

**Үндсэн хуулийн "үл хөндөгдөх" заалт ба үндсэн  
бүтцийн онол: Харьцуулсан судалгаа ба Монгол Улс**

**The Limits of Amendment: A Comparative Analysis  
of Eternity Clauses, the Basic Structure Doctrine,  
and the Case of Mongolia**

Ганбаатарын Гэсэр

*Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.).*

*Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнгийн*

*Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга*

*Улаанбаатар хот, Монгол Улс*

*geser.ganbaatar@gmail.com*

Баатарын Сарантуяа

*Улс төр судлалын магистр (M.Sc.).*

*Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнгийн судлаач*

*Улаанбаатар хот, Монгол Улс*

*Sarantuyabtr@gmail.com*

© G.Geser, B.Sarantuya, 2026



[Attribution-NonCommercial 4.0 International  
\(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

### [Товч утга]

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” (basic structure) хэмээх ойлголтын онол, эрх зүйн агуулгыг тодорхойлох, уг ойлголт нь агуулгын хувьд урьдчилан тогтоогдсон (a priori) шинжтэй эсхүл Үндсэн хуулийн шүүхээс тухай бүрд (ad hoc) тайлбарлан тогтоогдох боломжтой эсэх асуудлыг судална. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн холбогдох заалтад тусгагдсан Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтад өөрчлөлт оруулахыг хориглосон зохицуулалтууд нь ардчиллын суурь зарчим, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн агуулгыг илэрхийлж байгаа эсэхийг шинжилнэ. Түүнчлэн харьцуулсан судалгааны хүрээнд дэлхийн улс орнуудын Үндсэн хуулийн гарал үүсэл, хөгжил, агуулгыг тодорхойлох үүднээс боловсруулсан Харьцуулсан Үндсэн хуулийн төсөл (Comparative Constitutions Project)-өөс улс орнуудын Үндсэн хуулийг судалж Үндсэн хуульдаа үл хөндөгдөх тулгуур зарчим (үүрдийн баталгаа)-ыг тусгаж зохицуулсан байдлыг харьцуулна. Судалгаа нь дараах гурван үндсэн хэсэг бүхий асуултуудад хариулах болно. Үүнд: 1. Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц гэдэг нь “a priori” буюу агуулгын хувьд урьдчилан тогтоосон, эсхүл үндсэн хуулийн шүүх “ad hoc” буюу тухай бүрд тогтоох ёстой ойлголт эсэх; 2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтад “Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно;” гэж зааснаар ардчилсан үндсэн хуульт ёс (constitutionalism)-ны суурь зарчмыг хөндсөн эсэх; 3. Дээрх агуулгын хүрээнд бусад улсын жишиг, олон улсад нийтлэг хэрэглэгддэг зарим туршлага, энэ талаарх онолын үндэслэл.

### [Түлхүүр үг]

Үндсэн хууль, үл хөндөх заалт, үүрдийн баталгаа, үндсэн бүтцийн номлол, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчим.

## I. Оршил

Үндсэн хууль нь аливаа улсын эрх зүйн тогтолцооны дээд эх сурвалж бөгөөд төрийн байгууллын үндэс, хүний эрх, эрх чөлөө, төр-иргэний харилцааны суурь зарчмыг тодорхойлдог онцгой шинжтэй эрх зүйн акт юм. Иймд Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал, түүний суурь үнэт зүйлсийг хамгаалах асуудал нь орчин үеийн Үндсэн хуулийн онол, практикт чухал байр суурь эзэлдэг. Энэ хүрээнд “үл хөндөгдөх заалт” (unamendable provisions), “үүрдийн баталгаа” (eternity clause), “үндсэн бүтэц” (basic structure) зэрэг ойлголтууд хөгжиж<sup>1</sup>, Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн эрх мэдэл нь тодорхой материаллаг хязгаартай байх ёстой гэсэн үзэл баримтлал түгээмэл болсон байна.<sup>2</sup> Ялангуяа Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц”-ийн тухай номлол нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх эрх мэдэл нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг эвдэх хэмжээнд хүрч болохгүй гэсэн онолын үндэслэлд тулгуурладаг. Гэвч энэ ойлголтын агуулга нь улс орон бүрт харилцан адилгүй тодорхойлогдож, зарим улсад Үндсэн хуулиар шууд тогтоогдсон (a priori) шинжтэй байхад, зарим улсад Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбар, практик дээр тулгуурлан (ad hoc) хөгжиж байна. Иймд “үндсэн бүтэц” нь урьдчилан тогтоогдсон тогтвортой агуулгатай ойлголт уу, эсхүл шүүхийн тайлбараар тухай бүр тодорхойлогдох уян хатан ойлголт уу гэсэн асуудал онол, практикийн чухал маргааны нэг хэвээр байна.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд үл хөндөх заалт буюу Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон зохицуулалтыг тусгасан нь анхаарал татахуйц онцлог зүйл юм. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулиас доогуур түвшний хуульд тусгасан нь Үндсэн хууль дээдлэх зарчимтай хэрхэн нийцэх вэ гэсэн асуудал хөндөгдөнө. Нөгөө талаас, дэлхийн улс орнуудын туршлагаас харахад Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хамгаалах зохицуулалт нь ихэвчлэн Үндсэн хуульд шууд тусгагдсан, эсхүл Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбараар хөгжсөн байдаг. Энэ хүрээнд Харьцуулсан Үндсэн хуулийн төсөл (Comparative Constitutions Project)-ийн өгөгдлийн сан нь улс орнууд Үндсэн хуульдаа “үл хөндөгдөх заалт” тусгасан эсэх, түүний агуулга, хэлбэрийг харьцуулан судлах боломжийг бүрдүүлж нээлттэй өгөгдөл бүрдүүлсэн байна.

---

<sup>1</sup> нэхүү судалгаанд ‘үүрдийн баталгаа’ (eternity clause) болон ‘үл хөндөгдөх заалт’ (unamendable provisions) хэмээх нэр томъёог агуулга нэгтэй буюу синоним утгаар хэрэглэв.

<sup>2</sup> Roznai 2017; Law & Hiseh, *Judicial Review of Constitutional Amendments: Taiwan 2022*; Halmai, *Judicial Review of Constitutional Amendments and New Constitutions In Comparative Perspective 2015*.

Иймд энэхүү судалгааны зорилго нь Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” гэх ойлголтын онол, эрх зүйн агуулгыг тодорхойлох, уг ойлголт нь агуулгын хувьд урьдчилан тогтоогдсон (a priori) шинжтэй эсхүл шүүхийн тайлбараар тухай бүр (ad hoc) тодорхойлогдох боломжтой эсэхийг шинжлэхэд оршино. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн холбогдох заалтад тусгагдсан хязгаарлалтууд нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг илэрхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох, үүнийг олон улсын туршлага, харьцуулсан судалгааны үр дүнтэй уялдуулан дүгнэхийг зорилоо. Энэхүү зорилгын хүрээнд судалгаа нь дараах үндсэн асуултуудад хариулахад чиглэнэ. Үүнд:

1. “Үндсэн бүтэц” (basic structure) хэмээх ойлголт нь агуулгын хувьд урьдчилан тогтоогдсон (a priori) шинжтэй юу, эсхүл Үндсэн хуулийн шүүхээс тухай бүрд (ad hoc) тайлбарлан тогтоох ёстой ойлголт эсэх;

2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтад “Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно;” гэж Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон зохицуулалт нь ардчилсан үндсэн хуульт ёсны (constitutionalism) суурь зарчмыг хөндсөн эсэх;

3. Дээрх агуулгын хүрээнд бусад улсын эрх зүйн зохицуулалт, олон улсын нийтлэг туршлага, түүнчлэн энэ талаарх онолын үндэслэл нь ямар чиг хандлага, хандлагыг судлах болно.

## **II. Үл хөндөгдөх тулгуур зарчим (Үүрдийн баталгаа)-ын тухай**

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн нэгдүгээр болон гуравдугаар асуудлын хүрээнд Үндсэн хуулийн үл хөндөгдөх тулгуур зарчим, өөрөөр хэлбэл “үүрдийн баталгаа” (eternity clause)-ын тухай онолын ойлголт, үзэл баримтлалыг энэ хэсэгт нарийвчлан авч үзье.

