**ТАНИЛЦУУЛГА**

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай

хуулийн шинэчилсэн найруулгын

төслийн талаар

Монгол Улсын Бага Хурлаас 1992 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /цаашид “Цэцийн тухай хууль” гэх/-ийг баталсан бөгөөд уг хууль нь Үндсэн хуулийн цэц /цаашид “Цэц” гэх/-ийн үйл ажиллагааг зохицуулж, Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсыг төлөвшүүлэхэд түүхэн үүрэг гүйцэтгэсэн. 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. Тодруулбал, 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 32 жилд Цэцийн тухай хуульд 1996, 1997, 1999, 2003, 2005 (хоёр удаа), 2015, 2016, 2020, 2021, 2022, 2024 онд тус тус 12 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, өнөөдрийн байдлаар 13 зүйл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Ийнхүү олон нэмэлт, өөрчлөлт орсон нь 1992 оноос өмнө Монгол Улсад Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байсан туршлага байгаагүй, энэ талаарх суурь болон харьцуулсан судалгаа хангалттай хийгдэж байгаагүй үед уг хууль батлагдсан учраас хуулиар зохицуулбал зохих зарим харилцааг зохицуулаагүйн зэрэгцээ давхардал, хийдэл, хуулийг хэрэгжүүлэх явцад үүссэн тулгамдсан асуудлыг хуулиар шийдвэрлэх шаардлага тухай бүр гарч байсантай холбоотой.

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 дахь заалтад “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” гэж, УИХ-ийн 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл  боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 84 дэх заалтад 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”-оор тус тус 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 Үндсэн хуулийн цэц, бусад шүүхээс тавих хяналтыг хүч, нөлөөтэй болгоно,” гэж, 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,” гэж, 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 Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж шийдвэрлүүлэх эрх эдлүүлнэ” гэж тусгаад 21 жил болж буй ч эдгээр зорилт биеллээ олоогүй байна.

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 ажиллуулсан.

Ажлын хэсгийн зүгээс санаачилж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд 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 цэцийн 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 03-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.

Тус хуулийн төслийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн Цэцийг Үндсэн хуулийн шүүх болох талаас нь холбогдох зохицуулалтыг тусгасан төдийгүй Цэц нь иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах баталгаа болж, Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. 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 орчныг бий болгохоор тусгалаа.

Цэцийг Үндсэн хуулийн шүүхийн мөн чанарт нийцүүлж буйн хувьд 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 ойртуулж тогтоолоо.

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. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Цэцийн тухай хуулиар Цэцийн гишүүнээр дахин томилогдох боломж 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 үндэслэл тогтворгүй болж, өндөр мэргэшилтэй хүнийг хангалттай хугацаанд ажиллуулж чадахгүй болно. Иймээс, Цэцийн гишүүний хараат бус, мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор Цэцийн гишүүнийг зургаан жилийн хугацаагаар томилох ч зөвхөн нэг удаа дахин томилж болох олон улсын сайн туршлагыг тусгав.

1992 оны 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 Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусах өдрөөс 45-аас доошгүй хоногийн өмнө, эсхүл гишүүний бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болсон өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг хангасан иргэнийг нэр дэвшүүлж, саналаа УИХ-д хүргүүлэхээр нарийвчилж заасан. Мөн Цэцийн гишүүнийг санал болгосноос хойш маш богино хугацаанд томилж, УИХ-ын гишүүд болон иргэд нэр дэвшигчийг судлах, танилцах боломж олгодоггүй тохиолдол гардаг нь олон нийт болон хуульчдын зүгээс шүүмжлэл дагуулдаг. Иймээс, УИХ-д санал болгохоосоо өмнө Цэцэд нэр дэвшигчийн танилцуулгыг таваас доошгүй өдрийн хугацаанд олон нийтэд мэдэгдэх, нэр дэвшигчийн сонсголд оруулахаар зохицуулсан. Түүнчлэн хуулийн төсөлд, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан Цэцийн гишүүнийг санал болгохдоо түүнд хуулиар тавьсан болзол, шаардлагыг хангах, ил тод байх, олон нийтийн болон мэргэжлийн оролцоог хангах журамтай байхаар тусгасан.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг Цэц хэрхэн шийдвэрлэх талаар зохицуулалт байхгүйгээс заримдаа тодорхойгүй байдал үүсгэж, Цэцийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулах, Цэцийн даргад хэт өргөн бүрэн эрхийг төвлөрүүлдэг. Иймд олон улсын сайн туршлага, Шүүхийн тухай хуулийн дагуу ердийн шүүхэд ч хэрэгждэг жишгийн дагуу төсөлд нийт гишүүнээс бүрдсэн Цэцийн нийт гишүүний хуралдааныг ажиллуулах, энэ бүтэц нь Үндсэн хуулийн цэцийн дэгийг батлах, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсхүл түүнийг эгүүлэн татах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах зэрэг маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг шийдвэрлэхээр зохицууллаа.

Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг баталгаажуулах, мөн бусад гишүүнийхээ хараат бус байдалд хүндэтгэлтэй хандах үүрэг хүлээлгэж, түүний хараат бус байдлыг хамгаалах механизмыг тусгасан. Тухайлбал, Цэцийн гишүүн маргаан хянан шийдвэрлэх явцад бусад этгээдээс үзүүлэх аливаа нөлөөллийг хориглох, ийм үйлдэл, эс үйлдэхүйг баталгаажуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг болгох зорилгоор нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх тогтолцоог тусгайлан зохицуулсан нь манай улсын ердийн шүүхийн хүрээнд хэрэгжиж ирсэн сайн туршлага юм. Мөн, Цэцийн гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай халдашгүй байдлын баталгааг бусад улсын сайн туршлага, манай улсын шүүхийн жишигт нийцүүлэн бий болгохыг зорьсон болно.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд Цэцийн гишүүний үйл ажиллагааг дэмжих чиг үүрэгтэй албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг бүрэн тодорхойлоогүй. Тэгвэл төслөөр Цэц 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 туслах, судлаачтай байхаар тусгаж, тэдгээрийг Цэцийн гишүүний саналд үндэслэн томилж, чөлөөлдөг байх, Цэцийн гишүүний үйл ажиллагаанд мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын дэмжлэг үзүүлэхээр ажиллах чиг үүрэгтэй ажлын алба байхаар тусгаж, холбогдох чиг, үүргийг зохицуулсан. Мөн, Цэц судалгааны төв, номын сан, төрөлжсөн архивтай болсноор Цэцийн шийдвэрийн чанар, үндэслэл, судалгаа сайжирна.

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

Одоогийн хуульд Цэцийн гишүүний хориглох зүйл, хариуцлагыг зохицуулаагүй байснаас 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 дээшлүүлэхийг зорилоо.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл нь 5 бүлэг, 23 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 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, шинэчилсэн найруулгын төслийн үр нөлөөг үнэлэх үнэлгээ болон зардлын тооцооны судалгааг холбогдох байгууллагаар гүйцэтгүүлж, хавсаргав.

ХУУЛЬ САНААЧЛАГЧ

---оОо---