



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ
ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨ**

2023

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Судалгааг хянасан:

Г.Давааням

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (LLD.)

Судалгааг удирдсан:

Б.Түмэндэмбэрэл

Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

О.Энххүслэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Р.Хатансайхан

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

С.Мягмарсүрэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

СУДАЛГААНЫ АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	2
II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ.....	3
2.1. Сонгуулийн холимог тогтолцооны талаар.....	3
2.2. Гадаад улсад байгаа иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх талаар.....	5
2.3. Урьдчилан санал авах ажиллагааны талаар.....	7
III. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ.....	8
3.1. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт.....	8
3.1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	9
3.1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	12
3.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	18
3.2. УИХ-н сонгуульд гадаад улсад байгаа иргэдийг оролцуулахтай холбоотой зохицуулалт.....	22
3.2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	22
3.2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	28
3.3.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	33
3.3. УИХ-н сонгуулийн урьдчилсан санал авах ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт.....	37
3.3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	37
3.3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	40
3.3.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	46
IV. ДҮГНЭЛТ.....	51
V.ЭХ СУРВАЛЖ.....	53

УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгааны зорилго нь Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу үнэлэхэд оршино. Уг төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ дараах хоёр асуудалд анхаарал хандуулсан. Үүнд нэгдүгээрт, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн хийдэл, зөрчлийг тодорхойлох, хоёрдугаарт, хууль хэрэглээний явц дахь ойлгомжтой байдал, хэрэгжилтийн бодитой байдлыг тодорхойлох замаар хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн болно.

Судалгааны хүрээг тодорхойлохдоо хуулийн төслийг боловсруулах үндэслэл, шаардлагыг шалгуур болгон дараах байдлаар тодорхойлов.

1. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос, 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас тус тус сонгох сонгуулийн хосолсон тогтолцоотой байхаар тусгаж, үүнтэй холбоотойгоор нэр дэвшүүлэх, нэр дэвшигчийг бүртгэх, саналын хуудсыг хэвлүүлэх, сонгогч санал өгөх, түүнийг тоолох, дүн гаргах, суудал хуваарилах зэрэг харилцааг нарийвчилсан зохицуулалт;
2. Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй байхаар тусгаж, үүнтэй холбоотойгоор гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагааг зохион байгуулах байнгын бус ажиллагаатай сонгуулийн байгууллагын бүтэц, бүрэн эрх, ажиллах журам, гадаад улсад байгаа иргэдийн сонгогчдын нэрийн жагсаалт үйлдэх, санал авах, тоолох харилцааг нарийвчилсан зохицуулалт;
3. Санал авах өдөр өөрийн харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчид болох оюутан, ээлжийн ажил хийдэг зэрэг сонгогчдын сонгох эрхийг хангах шаардлагад үндэслэн урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалт;

Дээрх агуулгыг Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-д заасны дагуу хуулийн төслийг үнэлэх хүрээг тогтоож, хуулийн төслийн үр нөлөөг

1. Зорилгод хүрэх байдал,
2. Практикт хэрэгжих боломж,
3. Харилцан уялдаа гэсэн гурван шалгуурыг тус тус сонгон авч үнэллээ.

II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ

2.1. Сонгуулийн холимог тогтолцооны талаар

Сонгууль нь төлөөллийн ардчиллыг хангах гол хэрэгсэл тул улс орон бүр хамгийн зөв зохистой сонгуулийн тогтолцоог төлөвшүүлэх зорилгоор улс орны нийгэм, улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдалтай уялдуулан сонгуулийн эрх зүйн зохицуулалтын өөрчлөлт, шинэчлэлийг сайжруулалтыг тогтмол хийдэг. Сонгуулийн тогтолцоо гэдэг нь бүх нийтийн сонгуулиар улс төрийн нам, тэдгээрээс нэр дэвшигчдийн авсан сонгуулийн саналыг парламентын суудал болгон хувиргах аргачлал юм.¹ Энэхүү сонгуулийн мажоритар тогтолцоог, хувь тэнцүүлсэн, холимог гэж ангилж болно. Эдгээрээс сонгуулийн холимог тогтолцооны талаар авч үзье.

