

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН УДИРТГАЛ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ШИЙДВЭРИЙН ҮНДЭСЛЭЛ БОЛОХ НЬ (СОНГУУЛИЙН ЭРХИЙН МАРГААНЫ ХУВЬД)

Т.Түвшинжаргал¹

Үндсэн хууль маань “Монголын ард түмэн...” гэж эхлээд “Мэдэгтүн, сахигтун” гэдэг уриагаар төгсөж буй. Энэ хоёрын хооронд манай ард түмэн, монгол төрийн туйлын хүслэн буй. Бид туйлын зориг эрмэлзэлтэй тусгаар улсын эзэд. Тэр эрмэлзлийг... Үндсэн хуулиас, түүний оршлоос мэдэж, нийтээр хошууран дагах учиртай...²

Товчлол: Үндсэн хуулийн Удиртгал нь уламжлалт ёсоор улс төр, философийн тунхаглал хэмээн ойлгогдож ирсэн боловч орчин үеийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн онолд шүүхийн тайлбар, аргументаци³-ийн хүрээнд бодит нөлөө бүхий институт болон хөгжиж байна.

Энэхүү илтгэлээр Үндсэн хуулийн Удиртгалын “аргументатив хэрэглээ”⁴ сонгуулийн эрхийн тайлбарт хэрхэн илэрч буйг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн практикт тулгуурлан шинжилсэнд оршино. Судалгаанд 1993-2025 оны хооронд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар Үндсэн хуулийн цэцээс хянан шийдвэрлэсэн 23 шийдвэр-ийн үндэслэл, аргументацийн логикт дүн шинжилгээ хийв.

Шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн эрхтэй холбоотой маргаанд Үндсэн хуулийн Удиртгалыг шууд эш татах нь ховор боловч ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдал, хүний эрх, шударга ёсны суурь үзэл санааг сонгуулийн эрхийн тайлбарын үнэт зүйл болгон системтэй ашиглаж иржээ. Энэ нь Үндсэн хуулийн Удиртгал бие даасан норматив эх сурвалж бус боловч Үндсэн хуулийн заалтыг цогцоор нь, эрхэд ээлтэй байдлаар тайлбарлах аргументатив чиг баримжаа тогтоох бодит хэрэгсэл болохыг харуулж байна.

Уг дүгнэлтийг Франц, Бразил, Герман болон Унгар улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн туршлагатай харьцуулан тайлбарлаж, Үндсэн хуулийн Удиртгал нь сонгуулийн эрхийн хязгаарлалтын зайлшгүй, пропорциональ байдлыг үнэлэх үнэт зүйлийн шалгуур мөн болохыг онол, практикийн түвшинд нотлов.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хуулийн Удиртгал, аргументатив хэрэглээ, сонгуулийн эрх, Үндсэн хуулийн тайлбар, Үндсэн хуулийн цэц, ардчилал

I. ОНОЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Үндсэн хуулийн Удиртгал нь Монгол Улсын хууль зүйн практикт тунхаглалын шинжтэй орших уу, эсвэл бодит тайлбарын хэрэгсэл болох уу?

Орчин үеийн бичмэл Үндсэн хууль бий болсон цагаас эхлэн Үндсэн хуулийн Удиртгал түүний бүрэлдэхүүн хэсэг байх үзэгдэл түгээмэл болсон бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн эрх зүйд онцгой үүрэгтэй болохыг судлаачид онцолсоор ирсэн.⁵ Үндсэн хуулийн Удиртгал нь уламжлалт ойлголтоороо эрх зүйн заавал биелүүлэх хүчин чадваргүй, улс төрийн тунхаг шинжтэй агуулга хэмээн үнэлэгдэж ирсэн

¹ Шихихутуг их сургуулийн Судалгааны хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

² Б.Чимид. “Төрийг засах ёс” Эш үг. УБ., 2024. 38 дахь тал.

³ Аргументаци нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд тухайн байр суурийг логик, баримтад тулгуурласан, хууль зүйн эх сурвалжаар батлагдаж нотлогдсон үйл гэж тодорхойлдог байна.

⁴ Энэ нь аргументациас арай өргөн хүрээнд ойлгогдох ба аргументацид үндэслэн шийдвэрээ, баримтын үндэслэлийг логик холбоо үүсгэх, жишээ харьцуулалт ашиглах зэргээр хэрэглээний хувьд үнэмшүүлэх зорилготой буюу үндэслэлээ баталгаажуулах хэрэгсэл болдог. Жишээлбэл, энэ шийдвэр зөв гэхийн оронд энэ шийдвэр хуульд нийцсэн, иргэдийн эрхийг хамгаалсан, үр ашигтай тул зөв гэж тайлбарла хыг ойлгодог.

