн төсөл болон Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг хамтад нь санаачлан УИХ-д өргөн мэдүүлж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй санал авсан тохиолдолд ард нийтийн санал асуулга явуулдаг. Ард нийтийн санал асуулгад сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх нь оролцсон тохиолдолд хүчинтэйд тооцож, олонхын санал авсан нэмэлт, өөрчлөлтийг баталдаг.⁶ Ийнхүү үзвэл, энэ арга буюу ард нийтийн санал асуулга нь бүрэлдүүлэх эрх мэдлийн шинжийг агуулж байна. Учир нь Үндсэн хуулиас үүдэлтэй бий болж байгаа хэдий ч ард түмний шууд хүсэл зориг тул аливаа хэм хэмжээгээр шилжүүлсэн үүсмэл эрх мэдэл гэж үзэх боломжгүй. Үүнийг Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “ард нийтийн санал асуулга ёс журмаараа шударгаар явагдаж ийнхүү олонх зөвшөөрч

⁴ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers* (PhD diss., The London School of Economics and Political Science, 2014), 16 дахь тал.

⁵ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 68 дугаар зүйлийн 68.2 дахь хэсэг.

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 25 дугаар зүйлийн 25.1.16 дахь хэсэг.

шийдвэрлэсэн бол түүнийг өөр ямар ч байгууллага батлах, зөвшөөрөх, үгүйсгэх эрхгүй юм” гэж хэлжээ.⁷ Тиймээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ард нийтийн эрх нь ямар нэгэн хязгаарлалтгүй, *бүрэлдүүлэх эрх мэдэл* юм.

Хоёр дахь нь УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга юм.⁸ Мөн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах процесст Цэц оролцох боломжийг олгосон⁹ бөгөөд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага, үндэслэл байгаа эсэх талаар өөрийн гэсэн дүгнэлт хийж, санал боловсруулан УИХ-д өргөн мэдүүлж болно.¹⁰ Ийнхүү үзвэл, энэ арга нь УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байгаа бөгөөд Цэц оролцох боломжтой тул ердийн хууль тогтоох эрх мэдлээс ялгаатай. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн бүрэлдүүлэх эрх мэдэл болох 1992 онд Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж баталсан АИХ-ын депутатуудаас Үндсэн хуулийн заалтаар шилжүүлж авсан эрх мэдэл буюу *бүрдүүлсэн эрх мэдэл* болно.

Иймд “Үндсэн хуулийн өөрчлөгдөшгүй байдлын онол”-ын дагуу Үндсэн хуульд ард нийтийн санал асуулгаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан тохиолдолд агуулгын хязгаарлалт тавигдахгүй. Харин УИХ-ын нийт гишүүдийн дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт зайлшгүй тавигдана.

III. ЦЭЦИЙН ХЯНАЛТЫН ХҮРЭЭ

Өмнөх хэсэгт, Үндсэн хуульд УИХ-ын нийт гишүүдийн дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт тавигдах талаар авч үзсэн. Харин энэ хэсэгт, уг агуулгын хязгаарлалтыг Цэц хянах бүрэн эрхтэй эсэх, Цэцийн хяналтын хүрээ ямар байх талаар авч үзнэ. Түүнчлэн Цэцийн 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн шийдвэр нь өөрийн хяналтын хүрээнээс хэтэрсэн эсэхэд дүгнэлт өгнө.

1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Цэц хянах эрхтэй эсэх

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах агуулгын хязгаарлалтыг Үндсэн хуулийн шүүх хянах тухайд улсууд ялгаатай байр суурийг баримталдаг. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн хяналтын Америк загварын хувьд бүх шүүх хуулийн хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад хууль, бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шалгах бүрэн эрхтэй. Тиймээс Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шүүх хянан үзэж болно гэж үздэг

⁷ Мөн тэнд, 428 дахь тал.

⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 69.1 дэх хэсэг.

⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 68.1 дэх хэсэг.

¹⁰ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 422 дахь тал.

бөгөөд уг хяналтыг хэрэгжүүлсэн хэд хэдэн тохиолдол бий.¹¹

Харин Үндсэн хуулийн хяналтын Европ загвартай улсуудын хувьд дагнасан шүүх нь хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах эрх мэдэлтэй байдаг учраас “ерөнхий харьяалалтай” биш, зөвхөн “хязгаарлагдмал, тусгай харьяалалтай”. Тиймээс уг загвартай улсуудын зарим нь Үндсэн хуулийн шүүх бүрэн эрхтэй байхын тулд энэ эрх мэдлийг Үндсэн хуулиар шууд олгосон байх ёстой гэж үзэж байна.¹² Жишээлбэл, Франц улсын Үндсэн хуулийн шүүх нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах тухай заагаагүй бол Үндсэн хууль тогтоогч нь бүрэн эрхт учраас Үндсэн хуулийн дагуу бий болсон ямар нэгэн байгууллагаар хянагдахгүй гэж үздэг.¹³

Гэвч Францтай адилхан загвартай улсууд агуулгын хязгаарлалтыг хянах Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх мэдэл илэрхий гэж үзэх нь цөөнгүй байна. Жишээлбэл, Герман, Австри, Турк зэрэг улсууд юм.

Түүнчлэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцад Үндсэн хуулийн шүүх оролцох талаар харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандарт байдаггүй.¹⁴ Онолын үүднээс “Үндсэн хуульд хууль тогтоомжийн Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах эрх бүхий этгээдийн тухай заалт байхгүй бол хууль хэрэглэх байгууллага, ялангуяа шүүх уг хяналтыг хэрэгжүүлэх эрхтэй”¹⁵ гэж үздэг. Тиймээс улсууд өөрсдийн онцлогийг харгалзан үзэж ялгаатай байр суурьтай байдаг бөгөөд дийлэнх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах агуулгын хязгаарлалтыг Үндсэн хуулийн шүүх хянана гэж үзэж байна.

Тиймээс Монгол Улсын хувьд шинээр ардчилал төлөвшиж байгаа улс бөгөөд сонгуулийн тогтолцоо, парламентын төлөвшил сул зэрэг шалтгаануудыг үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах агуулгын хязгаарлалтыг Цэц зайлшгүй хянадаг байх шаардлагатай. Иймд, 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуулиар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай хуулийн 8.2.1 болон Үндсэн хуулийн Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13.1.1 дэх заалтад оруулсан нэмэлтийг өөрчлөх саналтай байна.

2. Цэцийн хяналтын хүрээ

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Цэцээс хянах бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаар хязгаарлах ёстой. Өөрөөр хэлбэл Цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянахдаа түүний үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээг өөрийн үзэмжээрээ тодорхойлох эрхгүй бөгөөд зөвхөн илэрхий, ноцтой зөрчил байгаа

¹¹ Kemal Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Ekin Press, 2008, 11 дэх тал.

¹² Мөн тэнд, 13 дахь тал.

¹³ Venice commission, *Compilation of Venice commission opinions, reports and studies on constitutional justice* (Updated), April 2020, 65 дахь тал, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)050-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)050-e)

¹⁴ Мөн тэнд, 64 дахь тал.

¹⁵ Hans Kelsen, *Pure theory of law*, trans. Max Knight, The Lawbook Exchange, Ltd, 2009, 272 дахь тал.

тохиолдолд л нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох ёстой юм. Үүний эсрэг тохиолдолд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд халдах, Цэцийн шийдвэрт улс төрийн нөлөөлөл орох эрсдэл үүсэх боломжтой.

Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал буюу өөрчилж болохгүй зарчмуудыг онолын хувьд нийтлэг ба тусгай гэж ангилж үздэг. Нийтлэг нь орчин үеийн бүх ардчилсан нийгэмд байдаг зарчмууд юм. Жишээ нь хүний нэр төр, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт гэх мэт. Тусгай нь Холбооны улсын үзэл, нэгдмэл улсын шинж, албан ёсны хэл, шашин шүтлэг зэрэг улс төрийн соёлын өвөрмөц үзэл санаа, үнэт зүйлсийг тусгасан байдаг. Гэхдээ эдгээрийг бүгдийг нь төгс жагсаалтаар тоочсон байх шаардлагагүй¹⁶ бөгөөд Цэц дээрх зарчмуудыг хөндөж байгаа эсэхийг тохиолдол бүрд хамгийн сайн, тодорхой үндэслэлтэйгээр шийдвэрлэх ёстой.

Тиймээс Цэц шийдвэртээ үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хэрхэн өөрийн үзэмжээрээ биш объектив тайлбар хийх талаар болон шийдвэр гаргахдаа харгалзан үзэх зүйлсийн талаар авч үзье. Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэсэн тодорхойлолтоо бусад улсуудын Үндсэн хуулийн тогтолцооны олонх буюу бүр хэт олонхын хувьд нийтлэг байдаг Үндсэн хуулийн практиктай холбоно. Үүний үндсэн дээр нэмэлт, өөрчлөлт болон бусад ардчилсан улсуудын практикийн хооронд үл нийцэх байдал байвал тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцох зайлшгүй нөхцөл болно. Харин бусад ардчилсан улсуудын практикт тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийг дэмжих үндэслэл байгаа тохиолдолд шүүх түүнийг хүчингүй болгох нь хууль ёсны үндэслэлгүй байдаг.¹⁷

Иймд Цэц үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын үүднээс илүү үндэслэлтэй тайлбар хийхийн тулд бусад ардчилсан улсын туршлагатай холбоотойгоор тайлбар хийх хэрэгтэй. Уг тайлбараараа бусад улсуудын практикийг зөвтгөх үндэслэлүүдийг няцааж чадаагүй тохиолдолд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурилж буй гол зарчмуудыг хөндсөн гэж үзэх нь үндэслэлгүй болно. Ингэснээр Цэц Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын үүднээс субъектив биш объектив байдлаар тайлбар хийхэд илүү дөхөм болох бөгөөд Цэцийн тайлбар сайн үндэслэгдсэн байх шаардлагыг хангах боломжтой юм.

Гэхдээ бусад улсуудын Үндсэн хуулийн тогтолцооны олонхын хувьд нийтлэг байдаг практиктай холбоно гэдгийг заавал тэдгээр практиктай адилхан байх ёстой гэсэн үүднээс ойлгож болохгүй. Харин гагцхүү тэдгээр улсуудтай ижил болон ялгаатай шинжүүдийн үүднээс дүгнэлт хийж, өөрийн улсын онцлогт тохирсон байдлаар суурь зарчмуудыг хөндсөн эсэхэд дүгнэлт өгөх хэрэгтэй юм.

¹⁶ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, 3 дахь тал.

¹⁷ Rosalind Dixon, Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments, University of Chicago Law School Public Law and Legal Theory Working Papers, 2010, https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=public_law_and_legal_theory.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосноос үүсэх сөрөг үр дагавар болон Үндсэн хуульд нийцсэн байх шаардлагын тэнцвэр дээр пропорциональ байдлын шалгуурыг үндэслэн шийдвэрээ гаргах ёстой.¹⁸

Дээрх шаардлагуудыг хангасан шийдвэр гаргаснаар Цэц Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг өөрийн үзэмжээр тайлбарлаж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд халдах, улс төрийн нөлөөлөл орох эрсдэлийг багасгаж чадна.

Иймд нэгдүгээрт, Цэц Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг маш сайн үндэслэлээр бусад улсуудын нийтлэг практиктай холбон, өөрийн улсын онцлогт тохируулан тайлбарлах шаардлагатай. Хоёрдугаарт, шийдвэр гаргахдаа нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосноос үүсэх сөрөг үр дагавар болон Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын хүрээ хоёрын пропорциональ байдлын шалгуурыг үндэслэн шийдвэрээ гаргах ёстой.

Гэвч Цэцийн холбогдох тогтоол дээрх шаардлагыг хангаагүй байна. Тодруулбал, Цэц 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр гаргасан тогтоолдоо 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор хязгаарласан нь “Ард түмний сонгосон парламентын тогтолцоог сулруулах, улмаар засаглалын тодорхойгүй байдалд хүргэх эрсдэлийг бий болгосон.” “Тооны хязгаарлалт тогтоосон нь парламентын гишүүний чөлөөт мандатын агуулгыг үгүйсгэж, хяналт-тэнцлийн зарчмыг алдагдуулахуйц Үндсэн хуулийн дотоод зөрчил үүсгэсэн байна” гэсэн үндэслэлүүдийг дэвшүүлжээ.

Түүнчлэн, Цэцээс томилсон шинжээч байгууллага онолын болон олон улсын туршлагыг судлан харьцуулалт хийж “Парламентын тогтолцооны хувилбар болох Ерөнхий сайд-Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой, нэг танхим бүхий парламенттай, парламентын гишүүдийн тоо нь цөөн байгаа улсууд парламентын гишүүн сайд байхыг хориглох эсхүл хязгаарлах хандлагатай байгааг судалсан байна. Түүнчлэн Монгол Улс нь нэг танхимтай, 76 гишүүнтэй (гишүүдийн тоо цөөн), Ерөнхий сайд-Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой тул парламентын гишүүний дөрвөөс илүүгүй нь сайд байж болно гэж заасан нь “байж болохуйц” хамгийн үндэслэл бүхий арга замын нэг мөн гэж үзжээ. Иймд “дөрвөөс илүүгүй” гэсэн квот тогтоосон нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хамтын ажиллагааг дэмжиж илүү үр нөлөөтэй болгох бөгөөд мөн хоёр эрх мэдэл хоорондын “хэт уусал”-аас сэргийлэх, хяналт тэнцвэрийг тогтворжуулахад үр нөлөөтэй сонголт байна” гэж дүгнэсэн байна.

Цэц парламентын тогтолцоо, ардчилсан ёс, хяналт, тэнцлийн зарчим зэргийг дурдсан боловч дээрх заалт нь тэдгээр зарчмын гол цөмийг хөндсөн эсэхэд дүгнэлт өгч тайлбар хийгээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Цэц шинжээч байгууллагын олон улсын стандартыг харьцуулан судалж гаргасан дүгнэлт дээр үндэслэн бусад улсуудын практикийг зөвтгөсөн

¹⁸ Venice commission, Opinion on the constitutional situation in Ukraine, April 2020, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)044-e)

үндэслэлийг өөрийн улсын онцлогт нийцүүлэн тайлбарлаж зарчмуудын гол цөмийг хөндсөн эсэхэд дүгнэлт өгч няцаасан тохиолдолд шийдвэр нь үндэслэлтэй байх байжээ. Гэвч эдгээр шаардлагыг хангахгүйгээр 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр орсон холбогдох заалтыг хүчингүй болгосон нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах Цэцийн хяналт Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц суурь үзэл баримтлалын хязгаараас давсан явдал болсон байна.

IV. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙГ АГУУЛГЫН ХУВЬД ХЯНАСАН БУСАД УЛСЫН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР

1. ХБНГУ

ХБНГУ нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Холбоог мужид хуваах, тэдгээрийн хууль тогтоох үйл явцад хувьд оролцох, *human dignity* буюу хүний нэр төр, үндсэн эрхийн зарчим, ардчилсан, холбооны улс, төрийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх, хууль тогтоох байгууллага нь үндсэн хуулийн дэг журам, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдэл нь хууль, шударга ёсонд захирагдах, амьтан, амьтны байгалийн үндсийг хамгаалах зарчмуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг зөвшөөрөхгүй¹⁹ гэж агуулгын ил хязгаарлалтыг Үндсэн хуульдаа тусгасан байна.

Түүнчлэн уг хязгаарлалтыг Классын хэргээр²⁰ хянан үзжээ. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд “захидал харилцаа, шуудан, харилцаа холбооны нууцлал халдашгүй бөгөөд хязгаарлалтыг зөвхөн хуулийн дагуу тогтоож болно” гэж заасан байсан. 1968 оны 6 дугаар сарын 24-нд 17 дахь нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бөгөөд дээрх заалтын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах үүднээс харилцаа холбооны нууцлалыг зөрчихийг зөвшөөрч, үндэсний аюулгүй байдлын зарим хэргүүдэд хяналт тавих арга хэмжээ хууль ёсны эсэхэд тавигдах шүүхийн хяналтыг парламентын хяналтаар сольсон.

Үүнтэй холбоотойгоор, харилцаа холбооны нууцлалыг хязгаарлаж, тандалтын арга хэмжээнд тавигдах шүүхийн хяналтыг парламентаас томилдог агентлагийн хяналтаар солих нь Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан өөрчлөгдөшгүй зарчим болох хүний нэр төр, эрх мэдлийн хуваарилалт, хууль дээдлэх гэсэн суурь зарчмуудыг зөрчсөн тухай маргаан үүссэн байна.

