

БАТЛАВ.
УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮН.....

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ
/ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГА/-ИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

1990 онд Монголын ард түмэн социализмаас Үндсэн хуульт ардчилал руу тайван замаар шилжсэн. 1992 онд Монгол Улс анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа баталсан бөгөөд үүгээрээ хүний болон иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж, парламентын тогтолцоог сонгож, төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хяналт, тэнцлийг хангасан билээ. Энэ Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэц гэсэн оноосон нэртэй Үндсэн хуулийн шүүхийг анх удаа байгуулж Үндсэн хуулийн хяналтыг хариуцуулсан юм. Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлд заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэц /цаашид “Цэц” гэх/ хууль тогтоомж, Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, сонгуулийн төв байгууллагын шийдвэр Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж дүгнэх, үүнийг Улсын Их Хурал /цаашид “УИХ” гэх/ хүлээн зөвшөөрөхгүй бол тухайн хууль, шийдвэрийг дахин хянан үзэж, хүчингүй болгох бүрэн эрхтэй бөгөөд тодорхой дурдсан албан тушаалтныг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх, огцруулах, эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг мөн дүгнэдэг.

Монгол Улсын Бага Хурлаас 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг баталсан. Уг хууль нь Цэцийн үйл ажиллагааг зохицуулж, Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсыг төлөвшүүлэхэд түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн. Гэвч, 1992 оноос өмнө Монгол Улсад Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байсан туршлагагүй, энэ талаарх суурь болон харьцуулсан судалгаа хангалттай хийгдэж байгаагүй үед уг хууль батлагдсан учраас хуулиар зохицуулбал зохих зарим харилцааг зохицуулаагүйн зэрэгцээ давхардал, хийдэл ихтэй, хуулийг хэрэгжүүлэх явцад үүссэн тулгамдсан олон асуудлыг шийдвэрлээгүй байна.

Хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд зарим нэмэлт, өөрчлөлт орсныг эс тооцвол Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, суурь зарчим, нийгмийн хөгжлийн чиг хандлага, эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явцтай уялдсан дорвитой өөрчлөлт хийгдээгүй байна. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг анх 23 зүйлтэй баталж байсан ч 1997 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр уг хууль дахь маргаан хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой дийлэнх зохицуулалтыг хасаж, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд тусгаж баталжээ. Өнгөрсөн 31 жилд Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд 1996, 1997, 1999, 2003, 2005, 2015, 2016, 2020, 2021, 2022 онд нийт 10 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, өнөөдрийн байдлаар 13 зүйл нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна.

Монгол Улсын Их Хурал /цаашид “УИХ” гэх/-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.4.2-д “Цэцийн хараат бус, бие даасан, ил тод байдлыг хангаж, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож Үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх ёс, хүний эрхийг хангах тогтолцоог боловсронгуй болгоно” гэжээ. Мөн, УИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 84-д Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн төслийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх, “Үндсэн хуулийн цэцийг хараат бус, бие даасан, мэргэжлийн өндөр ур чадвар бүхий түвшинд ажиллах боломжийг бүрдүүлэх, Цэцэд хандан гомдол, мэдээлэл, хүсэлт гаргах хүрээ хязгаарыг тодорхой болгох, Цэцийг олон улсын жишгийн дагуу шүүхийн хэлбэрээр хөгжих эрх зүйн орчныг бий болгох”-ыг зорьжээ.

УИХ-ын 2003 оны 41 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр”-ийн 1.1.1.2-т “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг судалж, Үндсэн хуульд нийцүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хүний эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг гуйвалтгүй мөрдлөг болгож, хүний эрхийг зөрчиж байгаа эсэхэд Үндсэн хуулийн цэц, бусад шүүхээс тавих хяналтыг хүч, нөлөөтэй болгоно,” 1.1.3.1.3-т “Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлж, Үндсэн хуульд заасан хүний эрх зөрчсөн тохиолдлыг шийдвэрлэхэд онцгой үүрэгтэй ажиллуулах механизм бүрдүүлнэ,” 1.1.3.2.2-т “Хүний эрхийн Үндэсний комисст Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын гишүүд, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх заалтыг зөрчсөн тухай асуудлаар иргэдээс гомдол гаргахад тэднийг төлөөлөн Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх эдлүүлнэ” гэж тусгаад 20 жил болж буй ч эдгээр зорилт биелээгүй байна.