Холимог тогтолцоо гэдэгт олонхийн болон намын жагсаалт бүхий хувь тэнцүүлэх тогтолцоог хамтад ойлгох бөгөөд мажоритарийн тогтолцооны дагуу сонгуулийн тойрогт авсан саналыг гээхгүй байх зорилготой.² Холимог тогтолцоогоор сонгогчид тодорхой нэгэн нэр дэвшигчид санал өгөх бус улс төрийн намын төлөө санал өгөх бөгөөд тус тогтолцоо нь хоёр үндсэн хэлбэртэй. Нэгдүгээрт, намын жагсаалтаар санал хураах хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог олонхийн тогтолцоогоор дамжуулан суудалад шилжүүлэх “холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”, хоёрдугаарт, хувь тэнцүүлэх болон олонхийн тогтолцоог тус тусад нь салангид байдлаар хэрэглэн сонгууль явуулдаг “параллель хувилбар (parallel)” юм.³ Холимог хувь тэнцүүлсэн хувилбараар нэгдүгээрт намын жагсаалтаар хувь тэнцүүлэх тогтолцоог, хоёрдугаарт нь мажоритар тогтолцоотой уялдуулан ашигладаг. Ингэснээр мажоритар тогтолцооны санал гээгдэх сул талыг хувь тэнцүүлэх тогтолцоогоор нөхдөг.

Энэ тогтолцоо нь 1/ сонгогчдын саналын үнэ цэнийг хамгаалах, 2/ улс төрийн цөөнх болох жижиг нам парламентад суудал авах боломжийг нэмэгдүүлэх, 3/ нэг намын засаглалаас ангид байж улс төрийн намын хөгжлийг нэмэгдүүлэн олон намын тогтолцоог бий болгосноор улс төрийн олон ургальч үзлийг төлөвшүүлэх давуу талтай.⁴ Нөгөө талаас, 1/ парламент дахь олон намын төлөөлөл нь улс төрийн шийдвэр гаргах явцад харилцан ойлголцолд хүрэхэд бэрхшээл үүсгэх, 2/ сонгогчид тодорхой нэгэн нэр дэвшигч бус намд санал өгдөг тул сонгогчийг төлөөлөн парламентад сонгогдох нэр дэвшигч тодорхойгүй байдаг зэрэг сул талтай.⁵ Үүнээс гадна парламентад сонгогдох нэр дэвшигчийг намаас дэвшүүлдэг тул улс төрийн нам дахь ардчилалтай холбоотой бэрхшээл үүсгэдэг.⁶

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн 37 улсын 5 /Америкийн Нэгдсэн Улс, Англи, Франц, Канад, Австрали/ нь сонгуулийн

¹ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар, 2019, 206 тал.

² Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, Адмон, 2012, 141 тал.

³ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар, 2019, 216 тал.

⁴ 석낙인, 헌법학, 법문사, 2021, 170 면.

⁵ Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Адмон, 2007, 172 тал.

⁶ 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015, 163 면.

олонхийн тогтолцоог хэрэглэдэг бол хувь тэнцүүлэх тогтолцоог 24 /Швед, Нидерланд г.м/ улс, холимог тогтолцоог 8 /Япон, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс г.м/ улс хэрэгжүүлж байна.⁷

Япон Улс нэг мандаттай олонхийн тогтолцоо болон намын жагсаалтад суурилсан хувь тэнцүүлэх тогтолцооны холимог загварыг хэрэгжүүлдэг. Сонгуулийн хуулиар намын жагсаалтад нэр дэвшигчийг эрэмбэ дараалалд оруулалгүй ижил түвшинд жагсаах боломжийг олгон нэг мандат бүхий тойрогт ялагч тодорсны дараа тухайн тойрогт ялагдал хүлээсэн нэр дэвшигчид авсан саналынхаа тоогоор намын жагсаалтад эрэмбэлэгдэнэ.⁸ Учир нь олонхийн тойрогт өрсөлдөж буй нэр дэвшигч намын жагсаалтад давхар нэрээ оруулах боломжтой байдаг. Мөн олонхийн тойргоос сонгогдох гишүүн, хувь тэнцүүлэх аргаар сонгогдох гишүүний тоог хуулиар тогтоосон байна.

Монгол Улсын хувьд Монгол Улсын Их Хурлын /цаашид УИХ/ нийт 8 удаагийн сонгуулийн 7 нь мажоритар /1996, 2000, 2004, 2016 онуудад 1 мандаттай 76 тойрог, 1992, 2008, 2020 онуудад олон мандаттай томсгосон тойргоор/ тогтолцоогоор, 1 буюу 2012 оны УИХ-ын ээлжит сонгуулийг холимог тогтолцоогоор /48 мандаттай 28 тойрог, 28 мандаттай пропорциональ/ зохион байгуулж байсан. Мажоритар тогтолцоогоор явуулсан 7 удаагийн сонгуулийн үр дүнд сонгогчдын саналын тодорхой хувь гээгдэх, улс төрийн жижиг нам, эвсэл парламентад сонгогчдоо төлөөлөх боломж хязгаарлагдах зэрэг сөрөг үр дагавар бүхий бодит байдал үүссэн.

