**ТАНИЛЦУУЛГА**

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан

шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн

найруулгын төслийн талаар

Монгол Улсын Бага Хурлаас 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг анх баталсан. Монгол Улсын Их Хурал /цаашид “УИХ” гэх/-аас 1997 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр уг хуульд тусгасан маргаан хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой дийлэнх зохицуулалтыг хасаж, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль /цаашид “ҮХЦМХШАтХ” гэх/-д оруулах замаар зарчмын өөрчлөлт багатайгаар тусгаж, баталжээ. Эдгээр хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц /цаашид “Цэц” гэх/-д маргаан хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг анх удаа бүрдүүлж, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүйн суурийг тавьсан.

ҮХЦМХШАтХ-ийг анх 36 зүйлтэйгээр баталсан бөгөөд 2005, 2009, 2015, 2016, 2020, 2021 (энэ онд хоёр удаа), 2022, 2024 онд буюу нийт 9 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулаад 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. Энэ тухай судлаачид ҮХЦМХШАтХ нь эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулиудтай харьцуулахад маш товч, ерөнхий, ердийн шүүхэд хэвшсэн процессын шударга ёсны наад захын шаардлага бүрэн тусаагүй хэмээн шүүмжилж ирсэн.

УИХ-ын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.4.2 дахь заалтад “Цэцийн хараат бус, бие даасан, ил тод байдлыг хангаж, Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож Үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх ёс, хүний эрхийг хангах тогтолцоог боловсронгуй болгоно” гэжээ. Түүнчлэн УИХ-ын 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл  боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 85-д Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай /шинэчилсэн найруулга/ хуулийн төслийг боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, энэ хүрээнд “Монгол Улсын ҮХЦМХШАтХ нь хэт ерөнхий, агуулгын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуультай давхардсан зохицуулалт агуулсан, маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар зайлшгүй зохицуулах зарим харилцааг зохицуулаагүйгээс Цэцийн дүгнэлт, шийдвэрт нөлөөлж байгааг өөрчлөх, Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэгийг нарийвчлан зохицуулах”-аар заасан.

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, Yндсэн хуульд нийцүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хүний эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг гуйвалтгүй мөрдлөг болгож, хүний эрхийг зөрчиж байгаа эсэхэд Цэц, бусад шүүхээс тавих хяналтыг хүч, нөлөөтэй болгоно,” 1.1.3.1.3-т “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 Yндэсний Комисст Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ 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 Цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх эдлүүлнэ” гэж тусгаад 21 жил болж буй ч эдгээр зорилт биелээгүй өдийг хүрсэн.

Ийнхүү УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооноос 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдөр эдгээр хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах, УИХ-д өргөн мэдүүлэх чиг, үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулсан. Ажлын хэсэг дэргэдээ хуулийн төслийг боловсруулахад мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх дэд хэсгүүдийг ажиллууллаа.

Ажлын хэсгийн зүгээс санаачилж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлыг тодруулж, эрдэмтэн, судлаач, хуульч нартай зөвлөлдөж, хэлэлцүүлгийг өрнүүлэх зорилгоор хэд хэдэн ажил зохион байгуулаад байна. Тухайлбал, “Үндсэн хуулийн хяналтыг боловсронгуй болгох нь” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлыг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Үндсэн хуулийн цэц, Монгол Улсын Их Сургуулийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнтэй хамтран 2022 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдөр амжилттай зохион байгуулж, илтгэлийн эмхэтгэлийг хэвлэсэн болно. Энэхүү хуралд манай улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн тэргүүлэх эрдэмтэн, судлаач, хуульчдаас нийт 7 илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хяналттай холбоотой тулгамдсан асуудал, шийдлийг танилцуулж, хэлэлцүүлсэн. Тус хуулийн төслийг боловсруулахад энэ хурлаас гарсан санал зөвлөмжийг харгалзан үзсэн. Мөн 2023 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнтэй хамтран “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн шинэчлэл” хэлэлцүүлгийг хуульчдын дунд зохион байгуулж, хуулийн төслийн үзэл баримтлалын хүрээнд санал, шүүмж сонслоо.