Үндсэн хууль хэрхэн өөрчлөгддөг, уг өөрчлөлтийг улс орнуудад хэрхэн олон хэв маяг, хэлбэрээр хэрэглэдэг талаар салбарын эрдэмтэд онцгойлон анхаарал хандуулан судалсаар ирсэн.<sup>3</sup> Тухайлбал, Ричард

<sup>3</sup> Albert, R. (2014). *The structure of constitutional amendment rules*. <https://core.ac.uk/>

Альберт Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах дүрмийн бүтэц, түүний институцийн зохион байгуулалтын онцлогийг шинжилж, улс орнуудын хувьд эдгээр дүрэм нь олон янзын загвар, хэлбэрээр хэрэгждэг болохыг онцолсон байдаг.<sup>4</sup> Харин Том Гинсбург, Жеймс Мелтон нар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын ач холбогдол, түүний “хатуу” болон “зөөлөн” шинж чанарыг хэмжих асуудлыг авч үзэхдээ улс орнуудын “нэмэлт, өөрчлөлтийн соёл” (amendment cultures) нь тухайн журмын бодит нөлөөг тодорхойлоход чухал үүрэгтэйг тэмдэглэсэн байдаг.<sup>5</sup> Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь улс орны хууль эрх зүйн орчин, нийгэм, улс төр, эдийн засгийн өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд дасан зохицох боломжийг олгодог тул үргэлж өөрчлөгдөн, шинэчлэгдэж буй бидний нийгмийн харилцааг зохицуулдаг чухал хэрэгсэл мөн. Нийгэм хөгжин өөрчлөгдөхийн хэрээр бидний хэрэгцээ, тулгарч буй сорилтууд нэмэгдэж байдаг бөгөөд үүнтэй уялдуулан үндсэн хуулийн ач холбогдол, түүний нийгмийн харилцааг зохицуулах үр нөлөөг хэвээр хадгалахын тулд цаг тухайд нь шинэчлэх шаардлагатай болдог.<sup>6</sup> Нэмэлт, өөрчлөлт нь засаглалын тогтвортой байдал, залгамж чанарыг хадгалахын зэрэгцээ шинээр бүрэлдсэн нөхцөл байдал болон

---

download/pdf/71460249.pdf ;

Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenge of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713. <https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807> ;

Rasch, B. E., & Congleton, R. D. (2006). Amendment procedures and constitutional stability. In R. D. Congleton & B. Swedenborg (Eds.), *Democratic constitutional design and public policy*. MIT Press. <https://direct.mit.edu/books/edited-volume/2462/chapter-abstract/65507/Amendment-Procedures-and-Constitutional-Stability?redirectedFrom=fulltext>;

Contiades, X., & Fotiadou, A. (Eds.). (2017). *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution*. Routledge. <https://www.routledge.com/Participatory-Constitutional-Change-The-People-as-Amenders-of-the-Constitution/Contiades-Fotiadou/p/book/9781138362802?srsId=AfmBOoqATjQZfuGNe8c0QKWr-JMMO3VDBeeW6qVisDIJ4ndjONhUaEge>.

<sup>4</sup> Albert, R. (2019). *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions*. OUP Press. <https://academic.oup.com/book/32364>

<sup>5</sup> Ginsburg, T. & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713. <https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807?guestAccessKey=>

<sup>6</sup> Mueller, D. C. (1999). On amending constitutions. *Constitutional Political Economy*, 10, 385–387. <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1009027118101>;

Fusaro, C., & Oliver, D. (2011). Towards a theory of constitutional change. In D. Oliver & C. Fusaro (Eds.), *How constitutions change*. Bloomsbury. <https://www.bloomsbury.com/uk/how-constitutions-change-9781849460941/>;

Grimm, D. (2010). The Basic Law at 60-Identity and change. *German Law Journal*, 11(1), 33–46. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/basic-law-at-60-identity-and-change/467306EA09B1179F377922F85550C516>.

эрхүүдийг Үндсэн хуульд дархлах боломжийг олгодог. Энэхүү уян хатан байдал нь үндсэн хуульд үндэстний үндсэн зарчим, үнэт зүйл, соёл заншил, тусгаар тогтнол болон ардчилал, иргэний эрх чөлөөний бүрэн бүтэн байдлыг хадгалан, цаг үе өөрчлөгдөх бүрд нийгмийн харилцаа, улс орныг чиглүүлэх боломжийг олгодог.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь нийгэм болон түүний хүрээлэн буй орчин өөрчлөгдөж буйн хэрээр тухайн нөхцөлд дасан зохицох, оршин тогтнох, нийгмийн тогтвортой байдлыг хадгалах ач холбогдолтой ч тэр бүр эерэг үр дүнд хүргэдэггүй бөгөөд зарим тохиолдолд тухайн нийгэмдээ болон нийт хүн төрөлхтөнд аюул учруулсан гашуун туршлагыг бий болгосон байдаг. Үүнийг Гуравдугаар Райхын 1933 оны Эрх олгох тухай хууль (Ermächtigungsgesetz) батлагдсан цагаас хойш Адольф Хитлер төрийн эрх мэдлийг өөрт төвлөрүүлснээр гарсан үр дагавраас харж болно. Мөн нэмэлт, өөрчлөлт нь нийтийн сайн сайхны төлөө, нийгэмд тулгарч буй сорилтыг зайлшгүй нэмэлт, өөрчлөлт хийн даван туулахаас илүүтэйгээр богино хугацааны улс төрийн ашиг хонжоо, санаа, сэдэлд хөтлөгдөн үндсэн эрхийг зөрчих, эрх мэдлийг төвлөрүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэн хамгаалах үүрэгтэй институцийн эрх мэдлийг сулруулах, цаашлаад устгахад мөн ашиглагдаж болно.<sup>7</sup>

Ийнхүү Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл нь тодорхой нөхцөлд институцийн эрх мэдлийг сулруулах, улмаар устгах эрсдэлийг дагуулж болзошгүй юм. Энэхүү сөрөг үр дагавраас сэргийлэх зорилгоор олон улсын практикт улс орнууд Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үнэт зүйлсийг хадгалан хамгаалах харилцан адилгүй эрх зүйн механизм, арга хэрэгслийг хөгжүүлэн дараах байдлаар хадгалан хамгаалахаар зорьдог байна. Үүнд:

#### А. Үүрдийн баталгаа (eternity clause)-ын тухай

Хууль тогтоогч Үндсэн хуулийг боловсруулахдаа, эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт оруулан Үндсэн хуулийн тодорхой хэсэгт үл хөндөгдөх тулгуур зарчим (үүрдийн баталгаа) буюу “анг.:eternity clause” тодорхойлж өгсөн байдаг. Уг хамгаалалтаар хамгаалагдсан үндсэн хуулийн заалтууд нь ихэвчлэн тухайн Үндсэн хуулийн “амин сүнс” болох гол шинжийг агуулсан зарчмуудыг нэмэлт, өөрчлөлт хийгдэхээс үүрд дархлан хамгаалсан байдаг. Энэхүү хамгаалалт нь үндсэн хуулийн эх бичвэрт хоёрдмол утгагүй шууд утгаар, тодорхой тусгагдсан байдаг бөгөөд эдгээр нь үндсэн хуулийн гол шинж чанарыг хамгаалах “a priori” арга хэмжээ болно.

Тухайлбал, Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараагаар батлагдсан

<sup>7</sup> Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism*. <https://lawreview.law.ucdavis.edu/archives/47/1/abusive-constitutionalism>

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)-ын Үндсэн хуулийн (Grundgesetz) 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалт нь ардчилал, хүний эрх болон эрхэм чанар, хууль дээдлэх ёс (Rechtsstaat), холбооны бүтцийг тодорхойлсон заалтууд үүрд дархлан хамгаалсан байдаг нь сонгодог жишээ болж олон улсуудад төрөл бүрийн хэлбэрээр түгэн дэлгэрсэн байдаг (Нэгдүгээр хүснэгтийг харна уу).

Улс орнууд үндсэн хуулийн аль заалтыг үл хөндөгдөх тулгуур зарчимд хамруулах буюу үүрдийн баталгаа өгөх нь тухайн улс орны түүх, онцлог шинж чанараас хамаарч адилгүй байна (Нэгдүгээр хүснэгтийг харна уу). Хамгийн түгээмэл бүхий үүрдийн баталгаа эдэлдэг Үндсэн хуулийн заалтууд нь үндсэн хуулийн оршил-удиртгал хэсэг, ардчилсан төр-бүгд найрамдах засаг, улсын бүрэн эрхт байдал-тусгаар тогтнол, нэгдмэл эсхүл холбооны улс-засаг захиргааны хуваарь, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн эрх мэдлийг хуваарилах, төрийн эрх мэдлийн институци хоорондын “хяналт-тэнцлийн” зарчим зэрэг тулгуур зарчмууд байна.