Цэцийн тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хуулийн хяналтыг бүрэн утгаар хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарладаг гэж судлаачид, хуульчид шүүмжилж ирсэн. Тухайлбал, Цэцийн бие даасан, Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хангалттай баталгаажуулаагүй, үйл ажиллагаагаа хэвийн, тасралтгүй явуулах бүтэц, хүний нөөц дутмаг, Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг хэт ерөнхийлсөн, түүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох ажиллагаа, хугацааг нарийвчлан зохицуулаагүй, олон нийтийн болон мэргэжлийн оролцоо, зөвшилцлийг хангах механизмыг тусгаагүй, Цэц эрх хэмжээний асуудлаа өөрөө зохицуулж үр нөлөөтэй ажиллах хууль зүйн боломж хаагдмал зэрэг тулгамдсан асуудлыг хуулиар шийдвэрлэх шаардлагатай талаар олон судалгаа, эрх зүйн баримт бичиг, хөтөлбөрт тусгаж ирсэн.

Цэцийг ардчилсан, эрх зүйт төртэй бусад улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн нийтлэг жишигт ойртуулах, маргааныг Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлалд нийцүүлэн онолын өндөр түвшинд, хараат бус, шударга, бодитой шийдвэрлэх эрх зүйн орчин, баталгааг бүрдүүлэх үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлага үүсээд байна. Хуулийн төслийг боловсруулахдаа Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, өөрийн орны онцлогт тулгуурлан олон улсын сайн туршлага, дотоод, гадаадын судалгааны санал, зөвлөмжийг харгалзан сүүлийн жилүүдэд шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хийгдсэн

шинэтгэлтэй уялдуулна. Тодруулбал, Цэц бие дааж, үр нөлөөтэй, мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллах эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын баталгаа, хариуцлагыг дээшлүүлэх, Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг тодорхой болгох, түүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох процесст ил тод, нээлттэй байдал, мэргэжлийн болон олон нийтийн оролцоо, улс төрийн зөвшилцлийг хангах, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг дээшлүүлэх, мөн Цэцэд иргэний үндсэн эрхийн маргааныг харьяалуулах, үндсэн эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн этгээд Цэцэд хандахаар өөрчилж хамаарлын зарчмыг нэвтрүүлэх чиглэлийг баримтална.

Хоёр. Хуулийн төслийн ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн төслийг Цэцийн бүрэн эрх, үндсэн зарчим, зохион байгуулалт, бие даасан байдлын баталгаа, Цэцийн гишүүний эрх зүйн байдлыг тогтоохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахаар боловсруулна.

Нэгдүгээр бүлэгт нийтлэг үндэслэл буюу хуулийн зорилт, Цэц, түүний бүрэн эрх, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын талаар тусгана.

Хоёрдугаар бүлэгт Цэцийн зохион байгуулалт буюу Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлага, түүнийг санал болгох, томилох ажиллагаа, Цэцийн гишүүний бүрэн эрх эхлэх, дуусгавар болох зохицуулалт, Цэцийн гишүүний тангараг, Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх бүрэлдэхүүн, Цэцийн зөвлөгөөн, Цэцийн дарга, түүний бүрэн эрх, ажлын албаны чиг үүрэг, зарим бүтэц, хүний нөөцийн талаар тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт Цэцийн гишүүний хараат бус, Цэцийн бие даасан байдлын талаар буюу Цэцийн гишүүний халдашгүй байдал, эдийн засаг, нийгмийн баталгаа, Цэцийн төсөв, санхүүгийн баталгааны талаар тусгана.