Үндсэн хуулийн шүүхээс уг нэмэлт, өөрчлөлт нь 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан зарчмуудыг зөрчөөгүй гэж үзсэн. Үндэслэлдээ, Нэгдүгээрт тандалтын арга хэмжээнд шүүхээс бус парламентаас томилогдсон байгууллага хяналт тавьж байгаа нь тандалтын ажиллагаа хууль ёсны байх хангалттай баталгаа юм. Хоёрдугаарт 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг явцуу тайлбарлах ёстой бөгөөд энэ нь “эрх зүйн албан ёсны

¹⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 79.3.

²⁰ Kemal Gözler, *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*, Ekin Press, 2008, 56-59 дэх тал.

нэмэлт, өөрчлөлтийн аргаар одоогийн үндсэн хуулийн дэг журмыг халж, тоталитар дэглэмийг бий болгохыг хориглоно” гэсэн утгатай юм. Түүнчлэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад хязгаарлалт тавьсан. Эдгээр нь 1 ба 20 дугаар зүйлд тодорхой дурдсан зүйлсээс бүрдэнэ. Хууль дээдлэх зарчмыг энэ хоёр зүйлийн аль нэгэнд нь тодорхой дурдаагүй тул харилцаа холбооны нууцад тавьсан хязгаарлалтууд болон шүүхийн хяналтыг парламентаас томилсон байгууллагын хяналтаар солих нь Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгээр баталгаажуулсан 1, 20 дугаар зүйлд заасан өөрчлөгдөшгүй зарчмын аль нэгэнд харшлахгүй гэж үзжээ.

ХБНГУ-ын Үндсэн Хуулийн шүүх агуулгын далд хязгаарлалтыг хянасан тохиолдол

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын далд агуулгын хязгаарлалт байдаг тухай онол нь 1950-иад оны ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн хоёр шийдвэрээс эхтэй гэж үздэг. Тодруулбал, Баруун Өмнөд хэргийг шийдвэрлэсэн шийдвэртээ ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхээс “Үндсэн хууль тус тусын заалтууд нь захирагдах тодорхой ерөнхий зарчим, үндсэн шийдвэрийг тусгадаг. Тиймээс Үндсэн хуулийн аливаа заалтыг тэдгээр үндсэн зарчим болон Үндсэн хууль тогтоогчдын үндсэн шийдвэрт нийцсэн байхаар тайлбарлах ёстой” гэж үзсэн. Үүнээс харахад Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн ерөнхий болон үндсэн зарчмууд нь Үндсэн хуулийн бусад заалтаас давуу болохыг нотолсон. Тиймээс ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаас өөр агуулгын хязгаарлалтууд байгаа бөгөөд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эдгээр хязгаарт нийцэж байгаа эсэхийг хянаж болно гэж үзжээ. Мөн 117 дугаар зүйлийн хэргийг шийдвэрлэхдээ шударга ёсны дээд зарчим байгаа гэдгийг баталсан байна.²¹

2. Бүгд Найрамдах Турк улс

Бүгд Найрамдах Турк Улс Үндсэн хуульдаа Бүгд найрамдах, нэгдмэл, ардчилсан, шашингүй, социаль, эрх зүйт төр, нийтийн амгалан тайван байдал, үндэсний эв нэгдэл, шударга ёсны үзэл баримтлал, хүний эрх, Ататуркийн үндсэрхэг үзэл, хэл, төрийн далбаа, төрийн дуулал, нийслэлтэй холбоотой заалтуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар санал болгож, өөрчилж болохгүй²² гэж агуулгын хязгаарлалтыг тусгасан байна. Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн хэлбэрийн хувьд шалгана²³ гэж заасан байдаг. Гэвч 2008 онд шийдвэрлэсэн “Толгойн алчуур”-ны хэргийг агуулгын хувьд хянан үзэж парламентаас баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэж шийдвэрлэжээ. Тодруулбал, уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээд боловсролын сургалтын байгууллагын оюутнуудад

²¹ Мөн тэнд, 84-88 дахь тал.

²² Constitution of the Republic Turkey, Article 4.

²³ Constitution of the Republic Turkey, Article 148.

толгойн алчуур зүүхийг зөвшөөрсөн. Үүнийг Үндсэн хуулийн шүүх шашингүйн зарчимд илт харшилж, бусдын эрх, нийгмийн хэв журмыг зөрчиж байна гэж дүгнээд нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах болзлыг хангаагүй тул хүчингүй болгох шаардлагатай гэж үзэв.²⁴

Бусад улсын шүүхийн шийдвэрээс харахад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах агуулгын ил болон далд хязгаарлалтыг хүлээн зөвшөөрч, Үндсэн хуулийн шүүх нь суурь зарчмуудын хүрээнд тайлбар хийж Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтыг хэрэгжүүлж байна. Түүнчлэн тухайн суурь зарчмуудыг өргөн хүрээнд тайлбарлахаас зайлсхийж (ХБНГУ-ын жишээ), өөрийн орны онцлог, үнэт зүйлсэд тохируулсан тайлбар хийхийг (Бүгд Найрамдах Турк Улсын жишээ) илүүд үзэж байна.

V. ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад агуулгын хязгаарлалт тавигддаг бөгөөд Цэц тухайн хязгаарлалтыг хянах эрхтэй. Гэхдээ Цэцийн хяналт Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаар хязгаарлагдах ёстой. Тиймээс Цэц дээрхээс бусдаар өөрийн үзэмжээр тайлбар хийж, парламентаас Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох бүрэн эрхгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, Цэцийн шийдвэрийн үндэслэл, тайлбар нь субъектив биш объектив байдлаар хийгдэж байж хууль ёсны болох юм.

Гэвч Цэцийн 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн шийдвэр нь Цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хянах хязгаараас давсан явдал болжээ. Түүнчлэн, уг шийдвэртэй холбоотой УИХ-аас 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8.2.1 болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13.1.1 дэх заалтад оруулсан нэмэлтээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Цэц хянах боломжгүй болгосон нь алдаатай болсон байна.

Иймд УИХ-аас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8.2.1 болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13.1.1 дэх заалтад оруулсан нэмэлтийг өөрчлөх. Уг өөрчлөлтийг хийхдээ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд хянах Цэцийн хяналтын хүрээг Үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалаар хязгаарлах саналтай байна.

²⁴ Yaniv Roznai and Serkan Yolcu, An unconstitutional constitutional amendment-The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision, *International Journal of Constitutional Law*, 10, no.1, 2012, 189 дэх хэсэг.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, 1992.
3. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1997.

Б.Гадаад хэл дээрх

4. Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949.
5. Constitution of the Republic Turkey, 1982.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай 02 дугаар тогтоол.
2. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
3. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, 4 дэх тал, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1387>.

Б. Гадаад хэл дээрх

4. Gözler, Kemal, Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press, 2008.
5. Kelsen, Hans, Pure theory of law. Translated by Max Knight. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd, 2009.
6. Rosalind Dixon, Transnational Constitutionalism and Unconstitutional Constitutional Amendments, University of Chicago Law School Public Law and Legal Theory Working Papers, 2010.
7. Roznai, Yaniv, Unconstitutional Constitutional Amendments. Oxford University Press, 2017.
8. Roznai, Yaniv, Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers (PhD diss., The London School of Economics and Political Science) 2014.
9. Roznai, Yaniv, and Yolcu, Serkan, An unconstitutional constitutional amendment-The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision." International Journal of Constitutional Law, 10, no.1, 2012.

10. Venice commission, Compilation of Venice commission opinions, reports and studies on constitutional justice, 2020.
11. Venice commission, Report on constitutional amendment, 2009.
12. Venice commission, Opinion on the constitutional situation in Ukraine, 2020

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn



Төгөлдөрийн БИНДЭРЬЯА
МУИС-ийн Хууль зүйн
сургуулийн V түвшний
оюутан

Түмэнбаярын БИЛГҮҮН
МУИС-ийн Хууль зүйн
сургуулийн V түвшний
оюутан

(Гутгаар байр)

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ ХЯНАХ НЬ: ХЯНАЛТЫН ХҮРЭЭГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛД НИЙЦҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, ЧИГ ХАНДЛАГА

I. УДИРТГАЛ

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хүчин төгөлдөр Үндсэн хуулийнхаа нэгэн адил үйлчлэхийн тулд эхлээд Үндсэн хуулийн эх бичвэр, түүний үндсэн бүтэц, үзэл баримтлалд нийцсэн байх шаардлагатай юм. Улсын Их Хурал, хууль санаачлагч нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны үе шатанд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцүүлээгүй тохиолдолд нэгэнт батлагдсан хуулийг¹ хянах эрх зүйн тогтолцоо шаардагдах бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нийтлэг ололтод тулгуурлан хэм хэмжээг, түүний дотор нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас нь хянадаг дэвшилтэт хандлагад шилжих² талаар эрдэмтэд, судлаачид өөрсдийн байр суурийг илэрхийлсэн юм.

“Ардчилсан Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ард түмний хяналтаас гадуур хамаа бусаар халдан өөрчлөх, гуйвуулах ахул нийгэм төрийн байгуулал, түүнд хүний ба иргэний, мөн иргэний хамтлагийн эзлэх эрх зүйн байдал ямар нэгэн байдлаар хөндөгдөн нийгэм сууриараа суларч ганхахад хүргэдэг ба тэр нь хурц огцом илрэх юм уу эсхүл “битүү гэмтэл” шиг алсдаа мэдрэгддэг.”³ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болгон өмнөх зохицуулалтыг сайжруулах агуулгатай байдаггүй, зарим өөрчлөлт ардчиллын зарчмыг алдагдуулах, засаглалын хямралд хүргэж болзошгүй тул дэлхийн бусад улс орнуудад гол хуулийнхаа суурь үзэл баримтлалыг хамгаалах зорилготой Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, номлол

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.4 дэх хэсэгт зааснаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна.

² Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, 10 дахь тал, <https://legalddata.mn/b/1387>.

³ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008, 418 дахь тал.

яригдаж ирсэн нь Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нэн шинэ чиглэлийн нэг хэмээн үзэхэд хүргэж байна.⁴ “**Үндсэн хуульдаа нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт**”-ийн үзэл баримтлалын дагуу Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлснээр Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалах хууль ёсны арга хэрэгсэл болж чадах боловч Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, ямар нэг сөрөг үр дагавар үгүй тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх зүйн үр дагаварт хэт өндөр ач холбогдол өгөх тохиолдолд ардчилсан Үндсэн хуульд бодит эрсдэл учирдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдрийн өөрчлөлтөөр Цэц дахин Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхгүй болсон хэдий ч Үндсэн хуулийн эрх зүйн цааш цаашдын хөгжлийн явцад *дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн уг хяналтын хэлбэрийг Монгол Улс хууль тогтоомжийн хүрээнд сэргээх боломжийг үгүйсгэхгүй юм. Нөгөө талаар Цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг цаашид хянах эрхгүй болсон нь Цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолоор хэрэгжүүлсэн хяналтын хүчин төгөлдөр байдалд нөлөөлөхгүй буюу түүний шийдвэрийн үр дагавар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгалаа олж, үйлчилж байх тул агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх цар хүрээ, хэмжүүр, хүрээ хязгаарын талаарх асуудлыг орхигдуулж үл болно.*⁵ Иймд энэхүү илтгэлээрээ Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд агуулгын хяналт хэрэгжүүлэх эрхтэй эсэх талаар онол, практикийн асуудлыг хөндөх бус онолын хүрээнд “Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын ач холбогдлыг алдагдуулахгүйгээр агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын талаар авч үзэж тодорхой улс орнуудын эрх зүйн хязгаарлалтын хэрэглээ, эерэг сөрөг үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх замаар дотоодын эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг боловсронгуй болгох арга замыг дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн сайн туршлагад үндэслэн тодорхойлохыг зорилоо.

II. ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтыг хязгаарлах олон улсын загвар, чиг хандлага /Transnational engagement and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment/

⁴ Д.Одбаяр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, 2021, 1 дэх тал

⁵ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах процедур хууль ёсны дагуу явагдсан эсэхт хяналт тавихад харьцангуй хялбар бөгөөд хяналтын хэмжүүр нь тухайн улсын Үндсэн хууль болоод органик хуулинд тодорхой тусгагдсан байдаг учир шүүхийн хэлбэрийн хяналтын легитим чанарыг баталгаажуулж өгдөг.

“Үндсэн хуульдаа нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлтийн талаар сургаал” гэдэг нь зохих ёсоор буюу процессын дагуу батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрт шууд хориглоогүй ч мөн чанарын хувьд (процессын бус) Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ, тулгуур үзэл баримтлал, зарчмуудтай зөрчилдсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтаар оруулах эсэх тухай асуудал юм.⁶ Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилго нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалах тодорхой эерэг үр дагавартай боловч хяналтын цар хүрээ хязгаартай байх шаардлагатай. Үндсэн хуулийн тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь үнэхээр суурь үзэл баримтлал мөн эсэх, эсвэл тухайн институцийн өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд ноцтой аюул учруулж байгаа эсэхэд үндэслэл бүхий эргэлзээнээс давсан оюун дүгнэлтийг хийж Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчиллын үнэт зүйлсэд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэдэгт бүрэн итгэлтэй байгаа үед л Үндсэн хуулийн шүүх хөндлөнгөөс оролцох буюу хянах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа олон улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоонд байдаг институци, зарчмуудыг харгалзан үзэх ёстой.

Тиймээс энэ хэсэгт онолын хүрээнд дээрх үзэл баримтлалын ач холбогдлыг алдагдуулахгүйгээр агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын талаар авч үзнэ. Үндсэн хуулийн шүүхүүд үүссэн нөхцөл байдал, цаг хугацаа, үндэслэл зэргээс шалтгаалан дараах хувилбаруудаас тохирох хяналтын хэлбэрийг сонгож болох боловч “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтын” тухай үзэл баримтлалыг тууштай хэрэгжүүлэх боломжийг хангах үүднээс шийдэл тус бүрийг тус тусад нь авч үзсэн болно.⁷

Загвар 1. Явцуу хандлага /Үндсэн бүтцийн номлолын хүрээнд хэрэгжүүлэх агуулгын хяналт/

Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах хамгийн эхний арга нь явцуу хүрээний загвар юм. Энэхүү аргыг хэрэгжүүлэх механизм нь Үндсэн хуулийн эхийг зохиогчид нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрт “*үүрдийн баталгаа*”⁸ буюу үл хөндөгдөх тулгуурыг зааж өгсөнтэй холбоотой юм⁹. Үүнийг мөн “*Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц*”-ийн онол ч гэж нэрлэдэг. Үндсэн бүтцийн номлолын хамрах хүрээ маш тодорхой бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөж болохгүй гэж заасан Үндсэн хуулийн заалтууд юм.¹⁰ Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн

⁶ Barak A, Unconstitutional Constitutional Amendments, Israel Law Review. Vol.44. 2011, No.3, 321–341, 332–338 дахь тал.

⁷ Rosalind Dixon, David Landau, Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 3, July 2015, 623 дахь тал.

⁸ Eternity clause - constitutional provisions or constitutional principles that are immune from amendment.

⁹ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, <https://legaldata.mn/b/1387>.

¹⁰ Д.Одбаяр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, 2021, 1 дэх тал.

хуулийнхаа эх бичвэрт тодорхойлсон мөнхийн заалтууд, ардчиллын үндэс болох Үндсэн хуулийн зарчмуудын хүрээнд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхийг явцуу хүрээний хяналт хэмээн нэрлэдэг.

Энэхүү явцуу хандлага нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талыг агуулдаг. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянахдаа Үндсэн хуулийн аливаа хэм хэмжээг хэмжүүр болгох бус, гагцхүү “үүрдийн баталгаа”, тодорхой багцалсан зарчмын хүрээнд хянах боломжийг олгосноороо Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын хүрээ, хэмжүүрийг туйлын тодорхой болгож, шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны байдалд эргэлзэх шаардлагагүй, хуульч эрх зүйчдийн дунд ямар нэг маргаан мэтгэлцээн өрнөх үндэслэл болдоггүйгээрээ давуу талтай юм. Явцуу хяналтын сул тал нь: Үндсэн хууль тогтоогчид “хэзээ ч өөрчлөлт оруулж болохгүй” гэсэн заалтыг жагсаалтын зарчмаар Үндсэн хуульдаа тоочин тодорхойлох нөхцөлд (ex ante) нийгмийн хөгжлөө дагаад урьдчилан таамаглах боломжгүй үзэгдлүүд ирээдүйд үүсэж болохыг (ex post) орхигдуулсан байдаг. Тухайлбал, тэдгээрийн тодорхойлсон үндсэн бүтэц, мөнхийн заалтуудаас гадуур, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг ноцтой зөрчсөн нэмэлт, өөрчлөлтүүд хяналтаас ангид хүчин төгөлдөр үйлчлэх юм.