Түүнчлэн зарим улс орон зөвхөн нэг зарчимд үүрдийн баталгаа олгосон байна. Жишээлбэл, Итали<sup>8</sup> болон Франц<sup>9</sup> улсууд зөвхөн бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрт үл хөндөгдөх тулгуурыг тодорхойлж өгсөн байна. Нийт улс орнуудын Үндсэн хуулийн 40 орчим хувь нь үл хөндөгдөх тулгууруудыг тодорхой дурдсан байдаг.<sup>10</sup>

Доорх хүснэгтэд 2026 оны байдлаар Үндсэн хуульдаа “үүрдийн баталгаа” буюу үл хөндөх тулгуур зарчмуудыг тодорхой тусгасан 75 улсын зохицуулалтыг харьцуулан үзүүлэв. Улс орнуудыг сонгон авч, харьцуулан судлахдаа Харьцуулсан Үндсэн хуулийн төсөл (Comparative Constitutions Project)-ын нээлттэй өгөгдлийн санг “Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалт (unamendable provisions)” гэсэн ангиллаар шүүж, хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Үндсэн хуулиудын заалтыг ашигласан болно. Хүснэгтийг боловсруулахдаа тухайн улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон буюу хязгаарласан заалтуудын агуулгыг задлан шинжилж, тэдгээрийг урьдчилан тодорхойлсон үндсэн ангиллуудад (ардчилал, эрх мэдлийн хуваарилалт, тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх, хууль дээдлэх ёс, эдийн засаг, төрийн хэлбэр, референдум гэх мэт) хамааруулан “хамгаалагдсан зарчмууд” хэсгийг бүрдүүлсэн болно. Мөн зарим улс оронд үл хөндөх зохицуулалт нь тодорхой зүйл заалтаар бус, Үндсэн хуулийн “суурь

<sup>8</sup> БНИУ-ын Үндсэн хуулийн 139 дүгээр зүйл.

<sup>9</sup> БНФУ-ын Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг.

<sup>10</sup> Roznai, Y. (2013). Unconstitutional constitutional amendments—The migration and success of a constitutional idea. *American Journal of Comparative Law*, 61(3), 657–719. <https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/61/3/657/2572026>

зарчим”, “үзэл санаа”-г бүхэлд нь хамгаалсан байдлаар зохицуулагдсан байх тул хүснэгтийн холбогдох ангилалд тайлбар зүүлтийг оруулсан. Хүснэгтээс улс орнууд Үндсэн хуулийнхаа аль хэсэгт хамаарах агуулгыг үл хөндөгдөх тулгуур зарчим (үүрдийн баталгаа) болгон хамгаалж буйг харьцуулан шинжлэх боломж бүрдэнэ.

*Хүснэгт 1. Үүрдийн баталгааг үндсэн хуульдаа тодорхой тусгасан буюу үл хөндөх тулгуур зарчимт улс орнууд (2026 оны байдлаар)*

<b>Хамгаалагдсан зарчмууд</b>	<b>Улсын нэр</b>
Ардчилал (минималъ сонгуулийн ардчиллын утгаар); Ард түмний бүрэн эрхт байдал	Герман, Чех, Португаль, Армени, Азербайжан, Турк, Иран, Бангладеш, Камбодж, Алжир, Морокко, Буркина Фасо, Бурунди, Камерун, Бразил, Кабо-Верде, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Кипр, Джибути, Экваторын Гвиней, Габон, Гуатемала, Гвиней-Бисау, Хаити, Люксембург, Мауритани, Морроко, Непал, Румын, Сао Томе ба Принсипи, Тажикстан, Тайланд, Лесте, Того, Туркменистан
Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа	Герман, Бельги <sup>11</sup> , Португаль, Грек, Алжир, Тунис, Буркина Фасо, Бразил, Гондурас, Кабо-Верде, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Чад, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Кипр, Джибути, Доминикан, Эль Сальвадор, Экваторын Гвиней, Фижи, Гуатемала, Гвиней-Бисау, Иордан, Кувейт, Люксембург, Мадагаскар, Мауритани, Морроко, Нижер, Катар, Румын, Сао Томе ба Принсипи, Сенегал, Сомали, Тимур Лесте
Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал; төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг хориглох	Герман, Украин, Португаль, Азербайжан, Турк, Казакстан, Алжир, Тунис, Бенин, Буркина Фасо, Бурунди, Камерун, Гондурас, Кабо-Верде, Чад, Коморос, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Бүгд Найрамдах Конго Улс, Кот-д’Ивуар, Куба, Кипр, Джибути, Экваторын Гвиней, Гуатемала, Гвиней-Бисау, Мадагаскар, Мауритани, Нижер, Катар, Румын, Сао Томе ба Принсипи, Тимур Лесте, Туркменистан

<sup>11</sup> Зөвхөн засгийн эрхийг түр эрх баригч барьж байгаа үед нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвшөөрнө.

Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх	Герман, Чех, Украин, Португаль, Грек, Армени, Босни ба Герцоговин, Турк, Бангладеш, Афганистан <sup>12</sup> , Алжир, Марокко, Египет <sup>13</sup> , Бразил, Кабо-Верде, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Чад, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Кипр, Эквадор, Гвиней-Бисау, Косово, Кувейт, Молдави, Марокко, Намиби, Непал, Катар, Румын, Сао Томе ба Принсипи, Тимур Лесте
Хууль дээдлэх ёс	Герман, Португаль, Грек, Армени, Турк, Бангладеш, Тунис, Кипр, Гвиней-Бисау, Кувейт, Тимур Лесте, Туркменистан
Эдийн засаг	Португаль, Кипр
Төрийн удирдлагын хэлбэр	Герман, Бельги, Франц, Португаль, Грек, Итали, Турк, Иран, Бахрейн, Казакстан, Камбодж, Индонези, Алжир, Тунис, Марокко, Бенин, Буркина Фасо, Камерун, Америкийн Нэгдсэн Улс <sup>14</sup> , Гондурас, Кабо-Верде, Чад, Коморос, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Бүгд Найрамдах Конго Улс, Кот-д’Ивуар, Кипр, Джибути, Доминикан, Эль Сальвадор, Экваторын Гвиней, Габон, Гвиней-Бисау, Хаити, Иордан, Кувейт, Люксембург, Мадагаскар, Мауритани, Марокко, Непал, Нижер, Румын, Сао Томе ба Принсипи, Сенегал, Тажикстан, Тайланд, Тимур Лесте, Того, Туркменистан
Нэгдмэл эсхүл холбооны улс;	Герман, Португаль, Индонези, Бразил, Кипр, Сомали, Тажикстан, Тайланд, Тимур Лесте, Того, Туркменистан
Төр шашнаасангид байх (секуляризм); төрийн шашин	Португаль, Турк, Иран, Бахрейн, Бангладеш, Афганистан, Алжир, Тунис, Марокко, Бенин, Бурунди, Бүгд Найрамдах Конго Улс,
	Кот-д’Ивуар, Гвиней-Бисау, Марокко, Катар, Сенегал, Сомали, Того, Туркменистан
Хэл, төрийн далбаа, төрийн дуулал	Турк, Бахрейн, Алжир, Тунис, Гвиней-Бисау, Румын, Тимур Лесте

