



Ж.УУГАНЧИМЭГ
ХСИС-ийн Эрх зүй,
нийгмийн ухааны
сургуулийн Эрх зүйн
онолын тэнхимийн
дэд профессор,
дэслэгч

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ БА УЛС ТӨРЖИЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийг тойрсон улстөрийн маргаан эцэстээ Үндсэн хуулийн зохицуулалт, Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоог үгүйсгэсэн ноцтой үр дагаврыг бий болгож байна.

Төрийн эрх мэдлийн төлөөх улс төрийн намуудын шударга бус өрсөлдөөн нь Үндсэн хуульт төрийн чухал институт болох Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүдийг үгүйсгэхэд хүргэж, эцэстээ төрд итгэх олон түмний итгэлийг хөсөрдүүлж байгаад жирийн иргэний хувьд гүнээ харамсаж байгаагаа нуух юун.

Зарим нам, улстөрчид Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг улс төрийн ашиг сонирхлоор эгүүлэн татаж, энэ үйл ажиллагаандаа жирийн иргэдийг өдөөн турхирч, цаашлаад хууль дээдлэх ёсыг үнэгүйдүүлэн эрх зүйн зохицуулалтыг дур зоргоороо тайлбарлаж байгаа учир эрх зүйч, судлаач хүний хувьд зарим тайлбар хийх нь зөв болов уу гэж бодлоо.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг хэрхэн, ямар журмаар эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т “Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно” хэмээн зохицуулсан.

Хуулийн дээрх зохицуулалтын дагуу Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татахын тулд **Нэгдүгээрт**, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон байх, **Хоёрдугаарт**, Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр гарсан байх, **Гуравдугаарт**, анх илгээсэн байгууллагын саналд үндэслэсэн байх шаардлагатай. Дээрх нөхцөлүүд бүрэн хангагдсан тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, хараат бус байдлыг ханган баталгаажуулах эрх зүйн чухал баталгааны нэг юм.

Улсын Их Хуралд хамгийн олон суудал авсан ардчилсан нам болон тус намаас сонгогдсон зарим Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хуулийн цэцийн дарга Ж.Амарсанааг дээрх хуулийн заалтын дагуу эгүүлэн

татах нөхцөл бүрэн бүрдсэн хэмээн тайлбарлаж байгаатай санал нийлэхгүй байгаа тул хууль зүйн үндэслэлийг дараах байдлаар тайлбарлаж байна.

Нэг. Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг цэцийн гишүүнийх нь хувьд эгүүлэн татахын тулд гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл тэрээр хууль зөрчсөн болохыг шүүхээр тогтоосон байх шаардлагатай. Одоогийн байдлаар Үндсэн хуулийн цэцийн дарга гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл хууль зөрчсөн эсэх талаар хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр байхгүй байна. Харин УИХ-аас Цэцийн дарга, гишүүдийн бүрэн эрхийг улс төрийн зорилгоор дуусгавар болгон тэдгээрийн эрх мэдэлд эзэн суух зорилгоор Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд “Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн нь эрх бүхий байгууллагаас тогтоогдсон бол түүнийг Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно” гэсэн заалтыг нэмэлтээр оруулсан билээ. Харин 2016 оны 02 дугаар сарын 18-ний өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдааны шийдвэрээр Цэцийн тухай хуульд оруулсан дээрх өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнээд түдгэлзүүлсэн хэдий ч Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр түдгэлзсэн хуулийг хэрэглэж Цэцийн даргыг эгүүлэн татаж байгаа нь Үндсэн хуулийг дахин зөрчиж байгаа хэрэг юм.

Улсын Их Хурлаас Цэцийн тухай хуульд “Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн нь эрх бүхий байгууллагаас тогтоогдсон бол түүнийг Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно” гэсэн өөрчлөлт оруулсны цаад улс төрийн сонирхол нь Цэцийн гишүүнийг хууль зөрчсөн эсэхийг шалган тогтоох бүрэн эрхийг Улсын Их Хурал өөртөө олгож, цэцийн гишүүдийг дур зоргоороо огцруулах боломж нөхцөлийг бүрдүүлэх сонирхолтой байсан нь хэн болгонд тодорхой байна.