Загвар 2. Болзошгүй сөрөг нөлөөллийн стандарт /Хатуу хяналтын загвар/

Зарим улс орнуудын хувьд явцуу хүрээнд хяналт хэрэгжүүлдэг дээр дурдсан загварын сул талыг нөхөж хүч нэмэгдүүлэх зорилгоор хатуу хяналтын загварыг илүүд үзэх нь бий. Уг загварын давуу тал нь: Тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь дангаараа Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, үзэл баримтлал, ардчилалд харшлахгүй боловч үе шаттайгаар Үндсэн хуульд оруулсан бусад нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн хамтаар кумулятив сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх боломжийг, Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн харилцан үйлчлэлийн улмаас хожим үүсэж болзошгүй сөрөг нөлөөллийг урьдчилан тооцож, дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгодоггоороо давуу талтай юм.

Шүүх ийм төрлийн загварыг хэрэгжүүлснээр явцуу сургаалыг хэт өргөжүүлж “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэтрүүлэн ашиглах, тухайн улсын нийгэм, төрийн хөгжлийн явцад зайлшгүй шаардлагатай болсон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг хязгаарлах аюулыг дагуулдаг. Колумбын Үндсэн хуулийн шүүх түүхэндээ энэ төрлийн хяналтыг хэд хэдэн удаа хэрэгжүүлсэн юм. Дээрх загварын хэрэглээг Колумбын жишээн дээр авч үзэх болно.

Загвар 3. Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар:

Шүүхэд эрх мэдэл хэт төвлөрсөн үед шүүх хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэх нь хяналтыг “сулруулах” сонгодог арга замуудын нэг юм.¹¹ Эрх баригчдын зүгээс өөрсдийн ашиг сонирхлыг

¹¹ Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of Amendment Powers, 2017, 180 дахь тал.

гүйцэлдүүлэх үүднээс ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд олон хэлбэрээр халдах боломжтой гэдгийг харгалзан үзэж ех ante институци, үнэт зүйлийн явцуу хүрээг тодорхойлох төдийд асуудлыг шийдэх бус гэсэн утгаар- *дээрх загвар нь өргөн*; тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд дангаараа болон бусад зохицуулалтын хамтаар ардчилсан төрийн дэг журамд бодитой нөлөө үзүүлэх тохиолдолд л хүчингүйд тооцох гэдэг утгаар- *харьцангуй сул загвар* юм.

“Үндсэн хуульдаа нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар нь явцуу хүрээг хамрах загвараас **дараах давуу талтай**: Өргөн хүрээний үзэл баримтлал нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Үндсэн хуулийн зүйл заалт бүрийн цаана орших үнэт зүйл, зарчмуудыг хамгаалахад чиглэдэг. Энэ нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд халдсан гэж шүүх үзсэн аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох үндэслэл болдог. Уг сургаалын дагуу Үндсэн хууль тогтоогчийн Үндсэн хуульд тусгаж хамгаалсан үл хөндөгдөх заалтыг хэмжүүр болгох, Үндсэн хуулийн шүүгчдийн ардчилалд аюул учруулж болзошгүй гэж өмнө нь тогтоосон нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох төдийгөөр хязгаарлагдахгүй. Харин шүүх тухайн нэмэлт, өөрчлөлт эх бичвэртэйгээ нийцэж буй эсэх, улс төрийн нөхцөл байдал, бодит байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг. Иймд уг загварын дагуу Үндсэн хуулийг бодитоор урвуулан ашиглах зорилготой аливаа нэмэлт, өөрчлөлт шүүхийн хяналтаас зайлсхийж чадахгүй юм.

Энэхүү үзэл баримтлал нь дараах хоёр үе шатаар хэрэгждэг: 1) *ямар зарчим, үнэт зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэж үзэх тухай тодорхойлох үе шат* /юуг хэмжүүр болгох тухай/, 2) *тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох үе шат*.¹² Эдгээр үе шатуудын хэрэгжилтийг харьцуулсан судалгааны хэсэгт тодорхой жишээн дээр авч үзэх болно.

Энэхүү загварын харьцангуй сул утга нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын дутагдалтай талыг нөхөх чиг үүрэгтэй. Тодруулбал, уг загварын дагуу асуудлыг шийдвэрлэх арга зам дараах асуултын хариултаар тодорхойлогдох юм. Нэмэлт, өөрчлөлтийн бодит утга агуулга, түүнчлэн түүнийг батлахаас өмнө эсвэл батлахтай зэрэгцэн болж буй үйл явдлууд дээр үндэслэн, тухайн улсад энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчилсан ёс эсвэл ардчилсан Үндсэн хуульд ноцтой аюул заналхийлж байна уу? Өөрөөр хэлбэл, энд өгүүлж буй загвар бүхий хандлагын үүднээс аливаа оюун ухаант хүн “ардчилсан нийгэмд ноцтой аюул заналхийлж, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцэж байна” гэсэн дүгнэлтэд хүрч

¹² Уг хоёр үе шатанд эх бичвэрийн уялдаа холбоог харгалзан үзэх шаардлагатай.

чадах уу? гэсэн асуултыг тавьдаг.¹³ Хэрэв хариулт нь тийм бол сургаал нь шүүх нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох ёстой гэж үздэг. Харин рациональ үндэслэлээр асуултад олон янзаар хариулж болохоор бол шүүх өөрийгөө хязгаарлах байр суурийг сонгож, сургаалыг хэрэгжүүлэхээс татгалзах зарчмыг агуулдаг. Энэ нь хэт ерөнхий нэр томьёог шүүх өөрийн эрх хэмжээгээр апериор түвшинд тайлбарлаж хэрэглэхээс зайсхийж буй явдал юм.

III. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Колумби Улс

Ямар зарчим, үнэт зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэж үзэх тухай тодорхойлох үе шат /юуг хэмжүүр болгох тухай/

Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварыг Колумби, Энэтхэг зэрэг орнуудын жишгээс харж болох юм. Тухайн улсын шүүхүүд Үндсэн хуулийн үүрдийн баталгаа буюу үл хөдлөх тулгуурыг төгс жагсаалтаар тоочиж урьдчилан тодорхойлохыг оролдоогүй; үүний оронд тэд тодорхой тохиолдол бүртэй холбоотой зарчмуудыг ашиглахыг эрэлхийлсэн (case-by-case basis).¹⁴

2002 онд Колумбын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон Альваро Урибе анхны бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусаж байхад төрийн тэргүүнийг улиран сонгогдох боломжтой гэсэн санааг дэвшүүлж, улмаар холбогдох Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг процессын болоод Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх агуулгатай гэсэн үндэслэлээр эсэргүүцэлд өртсөн боловч Үндсэн хуулийн цэц үүнийг хэвээр үлдээсэн.¹⁵ Хожим нь түүний хоёр дахь бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж байхад Ерөнхийлөгч Урибег төрийн тэргүүнд гурван удаа дараалан ажиллах боломжийг олгосон шинэ нэмэлтийг шүүхээс Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн өөрчлөлт гэж үзэн хүчингүй болгосон юм.

Колумбын дахин сонгуулийн хэргүүд нь олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүй нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болохыг харуулж байна. Шүүх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг дараалан сунгах нь эрх мэдлийн хуваарилалтад ихээхэн аюул учруулах талаар харьцуулсан туршлагыг онцолж түүнд үндэслэж шийдвэрлэсэн юм. Тодруулбал, эхний “*Дахин сонгуулийн кейс*” буюу маргааны үед ерөнхийлөгч улиран сонгогдох үзэгдэл нь Колумби Улсын хувьд хэдийгээр хэвийн бус боловч дэлхийн

¹³ Ackerman B, The New Separation of Powers, Harvard Law Review. Vol.113. 2000. No.3., 633–729, 663 дахь тал.

¹⁴ Tushnet M., From Judicial Restraint to Judicial Engagement: A Short Intellectual History, Georgia Mason Law Review. Vol.19. 2012. No.4., 1043–1051, 1043–1047 дахь тал.

¹⁵ Bushnell D., The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself. Berkeley: University of California Press, 1993, 284–285 дахь тал.

бусад ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орнуудад түгээмэл байгааг онцолж улиран сонгогдох асуудлаар бүс нутагт “тодорхой зөвшилцөл” байхгүй байгааг харгалзан шийдвэрлэсэн.

Харин “*Хоёр дахь удаагийн дахин сонгуулийн кейс*” гарах үед шүүх Үндсэн хуулийн тус нэмэлт, өөрчлөлт нь практикт ямар бодит үр дагаварт хүрэх талаар нэлээд нухацтай авч үзсэн. Тухайлбал, ерөнхийлөгч парламентын сонгуульд де-факто нөлөөлөх чадвартай мөн парламентын сонгуулийг хоёр жил тутамд зохион байгуулдаг зэргээс үзвэл, 12 жилийн бүрэн эрхийн хугацаатай ерөнхийлөгч Конгресст ихээхэн хяналт тавих магадлалыг бий болгож байгааг шүүх онцолсон байна.¹⁶ Шүүхийн зүгээс хяналтын байгууллагуудын бүрэлдэхүүний талаар ч мөн ижил төстэй аргуудыг гаргасан: “*Ерөнхийлөгч шүүх болон бусад байгууллагын гишүүдийг бүрдүүлэх асар их эрх мэдэлтэй байх тул арван хоёр жилийн эцэс гэхэд тэрээр эдгээр байгууллагуудын ихэнхийг хянах боломжтой болно*”. Үндсэн хуулийн шүүх ийнхүү хяналтаа өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар руу шилжүүлэн хянасан нь уг нэмэлт, өөрчлөлтийг бусад хүчин зүйлүүдийн хамтаар Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд халдахаас сэргийлсэн юм.

Эхний шийдвэрийн харьцуулсан судалгаа нь “Колумбын үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэнд хэвийн бусад тооцогдох улиран сонгогдох үзэгдэл нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг зөрчөөгүй” гэх дүгнэлт гаргах бодит нөхцөл болсон бол хоёр дахь тохиолдолд харьцуулсан судалгаа нь “Нэг хүн хоёр удаа улиран сонгогдож ерөнхийлөгчийн албан тушаал хаших нь ардчилсан дэглэм, үндсэн хуулийн суурь зарчимд аюул учруулж болзошгүй” гэсэн дүгнэлт гаргахад нөлөөлсөн юм.

Сургаалыг хэтрүүлэн ашиглах эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн ардчилсан Үндсэн хуульт тогтолцооны төрийн байгууллын бүтэц, шүүхийн практикийг харьцуулан авч үзэх нь чухал юм. Уг арга зүй нь тухайн зарчим, үнэт зүйлс үнэхээр Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал мөн эсэхийг тодорхойлоход ач холбогдолтой. Колумбын жишээн дээр шүүх эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг чухалчилсан. Латин Америкийн болон бусад орны үндсэн хуулийн дэг журмыг харьцуулан авч үзвэл, Колумбын шүүхийн хяналт үндэслэлтэй байсан бөгөөд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь аливаа Үндсэн хуульт, ардчилсан улсын суурь үнэт зүйл болох тухай хэн ч маргахгүй болов уу.

¹⁶ Жишээлбэл, Колумбын шүүх хоёр дахь удаагаа дахин сонгуулийн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Колумбын түүх соёл болон төрийн байгууллын бүтэц, удирдлагад нэмэлт, өөрчлөлтийн үзүүлэх нөлөөллийг харгалзан үзсэн. Тус улсын Үндсэн хуулийн түүхийн үүднээс шүүх нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндсөн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчим нь Үндсэн хуулийн дэг журмын үндсэн суурь болохыг онцлон тэмдэглэж, ялангуяа Ерөнхийлөгч хэт удаан хугацаанд Засгийн эрхэнд байх нь Үндсэн хуульт ёсонд нийцэхгүй гэж үзсэн.

Энэтхэг Улс

Цаашилбал, олон улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, практик нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын хоёр дахь үе шат буюу тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох шийдэл болж чадах юм.

Жишээлбэл, Голакнатхын хэрэгт Энэтхэгийн шүүх аливаа эд хөрөнгийг хураах тохиолдолд зах зээлийн үнэд үндэслэсэн нөхөн олговор олгох нь өмчлөх эрхийн гол цөмийг бүрдүүлдэг тул Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, үзэл баримтлал мөн гэж үзсэн.

Тус улс тусгаар тогтнолоо олж авахаас өмнө өмчийг Их Британийн хуулиар хамгаалдаг байсан бөгөөд зах зээлийн үнэд суурилсан нөхөн олговор нь Их Британийн Үндсэн хуульт ёсны үзэл, хууль дээдлэх зарчмын нэг хэсэг байсаар ирсэн тул уг ойлголт нь Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал байх ёстой гэж шүүгчид дүгнэсэн юм. Олон улсын туршлагаас үзвэл, ардчилсан дэглэм бүхий улс орнууд олон төрлийн тогтолцоонд тулгуурлан өмчийн эрхийг хамгаалдаг. Зөвхөн нөхөн олговрын асуудлыг хөндсөн Энэтхэгийн шүүхийн шийдвэр эргэлзээ дагуулахыг үгүйсгэхгүй юм.

IV. АСУУДАЛ ДЭВШҮҮЛЭХ НЬ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдөр анх удаагаа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлж 02 дугаартай тогтоол гаргасан билээ. Уг тогтоолоор Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн заалтыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлд заасан хууль дээдлэх зарчмын баталгаа юм.¹⁷ Органик онолын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн аль ч байгууллагаас гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэх ёстой болохыг маш тодорхой бөгөөд энгийнээр энэ зүйлд заасан.¹⁸ Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан 3 эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан аливаа шийдвэр Үндсэн хуульд нийцсэн байвал зохих юм. Тиймээс хууль тогтоох байгууллага процессын дагуу Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан ч Цэцийн зүгээс Жаран дөрөвдүгээр зүйлд заасан үйл ажиллагааны үндсэн суурь зохицуулалт буюу дээд хяналтын хүрээнд далдугаар зүйлийг хэмжүүр болгон хууль

¹⁷ Үндсэн хуулийн далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино”.

¹⁸ Д. Ганзориг, Үндсэн эрхийн маргаан – Цэц шийдвэрлэх боломж, хандлага, 2017.

тогтоогчийн баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд бүрнээ нийцсэн эсэхэд хяналт тавих боломжтой хэмээн дүгнэж болно. Иймд Үндсэн хууль зөрчигдсөн эсэх тухай маргааныг шийдвэрлэхдээ хэлбэрийн болон агуулгын хяналтын аль алийг нь Үндсэн хуулийн шүүхүүд хослуулах нь Үндсэн хуулийн зөрчилд ямар нэг орон зай үлдэхээс сэргийлэх эерэг талтай.¹⁹

Гэсэн хэдий ч энэхүү бүрэн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудал нь ардчилал, ардчилсан үндсэн хуульт ёсонд ноцтой сөрөг үр дагавар бүхий нэмэлт, өөрчлөлтийг бус харин Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах зорилгоор ашиглах явдал юм. “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын туршлагаас харахад уг асуудал нь бодит бөгөөд зөвхөн таамаг төдий асуудал биш юм.”²⁰ Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын сул тал нь Үндсэн хуулийн өргөн хүрээтэй томьёолсон заалтуудын утга агуулгыг шүүх өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тодорхойлдогт оршино. Улмаар шүүх эрх мэдлийн зүгээс тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн цаана байгаа аюул заналыг хэт үнэлж сөрөг нөлөөлөл бүхий эрх зүйн үр дагаврыг дөвийлгөх тохиолдолд асуудлын хүрээнээс хэтэрсэн шийдэл нь өөрөө асуудал болж хувирдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолдоо Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсэн бүтцийн онолыг үндэслэсэн байх боловч МУҮХНӨОЖТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2-т заасан хөндөж үл болох заалтын аль хэсгийг хөндсөн тухай, уг зүйл заалттай хэрхэн холбогдож байгаа талаар тусгаагүй байх бөгөөд уг онолыг хэрэглэх шалтгаант холбоо тогтоогдохгүй байна. Харин уг асуудлын хүрээнд энэхүү илтгэлд өгүүлсэн “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг агуулгын хувьд хэрэглэсэн байх тул үндэслэх нь зохистой юм.

Цэц тогтоолынхоо үндэслэх болоод тогтоох хэсэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгал, нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Ардчилсан ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэсэнтэй нийцэхгүй байна гэж дүгнэжээ.

¹⁹ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022, 9 дэх тал.

²⁰ Rosalind Dixon & David Landau, Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment, 13(3) INT'L J. CONST. L., 608 дахь тал.