Дөрөвдүгээр бүлэгт Цэцийн гишүүний хариуцлага буюу Цэцийн гишүүний баримтлах зарчим, хүлээх үүрэг, хориглох, хязгаарлах зүйл, Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх үндэслэл, журмыг нарийвчлан тусгана.

Тавдугаар бүлэгт бусад зохицуулалт буюу хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага, хуулийг дагаж мөрдөх журам, хууль хүчин төгөлдөр болох хугацааг тусгана.

Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсэж болох эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн үр дагавар

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн төсөл батлагдсанаар Цэц ардчилсан, эрх зүйт төртэй бусад улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн жишигтэй адил болж, хараат бус, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах эдийн засаг, нийгэм, улс төр, эрх зүйн баталгаа бүрдэж, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах үүргээ бүрэн дүүрэн, үр нөлөөтэй гүйцэтгэх боломж бүрдэнэ.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу Цэцийг Үндсэн хуулийн шүүх болохыг нь хуульчлан тодорхойлох төдийгүй иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах баталгаа болж, Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхээр тус төсөлд заана. Үндсэн хуулийн Жаран дөрөв, Жаран зургадугаар зүйлд заасны дагуу Цэц бүрэн эрхийнхээ хүрээнд маргаантай асуудлыг хянан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргах, дахин хянан үзэж эцсийн шийдвэр гаргах, үндсэн эрхийн маргааныг магадлан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдэнэ.

Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг хуульд хэт ерөнхий тусгасныг өөрчилж, Цэцийн гишүүний хараат бус, мэргэшсэн, хариуцлагатай байдлыг хангах, улс төрийн болон бусад зүй бус нөлөөллөөс ангид байлгах зорилгоор Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид тавих шаардлагад дүйцүүлэн тогтооно.

Цэцийн есөн гишүүний гурвыг УИХ, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүх /цаашид “эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан” гэх/-ийн санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилдог. Цэцийн гишүүнээр дахин томилогдох боломж хуулиар олгож байгаа нь санал болгох, томилох эрх бүхий этгээдэд таалагдахын төлөө ажиллах эрсдэл үүсгэж, хараат бус байдалд харшилдаг. Нөгөө талаар, зургаан жилээр зөвхөн нэг удаа томилох нь хүн ам цөөтэй манай улсад Цэцийн бүрэлдэхүүн, шийдвэрийн үндэслэгээ тогтворгүй болж, өндөр мэргэшилтэй хүнийг хангалттай хугацаанд ажиллуулж чадахгүйд хүрнэ. Иймээс, Цэцийн гишүүний хараат бус, мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Цэцийн гишүүнийг зургаан жилийн хугацаагаар томилох ч зөвхөн нэг удаа дахин томилж болохоор олон улсын сайн туршлагыг тусгана.

1992 оны Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиар Цэцийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох хугацааг бүрэн гүйцэд зохицуулаагүйгээс эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан Цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэхгүй удаж, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дууссан ч урт хугацаа (заримдаа 1-2 жил хүртэл)-аар үргэлжлүүлэн ажиллах эрх зүйн хийдлийг бий болгосон. Иймд, төсөлд Цэцийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох хугацааг нарийвчилж тогтооно. Мөн заримдаа Цэцийн гишүүнийг санал болгосноос хойш маш богино хугацаанд томилж, УИХ-ын гишүүд, хуульчид, иргэд нэр дэвшигчийг судлах, танилцах боломж олгодоггүй нь олон нийтийн зүгээс шүүмжлэл дагуулдаг. Иймээс, УИХ-д санал болгохоосоо өмнө Цэцэд нэр дэвшигчийн танилцуулгыг тодорхой хугацаанд олон нийтэд мэдэгдэх, нэр дэвшигчийн сонсголд оруулахаар зохицуулна. Түүнчлэн хуулийн төсөлд, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан Цэцийн гишүүнийг санал болгохдоо хуулиар тавьсан болзол, шаардлагыг хангах, ил тод байх, олон нийтийн болон мэргэжлийн оролцоог хангах бөгөөд томилгоог УИХ дахь олонх, цөөнхийн зөвшилцлөөр шийдвэрлэх механизмыг тусгана.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг Цэц өөрөө шийдвэрлэх талаар зохицуулаагүйгээс тодорхойгүй байдал үүсгэж, Цэцийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулах, Цэцийн даргад хэт олон бүрэн эрхийг төвлөрүүлдэг. Иймд олон улсын сайн туршлагын дагуу төсөлд нийт гишүүнээс бүрдсэн Цэцийн зөвлөгөөнийг ажиллуулах, энэ бүтэц нь Үндсэн хуулийн цэцийн дэгийг батлах, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх,