Ардчилсан, эрх зүйт төр улсад аливаа этгээдийн гэм буруутай эсэхийг шалган тогтоох эрхийг гагцхүү шүүхийн байгууллага хэрэгжүүлдэг нь энгийн иргэд ч сайтар мэддэг эрх зүйн зарчим юм. Иймээс Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг хууль зөрчсөн эсэхийг Улсын Их Хурал шалган тогтоосон мэтээр тайлбарлан түүнийг огцруулж байгаа нь хууль бус үйлдэл хэмээн үзнэ.

Хоёр. Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүдийг хууль зөрчсөн эсэхийг шалган тогтоох бүрэн эрх Улсын Их Хуралд хуулиар олгогдоогүйн зэрэгцээ Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг хууль зөрчсөн хэмээн тайлбарлаж буй үндэслэл нь бас л өрөөсгөл юм. Улсын Их Хурал дахь ардчилсан намын гишүүдээс Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг хууль зөрчсөн эсэхийг тайлбарлахдаа Үндсэн хуулийн цэцийн дарга 2016 оны 01

дүгээр сарын 20-ний өдөр Улсын Их Хурлын дарга З.Энхболдод хүргүүлсэн албан бичигтээ “... нэгэнт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргаан үүсгэн шалгаж байгаа хуулийг хэрэглэж ямар нэгэн шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахгүй байхыг танд үүгээр мэдэгдэж байна” хэмээн бичсэнээрээ тэрээр Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн “Цэцийн гишүүн хянан шалгаж байгаа маргааны талаарх саналаа урьдчилан хэлэх, энэ талаар зөвлөгөө өгөх эрхгүй”, мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн “Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гарснаар тухайн хуульд, зарлиг, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр, Засгийн газрын шийдвэр, Монгол улсын олон улсын гэрээ болон тэдгээрийн холбогдох зүйл, заалтын үйлчилгээ нь Цэцийн эцсийн шийдвэр гарах хүртэл түдгэлзэнэ. Түдгэлзүүлж эхлэх хугацааг Цэц дүгнэлтдээ тусгайлан заана” гэсэн заалтыг зөрчсөн хэмээн үзжээ.

Тэгвэл Үндсэн хуулийн цэцийн даргын гарын үсэг бүхий дээрх албан бичгийг цэцийн гишүүн хянан шалгаж байгаа маргааны талаарх саналаа урьдчилан илэрхийлсэн хэмээн үзэж болох уу? Хариулт маш энгийн бөгөөд ойлгомжтой. Албан бичигт Үндсэн хуулийн цэц маргааныг хэрхэн шийдвэрлэх гэж байгаа талаарх

урьдчилсан санал, дүгнэлт огт тусгагдаагүй маргаан бүхий хуулиудыг түдгэлзүүлсүгэй гэсэн шийдвэр гаргаагүй. Харин Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг магадлан шалгаж байгаа хуулийг хэрэглэн үр дагавар үүсгэхгүй байхыгзүй ёсны үүднээс хүссэн байна. Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулснаас хойш 20 гаруй жилийн хугацаанд Улсын Их Хурлын зүгээс Цэцээс маргаан үүсгэн шалгаж байгаа хуулийг ийнхүү улайран хэрэгжүүлэх гэж зүй бус үйлдэл хийж байгаагүй учир Үндсэн хуулийн хяналтын механизмыг хүндэтгэн үйл ажиллагаа явуулахыг хүссэн Үндсэн хуулийн цэцийн даргын үйлдлийг буруутгах аргагүй. Зүйрлэн хэлэхэд иргэн А, Б нарын хэн нь газар өмчлөх эрхтэй эсэхийг шүүхээр хэлэлцэж байх үед хэн нэг нь маргаантай байгаа газар дээр барилга барьж, барилга барьсан үйлдлээ өмчлөх эрхийг тэргүүн ээлжинд олж авах үндэслэл хэмээн тайлбарлавал энэ нь шударга ёсонд нийцэх үү?

Нэр бүхий иргэдийн мэдээллээр маргаан үүсгэн шалгаж байсан хуулиудыг батлагдсан өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөд Улсын Их Хурлаас тогтоосон учир давхар давхар сөрөг үр дагавар гаргуулахгүйн тулд Цэцийн дарга ийнхүү албан бичиг илгээсэн гэдэг нь хэн бүхэнд ойлгомжтой бөгөөд энэ нь төрийн институц хоорондын

албан харилцаанд байх ёстой ердийн үйлдэл юм.

Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаас Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн дүгнэлт гарснаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн үйлчлэл түдгэлзэж, харин цэцийн шийдвэр гарах хүртэлх хугацаанд Үндсэн хууль зөрчсөн байж болзошгүй хуулийг Улсын Их Хуралбодитоор дагаж мөрдөн хэрэгжүүлэх нь хууль дээдлэх ёсонд нийцэх мэтээр муйхарлан тайлбарлах улс төрчид цөөнгүй байна. Хуульд энэ талаарх харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй тул улс төрчид өөрт ашигтайгаар тайлбарлаж байгаа биз ээ. Үндсэн хуулийн цэцээс маргаан үүсгэж шалгаж байгаа хуулийг Улсын Их Хурлаас бодитоор хэрэгжүүлэх, хэрэглэх нь зүй ёсонд нийцэх үү? Судлаачийн хувьд дээрх үйлдлийг зүй ёсонд нийцэхгүй шударга бус үйлдэл хэмээн дүгнэж байна. Хуулийн маш тодорхой нэгэн заалтыг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй: Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-т “Шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан албан ёсоор нийтлэгдсэн хүчин төгөлдөр хуулийг хэрэглэнэ”, 10.2-т “Хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх хууль Үндсэн хуульд нийцэхгүй байна гэж шүүх үзвэл тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж Улсын дээд шүүхэд энэ талаар

саналаа гаргана” хэмээн хуульчилжээ. Хэрэв ердийн шүүхээс хэрэглэх хууль Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзвэл шүүгч Үндсэн хууль зөрчсөн байж болзошгүй хуулийг хэрэглэн маргааныг шийдвэрлэх эрхгүй бөгөөд Улсын Дээд Шүүх цэцэд хандан хүсэлт гаргах эсэх, хэрэв цэцэд хүсэлт гаргасан бол цэцээс тухайн хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хэрхэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд шүүх маргаантай байгаа хуулийг хэрэглэх боломжгүй болохыг дээрх хуульд туйлын тодорхой заажээ. Тэгвэл Үндсэн хуулийн цэц маргаан үүсгэн шалгаж байгаа хуулийг шүүхийн байгууллага хэрэглэх боломжгүй атал хуульд нарийвчлан заагаагүй гэсэн ганцхан үндэслэлээр Улсын Их Хурал хэрэглэх нь зөв үү...

Гурав. Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүнийг эгүүлэн татах журмын асуудал томоохон маргааныг бий болгож байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жаран тавдугаар зүйлийн 4-т “Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно” хэмээн хуульчилсан. Дээрх агуулга бүхий заалт Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд мөн бэхжигдсэн. Зарим улс төрчид цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татахдаа Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг

авах шаардлагагүй, харин цэцийн гишүүнийг томилуулахаар анх илгээсэн байгууллагын санал байхад хангалттай мэтээр тайлбарлаж байна. “Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын санал” гэсэн утгууд нь “эсхүл” гэсэн холбоосоор холбогдоогүй байгааг хууль хэрэглэх явцдаа анхаарах шаардлагатай.

Монгол улсын гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Үндсэн хуулийн цэцийн анхны дарга Г.Совд 1999 онд туурвисан Монгол улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудын тайлбар хэмээх бүтээлдээ : “Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэхдээ уг гишүүнийг анх дэвшүүлж томилуулсан байгууллагын санал, Цэцийн шийдвэрийг үндэслэх учиртай” хэмээн бичсэн байна. Иймээс цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг шийвэрлэхэд уг асуудлаар гаргасан цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын санал аль аль нь байх шаардлагатай болох нь тун ойлгомжтой байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1-д “Цэцийн гишүүнийг цэцийн зөвшөөрөлгүйгээр ... баривчлах, албадан саатуулах буюу цагдан хорих, эрүүгийн хариуцлагад татах, эсхүл шүүхийн журмаар түүнд захиргааны шийтгэл оногдуулах, орон байр, албан тасалгаа, биед нь

үзлэг, нэгжлэг хийх, бичиг баримт, эд зүйлийг хураан авахыг хориглоно.”, мөн зүйлийн 2-т “Цэцийн гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон бол түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг энэ тухай эрх бүхий байгууллагыг санал, шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор Цэц хэлэлцэж шийдвэрлэнэ.” Мөн зүйлийн 3-т “Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг Цэцийн гишүүнээс эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно.” хэмээн тус тус заасан нь Цэцийн гишүүний хараат бус байдлын хууль зүйн баталгааг бэхжүүлсэн болох нь харагдана.

