

## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ДАРХЛАА

Д.Болд-Эрдэнэ.

Улс төр судлалын салбар. ЭШТА, доктор (Sc.D), профессор

### Constitutional immunity

**Summary:** The term "the privacy of the Constitution" is commonly used in constitutional theory. In the most countries regulate in detail privacy of constitutional law. This makes it close to the legal possibility of arbitrary violence the Constitution. In this article we want to discuss this case in Mongolia.

**Keywords:** Constitutional law of nature/pattern/ , constitutional immunity, general legal regulation, special regulations, privacy index

\*\*\*\*\*

Үндсэн хуульд *жам ёс* гэж байдаг. Үндсэн хуулийн жам ёс гэдэг нь түүнийзүй *тогтол, хандлага, хувь заяа* юм. Үндсэн хуульд харилцан хамааралт хоёр үндсэн *жам ёс* үйлчилдэг. Энэ нь түүний *тогтвортой оршин* үйлчлэх; нөгөөх нь *өөрчлөгдөн шинэчлэгдэх* жам ёс. Тогтвортой оршин үйлчлэх жам ёс гэдэг нь түүний тулгуур хууль, харин өөрчлөгдөн шинэчлэгдэх жам ёс нь түүний цаг үеийн бодит тусгал болж байдаг агуулгаар тус тус нөхцөлддөг. Сүүлийн үед их төлөв Үндсэн хуулийн өөрчлөгдөн шинэчлэгдэх жам ёсны тухайд анхаарал хандуулаад байгаа болохоос биш түүний тогтвортой оршин үйлчлэх жам ёсыг тэр бүр анхаарахгүй байх тал байх шиг байна. Гэтэл алив Үндсэн хуулинд тогтвортой оршихуйн *дархлаа* гэж байдаг. Нэг үгээр хэлбэл Үндсэн хуулийн тогтвортой оршихуйн *халдашгүй байдал*. Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал нэн чухал бөгөөд түүнийг гагцхүү Үндсэн хуулинд өөрт нь олгогдсон дархлаа буюу халдашгүй байдлын хүчээр тогтоон барьж, хэрэгжүүлдэг.

### Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс

Манайд өнөөдөр Үндсэн хуулийн дархлааны эрх зүйн байдлыг сайтар таниж, түүнийг тэр бүр анхааран тооцдоггүйгээс болж Үндсэн хуулиараа байнга оролдох сэтгэл зүй сүүлийн жилүүдэд нилээдгүй газар авсан нь ажиглагддаг. Ийм нөхцөлд Үндсэн хуулийн халдашгүй байдал буюу түүний дархлааны эрх зүйн байдлын тухай асуудлыг сөхөж тавих нь ач холбогдолтой. Үндсэн хуулийг байнга оролдох, ойр ойрхон нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг тэр бүр сайн үр дагавартай зүйл биш гэж судлаачид үздэг. Харин цагийн эрхээр түүний үйлчлэлийн эрх зүйн чадамжийг нь дээшлүүлэх зайлшгүй шаардлагын үүднээс зарим нэг процессын чанартай *нэмэлт, өөрчлөлт\** оруулах нь байдаг.

Үндсэн хууль нь төр улсын оршихуйн норматив үндэс болж байдаг агуулгаараа түүний үзэл баримтлалын суурь чанар тогтвортой оршин үйлчилдэг. Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэн орших шинжийг эрх зүйн шинжлэх ухаанд “*Үндсэн хуулийндархлаа*” хэмээх ойлголтоор оноон томъёолдог. Үндсэн хуулийн дархлаа гэдэг нь уг чанартаа түүний *халдашгүй байдал* юм. Үндсэн хуулийн халдашгүй байдал нь *хууль эрх зүйн болон ёс*

---

\*“Нэмэлт”, “өөрчлөлт” гэсэн нэр томъёонууд хоорондоо ялгаа онцлогтой. Нэмэлт гэдэг нь үндсэн хуулинд урьд нь байсан эрх зүйн заалтыг нэмж тодотгох, найрлага, агуулгыг нь нарийвчлан томъёолох хэлбэр байдаг бол өөрчлөлт нь өмнө байгаагүй цоо шинэ заалт үндэслэлийг шинээр Үндсэн хуулинд суулгаж өгөх ажиллагаа юм.

