

**МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХОРЬДУГААР ЗҮЙЛ, ЯПОН УЛСЫН ҮНДСЭН
ХУУЛИЙН ДӨЧИН НЭГДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН
ЭРХ ЗҮЙН ҮҮДНЭЭС ХАРЬЦУУЛАХ НЬ**

П. Амаржаргал (LL.M)

Энэ жил Монгол Улсад Ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсаны 20 жилийн ой тохиож байгаа билээ. 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хууль нь манай улсын хувьд улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын хүрээний шилжилтийн эрх зүйн үндсийг тавьж, шинэ үеийн эхлэлийн суурь болсон гэдгийг хэн бүхэн мэдэх билээ. Харин Үндсэн хуулийн заалтуудыг ягштал мөрдөн биелүүлэхийн тулд түүний заалт бүрийн цаана байх үзэл баримтлал, түүхэн нөхцөл байдлыг ухаж ойлгох нь Үндсэн хуулиа нэг мөр зөв хэрэглэх, эрх зүйн тогтвортой байдалд чухал үүрэгтэй юм.

Иймд миний бие Үндсэн хуулийн гол үзэл баримтлалын нэг болсон эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу хууль тогтоох эрх мэдлийн үндэс болох Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийг Япон Улсын ижил төстэй заалттай харьцуулан авч үзэж, Монголын болон гадны эрдэмтдийн санаа бодол, судалгааны гаргалгааг харьцуулан тусгаж, өөрийн дүгнэлтийг хийхийг зорьсон болно.

Хууль тогтоох байгууллагын статус, бүрэн эрхийг улс төр, философи зэрэг нийгмийн шинжлэх ухааны олон салбарын хүрээнд судлан, шинжилдэг боловч миний энэхүү илтгэлд уг асуудлыг зөвхөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн¹⁹ үүднээс авч үзсэн юм. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлах зүйлийн хүрээнд парламент, түүний бүрэн эрхийн асуудал голлох байр суурьтай байна.

Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд “Улсын Их Хурал нь төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн...” гэж заасан нь цаанаа ямар утга агуулга илэрхийлж байгаа, энэ нь эрх мэдэл хуваарилах зарчимд нийцэж байгаа эсэх асуудлаар эрдэмтэн, судлаачдын дунд маргаан дагуулсаар байна. Манай улсын хувьд Үндсэн хуулиа боловсруулахдаа гадаад улсуудын дэвшилтэт Үндсэн хуулиудыг өргөнөөр харьцуулан, хэрэглэх уламжлалтай билээ. Тухайлбал, 1924 оны анхны Үндсэн хуулийг боловсруулахад Япон Улсын 1884

¹⁹ Б. Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс 2006. 11 хуудас. Доктор, профессор Б.Чимид Үндсэн хуулийн эрх зүйг “1992 оноос хойш манай оронд Төрийн буюу Үндсэн хуулийн эрх зүйн ном зохиол элбэгшсэн нь талархан дэмжүүштэй үйлс мөн. Энэ хоёр ялгаатай ойлголт ч судлах зүйлийн хувьд нэлээд хэмжээгээр давхцдаг тул адилсах талаас нь авч үзэв” гэж тайлбарласан байна. Д.Солонго Төрийн эрх зүйн тайлбар толь, 2003, 133-134 хуудас, Доктор, профессор Д.Солонго уг ойлголтыг “Төрийн /Үндсэн хуулийн/ эрх зүйгээр нийгмийн суурь харилцааг зохицуулна. Төрийн /Үндсэн хуулийн/ эрх зүй нь гол эх сурвалж нь Үндсэн хууль бусад хуулиуд, Ерөнхийлөгчийн шийдвэр, Засгийн газрын акт, Үндсэн хуулийн шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болоод нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын зарим эрх актууд мөн хамаарна” гэж тайлбарласан байна. Ардчилсан засаглал, нээлттэй нийгмийн нэр томьёоны тайлбар толь. Улаанбаатар 2006, Нээлттэй нийгэм форум, НҮБХХ 130 хуудас,

