

# **Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/-ийн төслийн гол өөрчлөлт, түүний үндэслэл танилцуулга**

2023.12.12

1. *Үндсэн хуулийн цэц /цаашид “Цэц” гэх/-ийг Үндсэн хуулийн шүүх гэдгийг тодорхойлов.*

Цэц нь иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтээр Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хууль хэрэглэж, заавал биелэгдэх эцсийн шийдвэр гаргадгийн хувьд Үндсэн хуулийн шүүх мөн.<sup>1</sup> Иймд Цэцийг мөн чанар, чиг үүрэгт нь нийцүүлэн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /цаашид “ҮХЦТХ” гэх/-ийн төслийн 3.1-т “Цэц Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах, 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 хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн шүүх мөн” гэж тодорхойлов. Ингэхдээ төсөлд зөвхөн нэр томъёог тодорхойлох төдий бус, Үндсэн хуулийн шүүхийн шаардлагад нийцсэн процессыг тусгав.

2. *Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг тодорхой болгов.*

Цэцийн гишүүнд тавигдах болзол, шаардлагыг хуульд хэт ерөнхий тусгаснаас үүдэлтэйгээр Цэц Үндсэн хуулийн шүүхийн дайны бие даасан, үр нөлөөтэй, мэргэжлийн өндөр түвшинд ажиллахад бэрхшээл үүсгэдэг.<sup>2</sup> Венецийн комиссоос “Үндсэн хуульд байхгүй нэмэлт шаардлага, тэр дундаа нэр дэвшигч нь мэргэжлийн болон ёс суртахууны өндөр шаардлага хангасан байх заалт оруулбал үндэслэлтэй”<sup>3</sup> гэж үзсэн. Үүний дагуу Үндсэн хуулийн 65.2-т заасан болзлоос гадна ҮХЦТХ-ийн төсөлд “эрх зүйч мэргэжилтэй,” “Цэцийн гишүүнээр ажиллах мэдлэг, чадвар ёс зүйтэй зүйтэй байх”, сүүлийн дөрвөн жилийн хугацаанд улс төрийн болон улс төрийн намын удирдах албан тушаал эрхлээгүй байх<sup>4</sup> зэрэг шаардлагыг тусгайлан оруулсан. Түүнчлэн Улсын дээд шүүхээс санал болгож, томилох нэр дэвшигч нь хяналтын шатны шүүхийн шүүгч байхаар тусгасан нь Цэцийн процессыг Үндсэн хуулийн шүүхийн жишгээр хөгжүүлэх, шийдвэрийн чанар, үндэслэлийг сайжруулахад чухал алхам. Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлага, хориглолтыг нарийвчлан заасан нь Үндсэн хуулийн шүүхтэй бусад улсын сайн туршлага, шүүгчийн ёс зүйн стандарт, зарчимд нийцэв.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Ц.Сарантуяа, *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал* (2005), 32-37.

<sup>2</sup> О.Мөнхсайхан, *Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар: үндсэн эрх* (2022), 638.

<sup>3</sup> Венецийн комисс, *Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004* (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 27.

<sup>4</sup> Шүүхийн тухай хууль (2021)-ийн 31.5-т зааснаар “Сүүлийн зургаан жилд улс төрийн болон улс төрийн намын удирдах албан тушаал эрхэлж байсан хүнийг шүүгчээр томилохыг хориглоно.”

<sup>5</sup> НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн асуудал эрхэлсэн алба, *Шүүгчийн ёс зүйн талаарх Бангалорын зарчмууд* (2002).

### *3. Цэцийн гишүүнийг зөвхөн нэг удаа дахин томилж болохоор тусгасан.*

Цэцийн гишүүнээр дахин томилогдох боломж хуулиар олгох нь түүний хараат бус байдалд харшилна<sup>6</sup> гэж үздэг боловч ийнхүү дахин томилохыг бүрэн хязгаарлах нь Цэцийн гишүүний бүрэн эрхий хугацааг зургаан жил байхаар Үндсэн хуульд заасан, хүн ам цөөтэй манай улсад Цэц тогтвортой ажиллах, шийдвэрийн үндэслэгээг сайжруулахад бэрхшээл үүсгэж, өндөр мэргэшилтэй хүнийг тогтвортой ажиллуулах боломжгүй болох эрсдэлтэй. Харин дахин томилгоог огт хязгаарлаагүй тохиолдолд Цэцийн гишүүн дахин нэр дэвших, томилогдохын тулд санал болгох, томилох эрх бүхий этгээдэд таалагдах сэдлээр ажиллах эрсдэлтэй.<sup>7</sup> Энэ нь Цэц Үндсэн хуулийг хэрэглэж, маргаан хянан шийдвэрлэдэг болохынхоо хувьд гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлээс бүрэн хараат бус байх зарчим зөрчигдөх нөхцөлийг бий болгоно. Иймээс, Венецийн комиссын зүгээс Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг нэг удаа урт хугацаагаар томилох эсхүл зөвхөн нэг удаа дахин томилох боломжтой байх ёстой гэж зөвлөдөг.<sup>8</sup> Үүний дагуу Цэцийн гишүүний хараат бус, тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ҮХЦТХ-ийн төслийн 6.1-т "... зургаан жилийн хугацаагаар томилно. Цэцийн гишүүнээр зөвхөн нэг удаа дахин томилж болно" гэж олон улсын сайн туршлагыг тусгав.