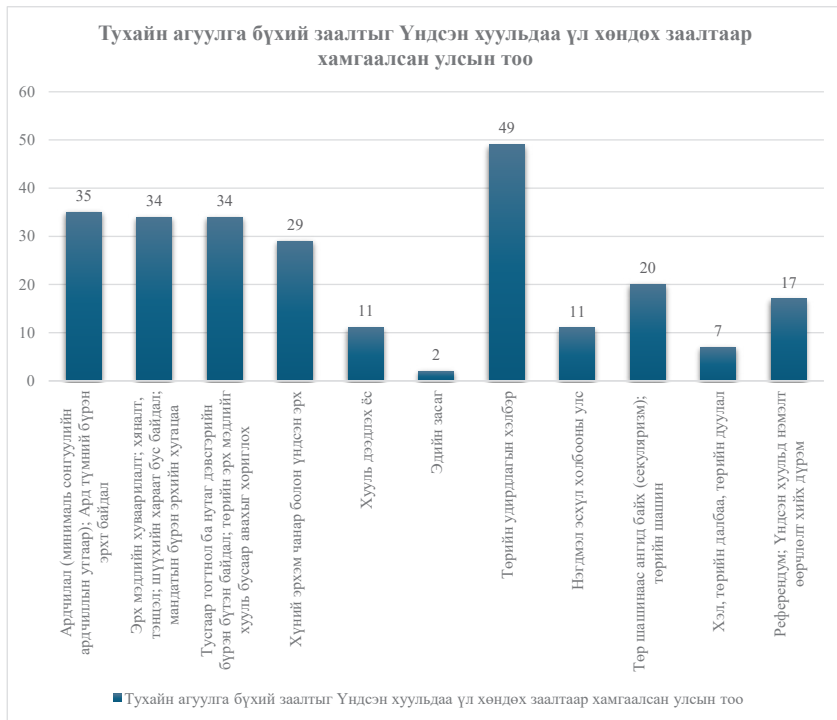
<sup>12</sup> Үндсэн эрхтэй холбоотой заалтуудыг зөвхөн сайжруулах нөхцөлд нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвшөөрнө.

<sup>13</sup> Үндсэн эрхтэй холбоотой заалтуудыг зөвхөн сайжруулах нөхцөлд нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвшөөрнө

<sup>14</sup> АНУ-ын аль ч мужийн Сенат дахь төлөөлөл, санал өгөх эрхийг өөрийн зөвшөөрөлгүйгээр хасаж үл болно.

Референдум; хуульд нэмэлт хийх дүрэм	Үндсэн өөрчлөлт	Герман, Бельги, Португаль, Азербайжан, Бахрейн, Буркина Фасо, Кипр, Джибути, Эквадор, Гамби, Люксембург, Мозамбик <sup>15</sup> , Намиби, Непал, Нижер, Катар, Сенегал, Тимур Лесте
--	--------------------	---

Эх сурвалж: Судлаачдын ангилан боловсруулснаар



Эх сурвалж: Судлаачдын ангилан боловсруулснаар

Дээрх графикт Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалтад ямар агуулгуудыг улс орнууд нийтлэгээр хамгаалж буйг харуулав. Тухайлбал, төрийн удирдлагын хэлбэр хамгийн өндөр давтамжтайгаар (49 улс) үл хөндөх заалтад тусгагдсан нь улс орнууд төрийн байгууллын суурь загварыг өөрчлөхөөс сэргийлж, хамгаалах байр суурийг баримталж байна. Үүний дараагаар ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдал (35), эрх мэдлийн хуваарилалт (34) болон тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал (34) зэрэг төрийн суурь зарчим, бүрэн эрхт байдалтай холбоотой агуулгууд өндөр түвшинд хамгаалагдсан байна. Мөн хүний эрх, үндсэн эрх

<sup>15</sup> Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хүндэтгэн авч үзэх агуулгын хязгаарлалтуудыг (Restrictions as to Contents) тогтоосон.

(29) харьцангуй өндөр байр эзэлж байгаа нь либерал ардчиллын үнэт зүйлс Үндсэн хуулийн голлох зохицуулалт болохыг илтгэж байна. Хамгийн бага давтамжтайгаар хамгаалагдсан зарчмууд нь эдийн засгийн тогтолцоо (2 улс), мөн төрийн бэлгэдэл буюу хэл, төрийн далбаа, төрийн дуулал (7 улс) зэрэг бөгөөд эдгээр нь ихэнх улс оронд Үндсэн хуулийн зайлшгүй хамгаалалт шаардсан бус, харин улс төр, нийгмийн нөхцөлөөс хамааран өөрчлөгдөж болох зохицуулалтын шинжтэй байна. Үүнээс нийтлэг чиг хандлагыг дүгнэвэл, улс орнууд үл хөндөх заалтаар төрийн байгууллын хэлбэр, ардчилсан суурь зарчим, бүрэн эрхт байдал зэрэг төрийн байгууллын суурь зармуудыг хамгийн өндөр түвшинд хамгаалж, харин бодлогын болон бэлгэдлийн шинжтэй агуулгуудыг харьцангуй уян хатан үлдээх хандлагатай байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалт нь улс орнуудын дийлэнхэд Үндсэн хуулийн өөрийнх нь түвшинд шууд тусгагдсан байдлаар хуульчлагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хамгаалах материаллаг хязгаарлалт нь ихэвчлэн Үндсэн хуулийн зүйл, заалтаар тодорхой (анг. explicit) илэрхийлэгддэг бөгөөд энэ нь тухайн улсын Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчим, эрх зүйн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн механизм байна. Харин Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай тусгай хууль, эсхүл түүнтэй адилтгах шатны эрх зүйн актаар Үндсэн хуулийн агуулгад материаллаг хязгаарлалт тогтоосон жишиг Монгол Улсаас бусад улс орнуудад алинд нь ч ажиглагдсангүй. Энэ нь Үндсэн хуулийн суурь агуулгыг хамгаалах зохицуулалт нь заавал Үндсэн хуулийн өөрийнх нь хүрээнд шийдвэрлэгдэх ёстой гэсэн нийтлэг хандлагыг илэрхийлж байна.

Үүнээс Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалтыг тогтоох, хамгаалах асуудал нь процедурын бус, харин материаллаг, Үндсэн хуулийн түвшний зохицуулалт байх шаардлагатай байна. Энэ нь Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчим, эрх зүйн хэм хэмжээний шатлал, мөн ардчилсан үндсэн дэг журмыг хамгаалах институцийн баталгаатай холбоотой. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг Үндсэн хуулиас доогуур түвшний эрх зүйн актаар (жишээлбэл, органик хууль, журам) хязгаарлах нь Үндсэн хуулийг дээдлэх зарчимтай зөрчилдөх эрсдэлтэй. Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар үл хөндөх заалтуудыг тогтоосон нь Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн хүрээг процедурын түвшинд хязгаарлах боломжийг бүрдүүлж байна.

Онолын хувьд, Үндсэн хуулийн үүрдийн баталгаа эдэлдэг заалтууд нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийн тодорхой хил

хязгаар болж үйлчилдэг тул шүүхийн тайлбар хийх хэрэгцээг эрс багасгадаг<sup>16</sup> хэдий ч уг үл хөндөгдөх тулгуур зарчмууд нь өөрчлөгдөж буй нийгмийн хэрэгцээнд үндсэн хуулийг нийцүүлэх асуудалд саад учруулах эрсдэлтэй байдаг.<sup>17</sup>

Мөн түүнчлэн улс орнуудын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт хийх дүрэм болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулж буй давтамж нь харилцан адилгүй байдаг.<sup>18</sup> Түүнчлэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад зарим улс орнууд тогтоосон хэм хэмжээг (буюу formal rules) баримталдаг бол зарим улс орнууд онцгой нөхцөлд тогтсон хэм хэмжээнээс гадуур буюу албан бус горимоор (informal rules) үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг тэр дундаа үүрдийн баталгаа эдэлдэг заалт, зарчмуудад хүртэл хийж гүйцэтгэдэг.<sup>19</sup> Тийм учир сүүлийн жилүүдэд судлаачид улс орнуудын Үндсэн хууль болон тэдгээрийн нэмэлт, өөрчлөлтийг харьцуулж судлахад тухайн улс орны онцлог шинж чанарыг зайлшгүй анхаарах ёстой гэдэгтэй санал нэгддэг болсон.<sup>20</sup>

### III. Үндсэн хуулийн бус Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт

Судалгааны энэ хэсэгт Үндсэн хуулийн бус Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (unconstitutional constitutional amendment doctrine) болон Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн номлолын талаар авч үзнэ.