Сүүлийн жилүүдэд маш тодорхой байгаа хуулийн заалтыг хүртэл улс төрийн зорилгоор ойлгомжгүй, тодорхойгүй болгодог хандлага олноор гарах болсон нь мэргэжлийн хуульч нарт төдийгүй жирийн иргэдэд илэрхий харагдаж байна.

Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Зоригийн Улсын Их Хуралд хүргүүлсэн 2016.01.26-ний өдрийн албан бичгийг Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэж үзэх асуудал улс төрийн тогоонд бас л маргаантай байна. Улс төрийн тогоо гэхийн учир нь Улсын дээд шүүх

болон Улсын Дээд шүүхийн шийдвэр гэх ойлголт нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд ямар ч маргаангүй, туйлын тодорхой зохицуулалттай. Үндсэн хуулийн тавин нэгдүгээр зүйлийн 1-д "Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ", Монгол улсын шүүхийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1-д "Бүх шатны шүүх нь Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ", 16 дугаар зүйлийн 1-д "Улсын Дээд Шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөөс доошгүй шүүгчээс бүрдэнэ" хэмээн зааснаас үзэхэд Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч бол Улсын Дээд шүүх биш болох тодорхой байна. Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэдэг Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн дангаар гаргасан аливаа шийдвэр, албан бичиг хамаарахгүй. Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа 2005 онд туурвисан Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: Суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал хэмээх бүтээлийн 84 дэх нүүрэнд Улсын дээд шүүхийн шийдвэр гэдэгт Улсын Дээд Шүүх нийт шүүгчдийнхээ хурлаар хэлэлцэж гаргасан тогтоолыг ойлгоно хэмээн бичсэн байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 05 дугаар сарын 13-ний өдрийн тогтоолоор Улсын Дээд Шүүх, Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэх ойлголтууд нэг мөр шийдвэрлэгдсэн болохыг онцлон тэмдэглэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2-т "Цэцийн гишүүнээр томилох хүний тухай Улсын Их Хуралд санал болгохдоо ... Улсын дээд шүүх гишүүдийнхээ олонхийн саналыг үндэслэн зохих шийдвэр гаргана." гэж заасан.

Хэдийгээр эгүүлэн татах талаар хуулиар зохицуулаагүй ч гэсэн хууль зүйн үүднээс тайлбарлавал томилох, эгүүлэн татах асуудал яг ижил процедураар явагдана гэдгийг эрх зүйч мэргэжлээр суралцаж буй 1 дүгээр дамжааны оюутан ч хариулах байхаа. Тэмүүжин гишүүний тайлбараар бол Цэцийн гишүүнийг томилохдоо Улсын дээд шүүх гишүүдийнхээ олонхийн саналыг үндэслэн (өөрөөр хэлбэл Улсын дээд шүүхийн бүх шүүгчид хуралдаж) зохих шийдвэр гаргана. Харин эгүүлэн татах бол Ерөнхий шүүгч дангаараа санал өгнө гэсэн ойлголт бий болж байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний бүрэн эрх, түүний хараат бус байдлыг хангах баталгаа талаас нь авч үзвэл аль нь илүү сөрөг үр дагавар бий болгохыг тунгаан бодвол та бүхэн надтай санал нэгдэх буй заа.

Дүгнэн үзвэл Улсын Их Хурлаас гаргасан Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татсан шийдвэр нь өөрөө Үндсэн хууль болон хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг бүдүүлгээр зөрчсөн Үндсэн хуулийн зөрчил бөгөөд уг

асуудлыг хуулийн хүрээнд, шударгаар шийдвэрлүүлэхийн тулд мэргэжлийн хуульч хийгээд эрдэмтэн судлаачид өөр өөрийн дуу хоолойг үндэслэл бүхий байдлаар илэрхийлэх нь зүйтэй хэмээн үзэж энэхүү нийтлэлийг бичлээ.

Өнөөдрийн хууль зөрчсөн үйлдлийг нэн даруй таслан зогсоохгүй бол уг үйлдэл хожмын нэгэн цагт хууль ёсны мэтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж, хууль ёс, шударга ёсны төлөө ярихад нэгэнт оройтох биз ээ