Дараагийн нэг өөр хувилбар бол Үндсэн хуулийн эрх зүй гэж эрх зүйн салбарын тогтолцоонд гол байр эзэлдэг түүний нэг салбар шинжлэх ухаан юм. Үндсэн хуулийн эрх зүй нь тухайн иргэний эрх, эрх чөлөөг ханган баталгаажуулах тогтолцоо, улс орны нийгэм эдийн засаг, улс төрийн байгуулал болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламж, төр иргэний нийгэм хоёрын харилцаа, түншлэл зэрэг асуудлын үндсэн зарчмыг тодорхойлж байдаг. Мөн эрх зүйн тогтолцооноос хамаарч өөр өөрөөр хэрэглэгдэж байхыг үгүйсгэхгүй юм. Тухайлбал Англи-Саксоны эрх зүйн тогтолцоонд “Constitutional Law” буюу “Үндсэн хуулийн эрх зүй”, Ром-Германы эрх зүйн тогтолцоонд “State Law” буюу “Төрийн эрх зүй” гэж нэрлэжээ. Энэ удаад би бээр Үндсэн хуулийн эрх зүйн нэр томьёогоор авч үзлээ. П.А.

оны Үндсэн хуулийн судалж байсныг судлаачид нотолсон байдаг²⁰. 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлтэй төсөөтэй заалт Япон Улсын 1946 оны Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд байдаг гэдгийг манай нэрт эрдэмтэд ч тэмдэглэж байгаа²¹. Иймд энэхүү хоёр заалтыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаачид хэрхэн ойлгон тайлбарлаж ирснийг дараахь байдлаар судалсан болно.

Юуны өмнө Парламентын талаар Үндсэн хуулийн эрх зүйн монгол эрдэмтэд хэрхэн тодорхойлсныг авч үзвэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар²² -д Улсын Их Хурлын Тамгын газрын эрх зүй, хууль тогтоомжийн хэлтсийн зөвлөх Н.Тунгалаг нь хуулиар ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлж байгаа учраас төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэж тодорхойлсон байна. Хууль зүйн ухааны доктор, профессор Д.Солонгын Төрийн эрх зүйн тайлбар толь²³ Улсын Их Хурлын хууль тогтоох эрх мэдэл, төрийн эрх барих дээд байгууллагыг ард түмнээс сонгогдсон төлөөллийн ардчилалтай холбон тодорхойлсон байна.

Энэхүү тайлбарууд 2003, 2009 онуудад хэвлэгдсэн бөгөөд одоог хүртэл ач холбогдлоо алдаагүй байна. Харин хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Н.Лүндэндорж²⁴ нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилах онолын харилцан тэнцвэртэй, хяналт бүхий (checks and balances) зарчим нь зөрчилдөж байгааг одоогийн бодит байдлаар тодорхойлсон билээ. Ийнхүү уг асуудлыг эрдэмтэн, судлаачид өөр өөр өнцгөөс, олон талаас нь судлан дүгнэлт хийж буй нь харагдаж байна.

Япон Улсын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлээр тогтоосон парламентын асуудлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн профессор Хироюүки Хата, Го Накагава, Япон Улсын Парламентын

²⁰ Японы Нагояагийн Их сургуулийн Олон улсын хөгжлийн сургуулийн докторант, Накамура Масаки. “Гадаад улсуудын Үндсэн хуулийн орчууллага ба Монгол Улсын анхны Үндсэн хуультай холбогдох баримт бичиг. Монгол Улс дахь эрх зүйн шинэтгэл ба харьцуулсан эрх зүй судлалын хөгжил” Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2004. 71-74 хуудас

²¹ Б. Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, 2006. 48 хуудас “Маргаад байдаг нэг заалт болох “УИХ нь төрийн эрх барих дээд байгууллага ... ” гэсэн томъёололыг бичихдээ бид өөрийн уламжлалыг шууд тусгахын хамт Японы 1946 оны Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд ийм заалт байдаг юм шүү гэдгийг ч хань татаж бодолцсон билээ. Ийм хандлага баримтласан нь засгийн нэгдмэл байдал (улс нэг засагтай байх)-ыг хангах, хүний эрхийг хангах үүднээс уг эрх мэдлийг тэрхүү нэг засгийн 3 салаа (“three branches of government”)-д Үндсэн хуулиар хуваах, хувиарилан тэнцвэржүүлэх хоёрыг ялгаж ойлгохыг хичээсэн ухаантай юм”

²² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Улаанбаатар хот 2011. 117 хуудас Эмхтгэн хэвлүүлсэн: Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи, “Дэлхийн улс орнуудад төрийн эрх барих дээд байгууллага нь зарим тохиолдолд хоёр танхимтай, зарим оронд нэг танхимтай парламент хэлбэртэй байна. Олон улс орны ардчилсан хувьсгалын үеэр “хууль тогтоох бүтээх эрх”, “хууль тогтоох эрх”, “хууль хэвлэх эрх”, “хууль тогтоох бүрэн эрх” гэх мэт ойлголтыг буй болгосон юм. Эдгээрийг Үндсэн хуульдаа хуульчилан баталгаажуулжээ. Өөрөөр хэлбэл хууль гэдэг нь төрийн аливаа нэг зүтгэлтний хувийн хүсэл зоригийн илэрхийлэл болох ёсгүй билээ. Хууль бол иргэдийн нийтлэг хүсэл зоригийн илэрхийлэл билээ. Иймд ард нийтийн төлөөлөгчдийн байгууллагын институтыг төрийн эрх мэдлийн систем дэх улс төрийн дээд төлөөлөл хэмээн тодорхойлсон юм. Үүнээс төлөөллийн өөр институт байхгүй билээ. Манай Улсын хувьд парламент-Улсын Их Хурлыг нэг танхимтай, нийт хүн амын тоонд тохирсон, ард түмнээ төлөөлж эрх барих, хууль тогтоох байгууллага байхаар хуульчилсан юм”.

²³ Д.Солонго Төрийн эрх зүйн тайлбар толь 2003 139, 167 хуудас “...Ард түмнээс сонгогдсон, төрийн эрх барих, төлөөлөгчдийн дээд байгууллага”

²⁴ Н.Лүндэндорж Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал 2010 25-26 дугаар хуудас “Өдгөө Монгол Улсад төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хуваарлан хэрэгжүүлэх бус, харин “төрийн эрх барих дээд байгууллага” төрийн дээд эрхээ дангаар эдэлж байна.” Дэлгэрэнгүйг энэхүү номноос уншина уу.

Төлөөлөгчдийн танхимын дарга Такехиро Ёокомичи болон Парламент судлаач, профессор Ханс Х. Байрвальд нарын тайлбарыг авч үзье.

Япон Улсын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд Япон эх хэлээр:

第4章 国会

国会の地位 第41条国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である

Англи хэлнээ хөрвүүлбэл:

Chapter IV. The Diet

Article 41. The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole law-making organ of the State.

Монгол хэлнээ хөрвүүлбэл:

Дөрөвдүгээр бүлэг. Парламент /The Diet/

41 дүгээр зүйл. Парламент бол улсын хуулийг дангаар тогтоодог, төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага юм.

Япон Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн профессор Хироюки Хата, Го Накагава нарын тайлбар Хууль тогтоох байгууллага болон Төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэдэг ойлголтыг гарган тайлбарласан байна. Энэхүү тайлбартаа “хууль тогтоох цорын ганц байгууллага гэсэн үг ямар утга санааг илэрхийлж байна вэ? Тухайн үеийн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчид Эзэн хаанаас төрийн хууль тогтоох эрх мэдлийг салгаж, түүнийг Үндэсний засгийн газрын хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль тогтоох байгууллага болох парламентад шилжүүлэх “ухамсарлагдаагүй” төлөвлөгөөтэй байсан” гэжээ. Цааш нь “Төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэдэг нь мөн дээрхийн адилаар тайлбарлагдаж болох юм. Парламентын баталсан хууль тогтоомжийг хүчингүй болгох шүүхийн бүрэн эрхийн зүгээс авч үзвэл парламент нь заавал ч төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага биш болж байна.

