

**МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН
ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ДҮГНЭЛТ**

2006 оны 6 дугаар сарын 22-ны өдөр

Дугаар 08

Улаанбаатар хот

**ДААТГАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН 22 ДУГААР ЗҮЙЛИЙН 22.2 ДАХЬ ЗААЛТ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН
ХОЛБОГДОХ ЗААЛТЫГ ЗӨРЧСӨН ЭСЭХ ТУХАЙ МАРГААНЫГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭСЭН
ТУХАЙ /ДҮГНЭЛТ/**

Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдааны танхим

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдааныг Үндсэн хуулийн цэцийн дарга Ж.Бямбадорж даргалж, гишүүн Н.Жанцан, П.Очирбат, Ч.Дашням, Д.Наранчимэг/илтгэгч/ нарын бүрэлдэхүүнтэй, нарийн бичгийн даргаар Д.Нарантуяаг оролцуулан Үндсэн хуулийн цэцийн хуралдааны танхимд нээлттэй хийв.

Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанд өргөдөл гаргагч иргэн А.Бямбажаргал, Улсын Их Хурлын даргын 2006 оны 6 дугаар сарын 02-ны өдрийн 84 дүгээр захирамжаар томилогдсон Улсын Их Хурлын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Даамиран нар оролцов.

Нэг. Иргэн А.Бямбажаргал Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж гаргасан өргөдөлдөө:

"1. Даатгалын тухай хуулийн уг зохицуулалтад хөндөгдөж буй нэгэн гол асуудал нь 22.2 боловч ийнхүү маргах болсон үндэслэл уг зүйлд 22.1-д заасан хэмжээнээс дээгүүр тогтоож болно гэх нөхцөл тогтоож өгсөн байна. Тэгвэл дээр нөхцөл заасан хэсгээс үүдэн 22.1-д хэрхэн өгүүлснийг авч үзье. Ингэхэд уг зүйлд Даатгалын компанийн дүрмийн сан нь мөнгөн хөрөнгөөс бүрдэх бөгөөд түүний доод хэмжээ нь 500 сая төгрөг байна хэмээжээ. Энэ нь хууль тогтоогчийн зүгээс эрх зүйн хэм хэмжээг харьцангуй тодорхой гипотезоор буюу шууд тогтоосон байдлаар 500 сая төгрөг байна хэмээн зохицуулсан. Уг зохицуулалт ёсоор даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэхийн тулд дээрх болзлыг л биелүүлэх гэх байдлаар ойлгогдоно. Түүнчлэн эрх зүйн ойлголт дотор байна гэх нэр томъёо өөрөө аливаа зүйлийг шууд тогтоосон түүнийг өөрчлөх боломжгүйгээр ойлгогдон хэрэглэгддэг. Иймч учраас хуулиар Даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэх компанийн дүрмийн сангийн доод хэмжээг шууд тогтоож өгсөн байдал харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурал буюу парламентаас хуулиар түүнийг нэгэнт тогтоож өгчээ. Гэвч уг хуулиар тогтоосон зүйлийг өөрчлөх эсэх асуудлыг Санхүүгийн зохицуулах хороо гэх байгууллагад эрх олгосон хэм хэмжээгээр шилжүүлсэн. Энэ нь өөрөө парламентын буюу Улсын Их Хурлаас батлан гаргасан, нэгэнт хуулиар зохицуулчихсан зүйлийг өөрчлөх эрхийг уг байгууллагад олгож байна. Иймээс л эрх мэдлийг шилжүүлсэн гэх үндэслэлийг бүрдүүлж өгчээ. Онолын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоохгүй, харин хуулийг биелүүлэх ажлыг эрхлэх ёстой. Хэрэв шилжүүлж буй бол энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим хийгээд парламентад ёсны үндсэн зарчмуудыг зөрчиж буй үйлдэл. Онолын хувьд зөвшөөрөх асуудал биш юм.

2. Дээрхээс үүдэн ер нь парламент өөрийн бүрэн эрхийг ямар нэг байдлаар шилжүүлдэг эсэх, хэрэв шилжүүлээ гэхэд манай улсын парламент шиг байнгын ажиллагаатай, мэргэшсэн гэх парламент өөрийн онцгой бүрэн эрх болох хууль тогтоохоо шилжүүлэх нь эргэлзээтэй асуудал. Учир нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах гэх зарчим ёсоор эрх мэдлүүд өөр хоорондоо ямар нэг байдлаар тусгаарлагдмал /энэ нь Үндсэн хуулийн дагуу/ улмаар хяналтын гэх механизмаа тогтоодог.