2.2. Гадаад улсад байгаа иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх талаар

Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн гэдэгт Монгол Улсын иргэншилтэй, сонгуулийн насанд хүрсэн иргэнийг ойлгоно. Эдгээр иргэдийн сонгох эрхийг хэрхэн хангах асуудлыг бодлогын түвшинд зохицуулдаг бөгөөд гадаадад байгаа Монгол Улсын иргэдийн сонгох эрхийг хангах нь төрийн үүрэг юм.⁹ Сүүлийн жилүүдэд гадны оронд хөдөлмөрлөх, суралцах зэрэг шалтгаанаар гадаадад оршин суух иргэдийн тоо өссөөр байна. Тэдгээр иргэдийн сонгох эрхийг хангаж, улс төрийн шийдвэр гаргах боломжоор тэгш хангах шаардлагатай. Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах ажиллагааг тодорхой шалтгааны улмаас сонгуулийн өдөр Монгол Улс дахь сонгуулийн санал авах байранд өөрийн саналаа өгөх боломжгүй нөхцөл байдалд хэрэгжүүлдэг.

Гадаадад санал хураалт явуулах хэд хэдэн арга бий. Сонгуулийн байранд биечлэн санал авах, шуудангаар санал авах, итгэмжлэлээр санал авах /сонгогч өөрийн биеэр сонгуулийн байранд хүрэлцэн ирэх боломжгүй тохиолдолд өөрийн

⁷ Хөгжсөн улсуудад хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо байхгүй юу?

https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11781594 Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁸ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, Адмон, 2012, 145 тал.

⁹ Jeong, Kuk Won, Wahlberechtigung des Volks im Ausland und Reform des Wahlgesetzes (재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토), Korea Public Land Law Association, Public Land Law Review, Vol. 43 No 3, 2009, p.554.

итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан санал өгөх/, цахимаар санал авах /сонгогч интернэт, хувийн дижитал туслах (PDA), гар утас ашиглан сонгуулийн байранд биечлэн очихгүй зайнаас санал өгөх/ зэрэг аргыг нэрлэж болно.

Хүснэгт 1. Дэлхийн 216 улсад гадаадад байгаа өөрийн улсын иргэдийн сонгох эрхийг хангах зорилгоор дээрх ажиллагааг хэрэгжүүлж байна.

№	Тивийн нэр	Гадаад улсад байгаа иргэний санал хураалтыг зохион байгуулахыг зөвшөөрсөн улсын тоо ¹⁰
1.	Африк	55
2.	Америк	44
3.	Ази	48
4.	Европ	51
5.	Далайн бүс нутаг	18
Нийт		216

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын 34 улсын 23 нь сонгуулийн саналыг шуудангаар хүлээн авах аргыг хэрэглэдэг бөгөөд үүнээс Канад, Австрали, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс гэх мэт 11 улс зөвхөн шуудангаар санал авдаг бол Эстони, Бельги гэх мэт 12 улс шуудангаар санал авах аргаас гадна сонгуулийн байранд санал авах, итгэмжлэл, цахимаар санал авах аргуудыг хослуулан хэрэглэдэг.¹¹

Герман Улс сонгуулийн санал авах өдрөөс 6 сарын өмнө элчин сайдын яам, консулын газрын албан ёсны вэб сайт, гадаад дахь соёл, худалдаа, шашны байгууллагаар дамжуулан сонгуулийн мэдээлэл, сурталчилгааг хийж сонгогчоос хүсэлт ирсэн тохиолдолд улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөрийг имэйлээр илгээдэг бол Итали, Франц улс хаяг нь тогтоогдсон сонгогчдод гэрийн хаягаар сонгуулийн сурталчилгааны материалыг шуудангаар илгээх гэх мэт арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг байна. Гадаадад сонгуулийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах нь иргэдийн сонгох эрхийг хангах, сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх давуу талтай ч гадны улс бүрийн цагийн зөрөөнөөс үүдэн сонгуулийг нэгэн цагт хийх боломж хязгаарлагдмал байдгаас гадна саналын хуудасны аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах гэх мэт асуудал үүсдэг.