⁵ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар. УБ., 2022, 22 дахь тал

боловч, орчин үеийн харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн практикт илүү нарийн, олон давхаргат үүрэг гүйцэтгэх институт болон хувьсаж байгааг Үндсэн хуулийн эрх зүйн эрдэмтэн судлаачид онцлох болсон. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Удиртгал нь орчин үеийн харьцуулсан эрх зүйд хууль тайлбарлах чиг баримжаа тогтоох, суурь үнэт зүйл ба үндсэн бүтэц (identity)-г хамгаалах, хүний эрхийн хамгаалалтыг бэхжүүлэх, төрийн бодлогын зорилго чиглэлийг уялдуулах зэрэг олон давхаргат үүрэг гүйцэтгэх институт болон хувьсаж байна. Ийм учраас Удиртгал нь зүгээр нэг улс төрийн тунхаг биш, харин Үндсэн хуулийн утга, хэрэгжилт, тогтвортой байдалд бодитоор нөлөөлөх стратегийн ач холбогдолтой бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзэгдэх болсон юм.

Онолын хувьд Үндсэн хуулийн Удиртгал нь тухайн хуулийн зарчим, үзэл баримтлал, үнэт зүйлийн илэрхийлэл байх бөгөөд түүний хууль зүйн ач холбогдлыг судлаачид дараах байдлаар тодорхойлж ирсэн байна. Үүнд:

1. тухайн улсын тусгаар тогтнол, төрийн байгууллын уламжлал, ард түмний түүхэн замнал, бүрэн эрхт байдлыг тунхаглах замаар түүхэн ба улс төрийн залгамж чанарын баталгаа болдог;⁶

2. хүний эрх, ардчилал, үндэсний эв нэгдэл, шашны үнэт зүйл зэрэг нийгмийн хамтын үнэт зүйлсийн үзэл санааны болон философийн тунхаглал болдог⁷,

3. Үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг хэрэглэх, тайлбарлахад чиг баримжаа өгөх эх сурвалжийн үүрэгтэйн зэрэгцээ эрх зүйн тайлбарлах хэрэгсэл болдог⁸, ард түмний хамтын үнэт зүйлсийг нэгтгэн илэрхийлж, ирээдүйд чиглэсэн зорилгыг тодорхойлох эв нэгдлийн бэлгэдэл болдог⁹.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгал нь албан ёсоор Удиртгал гэж нэрлэгдээгүй ч, Том Гинсбург нарын тодорхойлсончлон “Үндсэн хуулийн дугаарлагдсан заалтуудаас өмнө байрлах аливаа мэдэгдэл”-ийг Удиртгалд хамруулан ойлгоно¹⁰ гэсний дагуу “Монголын ард түмэн бид:

- улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж,
- хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж,
- төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж,
- хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж,
- эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно. Үүний учир Монгол Улсын Үндсэн хуулийг даяар олноо

⁶Liav Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 4, October 2010, Page 717.

Schmitt, C. *Constitutional Theory*. Duke University Press. Pages 59-616.

Häberle, P. *The Constitution as Culture and the Open Society of Constitutional Interpreters* Nomos, 2018, Adeno Addis, *Constitutional Preambles as Narratives of Peoplehood*, 12 *Vienna Journal on International Constitutional Law* 125 (2018), Pages 126-127.

⁷ Liav Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 4, October 2010, Page 717-718.

Alexy, R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press.

Tushnet, M. (2015). *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar.

⁸Mike Rappaport, *The Relevance of the Preamble to Constitutional Interpretation*, *Essay*, March 1, 2019, https://lawliberty.org/the-relevance-of-the-preamble-to-constitutional-interpretation/?utm_source

Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press.

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.

Venice Commission. *Report on Constitutional Preambles*.

Bundesverfassungsgericht (Германы ҮХШ)-ийн практик.

https://lawliberty.org/the-relevance-of-the-preamble-to-constitutional-interpretation/?utm_source

⁹Rosenfeld, M. *The Identity of the Constitutional Subject*. 2010, Routledge

Arendt, H. *On Revolution*. Penguin Books.

¹⁰ Jaclyn Neo., Diego W Arguelhes. *Rediscovering the Constitutional Preamble? How Judges Enlist Preambles to Legitimate Transformative Interpretations*. *The American Journal of Comparative Law*, Volume 73, Issue 2, Summer 2025, Pages 236–278

зарлан тунхаглаж байна.¹¹” гэсэн хэсэг бол Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгал хэсэг мөн.

II. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ СОНГУУЛИЙН ЭРХИЙН МАРГААНЫГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙД

...Сонгуулийн маргаан шийдвэрлэх тухайд яривал Цэц нь сонгуулийн тогтолцоо, үндсэн зарчим, иргэдийн болон тэдгээрийн (нам, эвсэл зэрэг) хамтлагийн сонгуулийн эрхийг зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн чанартай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэнэ. Өөрөөр хэлбэл, сонгууль бэлтгэн явуулах, дүгнэхэд Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг эцсийн шатанд нь шийдвэрлэдгийн хувьд дагнасан шүүх мөн болоход Цэцийн онцлог оршино.¹² Энэ хүрээнд иргэний үндсэн эрхийн нэг болох сонгох, сонгогдох эрхийг хангах нь төрийн үндсэн үүргийн нэг мөн бөгөөд энэ үүргийг хангах хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс сонгуулийн хууль тогтоомж Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар ажиллаж ирсэн байдаг.