Тэгвэл маргаж буй асуудлын хүрээнд Санхүүгийн зохицуулах хороо гэх субъект хөндөгдөж байна. Хэдийгээр Даатгалын тухай хууль 2005 оны 7 дугаар сарын 01-ээс эхлэн хүчин төгөлдөр болсон хэдий ч Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлыг тогтоосон хуулийг манай Улсын Их Хурлаас 2005 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг батлан гаргасан бөгөөд үүнээс өмнө уг байгууллага чухам ямар эрх зүйн статустай байгууллага болох нь тодорхойгүй байсан юм. Иймд нэгэнт уг хууль батлагдан гарснаар Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн статус нэгэнт тодорхой болжээ. Ингэхдээ Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4.1-д Санхүүгийн зохицуулах хороо нь санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн үйлчилгээг зохицуулах, холбогдох хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих, хөрөнгө оруулагч, үйлчлүүлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага мөн хэмээн тогтоожээ. Үүнээс үзэхэд Санхүүгийн зохицуулах хорооны чиг үүргүүдээс нь уг байгууллага эрх зүйн нэг институт болох хувьдаа төрийн эрх мэдлийн гурван салааны гүйцэтгэх эрх мэдэлд илүүтэйгээр хамаарахаар харагдаж байна. Үүнийг нотолж буй зүйл нь хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих гэх байдлаар тогтоогдоно. Энэ нь шинжлэх ухааны судалгааны үүднээс бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүрэгт хамаарч байдаг нь нэгэнт шийдэгдчихсэн зүйл. Иймд уг байгууллагад парламентаас батлан гаргасан хуулиар нэгэнт тогтоогоод өгчихсөн зүйлийг өөрчлөх бүрэн эрхийг олгосон байгаа нь өөрөө Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалт болох Хорьдугаар зүйлийн "Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална" хэмээх зохицуулалтыг зөрчсөн байх боломжтой. Учир нь хууль тогтоох нь өөрөө Улсын Их Хурлын өмнө өгүүлсэнчлэн онцгой бүрэн эрх бөгөөд энэ эрхийг бусад ямар ч байгууллага, албан тушаалтан төлөөлөхгүй энэ үндсэн дээр түүнийг бүр гүйцэтгэх эрх мэдэлд шилжүүлж үл болох болов уу? Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.1 /1/ хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэмээн Улсын Их Хурлын уг бүрэн эрхийг нь гагцхүү Улсын Их Хуралд л эдлэх байдал нь дээрх Даатгалын тухай хуулийн зохицуулалттай харшилж буй нь харагдаж байна.

Тэгвэл миний зүгээс Монгол Улсын хувьд нэгэнт төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан учир дээрх мэт эрх мэдлийг шилжүүлсэн зохицуулалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэдгийг хүлээн зөвшөөрч өгнө үү? Ийнхүү хүлээн зөвшөөрвөөс дээрх

Даатгалын тухай хуулиас хойши гарсан бусад хуулиудад эрх мэдлийг шилжүүлэх байдлыг хориглосон зарчим болж тогтох боломжтой хэмээн үзэж байна” гэжээ.

Хоёр.Улсын Их Хурлын даргын 2006 оны 6 дугаар сарын 02-ны өдрийн 84 дүгээр захирамжаар томилогдсон Улсын Их Хурлын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Дамиран тайлбартаа:

“1.Даатгалын тухай хуулийн “22.2.Зохицуулах хороо даатгалын үйл ажиллагааны шинж чанар, цар хүрээнээс хамааран тухайн даатгагчийн дүрмийн сангийн доод хэмжээг энэ хуулийн 22.1-д заасан хэмжээнээс дээгүүр тогтоож болно” гэсэн зохицуулалт нь “22.1. даатгалын компанийн дүрмийн сан нь мөнгөн хөрөнгөнөөс бүрдэх бөгөөд түүний доод хэмжээ нь 500 сая төгрөг байна” гэсэн буюу хууль тогтоогчоос хуулиар шууд тогтоож өгсөн зүйлийг өөрчлөх эрхийг уг байгууллагад олгож байна. Иймээс эрх мэдлийг шилжүүлсэн гэх үндэслэлийг бүрдүүлж өгчээ” гэжээ.

Даатгалын тухай хуулийн 22.1 дэх заалтад даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэхийн тулд компани доод тал нь 500 сая төгрөгийн дүрмийн сантай байхаар хэм хэмжээ тогтоосон. Аливаа компани даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэх бол дүрмийн сангийн хувьд заавал хангах хөрөнгийн доод хэмжээг хуульчилсан болно.

Даатгалын үйл ажиллагаа эрхлэх компанийн дүрмийн сангийн доод хэмжээг тогтоохын ач холбогдол нь санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах, даатгагч дампуурах болон даатгалын үйл ажиллагаатай холбоотой хууль бус үйл ажиллагаанаас үүсч болзошгүй хохирлоос даатгуулагч болон олон нийтийг хамгаалах, даатгалын үйл ажиллагааг эрхлэх болон даатгагчийн хувьд даатгалын эрсдлийг хариуцах чадвартай, даатгалын үйл ажиллагааг тогтвортой, үр ашигтай явуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээний дүрмийн сангаас бүрдсэн өөрийн хөрөнгөтэй байх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд оршиж байгаа юм.