Мөн Ерөнхийлөгчийн сонгууль, УИХ-н сонгууль, орон нутгийн сонгуулийг улс бүр ялгаатай байдлаар зохион байгуулдаг. Жишээлбэл, БНСУ нь Ерөнхийлөгчийн

¹⁰ International IDEA Voting from Abroad database, <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52> Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

¹¹ 김종갑, 20 대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제 1151 호, 2016.

болон орон нутгийн сонгуулийг гадаадад зохион байгуулдаг бөгөөд сүүлийн үед УИХ-ын сонгуулийг гадаадад зохион байгуулах ингэхдээ намын жагсаалтаар сонгууль өгөх бус тойрогт санал авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Харин Итали Улс Ерөнхийлөгчийн сонгууль, УИХ-ын сонгууль, орон нутгийн сонгуулийг гадаадад зохион байгуулдаг бөгөөд сонгуулийн 4 тойрог байгуулсан байна.¹²

Монгол Улсын хувьд ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш УИХ-ын сонгуулийг 8 удаа хийж байснаас 2012 онд нэг удаа, Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар 3 удаа гадаадад байгаа иргэдийг оролцуулжээ.

2.3. Урьдчилан санал авах ажиллагааны талаар

Гадаадын дийлэнх улс орон сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх зорилгоор иргэдийн аятай тухтай байдлыг хангах талаар анхаарч сонгуулийн тогтолцооны өөрчлөлт хийж байна. Шуудан, цахим харилцааг ашиглан санал авахаас гадна зөөврийн санал хураалт, урьдчилан санал авах гэх мэт аргаар иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх бодлого баримталж байна.

Урьдчилан санал авах тогтолцоо (Early Voting) нь сонгогчийн хувийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан сонгуулийн өдөр санал өгөх боломжгүй болсон тохиолдолд урьдчилан санал авах ажиллагааг ойлгоно. Энэхүү тогтолцоо нь сонгогчийн үүднээс сонгох эрхийг хангахын сацуу тэдний цаг хугацаа, эдийн засгийн зардлыг хэмнэснээр сонгуулийн ирцийг бүрдүүлэх боломжийг бий болгодог давуу талтай.¹³ Улс бүр өөрийн онцлогт тохирсон хувилбарыг хэрэгжүүлж байна.

Тухайлбал, Япон Улс сонгогчдын аятай байдлыг бүрдүүлж сонгуулийн ирцийг сайжруулахын тулд сонгуулийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж сонгуулийн санал хураалтын өдөр зарлагдсаны дараах өдрөөс санал хураах өдрийн өмнөх өдөр хүртэлх хугацаанд урьдчилан санал авахаар зохицуулалт оруулсан бөгөөд ингэхдээ сонгогчдын ажил эхлэх, тарах цагийг харгалзан цагийг уян хатан байдлаар тааруулж, санал авах байрыг нийтээр үйлчлүүлэх төрийн үйлчилгээний байгууламж, их сургууль, ахлах сургууль, томоохон худалдааны төвүүдэд байрлуулж иргэдийн оролцоог хангахаар хуульдаа тусгасан байна.

БНСУ-д сонгогчдын аятай байдал, сонгуулийн оролцоог нэмэгдүүлэх үүднээс урьдчилан санал авах тогтолцоог хэрэгжүүлдэг. Иргэд урьдчилан санал өгөхийн тулд урьдчилан бүртгэл хийлгэх шаардлагагүйгээр өөрт хамгийн ойр саналын байранд очиж санал өгөх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, сонгогчийн нэгдсэн бүртгэлийн системийг ашиглан сонгогч заавал өөрийн бүртгэлтэй сонгуулийн тойрогт сонгууль өгөх шаардлагагүй өөрт хамгийн ойр санал авах байранд санал өгөх боломжоор хангасан нь бусад улсаас онцлогтой. Урьдчилан санал авах өдөр

¹² Jong Bub Kim, Policies Direction and their Contents for Institutional Improvement of Voting from Abroad, Election Research Review, The Korean Association of Electoral Studies, 2012, p. 105.

¹³ 윤기쁨, 엄기훈, 사전 투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제 6 회 지방선거에 대한 경험적 분석, 미래정치연구소, 미래정치연구 제 6 권, 2016, 39 면.