1992 онд Үндсэн хууль тогтоогчоос баталсан шинэ Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын их хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж тусгасан байсныг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын гишүүн нь **Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад**, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” болгон өөрчлөн найруулсан. Б.Чимид багш үүнийг “Дордуулсан долоон өөрчлөлтийн нэг” гэж үзэж “Парламент, Засгийн газар хоёр бүрэлдэхүүнийг “үнээ, тугал” нийлүүлсний адил хольж хутгасан нь цөөн гишүүнтэй парламент, харьцангуй олон гишүүнтэй Засгийн газар хоёрын харилцан хяналт тавьж, сөрөн зогсож, тэнцвэржих зарчимд үнэхээр харшилжээ.”²¹ Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентыг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь давамгайлж байсан хуучин тогтолцоог сэргээсэн гэж үзсэн юм.²²

Түүнчлэн Б.Чимид багш “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” номондоо: “Үндсэн хуулийн төслийн эхийг боловсруулагчид Улсын бага хуралд анх өргөн мэдүүлсэн хувилбартаа Үндсэн хуулийн гурав” дугаар бүлгийг «Төрийн байгуулалт. Төрийн эрх, эрх мэдлийг хуваарилах нь» гэж давхар гарчиглаад доторх дэд бүлгүүдийг нь «Хууль тогтоох эрх мэдэл. Монгол Улсын Их хурал»; «Гүйцэтгэх эрх мэдэл. Засгийн газар»; «Шүүх эрх мэдэл» гэж эрэмбэлсэн байв. Бага Хурал Хэлэлцээд тухайн үед энэ талын ойлголт жигдрээгүй байснаас олонхын дэмжлэг олоогүй. «Давхар гарчиг» хэрэггүй гэх мэт шалтгаар ерөнхий болон дэд бүлгийн тодорхойлолтоос «эрх мэдлийг хуваарилах нь» «хууль тогтоох эрх мэдэл», «гүйцэтгэх эрх мэдэл» гэдгийг хасаж гагцхүү “шүүх эрх мэдэл” гэдгийг үлдээсэн юм.” гэж бичсэнээс үзвэл төрийн эрх, эрх мэдлийг хуваарилах зарчим нь үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлалын нэг эргэлзээгүй мөн юм.

Иймд 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн суурь зарчим, үзэл баримтлалд үл нийцэж байх бөгөөд Цэцийн зүгээс Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь өгүүлбэрийг Үндсэн хууль тогтоогчийн эх бичвэрт тусгасан үзэл баримтлалд нийцүүлэх бус, түүнд үл нийцэх нэмэлт, өөрчлөлтөд дүйцүүлж хянасан нь логикийн хувьд зөрчилдөөнтэй юм. Өөрөөр хэлбэл, тулгуур үзэл баримтлалд үл нийцэх 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлт нь өөрөө цэцийн хяналтын объект байх юм. Гэтэл тус нэмэлт, өөрчлөлт нь дараагийн буюу 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах хэмжүүр болсон нь “нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг” өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварын давуу талыг, уг загварын манай улс дахь хэрэгцээ шаардлагыг тодотгож байна.

²¹ Б. Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, 2006, 144 дэх тал.

²² Б. Чимид, Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 196 дахь тал.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Их сургуулийн дэргэдэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнг шинжээч хийх байгууллагаар томилж тус байгууллагын зүгээс үндэслэл бүхий судалгаа хийсэн байх боловч Цэц шийдвэртээ харгалзаж үзээгүй, үндэслээгүй зэрэг асуудлууд үүсжээ. Олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйг харьцуулан судлах нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болох ач холбогдолтой боловч дээрх судалгааг орхигдуулсан нь хяналтыг хэт өргөн хүрээнд хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

V. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь хэм хэмжээг, түүний дотор нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас нь хянах нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалахад чиглэх боловч **хяналтын цар хүрээ хязгаартай байх шаардлагатай**.

Онолын хүрээнд авч үзсэн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын **өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар** нь манай улсын эрх зүйн тогтолцооны онцлогт нийцэх бөгөөд дараах чухал асуудалд эргэлзээгүй хариултыг эрэлхийлж, эргэлзээтэй тохиолдолд шүүх өөрийн эрх хэмжээг хязгаарлан хяналтыг хэрэгжүүлэхээс түдгэлздэг. Үндсэн хуулийн тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь үнэхээр суурь үзэл баримтлал мөн эсэх, эсхүл тухайн институцийн өөрчлөлт нь ардчиллын үнэт зүйлсэд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэдэгт **бүрэн итгэлтэй** байх нөхцөлд л Үндсэн хуулийн шүүх хөндлөнгөөс оролцох буюу хянах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа олон улсын үндсэн хуулийн тогтолцоонд байдаг зарчмуудыг харгалзан үзэх ёстой. Энд олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн туршлагыг харгалзаж үзэх нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болж аливаа асуудалд бодитоор хандаж, Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, ямар нэг бодит сөрөг нөлөөлөл үгүй тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх зүйн үр дагаварт хэт өндөр ач холбогдол өгөхөөс сэргийлэх ач холбогдолтой гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Уг дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг гаргаж байна.

Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиар цэцийн “дээд хяналт” буюу агуулгын болоод хэлбэрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжийг нээх;
2. Үндсэн хуулийн цэц агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах, ерөнхий нэр томъёог өөрийн эрх хэмжээгээр тайлбарлаж хэрэглэхээс зайлсхийх; улс төрийн нөхцөл байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх /Монгол Улсын хувьд 2019

оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах нөхцөлд 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан нэмэлт, өөрчлөлтийг/ болон зэрэгцээ нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст тухайн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтын загварыг хэрэгжүүлэх;

3. Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэмжүүр болгох зарчим, үнэт зүйлсийг тодорхойлох хүрээнд; тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэх асуудалд дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн сайн туршлагыг харгалзах, шийдвэртээ үндэслэх.

V. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, 2010.
3. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 1997.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай 02 дугаар тогтоол.
2. Б. Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
3. Б. Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, 2006.
4. Б. Чимид, Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008.
5. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал, 2022.
6. Д.Одбаяр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, 2017.
7. Д.Ганзориг, Үндсэн эрхийн маргаан - Цэц шийдвэрлэх боломж, хандлага, 2017.
8. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хууль ба Үндсэн хуулийн шүүх: Үндсэн хуулийг шүүхийн журмаар хамгаалах асуудалд” Монгол Улсын төр, эрх зүй сэтгүүл, 2002.

Б. Гадаад хэл дээрх

9. Rosalind Dixon, David Landau, Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment, International Journal of Constitutional Law, Volume 13, Issue 3, 2015.
10. Michael Hein, Do constitutional entrenchment clauses matter? Constitutional review of constitutional amendments in Europe, International Journal of Constitutional Law, Volume 18, Issue 1, 2020.



Балжиннямын БИЛГҮҮН

МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
V түвшний оюутан

(Тусгай байр)

**ТӨРИЙН ӨРИЙН БОДЛОГО БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН
ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Товчлол: Энэхүү илтгэлд Монгол Улсын төрийн өрийн нөхцөл байдал, түүнийг удирдах бодлогын тулгамдсан асуудлыг Үндсэн хуулийн суурт үзэл баримтлалын талаас дүгнэлт өгч, улмаар ХБНГУ-ын туршлагаас судлан үр ашиггүй өрийн хэмжээг бууруулах буюу цаашид хууль зүйн талаас хяналт тавих боломжийг бүрдүүлэх нөхцөлийг үнэлж, энэ талаар тодорхой санал дэвшүүлэхийг зорино.

I. УДИРТГАЛ

Төрийн өр /public debt/-ийг бий болгох, нэмэгдүүлэх буюу зээл авах үйл ажиллагаа нь зөвхөн санхүүгийн тооцооллын асуудал бус нийгэм – эдийн засгийн тогтолцооны тэнцвэрт байдал, эрх зүйт төрийн томоохон үзүүлэлт болно. Орчин үеийн ардчилсан тогтолцооны Үндсэн хууль нь төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, хүний эрх эрх чөлөөг хангах зорилтыг хөхиүлэх ба эрх зүйн суурь үнэт зүйлсэд харшлах бодлого явуулах нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зорилгод нийцэхгүй юм.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид нэгэнтээ “удирдлага нь нэгэн зэрэг ардчилсан бөгөөд үр ашигтай байваас “ардчилсан үр ашигтай удирдлага”-ыг “good governance” гэх ба “тийнхүү үр ашигтай гэдэг нь тавьсан зорилтоо шаардлагатай хугацаанд нь нийгмийн эх нөөцийг ухаалгаар, хамгийн багаар зарцуулан хангах гэсэн ойлголт мөн”¹ гэжээ. Энэ нь Үндсэн хуульд үгчилсэн тусгалаа олоогүй ч Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд тусгагдсан гэж үздэг².

Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдал нь төрийн өрийн хэмжээ хэт их нэмэгдсэн (дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн тооцооллоор 2024 он

¹ Б.Чимид, Засаглал уу, Удирдлага уу? (хууль зүйн зарим нэр томъёоны тухайд): Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, 2017, 166-180 дахь тал.

² Б.Чимид, Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, 2017, 169 дэх тал.

гэхэд Засгийн газрын өр нь ДНБ-ын 80 хувьд хүрэхээр буй³) нь эргээд олон нийтийн бухимдлыг дагуулж байгаа болох нь сүүлийн жилүүдэд илүүтэй ажиглагдаж байна. Улс төрчдөд хязгаарлалтгүй бүрэн эрх олгосон үед ардчиллын шийдвэр гаргах тогтолцоо нийтийн буюу байгалийн баялгийн ашгийг цөөнх бүлэглэл хүртэх, төсвийн зарлагыг өсгөх, орлогоосоо илүү зардал гаргах хандлагатай байдаг⁴ талаар судлаачид тэмдэглэсэн. Баялгийн тэгш бус хуваарилалт эрс нэмэгдэх, төрийн үргүй зээлийн хэмжээ өсөх нь ямар ч тохиолдолд сөрөг үр дагавар авчрах юм. Иймээс төрийн өрийн бодлогыг хууль зүйн үүднээс, ялангуяа Үндсэн хуулийн эрх зүйн өнцгөөс судлах, төрийн дээд эрх мэдэл бүхий байгууллага өр үүсгэх, санхүүгийн барьцаа баталгаа олгох асуудлыг шийдвэрлэхэд үндсэн хуулийн эдийн засгийн эрх зүйг салбар эрх зүйн түвшинд хөгжүүлэх шаардлагатай.

II. ТӨРИЙН ӨР НЬ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ БОЛОХ ТУХАЙ

Төрийн өрийн бодлого нь “good governance”-ын шаардлагад нийцэх шаардлагатай, мөн яагаад энэ салбар Үндсэн хуулийн эрх зүйд хамаарахыг тодруулъя. Аливаа улс орны төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зохист байдал, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын хоорондын харилцааны тэнцвэрийн асуудлыг тодорхойлж, улмаар төрийн удирдлагын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх замаар иргэнийхээ өмнө хүлээсэн үүргээ (Үндсэн хуулийн §19.1) биелүүлэх нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулах асуудлын томоохон хэсэг болдог.

Хүмүүс хоорондын мөнгө зээлийн харилцаанд бизнес эрхлэгчид ирээдүйд бий болох ашгийг хугацаанаас нь түрүүлж хуримтлуулан цаашид үүсэх байсан “ашиг”-ийн хэмжээг нэмэгдүүлж хариуд нь нэмэлт төлбөр, хүү зэргийн хамт буцаан төлөх боломж бүрддэг. Энэ нь эдийн засгийн эргэлтийг хурдасгаж, мөнгөний нийт хэмжээг нэмэгдүүлэх давуу талыг авч ирсэн.

Харин төрийн зээл авах үйл ажиллагаа нь өнөөдрийн төрийн үйл ажиллагааны зардал, тухайлбал иргэнд олгосон болон бусад зардлыг тухайн санхүүгийн жилийн орлогоос төлөх боломжгүй тохиолдолд ирээдүйн санхүүгийн өрийг үүсгэн ирээдүйд орох татварын орлогоос төлөхөөр амлах гэсэн үг⁵ билээ. Уг үйл ажиллагаа нь ялангуяа парламентын засаглалтай орнуудад (үндсэн) хууль тогтоогчийн хяналтад

³ Үүнд Монголбанкны Хятадын Ардын Банктай байгуулсан своп хэлцлийн дүн (ДНБ 12%), Хөгжлийн банкны гадаад бонд (ДНБ 5%)-ыг оруулаагүй байна: Монгол Улсын эдийн засгийн тойм – шуурган дунд зүг чигээ олохуй 2022 оны 04 дүгээр сар. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a8c4ec75eacd95208fbc44ab4785485e-0070012022/original/MEU-2022-April-MN.pdf>

⁴ Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг нар, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2016. №2, 118-142 дахь тал.

⁵ Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Finanzwesen und Hauswirtschaft I -33-44, 745 хэсэг.

байдаг. Ард түмэн өөрсдийн төлөөлөл болох парламент дахь санхүү төсвийг тодорхойлох эрхээрээ дамжуулан төрийн эдийн засгийг удирдах ба ялангуяа гүйцэтгэх засаглалыг хянадаг. Дэлхийн нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн энэ үзэл баримтлалыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн §20.1-д “УИХ төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх дээд байгууллага” байхаар заасан нь парламентын хуулиар төрийн үйл ажиллагааг удирдах, хууль дээдлэх ёсны илрэл юм. Эрх мэдэл хуваарилалтын үзэл санаа нь энэ зарчмыг мөнгөн төлбөрийн үүрэг хүлээх нөхцөлд, тухайлбал “төрийн зээл”-д хамаарах ёстой⁶ гэж үздэг.

Төрийн өр зээл, тусламж нь ихэвчлэн төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан төсвийн зарлагыг нөхөн гүйцээх агуулгатай байдаг тул дээр дурдсан хүмүүс хоорондын харилцаанаас агуулгын хувьд ялгаатай. Төрийн өрийн менежментийг бусад улс төрийн шийдэлтэй уялдуулан тодорхойлох асуудал нь төрийн өрийн бодлоготой холбоотой. Харин улсын төсөв нь “төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эх үүсвэр бүрдүүлэх зорилгоор тухайн төсвийн жилд өөрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж ашиглах, зарцуулах мөнгөн хөрөнгийн орлого, зарлагын нэгдсэн төлөвлөгөө” бөгөөд энд тусгагдах мөнгөн хөрөнгийг манай улс төрийн өр зээлээр бүрдүүлж байгаа нь бусад орны туршлагатай харьцуулан судлах асуудал болжээ.

Эдийн засгийн онолын сонгодгуудын байр суурь нь улсын өрийг эсэргүүцсэн, няцаасан баримтлал их байдаг нь улсын зарлага өрийн өсөлтөөс давж гарах нь хувийн эрэлтийг шахаж түрэх үр дагавартай (Crowding Out) түүнчлэн улсын зарлагыг үр өгөөжгүй гэж үзснээс үүдэлтэй байна.⁷ Эрх баригчдад төсвийн зарлага, өрийн хэмжээг хязгааргүй удирдах хууль зүйн боломж олгох нь нийгэм-эдийн засгийн сөрөг үр дагаварт хүргэх ба улмаар ихэнх тохиолдолд “үр ашигтай байх” гэсэн дээрх шаардлага хангагдахгүй байна. Жишээ нь “Чингис” бонд гаргасан ч анхнаасаа юунд зарцуулахаа шийдээгүй байсан учир бараг хоёр жил шахам хоосон дарж, хүүг нь төлж байв⁸.

Тэгвэл төрийн зээл нэмэгдүүлэх үйл ажиллагаа нь “ардчилсан үр ашигтай удирдлага”-ын ардчилсан байх шаардлагыг хангаж байдаг уу? Олон нийтийн сонголтын (public choice) онолыг номлогчдын хувьд төрийн өр нь ардчиллын шууд үр дагавар болдог ба энэ логикийн дагуу алсын хараагүй, хувиа хичээсэн сонгогчдын татварыг хязгаарлаж, зарлагыг өсгөх сонирхлыг ашиглан оппортунист улс төрчид эрх мэдлийг олж авах буюу хадгалахыг эрмэлздэг⁹. Энэ ч үүднээсээ ардчиллыг олонхын

⁶ Мөн тэнд, 746 дахь тал.

⁷ Ханс-Георг Петерсен, Төрийн эдийн засаг, 2008, 198 дахь хэсэг.

⁸ Д.Жаргалсайхан, Өгөөдэй бонд, 2015, <https://ikon.mn/opinion/hjo>.

⁹ Сэнди Брайн Харе, Who rules the Debt State?: The Making of a Modern Debt State (University of California Press, 2016), 83-95 дахь тал, https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1ffjfnf.10#metadata_info_tab_contents.