Ажлын хэсгийн төлөөлөл 2022 оны 12 дугаар сард Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс /цаашид “ХБНГУ” гэх/-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд, 2023 оны 4 дүгээр сард Бүгд Найрамдах Солонгос Улс /цаашид “БНСУ” гэх/-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд тус тус айлчилж туршлага судалсан. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн шүүхэд холбогдох сайн туршлагыг хуулийн төсөлд тусгах үүднээс МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнд захиалга өгч, “Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл” болон “Хувь хүний Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх” сэдвээрх Венецийн комиссын хоёр тайлан, мөн ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэсэн сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэлийг тус тус орчуулж, хэвлэсэн болно.

Ажлын дэд хэсгүүдийн зүгээс боловсруулсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн эхний хувилбарыг англи хэл рүү орчуулж, Ардчилсан сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA)-ийн шинжээчдээс, мөн ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч асан, профессор, доктор Майкл Эйхбергээс санал авч, холбогдох саналыг Монгол Улсын онцлогт тохирох эсэхийг нь шалгуур болгон төсөлд тусгаж сайжруулсан. Ийнхүү хуулийн төслийг 2024 оны 01 дүгээр сарын 04-ны өдөр цахим парламентын нэгдсэн сүлжээнд байршуулж, олон нийтэд мэдээлж, Монгол Улсын Засгийн газар, Монголын Хуульчдын холбоо, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс зэрэг холбогдох байгууллагад болон эрдэмтэд, судлаач нарт хүргүүлж, саналыг авч, төсөлд тусгаад байна.

Хуулийн төсөлд тусгагдсан зарчмын шинжтэй гол өөрчлөлтийг танилцуулъя.

Хууль тогтоомжоор Цэцийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх арга замыг хэт явцууруулснаас болж, тодорхой тохиолдолд иргэний үндсэн эрх зөрчигдсөн тухай өргөдлийг хүлээн авч хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй гэж үздэг. Иргэдийн үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэхгүйгээс Монголд үндсэн эрх ноцтой зөрчигдөж, эдгээр зөрчил Үндсэн хуулийг хэрэглэж шийдвэрлэгдэж чаддаггүй. Иймд, иргэн эрхээ хамгаалах хуульд заасан арга замыг дуусгасны дараа хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэр, бусад акт өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн хэвээр байна гэж үзвэл Цэцэд өргөдөл гаргах, ингэснээр зохиомол ачаалалд дарагдахгүйн зэрэгцээ Цэц Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийг тодорхой тохиолдолд хэрэглэж, “шууд үйлчилдэг эрх зүй” болгох, Цэц иргэний үндсэн эрхийн баталгаа болох нөхцөл бүрдэнэ гэж үзлээ.

Цэц нь Үндсэн хуулийн шүүх болохын хувьд хянан шийдвэрлэх маргааны агуулгыг “хамаарлын зарчмын” хүрээнд томьёолж, маргаан хянан шийдвэрлэх зарчмыг тусгайлан зохицууллаа. Ингэснээр Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах зарчим, холбогдох асуудлыг ердийн шүүхийн жишиг, олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэх бөгөөд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтэд тавих шаардлага, хүрээ хязгаарыг тогтоож, өөрийн үндсэн чиг үүрэгт үл хамаарах асуудлаар Цэцэд хандах боломжгүй байх, түүнчлэн шаардлага, шалгуурыг тодорхой зохицуулсан онцлогтой.

Иргэд, эрх бүхий этгээдээс Цэцэд ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтэд тавигдах шаардлага, хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл, маргааныг хянан шийдвэрлэх үндэслэл, журмыг тодорхой болгож хуулийн төсөлд тусгалаа. Энэ нь Цэцийг Үндсэн хуулийн шүүхийн түвшинд хөгжүүлэх, түүний үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй байх, Цэцийн гишүүн хараат бус ажиллах, процессын шударга ёсыг хангах ач холбогдолтой юм. Энэ хүрээнд одоогийн хуульд Цэцэд хандаж өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргахад хугацааны хязгаарлалтыг тусгаагүй байсныг өөрчилж, бусад улсын сайн туршлага болон ердийн шүүхийн нийтлэг жишигт нийцүүлэн Цэцэд хандаж өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргах хугацааг ялгамжтайгаар зохицуулав. Ингэснээр өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргах эрх бүхий этгээд Цэцэд хандахдаа илүү хариуцлагатай хандах, Цэцийн үр дүнтэй хяналтыг хэрэгжүүлэхээс гадна парламентаас баталсан хууль тогтоомжийг хүндэтгэх, түүний тогтвортой байдал, легитим шинжийг хангах ач холбогдолтой.