### *4. Цэцийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох хугацааг тусгайлан зохицуулав.*

1992 оны ҮХЦТХ-д 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. Шүүхийн тухай хуулийн 25.8.7-т Улсын дээд шүүх "Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, эгүүлэн татах хуульд заасан үндэслэл бий болсноос хойш 30 хоногийн дотор санал гаргах"-аар 2021 онд хуульчилж, хэрэгжиж байна. Гэвч, Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хурал /цаашид "УИХ" гэх/-аас Цэцийн гишүүнд санал болгох хугацаа хуульчлагдаагүй хэвээр байна. Мөн Венецийн комиссоос "нэр дэвшигчдийн жагсаалтыг санал оруулагч нар өөрсдийн цахим хуудсаараа нийтэлж, арав хоногоос доошгүй хугацаанд олон нийтэд нээлттэй байлгах ёстой"<sup>9</sup> гэж зөвлөжээ.

Иймд, ҮХЦТХ-ийн төсөлд Цэцийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох хугацааг нарийвчилж тогтоов. Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусах өдрөөс 45-аас доошгүй хоногийн өмнө, эсхүл гишүүний бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болсон өдрөөс хойш 45-аас доошгүй хоногийн дотор эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь Цэцийн гишүүнд тавих болзол, шаардлагыг хангасан иргэнийг нэр дэвшүүлж, саналаа УИХ-д хүргүүлэхээр заасан. Венецийн комиссоос дээрх зөвлөмжийн дагуу УИХ-д санал болгохоосоо өмнө нэр дэвшигчийн танилцуулгыг ажлын 5-аас доошгүй хоногийн өмнө цахим хуудсандаа байршуулж олон нийтэд мэдэгдэхээр тусгасан. Ийнхүү Цэцийн

<sup>6</sup> Ц.Сарантуяа, *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал* (2005), 74.

<sup>7</sup> О.Мөнхсайхан, *Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар: үндсэн эрх* (2022), 638.

<sup>8</sup> Венецийн комисс, *Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004* (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 46.

<sup>9</sup> Венецийн комисс, *Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004* (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 33-35.

гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох хугацааг ойлгомжтой болгож, зүй бус нөлөөллөөс хамгаалах, олон нийтийн оролцоог хангах зохицуулалтыг ҮХЦТХ-ийн төсөлд тусгасан.

*5. Цэцийн гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, томилох журмыг тодорхой тогтоов.*

Венецийн комиссоос Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн томилгоонд тодорхой шалгуур тавилгүйгээр Ерөнхийлөгч, парламентыг оролцуулах нь тухайн томилгоог улс төржүүлнэ гэж үзжээ.<sup>10</sup> 1992 оны ҮХЦТХ-д Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийг сонгох, томилох процессыг нарийвчлан зохицуулаагүй нь улс төрийн зүй бус нөлөө, дур зоргоор халдах нөхцөлийг бий болгосон сул талтай. Харин 2021 оноос Улсын дээд шүүхээс Цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх асуудлыг ШТХ<sup>11</sup> болон холбогдох журам<sup>12</sup>-аар зохицуулж ирсэн сайн туршлага бий. Тухайлбал, нэр дэвшигчийг хуульд заасан шаардлага хангасан эсэхийг шалгаж, хангасан тохиолдолд нэр дэвшигчийн танилцуулгыг цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтэд мэдээлэх, Улсын дээд шүүхийн нийт гишүүний олонхын саналаар нууц санал хураалтаар сонгох<sup>13</sup> зэргээр олон нийтийн оролцоо, ил тод байдлыг хангадаг.