зүйн(Үндсэн хуулийг дээдлэх, хүндэтгэх ёс гэх зэрэг Д.Б) хэм хэмжээгээр нарийвчлан зохицуулагддаг. Үндсэн хуулийн эрх зүйн ухаанд Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлыг дотор нь *халдашгүй чанд*(хатуу), *уян хатан*(зөөлөн) гэж хоёр ангилдаг. Халдашгүй байдлын энэ шинж байдал ардчиллын зөвшлийн болон олонхийн загварын нөхцөлд ялгаа, онцлогтой хэрэгждэг. АНУ-ын нэрт судлаач А.Лийпхартын тэмдэглэснээр “Цэвэр зөвшилцлийн загварын нөхцөлд үндсэн хууль халдашгүй чанд бөгөөд шүүхийн хяналтаар хамгаалагдсан байдаг бол цэвэр олонхийн загвар нь уян хатан үндсэн хууль, шүүхийн хяналтын тогтолцоогүй байдагаараа ялгарна. Амьдралд уг хоёр ялгаа эрс тэс өөр утга агуулахгүй бөгөөд шүүхийн хяналт байгаа нөхцөлд түүнийг хэр идэвхтэй хэрэгжүүлдэгээс шалтгаалан үндсэн хуулийн уян хатан ба халдашгүй чанд шинж их, бага янз бүрийн хэмжээгээр илэрдэг.”<sup>1</sup>

Дэлхийн улс орнууд үндсэн хуулийн дархлаа түүний халдашгүй байдлыг нарийвчилан заасан хуулийн хэм хэмжээ, дэг журмаар тусгайлан зохицуулж, хамгаалсан байдаг. (Итали, ХБНГУ, Энэтхэг, Колумб, Швед, Франц, Австрали, АНУ, Швейцарьгэх мэт) Үндсэн хуулийн дархлааны эрх зүйн хэм хэмжээний агууламж, үндсэн шалгуурт Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг парламентаар заавал батлах чанд нарийн хэм хэмжээ\*; хууль тогтоогчдын олонхийн өндөр босго; муж улсууд эсвэл орон нутгийн хурлууд давхар батлах; ард нийтийн санал асуулга явуулах замаар батлах; Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт зэрэг багтдаг. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл ангийг өөрчлөхөд тусгай шаардлага тавьдаг эсвэл Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах альтернатив аргыг хэрэглэдэг зэргээр энэ дэг журмыг улам нарийн төвөгтэй болгодог байна. Зарим улс оронд үндсэн хуулийн цөм болсон зарим заалтыг өөрчлөхийг шууд хорилдог байна. ХБНГУ-д үндсэн хуулийн зарчим, төрийн байгууламжийн үндэс, хүний эрх эрх чөлөөтэй холбогдсон заалтуудыг өөрчлөхийг хориглосон бол Франц, Итали улсад засаглалын бүгд найрамдах хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон байна. Зарим улсад Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш нилээдгүй хугацаа өнгөрсөний дараа түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах эрх нээгддэг. Зарим тохиолдолд, үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар гаргасан өмнөх парламентын шийдвэрийг дараагийн сонгуулиар байгуулагдсан парламентын шинэ бүрэлдэхүүн баталсанаар хүчинтэй болох, эсхүл төлөөллийн байгууллагын шийдвэрийг бүх нийтийн санал асуулгаар баталгаажуулах журам үйлчилдэг. Үүний зэрэгцээ, зарим үндсэн хуулийн чухам аль зүйл, заалт хөндөгдөх гэж байгаагаас хамаарч нэмэлт өөрчлөлт оруулах янз бүрийн босго, журам тогтоосон байдаг. нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журамд хэдийчинээ нарийвчилсан заалтууд орж, өндөр босго тавигдана, тэр хэрээр үндсэн хуулийг өөрчлөхөд хүндрэлтэй болдог.<sup>2</sup>