Ингэхдээ Цэц бидний дээр онцолж буй Үндсэн хуулийн Удиртгал хэсгийг хуулийн тайлбарын чиг баримжаа тогтоох аргументатив эх сурвалж болгон ашиглаж ирсэн эсэх болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн холбогдох зүйл заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн (магадлан шийдвэрлэсэн) 1993-2025 он хүртэлх хугацаан дахь 23 шийдвэрт тулгуурлан шийдвэрийн үндэслэл болон агуулгад анализ хийж үзэхэд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн тухай хуультай холбоотой маргааныг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн Удиртгалыг шууд, нэрлэн эш татсан тохиолдол ховор боловч, түүнд тусгагдсан суурь үзэл санааг тайлбарын үндэс болгон далд, системчилсэн байдлаар ашиглаж ирсэн байна. Тухайлбал, дээрх шийдвэрүүд Үндсэн хуулийн 1, 2, 3, 21, 30 дугаар зүйл (ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдал, төлөөллийн зарчим, сонгох эрх)-д шууд тулгуурласан байх бөгөөд харин Үндсэн хуулийн Удиртгалыг бие даасан норматив эх сурвалж болгон шууд эшилсэн тохиолдол байхгүй байна.

Гэсэн хэдий ч Цэцийн шийдвэрийн дотоод логикийг задлан шинжилбэл, сонгуулийн эрх зүйн маргааныг “ардчилсан төрийн мөн чанар”, “ард түмний засаглах эрхийг бодит болгох механизм”, “төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй байх зарчим”, “Сонгуулийн тэгш эрх ба шударга ёс” гэсэн Үндсэн хуулийн Удиртгалын философи, үзэл санаатай уялдуулан тайлбарлаж ирсэн нь логикийн хувьд үнэт зүйлийн түвшинд ерөнхий байдлаар авч үзсэнийг харуулж байна.

Мөн Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн тогтолцоо, сонгуулийн тухай хуульд тавигдсан шаардлагыг тайлбарлахдаа “ард түмний бүрэн эрхт байдал”-ыг суурь ойлголт болгон ашигласан байна.

Энэ нь Үндсэн хуулийн Удиртгалд ардчилсан төр, хүний эрх, шударга ёсыг цогцоор нь тунхагласан, Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд “төрийн эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй” гэж норматив хэлбэрээр баталгаажсан хоёр түвшний агуулгатай харилцан хамааралтай ойлголт юм.

Нэгдүгээрт, Цэц Сонгуулийн тухай хуультай холбоотой маргаанд асуудлыг хөндөхдөө:

¹¹ Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992

¹² Б.Чимид. Сонгуульд суралцахуй. УБ., 2025. 263 дахь тал.

- сонгуулийн тогтолцоо нь ард түмний төлөөллийг бодитоор хангаж чадаж байгаа эсэх,
- саналын тэгш байдал, төлөөллийн шударга зарчим алдагдсан эсэх гэсэн байдлаар Удиртгалын ардчиллын үзэл санааг норматив заалтуудаар дамжуулан хэрэгжүүлсэн байна

Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн тэгш эрх ба шударга ёстой холбоотой:

- нэр дэвшигчдэд тавьсан ялгавартай шалгуур,
- тойрог хуваарилалт,
- саналын жин (vote value)-ийн зөрүү зэрэг асуудлыг хянан шийдвэрлэхдээ “тэгш эрх”, “шударга байдал”, “пропорциональ байдал”-ыг онцолсон байна.

Эдгээр ойлголтууд нь Үндсэн хуулийн тодорхой зүйлүүдэд норматив байдлаар тусгагдсан боловч, угтаа Үндсэн хуулийн Удиртгалд тунхаглагдсан шударга ёсны философийн илрэл юм. Өөрөөр хэлбэл, Цэц сонгуулийн маргаанд Үндсэн хуулийн Удиртгалыг нэрлэн эш татахгүй, харин түүнд тусгагдсан үнэт зүйлийн логикийг сонгуулийн эрхийн тайлбарын суурь болгож ашиглаж байна гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Мөн төлөөллийн ардчилал ба парламентын легитим байдлыг хангах хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурал нь ард түмний бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэгч төлөөллийн байгууллага, иймд сонгуулийн тогтолцоо нь төлөөллийн шинжийг алдагдуулах ёсгүй гэсэн байр суурийг тогтмол илэрхийлж ирсэн байна.