Одоогийн хуулийн дагуу Цэцийн дарга өргөдөл, мэдээллийг Цэцийн гишүүнд хуваарилж, маргаан үүсгэх эсэх асуудлыг нэг гишүүн дангаар шийдвэрлэж, гомдол гаргасан тохиолдолд Цэцийн бага суудлаар шийдвэрлэж ирсэн. Үүнийг өөрчилж, хуулийн төсөлд Цэц нь үндсэн эрхийн маргааныг хянан шийдвэрлэх, маргаан үүсгэх эсэх асуудлыг Цэцийн бага суудлаар шийдвэрлэдэг байхаар шинэлэг зохицуулалт тусгав. Өргөдөл, мэдээллийг Бага суудалд хуваарилахаас өмнө урьдчилсан байдлаар Ерөнхий бүртгэлийн шүүлтүүр бий болгох нь Цэцэд хандаж буй иргэнийг чирэгдүүлэхээс сэргийлэх, нөгөө талаас Цэцийн гишүүнийг шаардлагагүй ачааллаас хамгаалах боломжийг нэмэгдүүлнэ. Ерөнхий бүртгэгч нь Цэцэд ирсэн өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг хуульд заасан хэлбэрийн шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд хүлээн авахаас татгалзаж, буцаах шийдвэр гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуульд зааснаар өргөдөл, мэдээллийг урьдчилан шалгах хугацааг 14 хоног байхаар заасан бөгөөд хугацааг сунгах талаарх тодорхой зохицуулалт байхгүй, харин Цэцийн хуралдаанд бэлтгэх хугацаа 30 хоног байхаар заасан нь маргааныг бүрэн гүйцэт, бодитой, онолын түвшинд шийдвэрлэхэд оновчтой бус, хэт богино хугацаа юм. Иймд, Ерөнхий бүртгэгч нь өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг Цэцэд ирүүлснээс хойш 30 хоногийн дотор шаардлагыг хангасан эсэх зэргийг нягтлан үзэж, бүртгэх эсэхийг шийдвэрлэх, түүнчлэн бүтгэхээс татгалзсан хариуг маргагч тал эс зөвшөөрвөл 30 хоногийн дотор Цэцэд дахин хандаж болох, энэ тохиолдолд уул өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг ажлын таван өдрийн дотор Бага суудлын бүрэлдэхүүнд гардуулж бүртгэхээр зохицууллаа. Цэц маргааныг үүсгэснээс хойш 90 хоногийн дотор хянан шийдвэрлэх бөгөөд тухайн маргаан ээдрээ, төвөгтэй бол энэ хугацааг 90 хоногоор хоёр хүртэл удаа сунгаж болохоор тусгаснаар бусад улсын жишигт нийцэхийн сацуу маргааныг мэдээлэл, судалгаа, тооцоололд үндэслэн тодорхой цаг хугацааны дотор шийдвэрлэх ач холбогдолтой.

1997 оны ҮХЦМХШАтХ-д маргаан хянан шийдвэрлэх бүрэлдэхүүнийг томилох, өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг Цэцийн гишүүнд хуваарилах, бүрэлдэхүүнийг томилох асуудлыг Цэцийн дарга шийдвэрлэхээр хуульчилсныг халж, энэ харилцааг олон улсын сайн туршлага болон Шүүхийн тухай хууль (2021)-д нэгэнт туссан дэвшилтэд зохицуулалтад нийцүүлэн боловсруулав. Ингэхдээ хуулийн төсөлд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг Бага суудалд хуваарилах, Бага, Дунд суудлын бүрэлдэхүүн, хуралдаан, зөвлөлдөөн даргалагч, илтгэгч гишүүнийг томилох, маргааныг Дунд суудалд хуваарилах журамтай байх, уул журам нь урьдчилан мэдэх боломжгүй, санамсаргүй тохиолдлоор хуваарилах нөхцөлийг хангасан байх, шаардлага хангасан программ хангамжийг ашиглахаар заасан. Ингэснээр эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхэд үзэмж, дур зоргоор хандах боломжгүй болж, Цэц, түүний гишүүний хараат бус байдал, Цэцийн процессын шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, Цэцийн гишүүдийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх ач холбогдолтой.