Үндсэн хуулийн үүрдийн баталгааны онол түгэн дэлгэрэхийн зэрэгцээ сүүлийн жилүүдэд үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол нь улс орнуудын үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх явцад түгээмэл ажиглагдаж байна.<sup>21</sup> Үндсэн бүтцийн онол нь анх Энэтхэг улсын Дээд шүүхийн Кесавананда Бхарати Керала мужийн эсрэг

<sup>16</sup> Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional constitutional amendments: The limits of amendment powers*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/unconstitutional-constitutional-amendments-9780198840664>

<sup>17</sup> Albert, R. (2019). *Constitutional amendments: Making, breaking, and changing constitutions*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/constitutional-amendments-9780190640484>

<sup>18</sup> Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenge of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713. <https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807>

<sup>19</sup> Ackerman, B. (1993). *We the people: Foundations*. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/books/9780674948419>

<sup>20</sup> Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenge of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713. <https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807>

<sup>21</sup> Krishnaswamy, S. (2010). *Democracy and constitutionalism in India: A study of the basic structure doctrine*. Oxford University Press. [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=en&user=daz7FRkAAAAJ&citation\\_for\\_view=daz7FRkAAAAJ:zYLM7Y9cAGgC](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=daz7FRkAAAAJ&citation_for_view=daz7FRkAAAAJ:zYLM7Y9cAGgC)

хэрэг (*Kesavananda Bharati v. State of Kerala*) хэрэгт албан ёсоор анх хэрэглэгдсэн бөгөөд уг хэрэгт Энэтхэг Улсын парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг Дээд шүүхээс хязгаарласан байна.<sup>22</sup> Хэдийгээр Энэтхэг Улсын Үндсэн хуульд үүрдийн баталгаа эдэлдэг заалт болон “үндсэн бүтэц” гэх нэр томъёолол байхгүй хэдий ч Дээд шүүх “ Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр ч хүчингүй болгох боломжгүй” гэж үзэн парламентаас баталсан үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцсоноор “үндсэн хуулийн бус үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт”<sup>23</sup> (анг.: unconstitutional constitutional amendment) гэх ойлголт мөн давхар бий болсон байна.

Уг шүүхийн шийдвэрт үндсэн хуулийн дээд байдал (supremacy), эв нэгдэл ба бүрэн эрхт байдал, ардчилсан ба холбооны бүгд найрамдах засаглал, шашин төр тусдаа байх зарчим (secularism), эрх мэдлийн хуваарилалт болон иргэний эрх чөлөө нь Энэтхэг улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг бүрдүүлэгч хүчин зүйлс хэмээн тодорхойлсон бөгөөд энэ бүтцийг парламент хөндөх, өөрчлөх эрхгүй хэмээн шийдвэрлэж байж.<sup>24</sup> Уг жагсаалт он цагийн явцад нэмэгдэж хууль дээдлэх ёс, шүүхийн хяналт, парламентын тогтолцоо, ардчилсан чөлөөт сонгууль, Үндсэн хуулийн 32, 136, 142, 147, 226 болон 227 дугаар зүйлд заасан шүүхийн эрх мэдэл нь Энэтхэг Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд тооцогдож ирсэн байна.

Үндсэн бүтэц нь аль нэг тодорхой заалтаар тодорхойлогддоггүй, харин Үндсэн хуулийн бүтцийг бүхэлд нь тайлбарлах байдлаар (жишээлбэл, Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 14, 15, 19, 25, 26, 29, 30 зүйлүүд нь хамтдаа нийлбэр хэлбэрээр шашин төрийн тусдаа байдлыг (secularism) бүрдүүлдэг) тодорхойлогддог бөгөөд аль нэг зүйл, заалтыг дангаар ашиглан үндсэн бүтцийг тодорхойлох боломжгүй юм.

Хэдийгээр үндсэн бүтцийн онол нь зорилгын хувьд үл хөндөгдөх тулгуур зарчмын онолтой нэг байж болох ч хэрэгжиж буй байдал нь ялгаатай байна. Өөрөөр хэлбэл, үүрдийн баталгаа эдэлсэн үндсэн хуулийн заалт, зарчмууд нь тухайн гол хуулийн эх бичвэрт тодорхой тусгагдсан байдаг бол үндсэн бүтцийн онол нь шүүх байгууллага уг бүтцийг “a posteriori” хэлбэрээр тогтоож ирсэнд гол ялгаа оршиж байна.

<sup>22</sup> *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*. (1973). Supreme Court of India. <https://judgments.ecourts.gov.in/KBJ/?p=home/intro>

<sup>23</sup> Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional constitutional amendments: The limits of amendment powers*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/unconstitutional-constitutional-amendments-9780198840664>

<sup>24</sup> Supreme Court of India. (n.d.). *The Basic Structure Judgment: Background and origins*. <https://judgments.ecourts.gov.in/KBJ/?p=home/intro>

Үндсэн хуульдаа “үндсэн бүтэц” гэх нэр, томъёоллыг (дээрх агуулгын хүрээнд) зөвхөн Бангладеш улс хэрэглэсэн бөгөөд үүнд “[...] үндсэн бүтэцэд хамаарах Үндсэн хуулийн зүйл заалтууд нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн аль ч арга замаар өөрчлөгдөхгүй”<sup>25</sup> гэж дурдсан байна. Бусдаар аль ч орон өөрийн Үндсэн хуульд “үндсэн бүтэц” гэсэн нэр томъёог тодорхой заагаагүй ч түүний зарчмыг үргэлж “*a posteriori*” шүүхийн тайлбараар хамгаалдаг байна.

Израил Улсын Дээд шүүх нь 2023 оны 7 дугаар сарын 24-ний өдөр Кнессетийн баталсан Израилын Үндсэн хуулиудад оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцсон байна. Кнессетийн баталсан “шүүхийн реформ” нь шүүх засаглалыг Засгийн газар, Ерөнхий сайд, аль нэг сайдын үйл ажиллагааг “*reasonableness*” номлолд үндэслэн хянахыг хориглож байсан юм.<sup>26</sup> Дээд шүүх энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг “Израилийн ардчилсан улсын үндсэн шинж чанарт урьд өмнө хэзээ ч байгаагүй ноцтой хохирол учруулж байна”<sup>27</sup> хэмээн үзжээ. Хэдийгээр уг шийдвэрт “үндсэн бүтэц” буюу “*basic structure*” хэмээх нэр томъёоллыг шууд дурдан ашиглаагүй ч “үндсэн шинж чанар” буюу “*basic characteristics*” хэмээн томъёолсон нь онолын хувьд агаар нэг байна.

Англо-Саксоны эрх зүйн тогтолцоот орнууд болох Энэтхэг, Бангладеш<sup>28</sup>, Пакистан<sup>29</sup>, Малайз<sup>30</sup>, болон Кени<sup>31</sup>, зэрэг орнуудын үндсэн хуулийн шүүхүүд нь Үндсэн хуулийн бүтцийг өөрийн шийдвэрт тодорхой тусган дурдаж “*a posteriori*” байдлаар ашигласан байдаг. Харин Ромын эрх зүйн тогтолцоот орнуудын үндсэн хуулийн шүүхүүд үндсэн бүтцийн онолыг шууд хүлээн зөвшөөрөөгүй боловч тухайн орны Үндсэн хуулийн үндсэн зарчмуудыг “үүрдийн баталгаа буюу *eternity clause*” өгч хамгаалж байна.

<sup>25</sup> БНБАУ-ын Үндсэн хуулийн 7В дугаар зүйл.

<sup>26</sup> Knesset. (n.d.). *Legislative bill information*. <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2207472>

<sup>27</sup> Supreme Court of Israel. (n.d.). *Judgment database*. <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/23/580/056/v31&fileName=23056580.V31&type=2>

<sup>28</sup> *8th Amendment Case*. (1989). BLD (AD) (Spl) 1. <https://betterjustice.files.wordpress.com/2013/03/1989-bld-spl-1-8th-amendment-judgment.pdf>

<sup>29</sup> *Fazlul Quader Chowdhry and others v. Muhammad Abdul Haque*, PLD 1963 SC 486 (Supreme Court of Pakistan). <https://pakistanconstitutionlaws.com/p-l-d-1963-sc-486/>

<sup>30</sup> *Sivarasa Rasiah v. Badan Peguam Malaysia & Anor*, (2010) 3 CLJ 507 (Federal Court of Malaysia). <https://www.loyarburok.com/wp-content/uploads/2013/02/Sivarasa-Rasiah-v-Badan-Peguam-Malaysia-Anor-2010-3-CLJ-507.pdf>

<sup>31</sup> *Attorney-General & 2 others v. Ndi & 79 others; Dixon & 7 others (Amicus Curiae)*, Petition 12, 11 & 13 of 2021 (Consolidated) [2022] KESC 8 (Supreme Court of Kenya). (31 March 2022) (Judgment) (with dissent) - <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/231325/>

Үүнээс харахад үндсэн бүтцийн онолыг “*a posteriori*” байдлаар Үндсэн хуулийн хянах эрх бүхий шүүхүүд нь тайлбарлан ашигладаг орнууд ихэнх нь Англо-Саксоны эрх зүйн тогтолцоот орнууд байх бол Ромын эрх зүйн тогтолцоот орнууд ихэвчлэн үл хөндөх тулгуур зарчмыг Үндсэн хуульдаа тусгаж “*a priori*” байдлаар өөрсдийн үндсэн хуулийн ерөнхий зарчим, агуулгыг алдагдуулахаас сэргийлж байна.