Энэ логик нь Үндсэн хуулийн Удиртгалд тусгагдсан ардчилсан төрийн мөн чанар, төрийн эрх мэдэл ард түмний хүсэл зоригоор дамжин хэрэгжих ёстой гэсэн үндсэн философитой салшгүй холбоотой. Тухайлбал,

Жишээ-1 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 41.9, 44 дүгээр зүйлийн 44.6 дахь хэсэг Монгол Улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай 2025 оны 02 дугаар сарын 26-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлтийн үндэслэл хэсгийн ... 2.1-т Үндсэн эрхийн хязгаарлалт нь Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн хууль ёсны зорилготой байна (Цэцийн дүгнэлт, 2024, №03). **Үндсэн хуулийн Оршилд Монголын ард түмэн бид "... эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно. ..."** гэж, Нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн." гэж, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Ардчилсан ёс ... нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн." гэж заасан. Иймээс ард түмний бүрэн эрхт байдлыг Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ." гэж тусгасан бөгөөд энэ зарчим нь төрийн бүх эрх мэдлийг ард түмнээс эхтэй байхыг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл, ардчилсан улсад төрийн эрх мэдлийн аливаа акт ард түмнээс үүдэлтэй байх бөгөөд иргэд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд зохих ёсоор нөлөөлөх боломжоор хангагдах эрхтэй байна...

Жишээ-2 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.8 дахь хэсэг, 32 дугаар зүйлийн 32.2.9, 32.3.11 дэх заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай 2020 оны 05 дугаар сарын 06-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлтийн үндэслэл хэсэгт 1.Монгол Улсын Үндсэн хуульд баталгаажуулсан хууль дээдлэх зарчмын гол агуулга нь нийт байгууллага, иргэний аливаа үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд бүрнээ нийцсэн байхын зэрэгцээ хуулийн хүрээнд явагдах агуулгыг илэрхийлнэ. Хууль дээдлэх зарчмын суурь болох Үндсэн хуулийг дээдлэх үзэл баримтлал нь дэлхий нийтийн түгээмэл, эрхэм дээд үзэл санаа болон хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна.

2.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт "... Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно." гэж заасан нь сонгогч иргэний төрийн үйл хэрэгт сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан оролцох эрхийг баталгаажуулж, сонгуульд оролцох нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн гарааны тэгш байдлыг хангах, сонгуулийн хуулийг тогтвортой мөрдөхөд чиглэсэн байх бөгөөд ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн хугацаанд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг зөвшөөрөөгүй байна.

3.Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалтын хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсэгт "Ээлжит сонгуулийн санал авах өдөр нь ээлжит сонгуулийн жилийн 06 дугаар сарын сүүлийн хагасын аль нэг ажлын өдөр байна." гэж, мөн хуулийн 82 дугаар зүйлийн 82.1 дэх хэсэгт "Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийн санал авах өдрөөс өмнөх нэг жилийн хугацаанд Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно." гэж тус тус хуульчилсан байна.

Түүнчлэн Улсын Их Хурлаас "Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгууль товлон зарлах, санал авах өдрийг тогтоох тухай" 2023 оны 116 дугаар тогтоол гарган, ээлжит сонгуулийн санал авах өдрийг 2024 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр байхаар тогтоожээ.

Дээрхээс үзэхэд хууль тогтоогч 2023 оны 7 дугаар сарын 07-ны өдөр буюу сонгууль явагдахын өмнөх нэг жилийн дотор Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийг баталсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн холбогдох заалтыг зөрчиж, хууль дээдлэх зарчмыг алдагдуулсан байна.

Судалгааны дүнгээс харахад Үндсэн хуулийн цэц нь хүний эрх, тэгш байдал, ардчилал, шударга ёс зэрэг суурь зарчмуудын утга, хамрах хүрээг тодорхойлохдоо Үндсэн хуулийн заалтуудыг Удиртгалын үзэл санаатай цогцоор нь уялдуулан тайлбарлах арга зүйг тогтвортой хэрэглэж иржээ. Ялангуяа сонгох, сонгогдох эрхтэй холбоотой маргаанд Удиртгалын "хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх" гэсэн агуулга нь тухайн хязгаарлалт үндсэн эрхийн мөн чанарыг хөндөж буй эсэхийг үнэлэх үнэт зүйлийн шалгуур болж ашиглагдсан нь Удиртгалын тайлбарын бодит ач холбогдлыг харуулж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн тухай хуультай холбоотой маргаануудыг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн Удиртгалыг шууд эш татах нь ховор боловч, Удиртгалд тунхаглагдсан ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдал, шударга ёсны үзэл санааг сонгуулийн эрх зүйн тайлбарын үнэт зүйлийн суурь болгон системтэй ашиглаж ирсэн нь түүний практикт далд боловч бодит нөлөө үзүүлж байна.