Эрх зүйн шинжлэх ухаанд үндсэн хуулийн дархлааг *халдашгүй байдлын тусгай индексээр* хэмждэг. АНУ-ын судлаач Арэнд Лийпхарт дэлхий улс орнууд \36\-ын Үндсэн хуулинд судалгаа хийж, Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэм хэмжээ түүний босго, хуулийн зохицуулалтын онцлог, шүүхийн хяналтын чадамж зэргийг харгалзан 4 бүлэг болгон ангилж, Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индексийг тооцон гаргаж ирсэн байдаг. Түүнийхээр Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс нь *нэгд*, ердийн олонхиор шийддэг ангилал (1.0); *хоёрт*, гуравны хоёроос бага, гэхдээ ердийнхөөс илүү олонхиор шийдвэрлэдэг ангилал \гуравны хоёр ба ердийн олонхийн хоорондох\ (2.0); *гуравт* гуравны хоёрын олонхи эсвэл түүнтэй ижил илрэл (3.0); *дөрөвт*, гуравны хоёроос дээш үнэлэхүй олонхиор шийдвэрлэдэг ангилал (4.0) зэрэг юм<sup>3</sup>. Тэгэхдээ энэхүү индексийг тооцож гаргахдаа тэр Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулахад шаардлагатай олонхийн саналын хувь хэмжээг зөвхөн иш үндэс болгоогүй, өөрчлөлт оруулахад шаардагдах нэмэлт шалгуур шаардлагыг бас хамруулж үзсэн байдаг.

<sup>1</sup>Лийпхарт. А Ардчиллын загвар: 36 орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл. УБ., 2007, 232 тал

\*Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг парламент, түүний хоёр танхим заавал баталсан байх эсвэл хоёр танхимын хамтарсан хурлаар батлах. Ж: Франц хамтарсан чуулганы тавны гурвын саналаар өөрчлөлт оруулдаг.

<sup>2</sup>Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ УБ., 2016, 190-191 дэх тал

<sup>3</sup>А.Лийпхарт. Ардчиллын загвар: 36 орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл. 235 дахь талаас үзнэ үү.

АНУ, Герман, Австрали, Канад, Япон, Швейцарь зэрэг улсуудын хувьд Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс өндөртөйд тооцогддог. Аренд Лийпхартын үзэж буйгаар Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индексийн дундаж нь 2.6-3 байдаг байна.

### **Монголын Үндсэн хуулийн дархлаа ба эрх зүйн зохицуулалт**

Монгол Улсын хувьд АНУ, Герман, Австрали, Канад, Япон, Швейцарь зэрэг улс орнуудын нэг адил Үндсэн хуулийн халдашгүй байдлын индекс өндөртэй орны тоонд ордог. Учир нь Монгол Улс Үндсэн хуулиа дээдлэн хүндэтгэж ирсэн төр ёсны ариун нандин ёс уламжлалтайн дээр Үндсэн хуулинд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг *суурь ерөнхий* (Үндсэн хууль) болон *тусгай* (нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль) хэм хэмжээний түвшинд чанд нарийн зохицуулсан байдаг.

**Суурь ерөнхий зохицуулалт.** Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад чиглэгдсэн эрх зүйн суурь ерөнхий зохицуулалтыг Үндсэн хуулинд өөрт нь нарийн тусгаж өгсөн байдаг. Үүнд:

- ✚ *Хууль тогтоогчдын олонхийн саналын босго.* Үндсэн хуулинд парламентын олонхи нэмэлт өөрчлөлт оруулж болох ч энэ нь хууль тогтоогчдын ердийн олонхийн саналаар бус, харин үнэлэхүй олонхи буюу Үндсэн хуулинд зааснаар “...УИХ-ын нийт гишүүдийн дөрөвний гураваас доошгүйн саналаар батлана” (69.1) гэж заасан байдаг. Энэ нь нийт хууль тогтоогчдын 75 хувь бөгөөд энэ нилээдгүй өндөр босго юм;
- ✚ *Үндсэн хуулийг хэлэлцэх ба буцаах босго.* Үндсэн хуулийн (69.2)-т энэ тухай заахдаа “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийг УИХ-д хоёр удаа авч хэлэлцэхэд ийнхүү нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн санал авч эс чадвал уул төслийг ээлжит сонгуулиар сонгогдсон шинэ бүрэлдэхүүн ажлаа эхэлтэл дахин авч хэлэлцэхгүй”;
- ✚ *Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэх цаг хугацааны босго.* Үндсэн хуулинд энэ тухай “УИХ-ын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж үл болно” (69.3) гэж тодорхой зааж зохицуулсан;
- ✚ *Ард нийтийн санал асуулгын нэмэлт босго.* Энэ тухай үндсэн хуулийн 68.2-т “Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах асуудлаар УИХ-ын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болно” гэж заасан;
- ✚ *Үндсэн хуулийн Цэцийн хяналт.* Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцыг Үндсэн хуулийн цэц хянана гэсэн шууд агуулга бүхий заалт Үндсэн хуульд байхгүй ч түүний 64.1-т “Монгол Улсын үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэнд дээд хяналт тавих, ...Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” гэсэн заалтын логикоос үзвэл Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудал Цэцийн хяналтаас гадуур байх аргагүй гэдэг нь ойлдогдохоор байна.