Хуулийн Санхүүгийн зохицуулах хороо “даатгалын үйл ажиллагааны шинж чанар, цар хүрээнээс хамааран тухайн даатгагчийн дүрмийн сангийн доод хэмжээг энэ хуулийн 22.1-д заасан хэмжээнээс дээгүүр тогтоож болно” гэсэн 22.2 дахь заалт нь тухайн компанийн эрхэлж байгаа даатгалын үйл ажиллагааны онцлогоос шалтгаалан даатгуулагч иргэн, хуулийн этгээдийн эрх ашгийг хамгаалахад илүү анхаарал, нэмэлт зохицуулалт шаардлагатай нөхцөлд Санхүүгийн зохицуулах хороо шуурхай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх эрхтэй байхад оршиж байгаа юм.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Банкны тухай хуульд ч Даатгалын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлтэй ижил, зүйл, заалт байдаг. Банкны тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд:

“2.Дүрмийн сан нь банкны хувь нийлүүлэгчдийн оруулсан мөнгөн хөрөнгөөс бүрдэх бөгөөд түүний доод хэмжээ нь 1 тэрбум төгрөг байна.

Дүрмийн сангийн хэмжээг улсын эдийн засгийн байдал, мөнгөний ханш уналт, тухайн банкны төлбөрийн чадвар, эрхлэх үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан Монгол банк нэмэгдүүлэн тогтоож болно” гэж заажээ.

Банк болон Даатгалын тухай хуулиудын эдгээр заалт нь иргэн, хуулийн этгээдийн их хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг татан төвлөрүүлж, үйл ажиллагаа явуулдаг банк, санхүүгийн үйлчилгээний онцлогоос шалтгаалан тухайн төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэгчдэд тусгай шаардлага, нөхцөл тогтоож байгаагаараа ач холбогдолтой юм. Ийм зохицуулалтыг гадаад орнуудын /Индонези гэх мэт/ хууль тогтоомжоор ч мөн тогтоосон байдаг.

2.”Улсын Их Хурал буюу парламентаас хуулиар тогтоосон зүйлийг өөрчлөх эсэх асуудлыг Санхүүгийн зохицуулах хороо гэх байгууллагад эрх олгосон хэм хэмжээгээр шилжүүлсэн. Энэ нь өөрөө парламентын буюу Улсын Их Хурлаас батлан гаргасан, нэгэнт хуулиар зохицуулчихсан зүйлийг өөрчлөх эрхийг уг байгууллагад олгож байна. Ийнхүү эрх мэдлийг шилжүүлсэн гэх үндэслэлийг бүрдүүлж өгчээ. Онолын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоохгүй, харин хуулийг биелүүлэх ажлыг эрхлэх ёстой. Хэрэв шилжүүлж буй бол энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим хийгээд парламентат ёсны үндсэн зарчмуудыг зөрчиж буй үйлдэл. Онолын хувьд зөвшөөрөх асуудал биш” гэсний тухайд:

Даатгалын тухай хуулийн 22.2 дахь хэсгийн заалт даатгагчийн дүрмийн санг тогтооход Санхүүгийн зохицуулах хороо анхаарах гурван зүйл байна:

- Хороо нь дүрмийн сангийн доод хэмжээг тодорхой этгээдэд зориулж тогтоох;
- Тухайн компанийн дүрмийн сангийн Хорооноос тогтоосон хэмжээ нь 22.1-д заасан хэмжээ буюу 500 саяас их байх;
- Дүрмийн сангийн хэмжээг тогтоохдоо даатгагчийн даатгалын үйл ажиллагааны шинж чанар, цар хүрээг харгалзан үзэх.

Даатгалын тухай хуулийн 22.2 дахь хэсэгт зааснаар тодорхой компанийн дүрмийн сангийн хэмжээг тогтоосон Санхүүгийн зохицуулах хорооны шийдвэр нь зөвхөн тухайн компанид хамаарах бөгөөд компаниуд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоож байгаа буюу Улсын Их Хурлаас тогтоосон доод хэмжээг өөрчилж байгаа явдал биш юм. Санхүүгийн зохицуулах хороо ийнхүү тодорхой компанийн дүрмийн сангийн хэмжээг өөрчлөх тохиолдолд Даатгалын хуулийн 22.1 дэх хэсгийн “дүрмийн сангийн доод хэмжээ 500 сая төгрөг байх” заалт хөндөгдөхгүй, хүчин төгөлдөр хэвээр байх бөгөөд нөгөө талаар Улсын Их Хурлын бүрэн эрх ч хөндөгдөхгүй билээ.

Санхүүгийн зохицуулах хороо нь: санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн үйлчилгээг зохицуулах, холбогдох хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих, хөрөнгө оруулагч, үйлчлүүлэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллага бөгөөд бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дүрэм, журам, заавар баталж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих, санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдлыг дэмжих зорилгоор шаардлагатай шалгуур үзүүлэлт, бусад хэм хэмжээ тогтоох, “даатгалын багц дүрмийг батлах, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих” бүрэн эрхтэй гэж заажээ. Эдгээр заалтаар Улсын Их Хурал нь Санхүүгийн зохицуулах хороонд хуулийн хүрээнд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгожээ. Төрийн байгууллага бүр тодорхой чиг үүрэгтэйгээр байгуулагддаг