Үүний зэрэгцээ Удиртгалыг тайлбарын эх сурвалж болгон ашиглах нь Үндсэн хуулийн нормыг өргөтгөн "шинээр бүтээх" бус, харин түүний зорилго, утга санааг ил тод болгох чиг үүрэгтэй байх ёстой гэсэн хязгаарыг энэхүү илтгэлд онцоллоо. Энэ утгаараа Удиртгал нь хууль тогтоогчийн бодлогын сонголтыг орлох бус, харин Үндсэн хуулийг дээдлэх ёс, хүний эрхийн баталгааг хамгаалах чиг баримжаа болж үйлчилдэг.

Дүгнэж хэлбэл, Үндсэн хуулийн Удиртгал нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбарын практикт бэлгэдлийн шинжээс давж, Үндсэн хуулийг системтэй, үнэт зүйлд суурилсан байдлаар ойлгон хэрэглэхэд чухал нөлөө үзүүлж буй эрх зүйн тайлбарын бодит хэрэгсэл мөн гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна.

III. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Сонгуулийн эрхийн тайлбарт Үндсэн хуулийн Удиртгалыг үнэт зүйлийн илэрхийлэл болгон ашигласан практик Германы болон Унгарын зэрэг Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрүүдэд тод илэрдэг.

- Герман улсын Үндсэн хуулийн шүүх 1952 оны *Сонгуулийн босготой холбоотой шийдвэр*¹³-т Холбооны Парламентын сонгуулийн тэгш байдлын зарчмыг Үндсэн хуулийн Удиртгалд илэрхийлсэн ардчилсан, хууль ёсны төрийн үзэл санаатай уялдуулан тайлбарлаж, сонгуулийн босго нь төлөөллийн ардчиллын үйл ажиллагааг хангах зорилготой, зайлшгүй бөгөөд пропорциональ байх ёстой гэсэн үнэт зүйлийн шалгуурыг тогтоосон. Энэ нь Удиртгалыг сонгуулийн эрхийн хязгаарлалтыг үнэлэх суурь хэмжүүр болгон ашигласан тод жишээ юм.

- Үүний нэгэн адил Унгар улсын Үндсэн хуулийн шүүх 22/2005. (VI.17.) *AB*¹⁴ шийдвэртээ сонгогдох эрхийн хязгаарлалтыг Үндсэн хуулийн Удиртгалд туссан ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдлын зарчимтай холбон үнэлж, хууль тогтоогчийн тогтоосон шаардлага нь улс төрийн өрсөлдөөний бодит боломжийг үгүйсгэж буй эсэхийг шалгахдаа Удиртгалыг тайлбарын суурь хүрээ болгон хэрэглэсэн байна. Мөн 2013 оноос хойших практикт “Үндэсний итгэл үнэмшил”-д туссан ардчиллын агуулгыг баримжаалан сонгуулийн журмын өөрчлөлт нь төлөөллийн чанарыг сулруулах ёсгүй гэсэн тайлбарын хязгаарыг тогтоосон нь анхаарал татна.

- Франц улсын Үндсэн хуулийн Удиртгалын шүүхийн хэрэглээ нь Удиртгалын эрх зүйн ач холбогдол хэрхэн шүүхийн практикийн замаар аажмаар бий болж, улмаар институцийн тогтолцоог өөрчилсөн жишээ юм. 1958 оны Франц улсын Үндсэн хуульд орсон Удиртгал нь 1789 оны “Хүний ба иргэний эрхийн тунхаглал”, 1946 оны Үндсэн хуулийн Удиртгалд тусгагдсан нийгэм, эдийн засгийн эрхүүдийг эш татан хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.¹⁵ Францын Үндсэн хуулийн зөвлөл анх өөрийгөө хууль тогтоогчийн бүрэн эрхэд халдахгүй, “сөрөг хууль тогтоогч” (*législateur négatif*)-ийн үүрэгтэй хэмээн хязгаарлагдмал байдлаар ойлгож байсан боловч 1971 оны *Liberté d’association* буюу “Холбоо байгуулах эрх”-ийн тухай шийдвэр¹⁶-ээр Үндсэн хуулийн зөвлөл Удиртгалд эш татагдсан 1789 оны Тунхаглалыг шууд хэрэглэж, хууль тогтоогчийн баталсан хуулийг хүний үндсэн эрх зөрчсөн үндэслэлээр хүчингүй болгосон нь Франц улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд эргэлтийн цэг болсон юм. Энэхүү шийдвэрээр “Үндсэн хуулийн блок” (*bloc de constitutionnalité*)¹⁷ гэх ойлголт бий болж, Удиртгалд дурдагдсан баримт бичгүүд нь Үндсэн хуулийн шууд хэрэглэгдэх хэм хэмжээний нэг хэсэг хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна. Үүний үр дүнд Удиртгал нь зөвхөн тайлбарын ач холбогдолтой бус, харин шүүхийн хяналтын бие даасан эх сурвалж болж хувирсан байна. Францын жишээ нь Удиртгалын анхны улс төрийн

¹³ https://www.schleswig-holstein.de/DE/justiz/gerichte-und-justizbehoerden/LVG/Entscheidungen/Dokumente/LVerfG_9_12_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=1

¹⁴ [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e7e5977153156767c1257ada00525790/\\$FILE/en_0022_2005.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e7e5977153156767c1257ada00525790/$FILE/en_0022_2005.pdf)

¹⁵ Decision no. 71-44 DC of 16 July 1971. Law completing the provisions of Articles 5 and 7 of the Law of 1 July 1901 on association agreements.