Үндсэн хуулиар юуг дээд болгож байгаа нь парламентын хүсэл зориг бус Үндсэн хуулийн өөрийнх нь хүсэл зориг юм. Тэгвэл яагаад парламентыг төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага гэсэн бэ? Энэ нь өөрөө эрх мэдэл хуваарилах зарчмын эсрэг болж байна. Харин хуучин Үндсэн хуульд байсан Эзэн хааны бүрэн эрхт байдлын үзэл санааг хууль ёсоор үгүйсгэх гэсэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчдын арга техник байсан байж болох юм.

Тэдний гол зорилго нь төрийн бүрэн эрхт байдлын аливаа эх сурвалжийг Эзэн хааныг үлдээлгүйгээр түүний дотор, хууль тогтоох эрх мэдлийн хувьд парламентыг хамгийн дээд бөгөөд хууль тогтоох цорын ганц байгууллага гэсэн түвшинд зэрэглэсэн явдал юм. Хэрвээ энэ үнэн бол төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллагын эрх мэдлийг парламентад Үндсэн хуулиар өгөөгүй гэдэгт гайхах зүйл байхгүй” гэсэн байна. Үүнээс үзэхэд парламентын “төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага” гэсэн ойлголт нь “төрийн хуулийг тогтоох цорын ганц субъект” гэдэг талаас нь тайлбарласан байна.

Энэ заалтыг Япон Улсын Парламентын Төлөөлөгчдийн танхимын дарга Такехиро Ёокомичи тайлбарлахдаа “Ард түмнээс сонгогдсон танхимын манай гишүүд нь улс төрийн хэлэлцүүлэг өрнүүлж, Диетийг “нээлттэй” бөгөөд ойлгоход “энгийн” болгож, манай ард түмний амьдралын алхам бүрт Япон орныг зөв чиглүүлэх хүнд хариуцлага үүрч байгаагаа байнга мэдэж байдаг” гэсэн байна. Ийнхүү төлөөллийн зарчимд үндэслэгдсэн бодлогын шийдвэр гаргах парламентын гишүүний үүрэг, хариуцлага талаас нь дээрх заалтыг тайлбарласан байна.

Парламентын гишүүдтэй ярилцлага хийх, парламентын үйл ажиллагаанд ажиглалт хийх

замаар Японы парламентын талаар судалгаа хийсэн, Япон Улсын улсын Парламент судлаач, профессор Ханс Х. Байрвальд нь энэ тухай судалгааны нэртэй өгүүлэлдээ “Парламент бол төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага” гэсэн Үндсэн хуулийн томъёолол нь Японы парламентын бодит бүрэн эрхийн тусгал биш юм гэж улс төр судлаачид төдийгүй Япон хүмүүсийн ихэнх нь үздэг” гэжээ²⁵.

Ийнхүү хоёр улсын Үндсэн хуулийн заалтын тайлбарыг харьцуулан авч үзэж дүгнэхэд:

Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүх болон нийгэм, эдийн засгийн харилцаанд Үндсэн хуулийн эрх зүйн салбар чухал байр суурь эзэлдэг билээ. Аливаа улс орны Үндсэн хууль нь тухайн нийгмийн хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, нийгмийн байгууллын тогтолцоо, улсын эдийн засгийн үндсийг тогтоодог болно.

Аливаа төрийн эрх мэдлийн үндэс нь ард түмнээс эх үндэстэй билээ. Ард түмэн эрх мэдлээ өөрсдийн сонгосон төлөөлөгчөөрөө дамжуулан хэрэгжүүлнэ. Энэ нь төлөөллийн ардчилал буюу ард түмнээс сонгуулийн аргаар эрх мэдлийг шилжүүлж авах хууль ёсны үйлдлийг ойлгоно. Энэ утгаараа эрх мэдлийн уг үндэс нь тэрхүү ард түмний төлөөллийн байгууллага Парламентад олгогдож болно. Гэхдээ нөгөө талаас үүнийг шууд утгаар нь Улсын Их Хурал бол эрх мэдэл хуваарилалтын 3 салаа мөчир дундаасаа дээд байгууллага нь гэж ойлгож болохгүй юм. Учир нь эрх мэдэл хуваарилалтын үүднээс хандвал “checks and balances”-ийн зарчмаар хандвал энэ нь тохирохгүй байна. Эрх мэдлийн гурван салаа мөчир хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлүүд өөр хоорондоо харилцан хяналт, тэнцвэртэй байх зарчмыг алдагдуулах нэг үндэс болж болзошгүй юм.