**Тусгай зохицуулалт.** Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй холбоотой асуудлыг 2010 он хүртэл Үндсэн хуулийн дээрх суурь ерөнхий хэм хэмжээгээр зохицуулж байгаад зайлшгүй шаардлагын улмаас Үндсэн хуулийн шинжтэй хууль гэж үзэж болох “Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт, оруулах журмын тухай” хуулиар тусгай хэм хэмжээний түвшинд нэмж зохицуулах болсон. Энэ хууль нь Үндсэн хуулийн дархлаа, халдашгүй байдлыг сахин хамгаалахад онцгой ач холбогдолтой эрх зүйн корпоратив зохицуулатын механизм болж чадсан. Тухайлбал энэ хуулинд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцын агуулга, хязгаар; нэмэлт өөрчлөлт оруулж үл болох нөхцөл; нэмэлт өөрчлөлт оруулах хууль санаачлах үйл явцын арга зам, хэлбэр; үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, тавигдах шаардлага; хууль

санаачлагч субъектын эрх хэмжээ; нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг хэлэлцэх журам, үе шат; ард нийтийн санал асуулгаар Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үндэслэл, журам зэрэг өргөн хүрээ бүхий хэм хэмжээ, зохицуулалтыг тусгаж өгсөн байдаг.\*

“Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай” хуулинд онцлон тэмдэглэхдээ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийг дээдлэн сахиж, хүндэтгэн биелүүлэх, түүний тогтвортой байдлыг хангах нь Монгол Улсын тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт байдлаар оршин тогтнохуйн эрх зүйн үндэс, Монгол Улсын Их хурлын онцгой чухал үүрэг мөн бөгөөд энэ хүрээнд уг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран найм, Жаран ёсдүгээр зүйлд заасан үндэслэлийн дагуу хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны зарчим, журмыг энэ хуулиар тодорхойлж зохицуулана” гэсэн байна. Ингэхдээ энэ хуулиас гадуур Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг завдах, хуйвалдан оруулах аливаа үйлдлийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд байгуулалд халдсан хэрэг гэж үзнэ гэдгийг уг хуулинд хатуу анхааруулсан байна. “Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай” хуулинд Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үй ажиллагааг эрх зүйн хувьд нарийвчилан журамлаж, зохицуулсаны зэрэгцээ өөрчлөхийг шууд хориглосон заалтуудыг уг хуулинд тусгаж өгсөнөөрөө онцлог юм. Уг хуулийн 5.2.2 –т Үндсэн хуулийн дараах тодорхой заалтуудад өөрчлөлт оруулахыг шууд хориглосон байна. Үүнд: Үндсэн хуулинд заагдсан Монгол Улсын бүрэн эрхт байдалтай холбогдсон 1,2,3,4–р заалт; эдийн засаг, өмчийн харилцааг зохицуулсан 5.1-4 дэх хэсэг; газар, түүний хэвлий, байгалийн баялагтай холбоотой 6 зүйлийн 1 дэх хэсэг; Монгол хэлтэй холбогдсон 8 зүйлийн 1 дэх хэсэг; төр, шашны харилцаатай холбоотой 9 зүйлийн 2 дахь хэсэг; Монгол Улсын гадаад бодлого, олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэгтэй холбогдсон 10 зүйлийн 1,2 хэсэг; төрийн сүлд, туг, далбаа, тамга, дуулалтай холбогдсон 12 зүйлийн 1 дэх хэсэг; хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон 14 зүйл; төр, иргэний харилцааг зохицуулсан 15 зүйл; хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаатай холбогдсон 19 дүгээр зүйл; УИХ-ын хууль тогтоох эрх мэдэлтэй холбогдсон 20 дугаар зүйл; төрийн сонгууль явуулах нөхцөл боломжийн тухай заасан 22 зүйлийн 1 дэх хэсэг; Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн үүрэгтэй холбогдсон 30 зүйлийн 1 дэх хэсэг; төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын тухай 38 зүйлийн 1 дэх хэсэг; Ерөнхий сайд, Засгийн газрын үүрэгтэй холбогдсон 41 дүгээр зүйл; шүүх, эрх мэдэлтэй холбогдсон 47 дугаар зүйл; шүүхийн хараат бус байдалтай холбогдсон 49 зүйлийн 1,2 дахь хэсэг; Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбогдсон 68,69 зүйлийг тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно гэдгийг уг хуулинд шууд зааж өгсөн байдаг.