#### **IV. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь хамгаалагдсан зарчмууд**

Монгол Улсын хувьд Улсын Их Хурлаас 2010 оны 10 дугаар сарын 23-ны өдөр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг баталж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцсэн байх шаардлагыг хуульчилжээ. Мөн тус хуулийн 5.2.2 дахь заалтад “Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно” гэж заасан байна.

Судалгааны ажлын хоёрдугаар асуултын хүрээнд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2 дахь заалтын хүрээнд тогтоосон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үл хөндөгдөх заалтууд буюу хамгаалагдсан зарчмуудын талаар авч үзэв. Доорх хүснэгтэд Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалтуудыг жагсааж, хамгаалагдсан зарчмуудыг судалгааны нэгдүгээр хүснэгтэд дурдагдсан хэлбэрээр ангилав.

*Хүснэгт 2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтад тусгагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үл хөндөгдөх заалтууд ба хамгаалагдсан зарчмууд*

<p>Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2 дахь заалтад тусгагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үл хөндөгдөх заалтууд:</p>	<p>Хамгаалагдсан зарчмууд<sup>32</sup></p>
<p>1.1. Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн.</p>	<p>- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн</p>

<sup>32</sup> Нэгдүгээр хүснэгтэд дурдагдсан хэлбэрээр ангилав.

	байдал - Төрийн удирдлагын хэлбэр
1.2. Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.	- Төрийн удирдлагын хэлбэр
1.1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна.	- Нэгдмэл эсхүл холбооны улс
1.2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана.	- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал
1.1. 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.	- Ардчилал (минималь сонгуулийн ардчиллын утгаар); Ард түмний бүрэн эрхт байдал
1.2. Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах, авахаар завдахыг хориглоно.	- Төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг хориглох
1.1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын хил халдашгүй дархан байна.	- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал;
1.2. Монгол Улсын хилийг хуулиар бататгана.	- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал
1.3. Хууль гаргахгүйгээр гадаадын цэргийн хүчнийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байрлуулах, дамжин өнгөрүүлэхээр улсын хил нэвтрүүлэхийг хориглоно.	- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал;
1.1. Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна.	- Эдийн засаг
1.2. Төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй.	- Төр шашнаас ангид байх (секуляризм); төрийн шашин
1.1. Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна.	- Гадаад бодлого
1.2. Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ.	- Гадаад бодлого

1.1. Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын бэлгэ тэмдэг нь Төрийн сүлд, туг, далбаа, тамга, дуулал мөн.	- Хэл, төрийн далбаа, төрийн дуулал
1.1. Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.2. Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.1. Монгол Улсын иргэний харьяалал хийгээд харьяат болох, харьяатаас гарах үндэслэл, журмыг гагцхүү хуулиар тогтооно.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.2. Монгол Улсын иргэнийг харьяатаас хасах, эх орноосоо хөөх, өөр улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглоно.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.1. Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.2. Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.3. Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй.	- Хүний эрхэм чанар болон үндсэн эрх
1.1. Улсын нийт нутаг дэвсгэр буюу зарим хэсгийг нь хамарсан гэнэтийн аюул тохиолдсон, дайны ба нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн зэрэг онцгой нөхцөлийн улмаас ээлжит сонгууль явуулах боломжгүй бол мөнхүү нөхцөл арилж, шинэ	- Тусгаар тогтнол ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал; төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг хориглох

сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ.	
1.1. Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.2. Засгийн газар үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.1. Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.2. Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.3. Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.1. Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.2. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй.	- Эрх мэдлийн хуваарилалт; хяналт, тэнцэл; шүүхийн хараат бус байдал; мандатын бүрэн эрхийн хугацаа
1.1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилгыг хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан гаргах бөгөөд саналыг Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно.	- Референдум; Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх дүрэм
1.2. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар Улсын Их Хурлын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болно. Санал асуулгыг Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 16-д заасан	- Референдум; Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх дүрэм

үндэслэлийн дагуу явуулна.	
1.1. Үндсэн хууль, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар батална.	- Референдум; Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх дүрэм
1.2. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хуралд хоёр удаа авч хэлэлцэхэд ийнхүү нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн санал авч эс чадвал уул төслийг ээлжит сонгуулиар сонгогдсон Улсын Их Хурлын шинэ бүрэлдэхүүн ажлаа эхэлтэл дахин авч хэлэлцэхгүй.	- Референдум; Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх дүрэм
1.3. Улсын Их Хурал ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно.	- Ардчилал (минималь сонгуулийн ардчиллын утгаар); Ард түмний бүрэн эрхт байдал
1.4. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй байна.	- Референдум; Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийх дүрэм

*Эх сурвалж: Судлаачдын ангилан боловсруулснаар*

Дээрх хүснэгтэд тусгасан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.2 дахь заалтад дурдсан “үл хөндөх” агуулгыг судалгааны нэгдүгээр хүснэгтэд хэрэглэсэн улс орнуудын хамгаалагдсан зарчмуудтай харьцуулан судалбал, агуулгын хувьд орчин үеийн Үндсэн хуулийн онолд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “constitutional core” буюу Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудтай үндсэндээ нийцэж байна. Тухайлбал, тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, ардчилал, ард түмний бүрэн эрхт байдал, төрийн эрх мэдлийн хууль ёсны хэрэгжилт, хүний эрх, үндсэн эрх, хууль дээдлэх ёс, төрийн хэлбэр, Төр шашнаас ангид байх (секуляризм), эдийн засгийн суурь чиг баримжаа зэрэг нь харьцуулсан судалгааны хүрээнд судлагдсан улсуудын Үндсэн хуулиар нийтлэг хамгаалагддаг ангиллуудтай нийцэж байна. Гэвч манай улсын хувьд эдгээр суурь зарчмуудыг хамгаалсан зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн өөрийнх нь түвшинд бус, харин Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар тодорхойлогдсон байгаа нь эрх зүйн онол, практикийн хувьд онцгой анхаарал татах асуудал юм. Харьцуулсан судалгаанаас харахад улс орнуудын дийлэнх нь “үл хөндөх заалт”-ыг Үндсэн хуульд шууд тусган, материаллаг хязгаарлалтыг дээд түвшний эрх зүйн эх сурвалжаар баталгаажуулсан байдаг. Харин Монгол Улсын хувьд энэ төрлийн зохицуулалт нь процедурын шинжтэй, ердийн хуулиар

дамжин хэрэгжиж байгаа нь Үндсэн хууль дээдлэх зарчим болон эрх зүйн хэм хэмжээний шатлалын онол, логиктой бүрэн нийцэхгүй байх эрсдэлийг дагуулж байна.