Иймд ҮХЦТХ-ийн төсөлд Улсын дээд шүүх болон Ерөнхийлөгч Цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх процессыг өөрсдөө журмаар нарийвчлан зохицуулахаар тусгаж, УИХ-ын хувьд зөвхөн олонх шийдэж байсныг олонх, цөөнхийн оролцоог хангасан хэлбэрээр тусгайлан хуульчилсан. Учир нь “Үндсэн хуулийн шүүх нэг байгууллага эсхүл фракцын ноёрхлоос ангид байх хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг парламентаас сонгож байгаа тохиолдолд нэг талын сонголт биш, улс төрийн үзэл бодлын өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байх баталгааг хангах ёстой”.<sup>14</sup> Ингэхдээ УИХ дахь олонх, цөөнхийг тэнцвэртэйгээр, хэрэв аль ч нам, эвсэл олонх болоогүй бол УИХ-д суудал авсан нам, эвслийг авсан суудлын тоогоор нь хувь тэнцүүлж бүрдүүлсэн 9 гишүүн бүхий ажлын хэсэг байгуулж, ажлын хэсэг нэр дэвшигчийг нийт гишүүнийхээ гуравны хоёрын саналаар сонгохоор тусгасан нь УИХ-н гишүүдийн олонх, цөөнхийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр дэвшигчийг сонгох бусад улсын сайн туршлагад нийцсэн зохицуулалт юм.

*6. Нийт гишүүнээс бүрдсэн Цэцийн зөвлөгөөнийг байгуулж, холбогдох бүрэн эрхийг олгов.*

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ҮХЦТХ-д маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг Цэц хэрхэн шийдвэрлэх талаар зохицуулалт бараг байхгүйгээс заримдаа тодорхойгүй байдал үүсгэдэг. Түүнчлэн Цэцийн даргад хэт олон асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг төвлөрүүлж, тогтоол, тушаал гаргах заалт одоо үйлчилж байна. Венецийн комисс “Үндсэн хуулийн шүүхийн даргад хэт их эрх мэдлийг өгөх нь зохимжгүй. Үүний нэг тод жишээ бол маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны дэг зэрэг норматив актыг гаргах эрх мэдлийг Үндсэн

<sup>10</sup> Мөн тэнд, 46.

<sup>11</sup> Шүүхийн тухай хууль (2021)-ийн 25 дугаар зүйлийн 25.8.7 дахь заалт.

<sup>12</sup> Улсын дээд шүүх, *Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэх зарим асуудлын бэлтгэл хангах журам*, Тамгын газрын даргын 2021 оны А/01 дугаар тушаалын хавсралт (2021)

<sup>13</sup> Мөн тэнд.

<sup>14</sup> P.N.Bhagwati and Reed Brody, *Assistance to the Government of Mongolia relating to the draft Constitution*, (1991) 41, CD-ROM 1.0 дотор.

хуулийн шүүхийн даргад өгсөн бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн шүүхийн зөвлөгөөнд үлдээх хэрэгтэй”<sup>15</sup> гэж зөвлөдөг. Энэ мэт олон улсын туршлагад нийцүүлж ҮХЦТХ-ийн төсөлд нийт гишүүнээс бүрдсэн Цэцийн зөвлөгөөнийг ажиллуулах, энэ бүтэц нь Үндсэн хуулийн цэцийн дэгийг батлах зэрэг, маргаан хянан шийдвэрлэхээс бусад асуудлыг шийдвэрлэхээр анх удаа хуульчилна.

**7. Цэцийн гишүүний хариуцлагыг дээшлүүлж, хяналтыг тодорхой болгосон.**

1992 оны ҮХЦТХ-д Цэцийн гишүүний хориглох зүйл, хариуцлагыг зохицуулаагүй байснаас хараат бус байх, тал үл харах зарчим практикт зөрчигдөх тохиолдол гардаг ажээ.<sup>16</sup> Венецийн комисс “Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдэд ихэвчлэн өөр ажил, албан тушаал хавсарч хийхийг зөвшөөрдөггүй. Энэ нь шүүгчийг нөлөөллөөс хамгаалах зорилготой”<sup>17</sup> гэж тайлбарладаг. Үүний дагуу хуулийн төслөөр багшлах болон судалгааны ажил гүйцэтгэхээс бусад албан үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсрах зэргийг хориглох, мөн бусад хязгаарлах зүйл, баримтлах зарчим, хүлээх үүргийг тодорхой тусгаж, Цэцийн гишүүний хариуцлагыг тусгайлан бүлэг болгон зохицуулав.

Мөн, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх болон түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл, журмыг нарийвчлан тусгалаа. Үндсэн хуулийн шүүгчид эрүүгийн хэрэг үүсгэж албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх бол тухайн шүүгчийн оролцоогүйгээр нийт шүүгчдийн олонхын саналаар шийдвэрлэх ёстой<sup>18</sup> гэж зөвлөсний дагуу Цэцийн гишүүнийг түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг Цэцийн зөвлөгөөнөөр нийт гишүүний 2/3-ийн саналаар шийдвэрлэх зэргээр бусад улсын сайн туршлагатай уялдуулан боловсруулав.