Эрх зүйч судлаачид “Монгол Улсын Үндсэн хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай” хуулинд өөр өөрсдийн байр сууринаас хандаж үнэлгээ дүгнэлт өгдөг. Хоорондоо ялгаа бүхий энэ байр суурийг манай улс төр, эрх зүйч болон Үндсэн хууль судлаачдын хамтран туурвисан “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” хэмээх судалгааны бүтээлд тодорхой гаргаж тавьж, харьцуулан тайлбарласан байдаг. Энэхүү бүтээлд бичихдээ “дээрх хууль эрх баригч улс төрийн хүчнүүдийн харилцаанаас хамаарч Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, эдгээр өөрчлөлт нь улс төрийн аль нэг нам, бүлэг, давхаргын ашиг сонирхолыг хамгаалсан сөрөг үр дагаварт хүргэх, Үндсэн хуулийг дур зоргоороо өөрчлөхийг хязгаарлах, тохиолдлын чанартай өөрчлөлт хийхээс сэргийлэхийн зэрэгцээ Үндсэн хуулийн дархлааг хамгаалах, түүний заалтуудыг чандлан сахиулах замаар улс төрийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэж байгаагаараа ач холбогдолтой юм. Гэхдээ энэ өөрчлөлтийг хийхдээ, магадгүй, хэт хатуу хандсанаар Үндсэн хуулийг бүхэлд нь царцаасан баримт бичиг болсон юм. Уг хууль нь нийт 70 зүйлийн бараг гуравны нэг буюу 22 зүйлийн 66 заалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг шууд хориглосон”<sup>4</sup> гэсэн байна. Энэ агуулгаараа уг хуулинд давуу болон сул талын аль алин нь

\*Энэ удаад энэ бүхний эрх зүйн дэлгэрэнгүй шинжилгээг хийгээгүй болно.

<sup>4</sup>Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ УБ., 2016, 193 дэх тал

байгаа хэрэг. Гэхдээ л Үндсэн хуулинд улс төрийн явцуу эрх ашгийн үүднээс халдах ямар нэгэн боломжинд саад тотгор болж байгаагаараа энэ хуулийн эрх зүйн ач холбогдол оршиж байгаа юм.

Хэдий тийм боловч манайд Үндсэн хуулинд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг парламентын олонхи шийдвэрлэх улс төрийн бодит боломж нөхцөл өдгөө байсаар байгаа нь манай олонхийн ардчиллын загварын нэгэн онцлог болдог.\*Улс төрийн орчин болон сонгогчдын сонголтын ухамсар төлөвшөөгүй манай нөхцөлд ардчиллын олонхийн загварын үйлчлэл онцлогтой. Энэ нь парламентын үнэмлэхүй олонхийн *хүч түрсэн нөлөө оролцоо*; парламент дахь намуудын зөвшилцөл нэрээр хийгдэх *хуйвалдаан*; ашиг сонирхолын зөрчил бүхий хууль тогтоогч улс төрчид, олигархийн бүлэглэлийн сонирхолыг илэрхийлэгч элдэв лоббийн *бүлгүүдийн нөлөө*; сонгогчдын *сонголтын мэдлэггүй, харцуцлагагүй байдал* зэрэг юм.Хэрвээ энэ мэтээр элдэв нам бүлэг, улс төрчдийн явцуу ашиг сонирхолыг иш үндэс болгон Үндсэн хуулийг өөрчлөхийн тулд өөрчлөх гэж мугуйдлан оролдох эсвэл улс төрийн элдэв хуйвалдааны замаар нэмэлт өөрчлөлт оруулах гэж зүтгэх нь төр улсын ажил хэрэгт нэн хортой уршиг авчирч болох аюултай үзэгдэл гэдгийг өдгөө зайлшгүй анхааран тооцож үзэх хэрэгтэй юм.