санаа бодлоо төлөөллөөрөө хэрэгжүүлсний үр дүн гэж үзвэл ардчилсан¹⁰ агуулгыг илтгэж байдаг. Гэвч Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжлийн буурай байдал, засаглалын тэнцвэргүй байдал зэрэг нь дотоодын тэргүүлэх судлаачид “ардчилсан бүхэн үр ашигтай байдаггүй”¹¹ гэж дүгнэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

Энэ шүүмжит байдлаас гарахын тулд бид Үндсэн хуулийн эдийн засгийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, эдийн засгийн хувийн ба захиргааны эрх зүйн хөгжих боломжийг бүрдүүлэх нь зүйтэй хэмээн судлаач Г.Банзрагч¹², Уянга¹³, Лүндэндорж, Сайнхишиг¹⁴ нар өгүүлэлдээ тэмдэглэсэн. Хэдийгээр төрийн өрийг үүсгэх буюу нэмэгдүүлэхэд парламентын хяналт тавигдах ч энэ нь эрх зүйт төрийн зарчимд нийцүүлэн санхүүгийн салбарт төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг оновчтой шийдвэрлэхгүй бол үр дүнтэй механизм байж чадахгүй бөгөөд улмаар олон нийтийн дунд ардчиллыг буруушаах үзлийг дэлгэрүүлэх уршигтай. Иймээс энэхүү хяналт - тэнцвэрийн тогтолцоог хэрхэн үр дүнтэй ажиллуулах вэ гэдэг нь цаашлаад эрх мэдлийг хязгаарлах тухай Үндсэн хуулийн эрх зүйн хамгийн чухал асуудал байх ёстой.

III. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮНДСЭН ЗАРЧИМ БА ӨРИЙН БОДЛОГО

Энэ хэсэгт төрийн зээл тусламжийн авахад баримтлах Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс /ХБНГУ/-ын Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг Монгол Улсын өрийн практиктай харьцуулах замаар дүн шинжилгээ хийхийг зорилго. ХБНГУ нь хэдийгээр төрийн байгууламжийн тухайд ялгаатай ч Үндсэн хууль дахь эдийн засгийн зарчмын зохицуулалтууд нь чухал ач холбогдолтой юм.

Их хэмжээний төрийн өрийг барагдуулах хүнд ачаа нь цаг хугацаа өнгөрөх тусам одоогийн үеийн хүмүүсийн хүүхдүүд, тэдгээрийн дараа үеийнхэнд шилжиж байдаг. Иймээс дэлхийн улс орнууд ирээдүй хойчдоо зүй бус (unfairly) дарамт учруулахгүйн тулд ардчиллын энэхүү үр дагаврыг Үндсэн хуулийн эрх зүйт төрийн зарчим, төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилах зэргээр төрийн санхүүг хамгаалах арга замыг хайсаар байна¹⁵. Үүнд, засгийн газрын зээлийн ажиллагаанд урьдчилсан

¹⁰ Мөн тэнд, Эрдэмтэн Стрейкийн дүгнэж байгаагаар сүүлийн 40 жилийн хугацаанд улсын өрийн хурдацтай өсөлтийн үзүүлэлт нь ардчиллын дутагдал бус харин ардчилсан дүрмийн үндэс суурь элэгдсэнтэй холбоотой гээд үүнийгээ сонгуулийн ирц болон эвлэлдэн нэгдэх байдал, үйлдвэрлэлийн ажиг хаялт зэрэг буурч байгаагай холбоотой аж.

¹¹ Б.Чимид, Засаглал уу, Удирдлага уу? (хууль зүйн зарим нэр томъёоны тухайд): Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, 2017, 166-180 дахь тал.

¹² Г.Банзрагч, Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй.

¹³ Б.Уянга, УИХ-ын эдийн засгийн бүрэн эрх ба төрийн санхүү, зээл, мөнгөний бодлого, 5 дахь тал.

¹⁴ Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг нар, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2016. №2, 118-142 дахь тал.

¹⁵ Сэнди Брайн Харер, Who rules the Debt State?: The Making of a Modern Debt State (University of California Press. 2016), 83-95 дахь тал.

хязгаарлалт тогтоох (хэт чөлөөтэй ардчилсан байдлыг хязгаарласан) арга хэмжээ багтах аж.¹⁶

Манай Улсын Үндсэн хуульд санхүү, төсвийн асуудлыг тусгасан тусгай зохицуулалт байхгүйг шүүмжилж, улс төрчдийн санхүүгийн шийдвэр гаргах ажиллагааны дүрмийг Үндсэн хуулиар тодорхойлох шаардлагатайг тэмдэглэсэн¹⁷. Харин 2019 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр батлагдсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн §25.1.7-д “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт тогтвортой байна. Улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болно. Ингэхдээ Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно” гэсэн зохицуулалт орсон ч энэ нь хангалттай хязгаарлалт болж чадахгүй юм. Тодруулбал, үүгээр гагцхүү Засгийн газар зарлага, алдагдлын дээд хэмжээг тодорхойлохоор тусгасан ч Улсын Их Хурал нь төрийн санхүү, зээл мөнгөний бодлогыг тодорхойлогчийн хувьд тухайн төсвийн жилд Засгийн газрын шинээр үүсгэх өрийн хэмжээг батлахыг Өрийн Удирдлагын тухай хуулийн (ӨУТХ) §7.1.2-т заасантай зөрчилдөж байна. Нөгөө талаас нэгэнт парламентын хяналтад байдаг институтууд парламентын гишүүдийн сонирхлын эсрэг үр дүнтэй эсэргүүцэл үзүүлэх боломжгүй билээ.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар (ТТБТХ) өрийн хэмжээг дотоодын нийт бүтээгдэхүүнтэй харьцуулан хязгаарлалт тогтоосон ч үүнд Засгийн газрын өрийг тооцоолохдоо эрчим хүч, төмөр зам, уул уурхайн салбарын хуулийн этгээдэд нийлүүлэх Засгийн газрын зээл, баталгааг (зээл ба баталгаа нь зарчмын ялгаатай буюу “баталгаа гаргах” нөхцөлд баталгаа гаргуулагч этгээд хэрэв төлбөрийн үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй нөхцөл үүсвэл Засгийн газар барагдуулах агуулгатай тул зээлтэй харьцуулахад “шууд” өр үүсгэх нөлөөлөл бага гэж болохоор ч санхүүгийн эрсдэл нь хадгалагдана. Жишээ нь: “Эрдэнэт” ТӨҮГ нь “Стандарт банк”-ны зээлд батлан даагчаар оролцож, төлбөрийг барагдуулсан тохиолдлыг дурдаж болно) хамруулахгүй байхаас гадна дотоодын өрийн баталгааны үлдэгдэл зэргийг оруулахгүй байхаар тусгасан байна (ТТБТХ §6.2/3). Улмаар энэхүү тооцоолол нь төрийн өрийн хэмжээг бодитоор тогтоож байгаа эсэх нь эргэлзээ төрүүлдэг. Ямартай ч үүний дагуух тооцоололд зөвхөн Засгийн газрын нийт гадаад өрийн хэмжээ 2022 оны 3 дугаар улирлын байдлаар 7,619.78 тэрбум ам доллар¹⁸ буюу ДНБ-ийн 50 орчим хувь болсон байна. Үүн дээр хуулиар тодорхойлсон эдийн засгийн тулгуур салбаруудад хамаарах дээрх хасалтыг оруулан тооцвол манай улсын нэрлэсэн ДНБ-ийн дүнтэй дүйх ч бололцоотой байгаа нь товчхондоо “дампуурал”-ын ирмэгт буйг илтгэх үзүүлэлт болно.

¹⁶ Сэнди Брайн Xarep, Who rules the Debt State?: The Making of a Modern Debt State (University of California Press, 2016), 83-95 дахь тал.

¹⁷ Ж.Сайнхишиг, Үндсэн хууль ба эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргалт: Монгол Улсад эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэм шаардлагатай юу?, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2015 №1 (51), 56-63 дахь тал.

¹⁸ Монгол банкны мэдээлэл, <https://stat.mongolbank.mn/?r=1109>.

Үүнээс гадна 2021 оноос аймаг, нийслэлийн түвшинд Засгийн газрын зөвшөөрснөөр өр үүсгэх хууль зүйн боломжийг сэргээсэн (ӨУтХ §12.3) бөгөөд цаашид аймаг, нийслэлийн үнэт цаас гаргах замаар төвлөрүүлэх өрийн зорилго нь орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөс шууд биелүүлэх боломжгүй төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд төвлөрөхөөр заажээ (ӨУтХ §4.1.24). Ийнхүү энэ төрлийн зээл авах үйл ажиллагаанд хуулиар тогтоосон зорилго бүхий ба Засгийн газар, парламентын хяналтад баригдах тул үр ашиггүй үр дүн үзүүлэх хууль зүйн эрсдэл харьцангуй бага гэж үнэлж болохоор байна.

Харин Засгийн газрын түвшинд улсын өрийг нэмэгдүүлэх ажиллагаа нь хууль зүйн баталгаа бүхий тодорхой зорилго, үндэслэл буюу “удирдамж” тавигдаагүй цэвэр тухайн үеийн эрх баригч хүчний субъектив нөлөөлөл, улс төрийн шийдвэрээс хамаарч байна. Өмнөх практикийг үзвэл ТТБТХ-аар тогтоосон өрийн тоон¹⁹ хязгаарлалт баталгаагүй, үүнийг УИХ-ын олонхоор өөрчлөн шийдвэрлэх бүрэн боломжтой. 2019 онд хуулийг эцэслэн батлах асуудлыг нийт гишүүний олонхоор /≈39/ шийдвэрлэхээр тусгасан нь сайшаалтай ч ердийн кворумыг өсгөх замаар органик хуулийг бий болгох шийдлийг Үндсэн хуулийн цэц зөвшөөрөөгүй²⁰ байдаг нь үүний ач холбогдлыг бууруулж байна. Үндсэндээ хууль тогтоох институтц өөрийнхөө эрхийг туйлын байдлаар хязгаарлах боломжгүй ба Үндсэн хуулиар парламентын бүрэн эрхийг зохистой тодорхойлох замаар л уг асуудлыг шийдвэрлэх гарц бий.

Төрийн өр нэмэгдэхийн хэрээр уг өрийг төлөхөд шаардагдах мөнгөний хэмжээ нэмэгдэж, санхүү төсвийн бодлогын цар хүрээ хумигддаг. Тиймээс Үндсэн хуульд төрийн үйл ажиллагааг зээлээр санхүүжүүлэхийн эсрэг заалтуудыг тусгаж өгөх нь зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд эдгээрийг парламентын санхүү төсвийн асуудлыг шийдвэрлэх эрх дээр суурилуулан эрх мэдэл хуваарилалтыг тэнцвэржүүлдэг²¹.

1. ХБНГУ-ын төрийн өрийн бодлогын хязгаарлалт

Төрийн өрийг парламентын хуулиар зөвшөөрсөн байхыг шаардахаас гадна ирээдүйд учруулах их хэмжээний дарамт гэдэг утгаар нь төрийн зээлийг бодитой удирдамжтай уялдуулахыг үе үеийн Үндсэн хуулиудад тусгахыг оролдсон. Жишээ нь Ваймарын Үндсэн хуульд /WeimRV-ийн 87/ зөвхөн онцгой хэрэгцээтэй үед жишээ нь ухуулан таниулах зардалд зориулж санхүүжилтийг зээлээр авахыг зөвшөөрч байсан; ижил төстэй заалтыг Баварийн Үндсэн хуулийн 82.1-с олох боломжтой.²²

¹⁹ Эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргахад агуулгын /материаллаг, тоон/ болон процедурын хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоох тухай: Ж.Сайнхишиг, *Дурдсан бүтээлээс* үзнэ үү.

²⁰ Үндсэн хуулийн цэц, 2015.02.13, Дүгнэлт №2-р Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн §19.6 заалтаар тогтоосон хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах өндөрсгөсөн кворумыг Үндсэн хуульд нийцэхгүй гэж үзсэн.

²¹ Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Finanzwesen und Hauswirtschaft I -33-44, 745 хэсэг.

²² Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Finanzwesen und Hauswirtschaft I -81, 751 хэсэг.

1974-1975 оны газрын тосны хямралаас хойш Германы Засгийн газар өрийн бодлогодоо эргэлт хийсэн гэж үздэг ба улсын өрийн өсөлтийн шалтгаан нь олон янз байх ба гол төлөв өргөн хүрээтэй халамжийн төрийн санхүүгийн бодлогын чиг хандлагад тулгуурласан өр үүсэж байв. 1990-1995 онуудад Герман Улсыг нэгтгэсэн нь БНАГУ-ын Засгийн газрын (ил ба далд) өрийг хариуцах шаардлагыг бий болгосон. Зарим талаар шаардлагатай тусламжийн шилжүүлэг хийх зэрэг нь санхүүгийн онцгой дарамтыг авчирсан ба улмаар зүүн Германы зах зээлийн эдийн засгийг сэргээн босгох, үйлдвэрлэлийн аппарат, дэд бүтцийг шинэчлэх, бүх Герман даяар ижил төстэй амьдралын нөхцөлийн баталгааг хангахад шаардагдах хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээг эхэндээ дутуу үнэлж байсан нь тогтоогдож, эдгээрийн улмаас эдийн засгийн том хямрал үүссэн байдаг.

Санхүүгийн эдгээр шаардлага нь “Герман Улсыг эдийн засгийн төв болгох” улс төрийн үндсэн шийдвэрийг өөрчлөх шалтгаан болоогүй бөгөөд үүнийг шийдвэрлэхэд татварыг нэмэх аргыг бус, харин төрийн өр зээл авах аргыг голчлон ашиглаж байсан нь хэдэн арван жилээр аажмаар төлөх үндэсний өрийн дарамтыг үүсгэсэн зэргээс улбаалан өнөөгийн Үндсэн хуулийн зохицуулалтын агуулгыг бий болгожээ.

Төр гүйцэтгэх засаглалаар дамжуулан зээл авахад Холбооны хуулиар энэ эрхийг урьдчилан олгосон, хэмжээг тогтоосон байхыг шаарддаг бөгөөд энэ шаардлага нь санхүүгийн бодлогын тодорхой зарчмуудаас урган гардаг (Германы Үндсэн хууль (ГҮНХ) §115.1). Зээл тусламж нь богино хугацаанд “бэлэн мөнгийг нэмэгдүүлэх” зорилгоор эсвэл тодорхой дэд бүтцийн шинжтэй үүрэг даалгаврыг биелүүлэх зорилгоор урт хугацаанд олгогддог мөнгөн хөрөнгө бөгөөд холбооны улс болон муж улсууд төсвийн менежментдээ нийт эдийн засгийн тэнцвэрт байдлыг алдагдуулах ёсгүй гэж үздэг (ГҮНХ §109.2). Түүнчлэн аливаа зээлийн өр буюу тусламж нь төсөвлөгдсөн хөрөнгө оруулалтын зардлын нийлбэрээс хэтэрч болохгүй, гагцхүү эдийн засгийн нийт тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд ийнхүү өр үүсгэхийг зөвшөөрнө (ГҮНХ §115.2). Үндсэн хуулийн энэ заалт нь эдийн засгийн бодлого, тухайлбал дэд бүтцийн хөгжилтэй холбоотой онцгой заалт гэх ба 1969 оны санхүүгийн шинэчлэлийн үр дүнд Үндсэн хуульд тусгалаа олсон. Үүний дагуу эдийн засгийн төсвийн тооцоонд шилжүүлэх чиг үүрэгтэйгээр улсын эдийн засгийн эрх зүйн суурь зохицуулалтад нэвтэрсэн. Энэ алхам нь урьд өмнө мөрдөж байсан эдийн засгийн харилцааг тодорхой объектоор холбоотой ойлгох зарчмаас Герман Улс татгалзсан гэсэн үг.

Ваймерын Үндсэн хуулийн §87-р зүйлд үндэслэсэн ГҮНХ-ийн §115-д “зөвхөн онцгой хэрэгцээтэй нөхцөлд эсвэл ухуулан таниулах зориулалт” бүхий зээл авах зөвшөөрөл олгоно гэсэн заалтыг авсан байсан. Харин өдгөө ГҮНХ-ийн §115.1 дэх хэсэгт заасан “хөрөнгө оруулалт” гэж эдийн засгийн нийт бүтээмжийг хадгалах, нэмэгдүүлэх, сайжруулахад хувь нэмэр оруулах зардлыг ойлгох ба энэ нь зөвхөн холбооны засгийн

газрын өөрийн хөрөнгө оруулалт гэсэн үг биш юм. “Зээлийн орлого” гэсэн нэр томьёо нь цэвэр зээлийг, өөрөөр хэлбэл эргэн төлөлтийн зардлыг хассаны дараа үлдэх дүнг хэмээн Холбооны Төсвийн хуулийн §15(1) хэсгийн 2 дугаар өгүүлбэрт заажээ²³.