¹⁶ Marie-Pierre Granger, *The preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment.*, *Acta Juridica Hungarica*, Volume 52: Issue 1, Pages 1-186

¹⁷ Marie-Pierre Granger, *The preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment.*, *Acta Juridica Hungarica*, Volume 52: Issue 1, Pages 4-5.

зорилго, бүтээгчдийн төсөөллөөс үл хамааран, шүүхийн практик түүнийг шинэ норматив чанараар “амилуулж” чаддагийг тод харуулж байна.

- Бразилын 1988 оны Үндсэн хуулийн Удиртгал нь ардчилалд шилжих шилжилтийн үед батлагдсан бөгөөд хүний эрх, шударга ёс, олон ургалч үзлийг онцлон тунхагласан байдаг. Гэсэн хэдий ч Бразилын Холбооны Дээд Шүүх (Supremo Tribunal Federal) анхлан Удиртгалыг эрх зүйн заавал биелүүлэх хүчин чадваргүй¹⁸ гэж үзэж, түүнийг бие даасан шүүхийн хяналтын объект гэж хүлээн зөвшөөрдөггүй байсан. Тодруулбал шүүх Удиртгалыг Үндсэн хуулийн заалтуудыг тайлбарлахад туслах, улс төрийн үнэт зүйлийг илэрхийлсэн ерөнхий мэдэгдэл гэж тодорхойлж байв. Гэвч хожим практикт Удиртгалыг Үндсэн хуулийн тодорхой заалтыг өргөн хүрээнд тайлбарлахад ашиглаж эхэлсэн нь анхны байр суурьтай зөрчилдсөн үр дүнг бий болгосон. Ялангуяа хүний нэр төр, хүний эрх, ардчилсан төрийн зарчимтай холбоотой маргаантай хэргүүдэд Бразилын Холбооны Дээд Шүүх Удиртгалыг аргументатив, зөвтгөх хэрэгсэл болгон ашиглаж, шүүхийн тайлбарын хүрээг бодитоор тэлсэн байдаг. Ингэснээр Удиртгал нь формаль утгаараа норматив бус хэвээр үлдсэн ч, бодит байдал дээр шүүхийн эрх мэдлийг өргөтгөхөд нөлөөлсөн байна.

Эдгээр улсын жишээнээс харахад, Үндсэн хуулийн Удиртгалын шүүхийн практикт гүйцэтгэх үүрэг нь түүний албан ёсны эрх зүйн статусаас шууд хамаарахгүй байна. Харин ч эсрэгээрээ, Удиртгал нь тодорхой бус, өргөн, бэлгэдлийн шинжтэй байснаараа шүүхүүдэд тайлбарын уян хатан орон зай олгож, улмаар шүүхийн эрх мэдлийг хууль ёсны мэтээр өргөжүүлэх хэрэгсэл болж чаддагийг эдгээр жишээ нотолж байна.

Франц, Бразил улсын шүүхийн практик нь үндсэн хуулийн Удиртгалын албан ёсны эрх зүйн статусаас үл хамааран шүүхийн тайлбар, хяналтад бодит нөлөө үзүүлдэг.

Эдгээр харьцуулсан жишээнүүд нь сонгуулийн эрхийн тайлбарт Үндсэн хуулийн Удиртгал шууд хэрэглэгдэх норм бус боловч ардчиллын мөн чанар, улс төрийн тэгш оролцоог хамгаалах үнэт зүйлийн шалгуур болж үйлчилдгийг харуулж байна.

Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц сонгуулийн эрхтэй холбоотой маргаанд Үндсэн хуулийн Удиртгалын “ардчилсан ёс, хүний эрх, үндэсний эв нэгдэл”-ийн үзэл санааг ашиглан хязгаарлалтын үндэслэл, пропорциональ байдлыг үнэлж ирсэн практиктай онол, арга зүйн хувьд ижил байна.