### **Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах арга зам ба**

#### **Үндсэн хуулийн хяналт**

Дэлхийн улс төрийнх практикаас үзэхэд Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үйл явц янз бүрийн **арга зам, механизмаар** дамжин хэрэгждэг байна. Тэдгээр боломж арга замыг тодруулан үзэх нь сонирхолтой юм. Үүнд:

- ✚ Зохион байгуулах хурлаар боловсруулж, дараа нь Муж улсуудын Үндсэн хуулийн Конвентуудаар баталдаг АНУ –ын загвар;
- ✚ Үндсэн хуулийн Хороогоор боловсруулж, дараа нь бүх нийтийн санал хураалтаар сайшаадаг Францын загвар;
- ✚ Зохион байгуулах хурлаар боловсруулж, эцэслэн сайшаадаг Итали, Энэтхэгийн загвар;
- ✚ Парламентаар боловсруулж, бүх нийтийн санал хураалт явуулах замаар шийдвэрлэдэг Грек, Испанийн загвар;
- ✚ Үндсэн хуулийг батлах бүхий л гүйцэтгэх засаглалын байгууллага болох Эзэн хаан буюу Ерөнхийлөгчийн дангаар гаргах шийдвэрээр хэрэгжүүлдэг Англи, Япон, Африкийн орнуудын загвар зэрэг юм.

Харин манай орны хувьд нийгмийн олон эрх ашгийг төлөөлсөн төр, иргэний нийгэм, намууд оролцсон өргөн төлөөлөл бүхий зохион байгуулах их хурал эсвэл Үндсэн хуулийн хороогоор төслийг хамтран боловсруулаад түүнийгээ бүх ард түмнээр өргөн хэлэлцүүлж, нягтласаны дараа бүх нийтийн санал хураалтаар өөрчлөлтийг *дэмжинэ, дэмжихгүй* гэсэн хоёрхон томъёололоор санал хураалгаж түүний үр дүнг УИХ баталгаажуулах үндсэн дээр Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн асуудлыг шийдвэрлэж болохоор байдаг. Гэвч сүүлийн үед манайд хэрэгжиж буй практикаас үзэхэд нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлаар судалгааны байгууллага, эрдэмтэн судлаачид болон бусад байгууллага, хүмүүсийн саналыг ямар нэг байдлаар авч, дараа нь парламент дахь олонхийн давуу оролцоотойгоор Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн ерөнхий томъёололыг боловсруулж, түүнийгээ ард нийтийн дунд сонголтоор явуулах “*зөвлөлдөх санал асуулга*”-д оруулантэндээс Үндсэн хуулинд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн ерөнхий чиг баримжааг гаргасаны дараа тусгай комиссоор нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн эцсийн найруулгыг томъёолон бэлтгэж, ард нийтийн санал асуулгаар

\*Манайд 1999 оны 12.23-ны өдөр УИХ-ын нэр бүхий гишүүд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг өргөн барьж, маргааш өдөр нь УИХ-аар баглуулж байсан түүх байдаг. Уг өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны 3.15-нд 03 тоот дүгнэлт, 11. 29-ны өдрийн 2 тоот тогтоолоор хүчингүй болгож байсан авч, 2000-оны 12.14-ны өдөр дахин уг нэмэлт өөрчлөлтийн хуулийг оруулж батлуулж байжээ.