Нөгөө талаас, хүснэгтэд тусгасан заалтууд нь агуулгын хувьд “үл хөндөгдөх заалт”-ын тодорхойлох оролдлого хийж байгаа хэдий ч тэдгээрийн хүрээ, агуулга нь зарим тохиолдолд давхардсан, эсхүл өргөн хүрээтэй тайлбарлах боломжтой шинжтэй байна. Энэ нь практикт эдгээр заалтыг хэрхэн хэрэглэх, ямар шалгуураар “үл хөндөх” шинжийг тогтоох вэ гэдэг асуудлыг тодорхой бус болгож, улмаар Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх институцийн оролцооны хүрээг тэлэх, тайлбарлах эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх нөхцөл бүрдүүлж болзошгүй байна. Иймд онолын болон харьцуулсан судалгааны үүднээс дүгнэхэд, Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хамгаалах зорилготой “үл хөндөх заалт”-ыг тогтоох бол түүнийг Үндсэн хуулийн өөрийнх нь түвшинд, тодорхой, нарийвчилсан байдлаар тусгах нь илүү оновчтой шийдэл гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Тиймд, онолын үүднээс яагаад Үндсэн хуулиар үл хөндөх заалтыг хуульчлан зохицуулах ёстойг нэгтгэн тайлбарлавал: Нэгдүгээрт, үл хөндөгдөх заалтыг Үндсэн хуульд шууд тусгах нь Үндсэн хуулийн дээдлэх зарчмыг бодит утгаар нь баталгаажуулдаг. Хэрэв Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ердийн хууль тогтоох журмаар өөрчлөх боломжтой бол Үндсэн хууль нь эрх зүйн дээд хүчин чадлаа алдах эрсдэлтэй. Иймээс тодорхой агуулгыг “өөрчлөх боломжгүй” хэмээн тогтоох нь Үндсэн хуулийг улс төрийн түр зуурын олонхын нөлөөллөөс хамгаалж, эрх зүйн тогтвортой байдлыг хангадаг.<sup>33</sup> Хоёрдугаарт, үл хөндөгдөх заалт нь ардчилсан дэг журмыг өөрийг нь хамгаалах (self-entrenchment, militant democracy) механизмын нэг хэлбэр байна. Ардчилсан тогтолцоо нь дотоод мөн чанараа алдах буюу өөрөө өөрийгөө устгах аливаа өөрчлөлтөөс хамгаалагдсан байх ёстой бөгөөд энэ хүрээнд хүний эрх, эрх чөлөө, эрх мэдлийн хуваарилалт, ардчилсан засаглалын хэлбэр зэрэг суурь үнэт зүйлсийг “үл хөндөгдөх” байдлаар тогтоодог.<sup>34</sup> Гуравдугаарт, энэхүү заалт нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг агуулгын хувьд хязгаарлах үүрэгтэй. Онолын хувьд, Үндсэн хуулийг баталж, улс төрийн шинэ дэглэм, үндсэн хуульт байгууллыг тогтоох нь ард түмний анхдагч эрх мэдэл (constituent power буюу бүрэлдүүлэх эрх

<sup>33</sup> Roznai, Y. (2013). Unconstitutional constitutional amendments—The migration and success of a constitutional idea. *American Journal of Comparative Law*, 61(3), 657–719.

<sup>34</sup> Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional constitutional amendments: The limits of amendment powers*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/unconstitutional-constitutional-amendments-9780198840664>

мэдэл) юм. Харин энэхүү тогтоосон дэглэмийн хүрээнд хэрэгждэг Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн эрх нь анхдагч эрх мэдлээс урган гарсан үүсмэл эрх мэдэл (amending power буюу бүрэлдүүлсэн эрх мэдэл) тул түүний хязгаарт зүй ёсоор захирагддаг. Иймд үүсмэл эрх мэдэл нь эх сурвалж болсон анхны Үндсэн хуулийнхаа суурь бүтцийг үгүйсгэх, устгах хэмжээнд хэрхэвч хүрч болохгүй гэж үздэг.<sup>35</sup> Дөрөвдүгээрт, үл хөндөгдөх заалтыг Үндсэн хуульд тусгах нь Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэх нөхцөл, боломж эрх зүйн тодорхой байдлыг хангах ач холбогдолтой. Хэрэв ийм хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиас доогуур түвшний хууль (жишээлбэл, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль)-д тогтоовол түүний эрх зүйн хүчин чадал, хэрэглээний хүрээ тодорхой бус болж, Үндсэн хуулийн тайлбар, хэрэгжилтэд зөрчил үүсэх, маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх, хууль тогтоогч дур зоргоороо Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалтыг өөрчлөх тогтоох эрсдэл нэмэгдэнэ.

## V. Дүгнэлт

Энэхүү судалгааны хүрээнд хийсэн харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээний үр дүнд дараах дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

1. Орон орны эрх зүйн тогтолцоонд Үндсэн хуулийг тухайн улсын дээд хууль гэж үздэг бөгөөд энэ нь ямар ч ердийн хууль үндсэн хуулийг давж, захирч чадахгүй гэсэн (анг.: supremacy) зарчмыг агуулдаг. Хэрэв ердийн хууль нь Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтыг өөрчлөх боломжгүй болгохыг мөн Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд тусгагдаагүй нөхцөлийг<sup>36</sup> шаардах нь Үндсэн хуулийн дээд хуулийн шинж чанарыг алдагдуулах эрсдэлтэй гэж үзэж болохоор байна. Учир нь орон орны жишээнд зөвхөн Үндсэн хууль өөрөө нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, өөрчлөх боломжгүй нөхцөлийг зааж өгдөг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.2. дахь заалт нь хэдийгээр үл хөндөгдөх тулгуур зарчмуудыг (eternity clause) тодорхойлж буй мэт боловч энэхүү заалт нь ердийн хуульд тусгагдсан (Үндсэн хуульд тусгагдаагүй) учир үл хөндөгдөх тулгуур зарчим гэж тодорхойлох боломжгүй байна.

<sup>35</sup> Sieyès, E. J. (1963). *What is the Third Estate?* (M. Blondel, Trans.). Pall Mall Press. (Original work published 1789).

Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional constitutional amendments: The limits of amendment powers*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/unconstitutional-constitutional-amendments-9780198840664>

<sup>36</sup> Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.1. дахь заалтад “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл /цаашид «төсөл» гэх/ нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байх” гэж заасан байна.

2. Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн номлол нь улс орнуудад хэрэглэгдэж буй жишигт зөвхөн тухайн орны Үндсэн хуулийг хянах шүүх байгууллагын тайлбараар тодорхойлдог байна. Үндсэн бүтцийн номлол нь өөрөө “ad hoc” хэлбэрийн гэхээс илүүтэйгээр үндсэн хуулийн үндсэн гол хэв шинж, чанарыг хамгаалахад чиглэсэн, зарчим дээр суурилсан номлол юм. Улс орнуудын жишээнд маргаантай гэж үзсэн нэмэлт, өөрчлөлтийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан тухайн орны шүүхээс хэрэг тус бүрээр тайлбарлаж байгаа нь үндсэн бүтцийн номлолын хэрэглээг “ad hoc” хэлбэрээр тогтоож байгаа мэт боловч нэгэнт шүүхийн тайлбар гарсан хойно цаашид “ad hoc” бус тогтмол “a posteriori” хэлбэрээр ашиглагдаж байна. Үндсэн бүтэц нь шүүхийн тайлбараар тодорхойлогдон цаашид “a posteriori” хэлбэрээр (“ad hoc” бус) ашиглагдаж байгаа нь улс орнуудын туршлагаас бүхэлдээ харагдаж байна.

3. “Үндсэн бүтэц” нэр томъёоллыг<sup>37</sup> Үндсэн хуульд тусгасан байдлыг авч үзэхэд зөвхөн Бангладеш Улс нь уг томъёоллыг дурдсан хэдий ч үндсэн бүтцийг тодорхой заасан зүйл заалт тухайн улсын дээд хуульд байхгүй байна. Тус улсад үндсэн бүтцийг зөвхөн үндсэн хуульд дээд хяналт тавих субъект нь дэлгэрэнгүй тодорхойлсон байгаа нь үндсэн бүтцийн номлолын үйлчлэлийн нийтлэг хэв шинжийг агуулсан байна.

4. Ром-германы эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд Үндсэн хуулийн үл хөндөх заалтыг ихэвчлэн бичмэл, тодорхой хэлбэрээр Үндсэн хуулийн эх бичвэрт тусгадаг. Ийм зохицуулалт нь агуулгын хувьд хоёрдмол утгагүй, шууд илэрхийлэгдсэн байх бөгөөд Үндсэн хуулийн үндсэн шинж, үнэт зүйлийг урьдчилан хамгаалах “a priori” шинжтэй байна. Харин Англо-саксон эрх зүйн уламжлалд Үндсэн хууль нь заавал нэгтгэн кодификацлагдсан хэлбэртэй бус, парламентын бүрэн эрх (parliamentary sovereignty) давамгайлсан шинжтэй тул үл хөндөх заалтыг бичмэл, шууд хэлбэрээр тогтоох нь ховор байдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, үнэт зүйлсийг огт хамгаалдаггүй гэсэн үг биш харин ч шүүхийн практик, тайлбарын хүрээнд Үндсэн хуулийн үндсэн зарчмуудыг “a posteriori” байдлаар тодорхойлж, хамгаалдаг онцлогтой байна.

5. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.1 дэх заалтад “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байх”; мөн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн 02 дугаар тогтоолын үндэслэл хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэц нь [...] Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц,

<sup>37</sup> Үндсэн бүтцийн номлол утгаар.