Судалгаанаас харахад энэ цаг үед Удиртгалын эрх зүйн ач холбогдол нь түүний формаль статусаар бус, харин шүүхийн тайлбар, аргументацийн хүрээнд хэрхэн ашиглагдаж буй бодит практикт үндэслэн бүрэлдэнэ хэмээн үзэж Удиртгалын бодит нөлөө нь түүний тодорхой бус, ерөнхий, бэлгэдлийн шинж чанартай салшгүй холбоотой байх бөгөөд ийм тодорхой бус байдал нь нэг талаас эрх зүйн тодорхой байдлын зарчимд сорилт учруулж болзошгүй боловч, нөгөө талаас шүүхүүдэд Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг нийгмийн хувьсан өөрчлөгдөж буй нөхцөлд нийцүүлэн тайлбарлах уян хатан орон зай олгодог. Энэ утгаараа Удиртгал нь Үндсэн хуулийн хатуу, текстэд баригдсан тайлбарыг зөөлрүүлэх, динамик тайлбарыг зөвтгөх хэрэгсэл болж чаддаг байна.

¹⁸ Diego Werneck Arguelhes. *Ellwangere as transformações do Supremo Tribunal Federal: um novo começo? Ellwanger and the transformations of the Supreme Federal Court: a new beginning?* DOI:10.1590/2179-8966/2021/54758 | ISSN: 2179-8966 Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 13, N. 3, 2022, pages 1530-1584.

Удиртгалыг Үндсэн хуулийн шүүхийн практикт идэвхтэй ашиглах нь шүүхийн эрх мэдлийг тэлэх эрсдэл дагуулдаг байж болох ч, энэ нь зайлшгүй сөрөг шинжтэй гэж үзэх үндэслэлгүй юм. Харин ч Удиртгалыг ашиглах нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын давамгайллыг тэнцвэржүүлэх, хүний эрх, ардчиллын суурь зарчмуудыг хамгаалах хамгаалалтын механизмын үүрэг гүйцэтгэж ирсэн болохыг харьцуулсан судалгаанаас харж болно. Иймд Удиртгалын хэрэглээг эрх мэдлийн хэт тэлэлт бус, харин үндсэн хуулийн хамгаалалтын хэрэгсэл хэмээн үнэлэх онолын үндэслэл бий.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгалын хувьд харьцуулсан онол, практик нь түүнийг бие даасан норматив эх сурвалж болгох зайлшгүй шаардлага тавихгүйгээр, харин Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг нэгтгэн илэрхийлсэн аргументатив болон тайлбарын чиг баримжаа тогтоох эх сурвалж болгон ашиглах бодит боломж оршиж байгааг харуулж байна. Энэ нь институцийн тогтвортой байдалд эрсдэл багатай атлаа Үндсэн хуулийн амин чанарыг хамгаалах үр нөлөөтэй хувилбар юм.

Үндсэн хуулийн Удиртгал нь эрх зүйн хувьд “сул” мэт харагдавч, шүүхийн тайлбарын хүрээнд “хүчирхэг” болж чаддаг, улс төр ба эрх зүйн зааг дээр орших онцгой институт юм. Тиймээс Удиртгалыг зөвхөн тунхаглал бүхий бичвэр бус, Үндсэн хуулийн утга, үзэл санааг тодорхойлох, түүнийг цаг үеийн сорилтод тэсвэртэй байлгах динамик тайлбарын чухал тулгуур хэмээн онолын түвшинд дахин үнэлэх шаардлагатай байна.

Үндсэн хуулийн цэц нь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан хууль тогтоомжийг хянан шийдвэрлэхдээ өргөн хүрээтэй, эрхэд ээлтэй (pro persona) тайлбарын арга зүйг тогтвортой хэрэглэж ирсэн. Тухайлбал:

- үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх,
- эвлэлдэн нэгдэх эрх,
- тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх,
- шударгаар шүүлгэх эрхэд холбогдох маргаантай асуудлуудад Цэц нь тухайн эрхийн үндсэн агуулгыг алдагдуулахгүй байх, зайлшгүй, пропорциональ хязгаарлалт тавих шаардлагыг онцолж ирсэн.

Эдгээр шийдвэрүүдэд Удиртгалыг шууд иш татсан жишээ ховор боловч, хүний эрх, эрх чөлөөг “*төрийн үйл ажиллагааны дээд зорилго*” хэмээн үзсэн логик нь Үндсэн хуулийн Удиртгалын үзэл санаатай шууд нийцдэг. Иймээс Удиртгал нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эрх зүйн үндэслэл (reasoning)-д далд норматив чиг баримжаа болж байна гэж дүгнэх үндэслэлтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн практикт Үндсэн хуулийн Удиртгал нь формаль утгаараа бие даасан норматив эх сурвалж биш боловч, хүний эрхэд ээлтэй тайлбар, төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хамгаалах аргументацийн хүрээнд далд боловч бодит нөлөө үзүүлж ирсэн бөгөөд энэ нь харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүйн онолд нийцсэн “зөөлөн” буюу уян хэрэглээний загвар юм.