шийдвэрлүүлэх хувилбарыг сонгон хэрэгжүүлэхийг зорьж буй нь харагдаж байна. Гэтэл тусгай хуулийн дагуу хэрэгжиж буй зөвлөлдөх санал асуулга нь хууль зөрчсөн хэмээн манай зарим байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага үзсэн байдаг. Тухайлбал Ардын Их Хурал \ АИХ\ хөдөлгөөнийхөнийтухайн үедүзэж байсанаар зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 6.1.1, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 5.3.2 дахь заалт Үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санааг зөрчсөн гэж үзсэн байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлийн үйл явцаас харж байхад 2017 оны 6-дугаар сарын 26 –нд явагдах Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуультай зэрэгцүүлэн ард нийтийн санал асуулгыг давхар явуулах хувилбар яригдаж байсан ч Үндсэн хуульд чухам ямар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гээд байгааг ард нийтэд хангалттай сайн мэдээлэл өгөх, тэдний дунд өргөн хэлэлцүүлэг явуулах зорилгоор энэхүү санал асуулгыг тодорхой хугацааны туршид хойшлуулж буй бололтой. Ард нийтийн дунд явуулах хэлэлцүүлгийг 2017 оны 6 дугаар сарын 5-наас 8 дугаар сарын 1-ныг хүртэл хугацаанд явуулахаар Их хурал шийдсэн байна. Энэ удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульд зарчмын нилээдгүй нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар яригдаж байгаа юм байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай төсөлд Улсын Их хурал, Засгийн газрын эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангах; Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх үүргийг тодорхой болгох; улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, чадварлаг, нэр хүндтэй, төрийн албыг бэхжүүлэх; Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тогтолцоог төгөлдөржүүлэх; төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлэх; хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах; шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үүрэг бүхий Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх; шүүгч, Ерөнхий шүүгчийг томилох томилгооны зарчмыг тодорхой болгох гэсэн үндсэн хүрээг хамарсан нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахаар бэлтгэж байгаа юм\*.

Үндсэн хуулийг амьдралд бодитой хэрэгжүүлэх нэг үндсэн арга зам нь **Үндсэн хуулийн хяналт** юм. Үндсэн хуулийн хяналт буюу Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай үзэл санааны онолын баримтлалыг Б.Констант хэмээх сэтгэгч анх удаа гаргаж ирсэн гэж Үндсэн хууль судлаачид үздэг. Үндсэн хууль болон бусад дагалдан гардаг хууль тогтоомжуудын хоорондын тохироо, нийцэмжийг зохистой хангах үүднээс Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг нийтлэг жишиг байдаг. Үндсэн хуулийн хяналтын номлолыг анх АНУ-ын Дээд шүүх 1803 онд хэрэглэжээ. Түүнээс хойш Швейцарьт 1848 онд, Аргентинд 1853 онд хэрэглэсэн гэдэг. Ихэнх улс орны жишгээс харвал Үндсэн хуулийн хяналтын институтын үүргийг “*Үндсэн хуулийн шүүх*” хэрэгжүүлдэг. Дэлхийн улс төрийн амьдралын жишгээс үзвэл Үндсэн хуулийн хяналтын институт үндсэн хоёр төрлөөр байгуулагдан хэрэгждэг байна. Энэ нь хууль зүйн бүх ерөнхий шүүхүүд энэ институтын үүрэг гүйцэтгэдэг \АНУ, Аргентин, Мексик, Япон, Энэтхэг, Канад\ эсвэл ерөнхий шүүхийн тогтолцоонд ордоггүй хяналтын тусгай байгууллага уг институтыг хэрэгжүүлдэг \ХБНГУ, Австри, Итали, Франц\ зэрэг байдаг. Харин манайд сүүлийнх нь буюу тусгай үүрэг бүхий байгууллага болох *Үндсэн хуулийн Цэц* энэхүү хяналтын институтын үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гэвч өдгөө манайд Үндсэн хуулийн Цэц шүүхийн ерөнхий тогтолцоонд тусгай үүрэгтэй институтын хувиар орох учиртай гэх юмуу эсвэл Үндсэн хуулийн Цэц шүүх мөн, шүүх биш гэсэн өргөн маргаан манай хуульч, эрдэмтэдийн дунд явагдаж байдаг. Харин энэ бүх маргааныг эцэслэн нэг мөр шийдвэрлэх шаардлагатай бөгөөд ингэх нь Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага болох Үндсэн хуулийн Цэцийн хэтийн үйл ажиллагаанд нэн тустай юм. Өнөө үед Үндсэн хуулийн Цэцийн үйл ажиллагааг цаашид боловсронгуй болгож, түүний эрх зүйн орчинг төгөлдөржүүлэх шаардлага амьдралаас үүдэн гарч ирж байна. Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийх эрх бүхий институтын асуудлыг ч нэг мөр шийдвэрлэх шаардлага бас байгааг цохон тэмдэглэж байна.