Дээрхээс үзэхэд ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд төрийн өрийн бодлогын хязгаарлалтыг 1/ зээл авах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үндэслэл шаардлага буюу үүнийг эдийн засгийн тэнцвэрт байдалтай уялдуулан дүгнэх, 2/ Өрийн хэмжээ, эдийн засгийн алдагдлын хязгаарлалт (0.35 хувь – ГҮНХ §115.2) – гэсэн хоёр үндсэн шалгуураар тогтоосон байна²⁴. Монгол Улсын Үндсэн хуульд эдгээрийн аль нь ч тодорхой тусгагдаагүй. Энэ нь төрийн өрийн бодлогыг тодорхойлох улс төрчдийн эрх хэмжээнд тавигдах тусгайлан шаардлага нь нэн ялангуяа Засгийн газрын зээл авах үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлагатай байгааг илтгэх ба улмаар “үр ашигтай” байх шаардлага хангагдах хууль зүйн хөшүүрэг бодитоор бий болно. Харин тэрхүү хязгаарлалт нь ямар агуулгаар тусгагдах нь зохистой байх тухайд нэн тэргүүнд төрийн зээлийн үйл ажиллагааны хэрэгцээ шаардлага нь зохистой эсэх шалгуурыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай бөгөөд энэ нь төсвийн “тодорхой байх”²⁵ зарчимд нийцнэ. Тухайлбал энд илтгэгчийн зүгээс ГҮНХ-ийн §115.2-той адилтгахуйц өрийн бодлогын зохицуулалт шаардлагатай гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ.²⁶

Түүнчлэн өрийн хэмжээг санхүүгийн тоон илэрхийллээр хязгаарласан зохицуулалт байх нь өнөөгийн эдийн засгийн нөхцөл байдалтай хэрхэн уялдах тухай эдийн засгийн тооцоолол, ийм тохиолдолд тухайн хязгаарлалт агуулсан заалтын хэрэгжих боломжит хугацаа зэргийг

²³ Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Finanzwesen und Hauswirtschaft I -33-44, 745 дэх хэсэг; Schenke, Kommentar zum Grundgesetz, 2018, 642 дэх хэсэг.

²⁴ Г.Путнер, Үндэсний өр нь хууль эрх зүйн асуудал болох тухай, 1980;

Р. Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108, 1983, 489 дэх хэсэг; D. Brik, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, DVBl. 1984, 745 дахь хэсэг; Н. Н. Von Arnim weidenberger, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986.

²⁵ Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг нар Дурдсан бүтээлд.

²⁶ ГҮНХ-ийн §115.2: Орлого, зарлага нь зээлийн орлогоос үл хамааран зарчмын хувьд тэнцвэртэй байна. Энэхүү зарчим нь дотоодын үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний нэрлэсэн үнэтэй харьцуулахад зээлийн сангаас олсон орлого нь 0.35 хувиас хэтрээгүй тохиолдолд хангагдсано тооцно. Үүнээс гадна, эдийн засгийн хөгжил нь хэвийн нөхцөлөөсөө хазайснаар төсөвт үзүүлэх өсөх, буурах үеийн нөлөө нь тэгш хэмтэй байхыг харгалзан үзнэ. 1-3 дахь өгүүлбэрт тусгайлан заасан хязгаарлалт бүхий зээлээс санхүүжсэн бодит зээлийн хэмжээний хазайлтыг хяналтын дансанд бүртгэнэ; ингэхдээ дотоодын нийт бүтээгдэхүүний нэрлэсэн үнийн нэг аравны таван хувийн босгыг давсан өрийг эдийн засгийн мөчлөгийн дагуу зохих ёсоор багасгах ёстой. Санхүүгийн гүйлгээний орлого, зарлагыг тохируулах болон цэвэр зээлийн жил бүрийн хязгаарлалтыг тооцоолох үйл ажиллагаа, хязгаарлалт бүхий зээлээс санхүүжсэн бодит зээлийн хязгаарын хазайлтын хяналт болон тэнцвэржүүлэлт нь хамтдаа эдийн засгийн мөчлөг дэх тохируулгатай уялдуулан зохируулах, дансанд бүртгэх журмыг Холбооны хуулиар нарийвчлан зохируулна. Байгалийн гамшиг, онцгой нөхцөл байдлын үед Засгийн газрын хяналтаас гадуур, улсын санхүүгийн чадаахад ноцтой хор хохирол учирсан тохиолдолд Бундестагийн гишүүдийн олонхийн шийдвэрийг үндэслэн эдгээр зээлийг хязгаарыг хэтрүүлж болно. Зээлийн төлөлтийн төлөвлөгөөтэй уялдуулан шийдвэр гаргана. 6 дахь өгүүлбэрт заасны дагуу зээлийн эргэн төлөлт нь зохих хугацаандаа төлөгдсөн байх ёстой. /Жич: орчуулгын найруулгыг: ХЗҮХ, ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (УБ. 2020) товхимлоос авч ашиглав.

тодруулах тусгайлсан судалгаа хэрэгцээтэй байна. Энгийн харьцуулалт хийж үзвэл ХБНГУ-ын Үндсэн хууль заасан шиг 0.35 хувь байхаар тооцогдох Монгол Улсын төсөв жилд 53.5 сая ам. доллар /≈181.9 тэрбум төгрөг/ хүртэлх алдагдлыг л зээлийн орлогоос нөхөх боломжтой байх юм.

Тэгвэл энэ төрлийн хязгаарлалтыг Үндсэн хуульд тусгаснаар түүний хэрэгжилтийг хангах механизм хэрхэн ажиллах, ямар хүрээнд хянах эсэхийг дараагийн хэсэгт тодруулна.

IV. ТӨРИЙН ӨРИЙН БОДЛОГОД ХЯНАЛТ ТАВИХ АСУУДАЛ

Нийт эдийн засгийн тэнцвэрт байдал нь үргэлж тогтворгүй байдаг онцлогтой боловч энэхүү тэнцвэр нь бүрмөсөн алдагдсан эсвэл ийнхүү алдагдах магадлалтай нөхцөлд зарчмаас хазайх онцгой нөхцөл үүссэн гэж үзэх үндэслэлтэй. Зээлийн өр үүсгэх, нэмэх үйлдэл нь цар хүрээ ба ашиглалтын хувьд тодорхой байгаа, мөн макро эдийн засгийн тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүй хадгалахад хүрэлцэхүйц байх ёстой. Энэ дүгнэлтийг хийхэд тэнцвэрийг алдагдуулж буй шалтгаан нөхцөлийг бодолцож үзэх нь зүйтэй. Нийт эдийн засгийн тэнцвэрт байдал алдагдсан эсвэл удахгүй алдагдах гэж байна уу, өр зээлийг нэмэгдүүлэх нь түүнээс зайлсхийхэд тохиромжтой эсэхийг үнэлэхэд төсвийн хууль тогтоогч нь ийнхүү өөрийн үзэмжээр үнэлэх, дүгнэх эрх хэмжээ олгодог. Хууль тогтоогч нь энэ төрлийн маргааныг Үндсэн хуулийн шүүх авч хэлэлцэх үед дээрх нөхцөл хангагдсан болохыг толилуулах, нотлох үүрэг хүлээнэ.²⁷ Үндсэндээ төрийн хяналт шалгалт /аудит/-ын тогтолцоогоор дамжуулан парламент, Засгийн газрын өрийн бодлогод хууль зүйн үр дагавартай хяналт хэрэгжүүлэх боломжгүй, харин энэ нь олон нийтийг мэдээллээр хангах шууд бус шинжтэй хяналтын хэлбэр гэж тодорхойлж болох юм. Иймд төрийн өрийн бодлогод Үндсэн хуулийн үүднээс “шалгалт” хийх боломжит ганц институт нь Үндсэн хуулийн шүүх болно.

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс шаардаж буй хууль тогтоох үйл явцад дээрх нөхцөл биелсэн болохыг нотлох үүргийг өдгөө Холбооны Төсвийн тухай хуулийн §18.1-ийн 2 дахь өгүүлбэрт илүү нарийвчлан зохицуулсан²⁸ байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бичвэрт санхүү, төсвийн харилцааг хэм хэмжээ болгон тусгайлан зохицуулагдаагүй ч энэ төрлийн маргааныг Үндсэн хуульд нэрлэгдсэн суурь зарчим, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүрэн эрхийг тогтоосон зохицуулалт зэргийн агуулгаар зөвшөөрөгдсөн гэж тайлбарлах боломжийг тодруулъя. Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан үүсгэж шийдвэрлэсэн практикт төрийн зээлийн үйл ажиллагаатай шууд холбогдох маргаан хараахан гараагүй байдаг. Харин төсвийн хуваарилалтаар УИХ-ын сонгуулийн тойрог бүрт 250 сая төгрөг

²⁷ Төсвийн тухай хууль, 1981 он; В.Патциг, (DÖV 1989), 1022 дахь тал; В.Хёфлинг, Стаат 29, 1990, 255 дахь тал; L. Osterloh (NJW 1990), 145 дахь тал.

²⁸ R. Kriszeleit, J. Meuthen, Зээлийн хязгаар ба төсвийн гүйцэтгэл, (DÖV 1995), 461 дахь тал; В.Хёфлинг, in: BonnKomm., Art. 115, 2003.

хуваарилж, зарцуулахаар тодорхойлсон 2007 оны Төсвийн тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг Үндсэн хуулийн §§1.2, 23.1, 38.2.2, 58.1, 62.1/2, 70.1-т тус тус заасныг зөрчсөн²⁹ гэж шийдвэрлэж, үүгээрээ парламентын төсвийн хуваарилалтын зарим хэсгийг хүчингүй болгож байв.

Эрх зүйт төрийн зарчмын эдийн засгийн хүрээнд дэх төрийн үйл ажиллагаа тодорхой байх нь “төрийн үйл ажиллагаа болгон нь агуулга, зорилго, хэмжээгээрээ нарийн тодорхойлогдсон, хязгаарлагдсан байх ёстой”³⁰ ч Үндсэн хуулийн ерөнхий зарчмын шинжтэй зохицуулалт, агуулгыг баримтлан төрийн зээл авах үйл ажиллагааны үндсийг Үндсэн хуулийн цэцээс хянах боломжтой эсэх нь хүндрэлтэй. Мөн Үндсэн хуулийн §25.1.7-д байгаа “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт тогтвортой байна” гэснийг баримтлан парламентын өрийн бодлогын талаар гаргасан шийдвэрийг “хөгжлийн бодлогод нийцээгүй” гэх мэт үндэслэлээр хянах нь шүүх эрх мэдлээс “улс төрийн бодлогын шийдвэр”-т хэт гар дүрсэн асуудал байх магадлалтай юм.

Иймд Үндсэн хуулиар төрийн зээл авах шийдвэр, үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг тусгайлан тодорхойлж, улмаар Үндсэн хуулийн шүүхээс дээрх шаардлага хангагдсан эсэхийг хянах тодорхой орон зайг бий болгох буюу парламентын үүнд холбогдох шийдвэрийг “хэзээ цэвэр улс төрийн бодлогын асуудлаас гэж үзэхгүй вэ?” гэсэн хязгаарыг оновчтой болгох нь зохистой байна.

V. ДҮГНЭЛТ

Дээрхээс үзвэл төрийн өр үүсгэх буюу зээл авах үйл ажиллагаа нь хувийн секторын зорилго, агуулгаас эрс ялгарах ба төрийн чиг үүргийн хэрэгжилт, “good governance”-ын шаардлага, цаашлаад нийгмийн шударга ёс хангагдах эсэх тухай асуудалд хамаардаг тул үүнийг гагцхүү улс төрийн бодлого, санхүүгийн тооцоололд хамруулан үлдээх бус Үндсэн хуулийн эрх зүйн бүлэг зохицуулалт шаардлагатай нь харагдаж байна.

Хэдийгээр төрийн өрийн бодлогын удирдлага нь парламентын хяналтад байдаг ч парламентын өөрийн бодлого тодорхойлох хүрээ хязгаар нь ямар байх, улмаар тэрхүү хязгаар зөрчигдсөн эсэх хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуульд үүнийг хэрхэн тусгаснаас шууд хамааралтай. Манай улсын хувьд төрийн өрийн хэмжээ нь эдийн засагтайгаа харьцуулахад хэт өндөр байгаа нь тулгамдсан асуудал болж буй бөгөөд үүнийг ХБНГУ-ын зохицуулалттай харьцуулан сайн туршлагаас тохирох хэсгийг нэвтрүүлэх боломжтой байна. Тухайлбал, төрийн /тэр тусмаа Засгийн газрын/ зээл авах шийдвэрийн үндэслэл нь эдийн засгийн тэнцвэртэй байдалд харшлахгүй байх тодорхой шаардлагыг Үндсэн хуульд тусгах хэрэгтэй байна.

²⁹ Үндсэн хуулийн цэц, 2007.06.22, Тогтоол №02, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1013>.

³⁰ Г.Банзрагч, Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй, 2013, 44 дахь тал.

Ийнхүү төрийн өрийн бодлогын зарим шийдвэрийг Үндсэн хуулийн хүрээ хязгаараас давсан эсэхийг Үндсэн хуулийн цэц хянан шийдвэрлэх боломжийг олгож, “цэвэр улс төрийн шийдвэр”-ийн шугамыг тодорхой болгох нь үр дүнгүй өрийн хэмжээг багасгахад чухал ач холбогдолтой. Үүнийг Үндсэн хуулийн зарчмын үзэл баримтлалаас илэрч байх ч маргаан үүссэн тохиолдолд зарчмын болоод төрийн эрх мэдлийн байгууллагуудын бүрэн эрхийн зохицуулалтаар хангалттай шийдвэрлэх боломжгүй байна.

Санал: Дээрх дүгнэлтийг үндэслэн дараах саналыг боловсруулж байна.

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн §20.1, §25.1.7-г тайлбарлахдаа санхүүгийн салбарт өр үүсгэх эсэх, өр зээлийн хэмжээ УИХ-аас баталсан хуульд тусгайлан заасны үндсэн дээр гүйцэтгэх засаглал өр үүсгэх эрх хэмжээтэй хэмээн тайлбарлах, улмаар санхүүгийн тайланг харилцан хянах боломж бүхий байдлаар гаргах механизмыг бүрдүүлэх олон нийтэд хүргэх, хэвлэн нийтлэх, хэлэлцүүлэх хэлбэрийг тогтоох Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд “нэмэлт” оруулах;

Энэ хүрээнд өрийн бодлогын “удирдамж” болох зохицуулалт нь **“Төрийн бодит өрийн хэмжээ нь зайлшгүй шаардлагад үндэслэхээс гадна эдийн засгийн нийт тэнцвэрт байдлыг алдагдуулахгүй байх ёстой бөгөөд дээд хязгаар нь ДНБ-ын тодорхой хувь байх”** гэсэн агуулгатай байх боломжтой гэж үзлээ.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2010.
3. Өрийн удирдлагын тухай хууль, 2015.
4. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, ХБНГУ-ын Үндсэн хууль, 2020.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Б.Чимид, “Засаглал” уу, “Удирдлага” уу? (хууль зүйн зарим нэр томъёоны тухайд): Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, 2017.
2. Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг нар, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2016. №2.
3. Г.Банзрагч, Эдийн засгийн захиргааны эрх зүй, 2013.
4. Ханс-Георг Петерсен, Төрийн эдийн засаг, 2008.
5. Б.Уянга, УИХ-ын эдийн засгийн бүрэн эрх ба төрийн санхүү, зээл, мөнгөний бодлого.
6. Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн 2 тоот дүгнэлт.
7. Үндсэн хуулийн цэцийн 2007 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдрийн 2 тоот дүгнэлт.

Б. Гадаад хэл дээрх

1. Badura, Kommentar zum Grundgesetz, Finanzwesen und Hauswirtschaft, 2020.
2. Сэнди Брайн Харе, Who rules the Debt State?: The Making of a Modern Debt State, University of California Press, 2016.
3. Schenke, Kommentar zum Grundgesetz, 2018.
4. Г.Путнер, Үндэсний өр нь хууль эрх зүйн асуудал болох тухай, 1980.
5. P. Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, 1983.
6. D. Birk, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, 1984.
7. Н.Н. Von Arnim/Weidenberger, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986.
8. R. Kriszeleit, J. Meuthen, Зээлийн хязгаар ба төсвийн гүйцэтгэл, 1995.

Цахим эх сурвалж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын эдийн засгийн тойм, Шуурган дунд зүг чигээ олохуй, 2022, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a8c4ec75eacd95208fbc44ab4785485e-0070012022/original/MEU-2022-April-MN.pdf>
2. Д. Жаргалсайхан, “Өгөөдэй” бонд шүүмж- нийтлэл, <https://ikon.mn/opinion/hjo>.