IV. Дүгнэлт

Энэхүү судалгаанд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн сонгуулийн эрх зүйтэй холбоотой шийдвэрүүдийг хураангуйлан шинжилж, Үндсэн хуулийн тайлбар, хэрэглээний үндсэн чиг хандлагыг тодорхойлов. Шинжилгээнээс харахад Цэц нь Үндсэн хуулийн заалтыг тайлбарлахдаа формаль-хууль зүйн хандлагаас гадна хүний эрх, тэгш байдал, ардчиллын суурь зарчимд тулгуурласан үнэт зүйлд суурилсан тайлбарыг тогтвортой баримталж иржээ. Тухайлбал, сонгох, сонгогдох

эрхийн агуулгыг тодорхойлохдоо Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр, Арван зургадугаар, Арван есдүгээр зүйлүүдийг цогцоор нь авч үзэн, эдгээр эрх нь бодитой хэрэгжих тэгш боломжоор хангагдсан байх ёстойг удаа дараа онцолсон байна.

Мөн Цэцийн практикт Үндсэн хуулийн Удиртгалын агуулга бодит тайлбарын эх сурвалж болж буй нь ажиглагдана. Зарим дүгнэлт, тогтоолд “хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх” гэсэн Удиртгалын үзэл санааг иш татан, тухайн маргаан бүхий зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн үнэт зүйлийн хүрээнд нийцүүлэн үнэлсэн нь Удиртгал нь зөвхөн улс төр-философийн тунхаглал бус, харин Үндсэн хуулийг тайлбарлахад чиг баримжаа өгдөг хэрэгсэл болохыг нотолж байна.

Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүдийн эрх зүйн үр дагаврыг тодорхойлохдоо “ex nunc” зарчмыг баримтлах буюу Цэцийн шийдвэр нь буцаан үйлчлэхгүй, харин цаашид хэрэгжих шинжтэй болохыг Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн зохицуулалттай уялдуулан тайлбарласан нь эрх зүйн тогтвортой байдал, хууль дээдлэх зарчмыг хангах чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна.

Иймд дүгнэж хэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн практик нь Үндсэн хуулийн Удиртгал, суурь зарчим, хүний эрхийн үнэт зүйлийг тайлбарын идэвхтэй эх сурвалж болгон ашиглаж, Үндсэн хуулийг “амьд” баримт бичиг хэмээн ойлгон хэрэглэж ирснийг харуулж байна. Энэ нь Үндсэн хуулийг дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх, хууль тогтоогчийн эрх мэдэлд хяналт тавих, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг бодитой хамгаалах үндэс суурь болж байгаа онолын болон практик ач холбогдолтой юм.

IV. АШИГЛСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)
2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль (1992)
3. Үндсэн Хуулийн Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай (1997)
4. Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль (2019)

Ном, сурах бичиг:

А. Монгол хэл дээрх

1. Б.Чимид. Төрийг засах ёс: эш үг. УБ., 2024
2. Б.Чимид. Сонгуульд суралцахуй. УБ., 2025
3. Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар, 2022

Б. Гадаад хэл дээрх

1. Liav Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 4, October 2010, Page 717.
2. Tushnet, M. (2015). *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar.
3. Mike Rappaport, *The Relevance of the Preamble to Constitutional Interpretation*, Essay, March 1, 2019,
4. Rosenfeld, M. *The Identity of the Constitutional Subject*. 2010, Routledge
5. Arendt, H. *On Revolution*. Penguin Books.
6. Jaclyn Neo., Diego W Arguelhes. *Rediscovering the Constitutional Preamble? How Judges Enlist Preambles to Legitimate Transformative Interpretations*. *The American Journal of Comparative Law*, Volume 73, Issue 2, Summer 2025, Pages 236–278
7. Decision no. 71-44 DC of 16 July 1971. *Law completing the provisions of Articles 5 and 7 of the Law of 1 July 1901 on association agreements*.
8. Marie-Pierre Granger, *The preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment.*, *Acta Juridica Hungarica*, Volume 52: Issue 1, Pages 1-186
9. Marie-Pierre Granger, *The preamble(s) of the French constitution: Content, status, uses and amendment.*, *Acta Juridica Hungarica*, Volume 52: Issue 1, Pages 4-5.
10. Diego Werneck Arguelhes. *Ellwangere as transformações do Supremo Tribunal Federal: um novo começo? Ellwanger and the transformations of the Supreme Federal Court: a new beginning?* DOI:10.1590/2179-8966/2021/54758| ISSN: 2179-8966 *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 13, N. 3, 2022, pages 1530-1584.

Цахим эх сурвалж:

<https://legalinfo.mn/mn>

https://lawliberty.org/the-relevance-of-the-preamble-to-constitutional-interpretation/?utm_source

<https://www.constituteproject.org/>

https://www.schleswig-holstein.de/DE/justiz/gerichte-und-justizbehoerden/LVG/Entscheidungen/Dokumente/LVerfG_9_12_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e7e5977153156767c1257ada00525790/\\$FILE/en_0022_2005.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/e7e5977153156767c1257ada00525790/$FILE/en_0022_2005.pdf)