Цэц дүгнэлтээ ёсчилсноос хойш 24 цагийн дотор УИХ-д хүргүүлэх, богино хугацаанд тогтоолоо бичиж эцэслэх шаардлага тавигддаг нь Цэцийн шийдвэрт үндэслэл дэлгэрэнгүй бичих боломжийг хязгаарладаг. Иймд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн үндэслэлийг онолын түвшинд, ойлгомжтой, үндэслэл сайтай гаргах шаардлагын үүднээс зөвлөлдөөн дууссанаас хойш 45 хоногийн дотор Цэцийн шийдвэрийг эцэслэн бичиж, ёсчлох, улмаар тодорхой хугацаанд нийтэд мэдээлэх, нийтлэх, эмхэтгэж хэвлэхээр тусгалаа.

Түүнчлэн Цэцийн гишүүн тусгай санал бичиж, хэвлүүлэх эрхтэй байхаар тусгав. Учир нь тусгай санал нь ямар нэг шууд үр дагаваргүй ч Үндсэн хуулийн шүүхийн практикийг шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий, шийдвэр гаргах ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгох, шүүгч шийдвэр гаргахдаа хараат бус ажилласан гэдгийг баталгаажуулах ач холбогдолтой. Иймд тусгай санал нь Цэцийн гишүүний эрх тэгш, хараат бус байх баталгааг бүрдүүлэхэд чиглэсэн чухал зохицуулалт болох юм.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн маргааныг дахин хянан шийдвэрлэх үндэслэл журмыг хэт ерөнхий тусгасныг өөрчилж УИХ-аас Цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй, өмнөх шийдвэрийн дагуу хүчингүй болгосон зохицуулалтыг агуулгаар нь дахин сэргээсэн, УИХ-аас Цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй, Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл, заалтын талаарх Цэцийн эрх зүйн байр суурийг өөрчлөх, шинээр тогтоох шаардлага үүссэн гэж Дунд суудалд оролцсон гишүүдийн гурваас доошгүй нь үзсэн маргааныг Их суудлаар хянан шийдвэрлэхээр зохицуулав. Ингэснээр тодорхойгүй, эрх зүйн хийдэлтэй байсан асуудлыг нэг мөр ойлгохоор нарийвчлан зохицуулах ач холбогдолтой.

Цэц нь Үндсэн хуулийн шүүх болохын хувьд маргааны оролцогчдын эрх зүйн байдал, эрх, үүргийг тодорхой хуульчлах шаардлагатай байна. Энэ хүрээнд 1997 оны ҮХЦМХШАтХ-ийн дутмаг заалтыг өөрчилж, ШтХ болон ЗХШХШтХ-ийн сайн туршлагад нийцүүлэн маргааны оролцогчдын эрх зүйн байдал, эрх, үүргийг нарийвчлан хуульчлах, өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргагчийн шаардлагаасаа татгалзах, Цэцийн гишүүнийг татгалзан гаргах зэрэг асуудлыг тусгайлан зохицуулав. Мөн Цэцийг үл хүндэтгэсэн, хуралдааны дэг болон хууль зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгасан.

Маргаан хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулах, түүнчлэн Цэцийн хяналтын онцлогтой уялдуулан маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зонхилон бичгэн хэлбэрээр явуулах, зарим тохиолдолд маргааныг зөвхөн зөвлөлдөөнөөр шийдвэрлэх боломжтой болсноор онолын шүүх болох нөхцөл хангагдана гэж үзэж байна.

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл нь 9 бүлэг, 58 зүйлээс бүрдэх бөгөөд хуулийн төслийг дагалдаж Хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай болон холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хамтад нь боловсруулсан болно.

Мөн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, шинэчилсэн найруулгын төслийн үр нөлөөг үнэлэх үнэлгээ болон зардлын тооцооны судалгааг холбогдох байгууллагаар гүйцэтгүүлж, хавсаргав.

ХУУЛЬ САНААЧЛАГЧ

---оОо---