Балжиннямын БИЛГҮҮН
МУИС-ийн Хууль зүйн
сургуулийн V түвшний
оюутан

Бат-Эрдэнийн СОНОР
МУИС-ийн Хууль зүйн
сургуулийн V түвшний
оюутан

(Тусгай байр)

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙГ ХЯНАХ ШАЛГУУР БА ТҮҮНИЙ ХҮРЭЭ

Товчлол: Үндсэн хуулийн шүүхийн үндсэн зорилго нь төрийн аль ч эрх мэдлийн үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих бөгөөд манай шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд /Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх/ хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэлгүй өдийг хүрсэн. Шүүх шийдвэрээрээ хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчих бодит эрсдэл байдаг учир Үндсэн хуулийн цэц зохих хяналтыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Ийнхүү хяналт хэрэгжүүлэх механизмыг бий болгоход шүүх эрх мэдлийн тогтолцоо дахь Үндсэн хуулийн цэцийн байр суурийг тодорхой болгох, ямар шалгуурын дагуу шүүхийн шийдвэрийн талаар Үндсэн хуулийн гомдол гаргах, Үндсэн хуулийн цэц тухайн гомдлын дагуу шүүхийн шийдвэрийг хянахдаа ямар хүрээнд хянах зэрэг асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай юм. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхдээ олон улсын сайн туршлагаас үлгэр авч, өөрийн орны онцлогт нийцүүлэн зохицуулах нь зүйтэй талаар энд өгүүлэх болно.

I. Удиртгал

Шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх асуудал нь тодорхой хэрэг маргааныг шүүх хянан шийдвэрлэхдээ хэрэглэсэн хууль нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх, мөн хуулийн зохицуулалтыг тайлбарласан байдал нь Үндсэн хуулийн агуулга, зарчимд нийцсэн эсэхийг хянах үр нөлөөг шаардаж буй арга хэрэгсэл юм. Ингэснээр Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхүүд нь нийгэм дэх эрх зүйн хэв журмын бүрэлдэхүүн хэсэг болж, объектив /бодит/ утгаараа эрх зүй мөн учир шууд үйлчлэх ёстой¹ гэсэн агуулгыг хангах нэг алхам болох билээ.

¹ Ц. Сарантуяа Ц, “Үндсэн эрх - шүүх – үндсэн хуулийн шүүх”: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл (2007), 186-192 дахь тал.

Энэ өгүүллийн үндсэн хэсэг нь 3 асуудлыг хөндөх бөгөөд нэгдүгээрт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх чадамжтай эсэх асуудлыг авч үзэх бол хоёрдугаарт, ердийн болон дагнасан шүүхийн Үндсэн хуулийг хэрэглэх асуудал, оролцоо, тэдгээрийн практикт хэрэгжүүлж буй нөхцөл байдлыг дүгнээд эцэст нь, Монгол Улсад дээрх хяналтыг хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага, хяналтын цар хүрээ болон процессын зарим зохицуулалтыг харьцуулан судалж, санал дэвшүүлнэ.

II. Монгол Улс дахь “шүүх эрх мэдэл”-ийн тогтолцоо ба Үндсэн хуулийн цэц

Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн гол зорилго нь хүний зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх явдал байдаг. Тэгвэл шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хэрэгцээ нь Үндсэн хуулийн шүүх болон ердийн ба дагнасан шүүхүүд /цаашид “шүүх” гэх/-ийн эрх зүйн “байр суурь”-тай холбоотой. Хэдийгээр шүүхийн шийдвэр нь дангаараа (бие дааж) иргэдийн үндсэн эрхэд халдах шийдвэр, шүүх нь үндсэн эрхэд халдах тусгайлсан субъект болдоггүй² ч хяналтын хүрээ нь ихэнх тохиолдолд бусад хуулийн хэм хэмжээнд төвлөрдөг. Иймээс ч Үндсэн хуулийн шүүхүүд шүүхийн шийдвэрт “тодорхой” хязгаарын хүрээнд Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх механизм Үндсэн хуулийн бие даасан шүүхтэй улс орнуудад түгээмэл зөвшөөрөгдөж байна.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд шүүхийн шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц хянах хууль зүйн боломж байгаа эсэхийг энэ хэсэгт тодруулах ба үүний тулд дараах хоёр асуудалд хариулт өгөх шаардлагатай: 1/ Үндсэн хуулийн бүтцийн хувьд III дугаар бүлгийн 4 дэх хэсэгт хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх; 2/ Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектод шүүхийн шийдвэр хамаарах эсэх - эдгээр асуудал болно.

Үндсэн хуульд Улсын дээд шүүхийг шүүхийн дээд байгууллага болох тухай заасан (Үндсэн хуулийн §50.1) болон бүтцийн хувьд Үндсэн хуулийн цэцэд хамаарах хэсэг нь III дугаар бүлийг “шүүх эрх мэдэл” гэсэн дэд бүлгээс тусдаа, V дугаар бүлэг болон салангид байршсан асуудлаас улбаалан Үндсэн хуулийн цэц нь “шүүх” мөн эсэх тухай асуудал хөндөгдөж ирсэн хэдий ч академик түвшинд Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх гэдэг дээр тогтох хандлага давамгайлсан. Гэхдээ Үндсэн хуулийн бүтцийн талаас нь авч үзвэл, Үндсэн хуулийн цэц нь шүүх эрх мэдлийн гадна байгаа явдал нь харьцангуй шинэ маргаан болно гэж бид үзэж байна.

Үндсэн хуулийн анхны төслийн §48.1-т “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шүүх, Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн

² А.Бямбажаргал, “Үндсэн хуулийн шүүхээр үндсэн эрхийг хамгаалах арга зам.”: “Эрх зүй” онол, практик, арга зүйн мэргэжлийн улирал тутмын сэтгүүл, 2016 №1 (33), 161-187 дахь тал.

шүүх, хошуу, хорооны шүүхээс бүрдэх...”³ гэж, §53.1-т “Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, тайлбар гармагц хүчин төгөлдөр болно. Тэдгээрийг төр, нам, олон нийтийн бүх байгууллага, албан тушаалтан хүн бүр дагаж биелүүлэх үүрэгтэй”⁴ гэж тус тус заасан нь Ардын Их Хурлын хэлэлцүүлгийн явцад өөрчлөгдсөн байдаг. Үүнийг Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “...учрыг үл ухан, хий болгоомжлон маргасаар тус хэсгээс хасаж өөр бие даасан буюу 5 дугаар бүлэгт “шилжүүлсэн” түүхтэй”⁵ хэмээн тэмдэглэжээ.

Шүүхийн шийдвэрийг шүүх эрх мэдлээс салангид хэн нэгэн субъектэд хянах боломжтой эсэх асуудал нь зарчмын ач холбогдолтой юм. Үндсэн хуулийн цэц шүүх мөн, эсхүл биш эсэх тухай маргаан бүрэн шийдвэрлэгдээгүй гэж харж болохоор ч ихэнх эрдэмтэд, судлаачид эхний хариултыг дэмжиж байна.⁶ Нөгөө талаас, ийнхүү Үндсэн хуулийн цэц нь шүүх эрх мэдэлд хамаарч байгаа гэж “хүчээр үзэх”⁷ нь цаашид Үндсэн хуулийн бүтэц дэх Үндсэн хуулийн цэцэд хамаарах хэсгийг тодруулах замаар эргэлзээг тайлах боломжийг үгүйсгэхгүй билээ.

Харин Үндсэн хуулийн §50.1 нь Улсын дээд шүүхийн шийдвэрт ямарваа нэгэн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжийг хориглосон зохицуулалт гэж үзэх нь дутагдалтай бөгөөд “шүүхийн дээд байгууллага” гэдгийг шүүхийн хяналтын эцсийн шат болох хүрээнд ойлгох нь зүйтэй гэж үзэхээр байна.

Учир нь Үндсэн хуулийн цэц нь шүүхийн дараагийн шат дамжлага байх зориулалтгүй буюу Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, гаргасан шийдвэр нь эцсийн байх⁸ (Үндсэн хуулийн §§64.1, 66.3) институтц мөн бөгөөд түүний хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн хяналт нь ердийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ, хэмжүүрээс эрс ялгаатай болохыг дараагийн бүлэгт авч үзнэ.

³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, боть №2, 315 дахь тал.

⁴ Мөн тэнд, 317 дахь тал. БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн §89.2-т “Үндсэн хуулийн шүүхийн биелэгдэх шийдвэрийг бүх эрх мэдлийн байгууллага, хүмүүс заавал дагаж мөрдөх үүрэгтэй” гэсэн төсөөтэй зохицуулалт бий: https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en8.

⁵ Б. Чимид, Шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд, “Шүүх эрх мэдэл шинэ зуун”, олон улсын онол, практикийн бага хурлын баримт материал, 2001, 49 дэх тал.

⁶ Г.Совд, “Цэц яриангүй шүүх мөн”; Чимид Б., дурдсан бүтээлд; Амарсанаа Ж, Үндсэн хуулийн цэц ба захиргааны хэргийн шүүх, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл, 318-327 дахь тал; Ц. Сарантуяа, Шүүгчдэд тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба цэцийн бүрэлдэхүүн, дурдсан эмхэтгэл, 138-150 дахь тал; Д.Лүндэжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, 2014, 367 дахь тал; Tom Ginsburg, Judicial Review in New Democracies Constitutional Courts in Asian Cases, 2003, 159-175 дахь тал.

⁷ Н.Лүндэндорж, Үндсэн хууль ба шүүх эрх мэдэл, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, 2019, 107 дахь тал.

⁸ “Шүүх эрх мэдэл” гэсэн Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлгийн 4 дэх хэсгийн дээрх заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн тухай 5 дугаар бүлгийн Цэц “эцсийн шийдвэр” гаргана, “Цэцийн шийдвэр гармагц хүчин төгөлдөр байна” гэсэн заалтуудтай харьцуулбал хууль зүйн хүчин чадал, хэмжээ зэргийн хувьд эн тэнцүү “өрсөлдөгч” хэм хэмжээ юм. Тэр хэм хэмжээгээр Цэцэд онцгой статус олгосон учир түүнийг бусад дагнасан шүүхтэй хольж хутгах хэрэггүй биз. Юутай ч нэг ажил дагнан эрхэлсэн шүүх гэдэг нь бодитой зүйл. Харин Цэц, бусад шүүхийн уялдааг сайжруулах талаар Үндсэн хуульчилсан ба бусад хууль тодруулах зүйл нэлээд бий” гэжээ. Б.Чимид, *дурдсан бүтээл*, ишлэл хэсэгт.

1. Дараагийн асуудал нь Үндсэн хуулийн §66.2-т заасан шийдвэр, үйл ажиллагаанд шүүхийн шийдвэр багтаагүй байгаа тухай болно.

Хэрэв энд Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектыг хаалттай жагсаалтын зарчмаар нэрлэн заасан гэсэн өнөөгийн практикт давамгайлж буй хандлагыг баримталбал шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналт хэрэгжүүлэх асуудал нь одоогийн хэм хэмжээнд үндэслэгдэн хэрэгжих боломжгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрнэ.

Гэхдээ Үндсэн хуулийн §64.1-т зааснаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гаргах болон маргааныг магадлан шийдвэрлэх агуулгыг салгаж тайлбарлах буюу §66.2-т заасан журам нь “дүгнэлт гаргах” журмыг зохицуулсан тусгай хэм хэмжээ гэж өргөн хүрээнд тайлбарлахыг санал болгох⁹ хандлага бий. Үүний дагуу авч үзвэл Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзэхээр байх ба Үндсэн хуулийн §66.4 нь ч мөн дүгнэлт гаргах журамд холбогдох зохицуулалт байх юм.

Дээрхээс үзвэл Үндсэн хууль дахь одоогийн зохицуулалтын хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг урьдчилсан байдлаар хийж болох ба цаашид Үндсэн хуульд үүний үзэл баримтлалыг “тодотгох” замаар, эсхүл нэг мөр шийдвэрлэх үүднээс Үндсэн хуульд тодорхой өөрчлөлт оруулах замаар маргааныг шийдвэрлэх шаардлага байна. Үүнээс гадна шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх нь шүүхийг Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн үндсэн эрхийг хамгаалах үүргээс чөлөөлөх буюу Үндсэн хуулийн цэцэд даатгах агуулгыг илэрхийлэхгүй.

III. ШҮҮХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЛЭХ АСУУДАЛ

Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэй бөгөөд энэ нь бусад шүүхүүд үндсэн эрхийн хамгаалалт, агуулгад анхаарлаа төвлөрүүлэх явдлыг сарниулах агуулгыг илтгэхгүй. Энэ ч үүднээсээ Үндсэн хуулийн §64.1 -т “дээд хяналт тавих” гэж томъёолжээ.

Шүүх ч аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн биелэлтэд анхаарах ёстой ба Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй (Үндсэн хуулийн §50.3). ХБНГУ-д шүүхүүд хүний үндсэн эрхэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж болох хуулийг хэрэглэхдээ Үндсэн хуульд нийцүүлэн дүгнэх шаардлага тавигддаг тухай профессор Х.Шоллер тэмдэглэхдээ “... Хязгаарлалт тогтоодог хуулиудыг үндсэн эрх ба хязгаарлалт хоорондын уялдаа холбоотой байсан тохиолдолд л хэрэглэнэ гэсэн үг юм. Ингэснээр Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх дагнасан шүүхүүдийн хууль хэрэглэх дээр хяналт тавих боломжтой болсон. Үүний эсрэг саналтай хүмүүс ч бас байдаг. Гэхдээ үндсэн эрх зөрчигдсөн эсэхийг хууль тогтоогч бус харин шүүгч шийддэг” гэжээ.

⁹ А.Базар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2, 64.1 дэх заалтуудыг тайлбарлах нь, <https://legal-data.mn/b/169>.

Монгол Улсын хувьд ихэнх хуулиуд, ялангуяа салбарын суурь зохицуулалт агуулсан хуулиудын “2 дугаар зүйл. ...хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт “Үндсэн хууль”-ийг байнга иш татдаг¹⁰ ч бодит байдал дээр шүүх тэр бүр Үндсэн хуулийн биелэлтэд анхаарал тавьдаг эсэх нь эргэлзээтэй юм. Энэ талаар БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч Павел Холландер нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийг шууд хэрэглэх уламжлалгүй; хоёрдугаарт, шүүх эрх мэдлийн мэргэжлийн чадварын түвшин бага, олон тооны хэвшмэл сөрөг ойлголт бүхий байдал хадгалагдсан байгаа зэрэгтэй холбоотойгоор үнэт зүйлд мэдрэмтгий хандаж материаллаг болон процессын хуулиудыг хэрэглэхээс ангид буюу Үндсэн хуулийг хэрэглэхэд бэлэн биш байгаа үед эрх зүйн тогтолцоонд Үндсэн хуулийг дээдлэх үзлийг (constitutionalisation) төлөвшүүлэхэд Үндсэн хуулийн шүүхийн оролцоо чухал байгаа талаар тэмдэглэсэн¹¹ байна.

Өөр нэг ажиглалт нь Үндсэн хуулийн “тодорхой хяналт”-ыг Монгол Улсад зөвхөн Улсын дээд шүүхийн хүсэлтээр цэцэд хандах байдлаар хэрэгждэг тул анхан болон давж заалдах шатны шүүхүүд зөвхөн Дээд шүүхээр дамжуулан хэрэгжүүлэх¹² боломжтой байдаг нь Үндсэн хуулийг хэрэглэх хүрээг мэдэгдэхүйц хязгаарлаж байна.

IV. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРТ ГОМДОЛ ГАРГАХ ШАЛГУУР, ШИЙДВЭРИЙГ ХЯНАХ ХЯЗГААР

Үндсэн хуулийн шүүх анх бий болсон зориулалт нь төрийн аль ч эрх мэдэлд хамаарах бүхий л байгууллагын үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих явдал байв.¹³ Монгол Улсад Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдаад 30 жил үйл ажиллагаагаа явуулахдаа төрийн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэлд л үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж ирсэн. Гэвч шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн хяналт Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхэд мөн хяналт тавих үндсэн зорилт бүхий Үндсэн хуулийн шүүхийг тус зорилтын дагуу бүрэн ажиллах механизмыг бүрдүүлэлгүй өдийг хүрчээ. Ийнхүү Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрийг хянах талаар авч үзэхдээ, Цэц *de novo* буюу тухайн хэргийг бүхэлд нь хянах уу эсхүл тодорхой хязгаарын дотор хянах эсэхийг авч үзэх нь зүйтэй.

¹⁰ Захиргааны ерөнхий хууль, 2017; Иргэний хууль, 2002; Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай; Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай, 2016; Газрын тухай, 2002; Татварын ерөнхий хууль, 2019 зэрэг.