\*Үндсэн хуульд оруулах энэ удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тухайд судлаачийн үзэл, байр сууриа жич тусгайлан дараа илэрхийлэх болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийх гол институт нь Үндсэн хуулийн хяналтын үндсэн багууллага болох “Үндсэн хуулийн Цэц” мөн болохыг энэ дашрамд онцлож байна.

## **АНУ-ЫН УЛС ТӨР ДЭХ БОДЛОГЫН СУДАЛГААНЫ ТӨВҮҮДИЙН (THINK TANK) ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ ЯАГААД БОДЛОГЫН СУДАЛГАА ХЭРЭГТЭЙ ВЭ?**

**Д.Бадамдаш**

.....

Тинк танк - Бодлогын судалгаа хийж, тодорхой шийдлийн хувилбарыг боловсруулан, санал болгож, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага гэж товчхон тодорхойлж болно. (Think tank гэсэн нэр томъёог бодлого судалгааны төв, хүрээлэн, бодлогын төв гэх мэтээр орчуулж болох мэт боловч нэр томъёоны зөрүүнээс зайлсхийж энэ хэвээр нь галиглан хэрэглэсэн болно.)

XX зууны эхэн үеэс АНУ-д түгэн дэлгэрсэн нь дараах хүчин зүйлстэй холбоотой гэж үздэг. Үүнд,

- улс төрийн намын болон намын сахилга бат сул хөгжсөн, улс төрийн тогтолцоо,
- филантропи (нийгэмдээ өгөх, туслах, хандив) үзэл санаа түгэн дэлгэрсэн 1870 онд саятан 100 байсан бол 1916 гэхэд 16 000 саятантай болсон. Үүнээс, нийгэмдээ өгөх үзэл санаа дэлгэрч, боловсрол, их сургууль, номын сан, эмнэлэг, музей, сангууд байгуулагдаж эхэлсэн.
- Төрийн үүргийг хязгаарлагдмал түвшинд зөвшөөрөх, засаг захиргааны үйл ажиллагааг байнга шалгаж, нягтлах эрмэлзэл хүчтэй байдаг,
- Улс төрч, албан хаагчдаас хараат бус экспертүүдийн үнэлэлт, саналыг харгалзах сонирхол хүчтэй байдаг зэрэг холбогдоно.

### **Яагаад хэрэгтэй гэж?**

Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын аппарат дахь бодлого боловсруулах чадамж илүү боловсронгуй болсон ч гэсэн тинк танкуудын судалгааг үнэлж үзэх дараах үндэслэл байдаг. Нэгт, засгийн газрын түвшинд тогтсон хандлагыг “эвдсэн” бүтээлч санал бага гардаг байхад, тинк танкууд илүү холыг харсан бодитой судалгаа гаргаж чадна гэж үздэг. Хоёрт, дээрхтэй холбоотойгоор засаг захиргааны түвшинд стандартчилагдсан горимын дагуу “явцуу” хүрээнд шийдэл гаргадаг бол тинк танкууд өөрчлөлтийг зоригтой санал болгож чаддаг аж. Гуравт, тинк танкууд сонирхлын зөрчлөөс ангид шинжээчдийг бүрэн дайчилж, хамтран ажиллах бүтэц бий болгож чаддаг давуу талтай гэж үздэг (McGann, 2005).

### **АНУ-ын улс төрд гүйцэтгэдэг үүрэг**

Дээрхээс үзвэл, тинк танкууд нь бодлогын хэлэлцүүлэг, мэтгэлцээн өрнүүлэх, өмгөөлөл, нөлөөллийн ажиллагаа явуулах үүрэгтэй гэж үзэж болох боловч тинк танкуудтай уулзаж үзэхэд АНУ-ын улс төрд үүнээс илүү өргөн хүрээтэй үүрэг гүйцэтгэдэг гэж ажиглагдав. Үүнд,

- Хүний нөөцийн бэлтгэл, хангалт хийдэг. Шинэ засаг захиргаа гарч ирээд холбооны засгийн бүтцийн удирдлага, бодлого боловсруулагчдыг тинк танкуудын судлаач, экспертүүдийг авч ажиллуулдаг.
- Сөрөг хүчний байр суурь, эсрэг хувилбарыг дэвшүүлэн засгийн газарт үр дүнтэй шүүмжлэл өрнүүлдэг. Тинк танкууд өмнөх засаг захиргаанд ажиллаж байсан