суурь үзэл баримтлалыг хамгаалан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр байна” гэж тодорхойлсон нь үндсэн бүтцийн номлолын дагуу хяналт тавих субъект нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг тайлбарлахаар заасан байна.

Гэсэн хэдий ч Үндсэн хуулийн цэцийн дээрх тогтоолд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд хамаарах зарчим, тодорхой заалтыг нарийвчлан тодорхой дурдаагүй байгаа нь үндсэн бүтцийн номлолыг тодорхойлон хэрэгжүүлсэн бусад орны туршлагаас ялгаатай байна. Үндсэн бүтцэд ямар зарчим, үнэт зүйл, Үндсэн хуулийн заалтууд хамаарахыг тодорхой тайлбарлан тогтоож цаашид “a posteriori” хэлбэрээр хэрэглэгдэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлага харагдаж байна. Эс тэгвээс Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал цаашид легитим шинж чанарт сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж үзэж байна.

6. Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд Цэц хянан шийдвэрлэх маргааны харьяаллыг тогтооходоо 13.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “1/Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр;”-ийг хянан шийдвэрлэхээр заасан нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Цэцийн хяналтаас шууд хассан зохицуулалт байна. Өөрөөр хэлбэл энэ зохицуулалтын үр дагавар нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад шүүхийн хяналт хэрэгжих боломжийг хааж, улмаар Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц”-ийн онолыг хэрэглэх институцийн нөхцөлийг үгүйсгэсэн. Судалгааны онолын хэсэгт тайлбарласанчлан Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц”-ийн тухай номлол нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх эрх мэдэл нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг эвдэх хэмжээнд хүрч болохгүй гэсэн онолын үндэслэлд тулгуурладаг. Гэтэл манай улсын хувьд хууль тогтоогчийн баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмын зөрчиж байгаа эсэх талаар шүүхийн хяналтад орохгүй, улмаар Үндсэн хуулийн суурь зарчмын зөрчсөн агуулга бүхий шийдвэрийг хянах боломжгүй нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Энэ нь Үндсэн хууль дээдлэх зарчим, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцэлд сөргөөр нөлөөлөхүйц үр дагавартай. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 02 дугаар дүгнэлтээрээ УИХ-аас 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 байна хэмээн шийдвэрлэсэн. Энэ нь Цэц Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт «Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол 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.» гэж заасан зохицуулалтын хүрээнд Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгалд тодорхойлсон эрхэм зорилгын хүрээнд, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хамгаалан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлсэн явдал болсон.

Гэвч хууль тогтоогчоос 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдөр Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт оруулахдаа хуулийн 13.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “1/Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр;” хэмээх өөрчлөлтийг буюу “хууль” гэсний өмнө “Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад” гэж нэмсэн нь хууль тогтоогчийн Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүхийн хяналтын гадуур үлдээж, нэг талаас Үндсэн хуулийн агуулгыг хамгаалах зорилготой хязгаарлалт тогтоосон ч нөгөө талаас түүнийг хянах институцийн боломжийг хаасан нь эрх зүйн зохицуулалтын логик зөрчилд хүргэсэн байна.

**[Ном зүй]**

- 8th Amendment Case (1989), BLD (AD) (Spl) 1.
- Ackerman, B. (1993). *We the people: Foundations*. Harvard University Press.
- Albert, R. (2014). *The structure of constitutional amendment rules*.
- Albert, R. (2019). *Constitutional amendments: Making, breaking, and changing constitutions*. Oxford University Press.
- Attorney-General v. Ndi & others (2022) KESC 8 (Supreme Court of Kenya).
- Comparative Constitutions Project, “Constitute Project”, <https://www.constituteproject.org/>
- Contiades, X., & Fotiadou, A. (Eds.). (2017). *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution*. Routledge.
- Fazlul Quader Chowdhry v. Muhammad Abdul Haque, PLD 1963 SC 486 (Supreme Court of Pakistan).
- Fusaro, C., & Oliver, D. (2011). *Towards a theory of constitutional change*. In *How constitutions change*. Bloomsbury.
- Ginsburg, T., & Melton, J. (2015). Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenge of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, 13(3), 686–713.
- Grimm, D. (2010). The Basic Law at 60—Identity and change. *German Law Journal*, 11(1), 33–46.
- Halmai, G. (2015). *Judicial review of constitutional amendments and new constitutions in comparative perspective*.
- Kesavananda Bharati v. State of Kerala (1973), Supreme Court of India.
- Knesset. Legislative bill information. <https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2207472>
- Krishnaswamy, S. (2010). *Democracy and constitutionalism in India: A study of the basic structure doctrine*. Oxford University Press.
- Landau, D. (2013). *Abusive constitutionalism*.
- Law, D. S., & Hsieh, P.-H. (2022). *Judicial review of constitutional amendments: Taiwan*.
- Mueller, D. C. (1999). On amending constitutions. *Constitutional Political Economy*, 10, 385–387.
- Rasch, B. E., & Congleton, R. D. (2006). *Amendment procedures and constitutional stability*.
- Roznai, Y. (2013). Unconstitutional constitutional amendments—The migration and success of a constitutional idea. *American Journal of Comparative Law*, 61(3), 657–719.
- Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional constitutional amendments: The limits of amendment powers*. Oxford University Press.
- Sieyès, E. J. (1963). *What is the Third Estate?* (M. Blondel, Trans.). Pall Mall

Press. (Original work published 1789).

Sivarasa Rasiah v. Badan Peguam Malaysia (2010) 3 CLJ 507 (Federal Court of Malaysia).

Supreme Court of India. The Basic Structure Judgment: Background and origins. <https://judgments.ecourts.gov.in/KBJ/?p=home/intro>

Supreme Court of Israel. Judgment database. <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts/23/580/056/v31&fileName=23056580.V31&type=2>

Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль (2010)

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль (1997).

[Abstract]

**The Limits of Amendment: A Comparative Analysis of Eternity  
Clauses, the Basic Structure Doctrine, and the Case of Mongolia**

**Geser Ganbaatar**

*Doctor of Laws (Ph.D.).*

*Academic Secretary of the Parliamentary  
Research and Development Institute*

*Ulaanbaatar, Mongolia*

**Sarantuya Baatar**

*Master of Science (M.Sc.).*

*Researcher, Parliamentary Research and Development Institute*

*Ulaanbaatar, Mongolia*

This study examines the theoretical and legal content of the concept of the “basic structure” of a constitution, and explores whether this concept is predetermined in substance a priori or may be interpreted and determined by a constitutional court on a case-by-case, ad hoc basis. It also analyzes whether the provisions of the Law on the Procedure for Amending the Constitution of Mongolia, which prohibit amendments to certain provisions of the Constitution, reflect the fundamental principles of democracy and the substantive content of the Constitution’s basic structure. Furthermore, within the framework of comparative research, the study will examine constitutions of various countries through the Comparative Constitutions Project, which was developed to identify and compare the origins, development, and substantive content of constitutions around the world. In doing so, the study will compare how different states incorporate and regulate unamendable fundamental principles, or “eternity clauses” in their constitutions. The study seeks to answer the following three main research questions:

1. Whether the basic structure of a constitution is an a priori concept, predetermined in its substantive content, or whether it is a concept that should be determined by a constitutional court on ad hoc basis;

2. Whether Article 5.2.2 of the Law on the Procedure for Amending the Constitution of Mongolia which provides that “ Articles One, Two, Three, and Four, Paragraphs 1-3 of Article Five, Paragraph 1 of Article

Six, Paragraph 1 of Article Eight, Paragraph 2 of Article Nine, Paragraphs 1 and 2 of Article Ten, Paragraph 1 of Article Twelve, Articles Fourteen, Fifteen, Nineteen, Paragraph 1 of Article Twenty-two, Paragraph 1 of Article Thirty-eight, Paragraph 2 of Article Forty-one, Article Forty-seven, Paragraphs 1 and 2 of Article Forty-nine, Sixty-eight, and Sixty-nine of the Constitution shall not be amended;” affects the fundamental principles of democratic constitutionalism;

3. Within the above framework, the relevant practices of other countries, commonly applied international approaches, and the theoretical foundations concerning this issue.

**[Keywords]**

Constitution; unamendable provisions; eternity clause; basic structure doctrine; constitutional amendment; constitutional supremacy.