¹¹ Holländer, Pavel, The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts.” *ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy* 86, no. 4, 2000, 537–52 дэх тал. <http://www.jstor.org/stable/23681492>.

¹² ХБНГУ, Итали, Испани зэрэг улсад бүх шатны шүүх хэрэглэх хууль нь Үндсэн хуулийн зөрчилтэй байгаа талаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй байдаг бол жишээ нь Австрид энэ эрхийг Дээд шүүх болон хоёр дахь шатны шүүх л эдлэх талаар Үндсэн хуулийн §89 (2)-т тусгажээ. https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf

¹³ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021, 89 дэх тал.

Үндсэн хуулийн шүүх гурван төрлийн журмаар маргаан шийдвэрлэдэг бөгөөд хүний эрхийг хамгаалах нэг чухал хэрэгсэл бол хувь хүний гомдол бөгөөд үүний үр дүнд Үндсэн хуулийн цэц эдгээр эрхийг хэрэгжүүлэх асуудлын хүрээнд нэвтрэх боломжийг олж авдаг. Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлд “иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэнэ” гэснийг Европын Үндсэн хуулийн шүүхүүдэд байдаг үндсэн хуулийн гомдол (constitutional complaint) гэх агуулгаар хэрэгжих хэрэгтэй гэж судлаачид үзжээ.¹⁴

Хувь хүн шүүхээр үндсэн эрхээ хамгаалуулах бүх арга замыг ашиглаж дууссаны дараа уг эрх нь зөрчигдсөн хэвээр байна гэж үзэж байгаа бол шүүхийн шийдвэрийн эсрэг үндсэн хуулийн гомдол гаргадаг.¹⁵

Үндсэн хуулийн гомдлыг хянаад тухайн шүүхийн гаргасан шийдвэр үндсэн эрхтэй шууд холбоотой тохиолдолд л Үндсэн хуулийн цэц хөндлөнгөөс оролцох боломжтой.¹⁶ Үндсэн хуулийн шүүх нь шүүх нотлогдсон гэж мэдүүлсэн баримтуудад Үндсэн хуулийг хэрэглэхээр хязгаарлагддаг.¹⁷ Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн шүүх нэмж баримт цуглуулахгүй, гагцхүү шийдвэрлэгдсэн өмнө шатны шүүхүүдийн тогтоогдсон гэж үзсэн баримтад л үндэслэнэ. Үндсэн хуулийн шүүх шүүхийн шийдвэрийг хянах хязгаар нь зөвхөн үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэхэд л төвлөрөх нь дараах шалтгаантай. Үүнд: Нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийн шүүх нь төрийн эрх мэдлүүдийг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх, хүний үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэхэд хяналт тавих чиг үүрэгтэйн хувьд, шүүх шийдвэрээрээ хүний үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэхийг хянах нь зүй ёс. Хоёрдугаарт, хэрэв Үндсэн хуулийн шүүх шүүхийн шийдвэрийг хянахдаа тодорхой хүрээ хязгаарт биш, тухайн хэргийг бүхэлд нь хянаж шийдвэрлэвэл төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцэл алдагдахад хүрнэ.

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүхийн эцэслэсэн шийдвэрүүдийг зөвхөн үндсэн эрхийг зөрчигдсөн эсэхийг Үндсэн хуулийн агуулгаар нь хянадаг байна.¹⁸

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нь эх газрын эрх зүйн Үндсэн хуулийн хяналтын гол төлөөлөл бөгөөд хүний үндсэн эрхийг хамгаалах гол хөшүүрэг болж чаджээ. Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд хэн ч өөрийн үндсэн эрх зөрчигдсөн талаар гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд гомдлыг авч үзэхэд тодорхой шаардлагууд тавигддаг. Үүнд: Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн аливаа шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэл тухайн

¹⁴ О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж, “Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: Өнөө ба ирээдүй олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл”, 64-81 дэх тал

¹⁵ О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал, Эрх зүй сэтгүүл 2015 №1(31), 19 дэх тал.

¹⁶ Mr Khanlar Hajiyev, The Role of the Constitutional Court and Ordinary Courts in the Protection of Human Rights, 2002.

¹⁷ Ignacio Borrajo Iniesta, Limits of fact, law and remedies: Myths and realities of constitutional review of judicial decisions constitutional court of spain experience.

¹⁸ Т.Алтангэрэл, Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага, <https://legaldata.mn/bu-tee/pdf?id=1411>.

иргэний өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн байж болзошгүй байх; Тухайн асуудал нь бүх шатны шүүхээр хянаж эцэслэсэн, эсхүл захиргааны байгууллагын урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа хийгдсэн байх; Тухайн шийдвэр гарснаас хойш нэг сарын дотор гомдол гаргасан байх зэрэг юм.

Бүгд Найрамдах Чех Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд заасанчлан¹⁹ гомдол гаргагч нь хуулиар түүнд эрхээ хамгаалах бүх хэрэг хянан шийдвэрлэх арга хэрэгслийг хэрэглээгүй бол Үндсэн хуулийн гомдол гаргахыг зөвшөөрдөггүй байна. Мөн гомдолдоо өөрийн ямар үндсэн эрх зөрчигдсөн гэж үзэж буй болоод холбогдох шийдвэрийг дурдахыг шаарддаг.

Испани Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд²⁰, шүүхийн үйл ажиллагаа, эс үйлдэхүйн улмаас Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн нь дараах нөхцөлийг хангасан тохиолдолд давж заалдах үндэслэл болно гээд:

- а. Тухайн хэргийн хувьд шүүхийн хүрээнд процедурын журамд заасан арга хэмжээ дууссан байх.
- б. Үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн нь шүүхийн байгууллагын үйл ажиллагаатай шууд холбоотой байх.
- с. Үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчигдсөн талаар албан ёсоор мэдэгдсэн байх.

Мөн тухайн шийдвэр гарснаас 30 хоногийн дотор үндсэн хуулийн гомдлоо гаргах ёстой байна.

Словак Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд дараах байдлаар зохицуулжээ:²¹

- а. Гомдол гаргагчийн үндсэн эрх, эрх чөлөөг өөр шүүх хамгаалах боломжтой байвал тухайн гомдлыг Үндсэн хуулийн шүүх хянахгүй.
- б. Гомдол гаргагч өөрийн үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалуулах хуулиар олгогдсон эрх зүйн боломжийг хэрэглээгүй бол тухайн гомдлыг Үндсэн хуулийн шүүх хүлээн авахгүй.
- с. Хэрэв гомдол гаргагч яагаад Үндсэн хуулийн шүүхэд хандахаас бусад хуулиар олгогдсон эрх зүйн боломжийг хэрэглээгүй талаар онцгойлон авч үзэх үндэслэлтэйг нотолбол Үндсэн хуулийн шүүх гомдлыг хүлээж авна.

Эдгээр улсуудын зохицуулалтаас үзвэл дараах нийтлэг зүйл ажиглагдаж байна. Үүнд:

- Хэрэв шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа тохиолдолд иргэн зөвхөн үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаар гомдол гаргах эрхтэй.
- Ийнхүү гомдол гаргахдаа хуулиар олгогдсон эрхээ хамгаалах боломжуудыг бүрэн ашигласан байх(захиргааны байгууллагад хандах, эсхүл шүүхэд хандаж бүрэн шийдвэрлэгдэж дуусах)

¹⁹ БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хууль 75-р зүйл.

²⁰ Испани Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хууль 44-р зүйл.

²¹ Словак Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 132 дугаар зүйл.

- Мөн тухайн гомдлыг гаргахад тодорхой хөөн хэлэлцэх хугацаа тавигддаг.
- Хэрэв Үндсэн хуулийн шүүх тухайн үндсэн хуулийн гомдлыг хүлээж авбал, гагцхүү Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх буюу хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхэд л хяналт тавьдаг байна.

Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн цэцийн өнөөгийн практикт шүүхийн шийдвэр хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхийг хянадаггүй бөгөөд шүүхийн шийдвэрийг хянах хэрэгцээ шаардлага байгааг дараах жишээгээр толилуулж болох юм:

Жишээ №1:

- Үндсэн хуулийн цэцээс өмнө нь эрүүгийн хэргийн шүүхийн шийдвэрт давж заалдах болон хяналтын журмаар гомдол гаргахад тухайн шүүхүүд оногдуулсан ялыг хүндрүүлэх эрх хэмжээтэй байгаа нь Үндсэн хуулийн 16.14, 19.1 дэх заалтуудыг зөрчсөн агуулгаар шийдвэрлэж байсан.²² Харин өнөөгийн шүүхийн практикт шүүхээс оногдуулсан зорчих эрхийг хязгаарлах ялыг эдлэхэд зөвшөөрөгдсөн нутаг дэвсгэрийн хүрээг хязгаарлах явдал ажиглагдаж байна.²³

Жишээ №2:

- Иргэн Б.А НИТХ-ын ээлжит сонгуульд намын нэрийн жагсаалтаар нэр дэвшигч Ү-г нэр дэвшигчид тавигдах хуулийн шаардлага хангаагүй байхад Нийслэлийн сонгуулийн хороо бүртгэсэн нь “хууль болон хууль дээдлэгч сонгогдогчоор төлөөлүүлэх өөрийнх нь эрхийг зөрчсөн” гэж маргадаг. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрээр дээрх бүртгэл нь нэхэмжлэгчийн “сонгох болон сонгогдох өөрийнх нь эрхийг зөрчөөгүй ...” зэрэг үндэслэлээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн байдаг.²⁴

Эдгээрээс үзэхэд хүний үндсэн эрх зөрчигдсөн эсэх асуудлыг Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, чандлан сахиулах баталгаа болох шүүхийн байгууллага буюу Үндсэн хуулийн цэцэд хандах замаар цэвэр үндсэн хуулийн эрх зүйн аспектаар дүгнэлт хийх боломжийг нээх, цаашлаад Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр хөдөлбөргүй биелэгдэж буй байдалд анхаарал хандуулах шаардлагатай байгааг илтгэж байна гэж дүгнэлээ. Үүнийг хэрэгжүүлэх арга замыг манай улс Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх хэмжээг сонгодог утгаар нь буюу зөвхөн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт хэрэгжүүлэх бус шүүхийн шийдвэр хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхэд мөн хяналт тавих механизмыг бий болгох шаардлагатай байна. Уг механизмыг бий болгоход эрх зүйн хөгжил өндөр хөгжсөн улсуудын эрх зүйн зохицуулалтаас үлгэр авч зохицуулах

²² Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт №1, 2019.03.13.

²³ УДШ-ийн тогтоол, 2022.10.19, №153, тогтоол; УДШ-ийн тогтоол, 2022.06.29, №127.

²⁴ НЗХШ-ийн шийдвэр, 2012.07.09, №284. Уг шийдвэрийг хянан шийдвэрлэсэн ЗХДЗШШ-ийн магадлал, УДШ-ийн тогтоол.

боломжтой гэж үзэн ХБНГУ, Испани, Чех, Словак улсуудын холбогдох зохицуулалтыг авч үзэв.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн практикт Улсын дээд шүүхийн Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөв хэрэглэх талаар гаргасан албан ёсны тайлбар (Үндсэн хуулийн 50.1.4)-ыг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар маргаан үүсгэсэн байгаа нь Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объект Үндсэн хуулийн 66.2 дугаар зүйлийн агуулгаар хязгаарлагдахгүй болохыг Үндсэн хуулийн цэц хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзэх үндэслэлтэй юм. Нөгөө талаас, бидний үзэж буйгаар шүүхийн шийдвэрт үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж эхэлсэн тохиолдолд хуулийг албан ёсоор тайлбарласан тогтоолыг тусад нь хянах эсэхэд дүгнэлт хийх шаардлагатай. Учир нь дээрх тайлбар хийсэн акт нь өөрөө аливаа этгээдэд эрх зүйн шууд нөлөөлөл үзүүлэхгүй бөгөөд хуулийн тайлбарыг үндсэн хуулийн гомдлын дагуу шүүхийн шийдвэрийг хянахдаа Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхэд дүгнэлт өгөх боломжтой юм.

V. ДҮГНЭЛТ

Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрийг хянах асуудлын талаар авч үзлээ. Үүнд: Нэгдүгээрт, манай Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх эрх мэдлээс тусад нь зохицуулсан байдаг. Энэ нь шүүх эрх мэдэлд хамаарахгүй байгууллага шүүхийн шийдвэрийг хянах нь зарчмын алдаатай зүйл болох бөгөөд үүнийг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт хийх замаар шүүх эрх мэдэлд хамааруулж залруулах боломжтойг авч үзсэн. Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектод шүүхийн шийдвэр хамаарах хууль зүйн үндэслэлийг Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2-ын дагуу тайлбарласан. Гуравдугаарт, шүүхүүд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаандаа үндсэн эрх, бусад үнэт зүйлс мэдрэг хандаж Үндсэн хуулийн эрх зүйн дүгнэлт хийх замаар шийдэл гаргах уламжлал, соёл төлөвшөөгүй байх тул энэхүү процесст Үндсэн хуулийн шүүхийн оролцоо хэрэгтэй байна. Шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хуулийн цэц хяналт хэрэгжүүлэхдээ ямар хүрээнд хянах, шүүхийн шийдвэрт гаргаж буй гомдолд тавигдах шаардлагыг Герман, Испани, Словак, Чех улсын холбогдох зохицуулалтыг сайн туршлагыг судалсан. Олон улсын сайн туршлагыг хэрэгжүүлж Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрийг хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхийг хянадаг болсноор хүний үндсэн эрхийг зөрчих явдлаас урьдчилан сэргийлэх чухал хөшүүрэг болох юм.

VI. САНАЛ

Дүгнэлтдээ тулгуурлан дараах тодорхой саналуудыг дэвшүүлж байна:

- Үндсэн хуульд бүтцийн хувьд Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх эрх мэдлийн бүлэгт хамааруулах;

- Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт хийх замаар Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны /хяналтыг/ хүрээг илүү өргөжүүлж, тодорхой болгох;
- Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд шүүхийн шийдвэрт үндсэн хуулийн хяналт хэрэгжүүлэх механизмыг бий болгох.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж

А. Монгол хэл дээрх

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль.
3. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль.
4. Захиргааны ерөнхий хууль, 2017.
5. Иргэний хууль, 2002.
6. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2002.
7. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016.
8. Газрын тухай хууль, 2002.
9. Татварын ерөнхий хууль, 2019.

Б. Гадаад хэл дээрх

10. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль.
11. Австри Улсын Үндсэн хууль.
12. БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хууль.
13. Испани Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хууль.
14. Словак Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хууль.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

А. Монгол хэл дээрх

1. Үндсэн хуулийн цэцийн 2019 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдрийн дүгнэлт №1.
2. Б.Чимид, Шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд, “Шүүх эрх мэдэл- шинэ зуун” олон улсын онол, практикийн бага хурлын баримт материал, 2001.
3. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн цэц ба захиргааны хэргийн шүүх, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл, 2007.
4. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2021.
5. Ц.Сарантуяа, Үндсэн эрх - шүүх - Үндсэн хуулийн шүүх, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл, 2007.
6. Ц.Сарантуяа, Шүүгчдэд тавих Үндсэн хуулийн шаардлага ба цэцийн бүрэлдэхүүн, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл, 2007.
7. Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, 2014.
8. А.Бямбажаргал, Үндсэн хуулийн шүүхээр үндсэн эрхийг хамгаалах арга зам, Эрх зүй онол, практик, арга зүйн мэргэжлийн улирал тутмын сэтгүүл, 2016 №1 (33).

9. О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж, Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: Өнөө ба ирээдүй олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл.
10. О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал, Эрх зүй сэтгүүл, 2015 №1(31).
11. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, 2022.

Цахим эх сурвалж

А. Монгол хэл дээрх

1. Шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, <https://www.shuukh.mn>.
2. Т.Алтангэрэл, Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1411>.
3. А.Базар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2, 64.1 дэх заалтуудыг тайлбарлах нь, <https://legaldata.mn/b/169>.

Б. Гадаад хэл дээрх

4. Tom Ginsburg, Judicial Review in New Democracies Constitutional Courts in Asian Cases, 2003, <https://www.amazon.com/Judicial-Review-New-Democracies-Constitutional/dp/0521520398>.
5. Holländer, Pavel, The Role of the Constitutional Court for the Application of the Constitution in Case Decisions of Ordinary Courts, ARSP: Archiv Für Rechts- Und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy 86, no. 4 (2000), <http://www.jstor.org/stable/23681492>.
6. Mr Khanlar Hajiyeve, the Role of the Constitutional Court and Ordinary Courts in the Protection of Human Rights, 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2002\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2002)043-e).
7. Ignacio Borrajo Inieta, Limits of fact, law and remedies: Myths and realities of constitutional review of judicial decisions constitutional court of spain experience, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2005\)068-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2005)068-e).