түүнийг эгүүлэн татах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах зэрэг маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг шийдвэрлэхээр хуульчилна.

Цэцийн гишүүн хараат бус байх, бусад гишүүнийхээ хараат бус байдалд хүндэтгэлтэй хандах үүрэг хүлээж, гишүүн бүрийн хараат бус байдлыг хамгаалах механизмыг хуульчилна. Тухайлбал, Цэцийн гишүүн маргаан хянан шийдвэрлэх явцад бусад этгээдээс үзүүлэх аливаа нөлөөллийг хориглох, ийм үйлдэл, эс үйлдэхүйг баталгаажуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг болгох зорилгоор нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөхөөр зохицуулна. Мөн, Цэцийн гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай халдашгүй байдлын баталгааг бий болгоно.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд Цэцийн гишүүний үйл ажиллагааг дэмжих чиг үүрэг бүхий албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг бүрэн тодорхойлоогүй. Тэгвэл төслөөр үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх болж, Цэцэд хандах хүрээ өргөжихтэй уялдуулан Цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх бүтэц, хүний нөөцийг бэхжүүлнэ. Жишээлбэл, Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн нэгэн адил Цэцийн гишүүн нэг туслах, гурав хүртэл судлаачтай болж, Цэцийн гишүүний үйл ажиллагаанд мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын дэмжлэг нэг мөр хангагдана. Мөн, Цэц судалгааны төв, номын сан, төрөлжсөн архивтай болсноор Цэцийн шийдвэрийн чанар, үндэслэл, судалгаа, залгамж чанар сайжирна.

Цэцийн бүрэн эрхэд хэн ч халдаж үл болох бөгөөд Цэц бие даан ажиллах нөхцөл бүрдсэн байх шаардлагатай. Иймээс, Цэцийн гишүүний хараат бус, Цэцийн бие даасан байдалд халдсан, дордуулсан эрх зүйн акт гаргах, Цэцийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөхийн эсрэг үр нөлөөтэй зохицуулалтыг хуульчилна. Цэцийг өөрийн байр, бие даасан төсөв, аюулгүй байдлаар хангаж, үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах нөхцөлийг хуулиар бүрдүүлнэ. Цэцийн үйл ажиллагааны эдийн засаг, нийгмийн баталгааг дэвшилтэт туршлагад дүйцүүлэн шинэчилж, Цэцийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахгүй байх, төсвийг Цэцийн санал болгосноор УИХ батлах зэрэг зарчмыг тусгаж, санхүүгийн хувьд бие даасан байх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлнэ.

Одоогийн хуульд Цэцийн гишүүний хориглох зүйл, хариуцлагыг зохицуулаагүйгээс практикт зөрчигдөх тохиолдол гардаг. Иймээс, Цэцийн гишүүний баримтлах зарчим, хүлээх үүрэг, хориглох, хязгаарлах зүйлийг тодорхой зааж, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх болон түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл, журмыг нарийвчлан хуульчлах замаар Цэцийн гишүүний хариуцлагыг дээшлүүлнэ.

Дөрөв. Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, түүнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор цаашид шинээр боловсруулах буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох хуулийн талаарх санал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн төсөлтэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн төсөл болон бусад хууль тогтоомжийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулна.

---oOo---