**8. Цэцийн гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хараат бус, эрх тэгш байх баталгааг бүрдүүллээ.**

Хараат бус байх гэдэг нь төрийн болон бусад аливаа байгууллага, албан тушаалтан, маргааны талуудаас хараат бус байхыг ойлгоно<sup>19</sup> гэж, НҮБ-ын 1985 оны Шүүхийн бие даасан байдлын суурь зарчмуудад Шүүгчийн хараат бус байдлыг Үндсэн хууль болон бусад хуульд тусгаж баталгаажуулах хэрэгтэй гэж заасан.<sup>20</sup> Энэ хүрээнд 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 зохицуулав. Нөлөөллийн мэдүүлэг нь Шүүхийн тухай хуульд орж сүүлийн 10 гаран жил хэрэгжсэн шилдэг туршлага юм.<sup>21</sup>

**9. Цэцийн чадавхыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн бүтэц, хүний нөөцийг бүрдүүлэхийг зорив.**

<sup>15</sup> Венецийн комисс, Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 64.

<sup>16</sup> Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал (2005), 75.

<sup>17</sup> Венецийн комисс, Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 29.

<sup>18</sup> Мөн тэнд, 54.

<sup>19</sup> Венецийн комисс, Хувь хүний үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх Шинэчилсэн тайлан, CDL-AD(2021) 001 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 76.

<sup>20</sup> Венецийн комисс, Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 67.

<sup>21</sup> Шүүхийн тухай хууль (2021)-ийн 89.2.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд Цэцийн гишүүний туслах, судлаач, дэмжих чиг үүрэг бүхий бусад этгээдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлоогүй байдаг. Гэтэл Цэц үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх болж, Цэцэд хандах хүрээ нэмэгдэхтэй уялдуулан Цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх бүтэц, хүний нөөцийг бэхжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага үүсэх юм. Энэ тухай Венецийн комисс “Үндсэн хуулийн иж бүрэн гомдлын хувьд ачаалал нэмэгдэх магадлалтай, Үндсэн хуулийн шүүхийн маргааны ихэнх хэсгийг буюу зарим тохиолдолд ачааллын 90 гаруй хувийг эзэлдэг. Иймд Үндсэн хуулийн шүүхийн зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, шүүгчид хангалттай тооны хууль зүйн туслахуудтай байх шаардлагатай”<sup>22</sup> гэж тайлбарласан. Иймээс, Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн<sup>23</sup> нэгэн адил Цэцийн гишүүн нэг туслах, гурав хүртэл судлаачтай байх, чиг үүргийг нь Шүүхийн тухай хуультай уялдуулан тусгайлан зохицуулав. Мөн, Цэц судалгааны төв, номын сантай байхаар заасан нь Цэцийн шийдвэрийн чанар, үндэслэл, судалгааг сайжруулахад чиглэсэн чухал шинэчлэл юм.

*10. Цэц аливаа байгууллага, албан тушаалтнаас бие даасан, хараат бус байж, үйл ажиллагаагаа тасралтгүй хэвийн явуулах нөхцөлөөр хангах талаар нарийвчлан зохицууллаа.*

Үндсэн хуулийн шүүх чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд халдашгүй байдлаар хангагдвал зохино. Мөн Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийн байгууллага болохын хувьд Засгийн газрын хөндлөнгийн оролцоогүйгээр төсвөө парламентад шууд танилцуулах бүрэн эрхтэй байх хэрэгтэй гэж үздэг.<sup>24</sup> Үүний дагуу Цэцийн үйл ажиллагааны эдийн засаг, нийгмийн баталгааг Шүүхийн тухай хуульд аль хэдийн туссан дэвшилтэт зохицуулалтад<sup>25</sup> дүйцүүлэн шинэчилж, Цэцийн төсвийг батлахдаа Цэцийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахгүй байх, төсвийг Цэцийн санал болгосноор УИХ батлах зэрэг зарчмыг тусгаснаар санхүүгийн хувьд төрийн бусад байгууллагаас бие даасан байх үндсийг бүрдүүлсэн.

---

<sup>22</sup> Венецийн комисс, Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 88.

<sup>23</sup> Шүүхийн тухай хууль (2021)-ийн 45 дугаар зүйл.

<sup>24</sup> Венецийн комисс, Үндсэн хуулийн шүүхийн талаарх Венецийн комиссын санал, тайлан, судалгааны эмхэтгэл, 2022CDL-PI(2020) 004 (МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, 2023), 59.

<sup>25</sup> Шүүхийн тухай хууль (2021)-ийн 46 дугаар зүйлийн 46.8.