Япон Улсын тухайд энэхүү Үндсэн хуулийн заалтыг тухайн үеийн түүхийн нөхцөл байдлаас хамаарах, мөнхүү Үндсэн хуульдаа заасан шууд утгаар ойлгох бус ард түмний хүсэл зоригоор ойлгон тайлбарлаж байгаа нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл төлөөллийн ардчилал болон эрх мэдлийг субъектийн хооронд шилжүүлэх бодит шаардлага, түүхэн нөхцөл байдлын үүднээс тайлбарласан байна.

Монгол Улсын хувьд энэхүү Үндсэн хуулийн заалт нь шилжилтийн нийгмийн нөхцөл байдал болон шууд утга, өгүүлбэрээр нь ойлгох явдал түгээмэл байх бөгөөд “хууль тогтоох дээд байгууллага” байгууллага гэсэн утга агуулга байна уу, эсхүл төлөөллийн ардчиллын үүднээс тайлбарлах уу гэсэн хувилбарууд байна. Нөгөө талаас “төр хуулийг дээдлэх” үзэл баримтлалын үүднээс энэхүү “хууль”-ийг тогтоогч дээд байгууллага нь ард түмнээс хууль ёсоор эрх мэдэл шилжүүлэн авсан парламент болох гэсэн утгаар “төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага” гэдгийг ойлгон хэвшүүлэх нь зүйтэй болов уу.

2010 оны 12 дугаар сарын 23 -ны өдөр батлагдсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн”²⁶ 5.2.2-т заасны дагуу дээрх хорьдугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно” гэсэн байна. Мөн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын²⁷ 1.1.4. “Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль дээдлэх зарчим, *парламентын засаглалд суурилсан*, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангасан ардчилсан төрийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах баталгаа мөн” гэж заажээ. Ийм тохиолдолд энэхүү Үндсэн хуулийн хорьдугаар зүйлийг зөв ойлгон тайлбарлаж, нэг мөр хэрэглэх зайлшгүй шаардлага байна. Хэрвээ энэхүү шаардлагыг үл ойшоох буюу

²⁵ Япон Улсын Үндсэн хууль. Орч. П.Амаржаргал. Ред. Н.Лүндэндорж, Ж.Оюунтунгалаг. Адмон хэвлэл 2011. 15 дахь тал.

²⁶ Hiroyuki Hata, Go Nakagawa, Constitutional Law of Japan, Kluwer Law International, (1997) 58-59 p

²⁷ http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_message.htm. Япон Улсын Төлөөлөгчдийн танхимын албан ёсны цахим хуудас

хорьдугаар зүйлийг буруу ойлговол энэ нь Үндсэн хуулийн²⁸ 22, 25 дугаар зүйлүүдээр олгогдсон бүрэн эрхүүдээр улам лавширах боломжтой болно. Тухайлбал хорин тавдугаар зүйлд заасан төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх “онцгой бүрэн эрх” нь хэдийд ч шүүх эрх мэдэлд халдах, бидний өнгөрсөн туршлагаас үзэхэд хэн нэгэн таалагдаагүй байгууллага, албан тушаалтныг үзэмжээрээ авч хэлэлцэх боломж олгохыг үгүйсгэхгүй.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар баталгаажсан Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийг хэвээр хадгалж, харин 25 дугаар зүйлийн “Улсын Их Хурал төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ” гэсэн зүйлийг өөрчилснөөр Улсын Их Хурлын бүрэн эрхтэй холбоотой үүсч болох гажуудлыг засаж болно.



²⁸ Hans H. Baerwald, “Parliament and parliamentarians in Japan” *Pacific Affairs*, Vol. 37, No3., 1960 Autumn, 271-282 pp. University of British Columbia