нь сонгуулийн санал хураах өдрөөс 5 хоногийн өмнө эхэлж хоёр хоногийн өмнө дуусах ба амралтын өдрүүдэд өглөө 9 цагаас 17 цаг хүртэл, ажлын өдрүүдэд өглөө 8 цаг 30 минутаас 16 цаг 30 минут хүртэл санал авдаг. БНСУ-ын урьдчилан санал өгсөн сонгогчдыг судлан үзвэл өөр газар оршин суудаг 19-20 насны цэрэг, оюутан, 50-с дээш насны иргэдийн оролцоо хамгийн өндөр байна.

Урьдчилсан санал хураалтад хувийн шалтгаан, сонгуулийн өдөр албан ажилтай, урьдчилан санал авах байр ойролцоо байсан, сонгуулийн өдрийг өөрийн амралтын өдөр болгон ашиглахыг хүссэн гэх шалтгаанаар оролцдог байна.¹⁴ Мөн энэхүү ажиллагаа нь улсын төсвөөс гарах сонгуулийн зардлыг нэмэгдүүлдэг ч сонгогчийн цаг хугацааг хэмнэх, орон зайн хувьд гарах зардлыг хэмнэж сонгуулийн оролцоог нэмэгдүүлдэг. Гэхдээ сонгуулийн сурталчилгаа дуусаагүй байхад нэр дэвшигчийг сонгодог учир тухайн нэр дэвшигчийн талаар мэдээлэл дутмаг авах мөн урьдчилан санал өгсөн өдрөөс хойш сонгуулийн санал хураах өдөр хүртэлх хугацаанд нэр дэвшигч “нэрээ буцаан татах” тохиолдолд сонгогчийн санал “үнэгүйдэх” эрсдэлтэй байдаг.¹⁵

¹⁴ 가상준, 사전투표제는 투표율을 제고하는가?, 한국정당학회, 정당학회보 15 권 제 1 호, 2016, 19 면.

¹⁵ Lee, Kong Joo, Research on problems of advance voting and its counterplan, Korean Constitutional Law Association, Constitutional Law Review 26, 2020, p.174.

III. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

3.1. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт

УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд УИХ-н сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт тусгажээ. Үүнд:

4.3.1. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос;

4.3.2. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас.

11.2. Энэ хуулийн 4.3.1-д заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох нутаг дэвсгэр нь сонгуулийн тойрогт хуваагдана.

30.1. Нам, эвсэл нь 38-аас илүүгүй хүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойрогт, 38-аас илүүгүй хүнийг жагсаалтаар тус тус нэр дэвшүүлнэ.

30.3. Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 2:1 хүйсийн харьцааг үндэслэн нэр дэвшигчдийг дараалалд оруулна.

30.4. Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ.

74.2.3. Энэ хуулийн 74.2.2-т заасныг үндэслэн бүх нам, эвслийн авсан нийт саналын 3 буюу түүнээс дээш хувийн санал авсан нам, эвслийг авсан саналын хувиар нь дараалалд оруулан жагсаалт гаргана.

3.1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэн нь “шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох, төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй” хэмээн заасан. Энэхүү заалтад тулгуурлан “Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг зохион байгуулж явуулах үндсэн зарчим, журмыг тодорхойлж, түүнтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах, Монгол Улсын иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хангах” зорилгоор УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийг 2019 онд шинэчлэн баталсан байна.¹⁶

Олон улсын эрх зүйд “сонгох, сонгогдох эрх нь иргэний улс төрийн эрх” хэмээн тодорхойлдог. Энэ ч утгаараа Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 21 дүгээр зүйл¹⁷, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25

¹⁶ Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль.

¹⁷ Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 21 дүгээр зүйл,

1. Хүн бүр улсаа удирдахад шууд буюу чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох эрхтэй.

2. Хүн бүр улсдаа төрийн алба хаших тэгш эрхтэй.

3. Ард түмний хүсэл зориг бол засгийн эрх мэдлийн үндэс байх ёстой. Энэ хүсэл зориг нь сонгуулийн бүх нийтийн тэгш эрхийн үндсэн дээр саналыг нууцаар хураах буюу саналаа чөлөөтэй гаргах явдлыг хангахуйц өөр адил чанартай хэлбэрийг ашиглах замаар явуулж байвал зохих

дугаар зүйлд сонгох, сонгогдох эрхийг баталгаажуулсан.¹⁸

Сонгуулийн холимог тогтолцоог УИХ-н сонгуульд нэвтрүүлэх хэрэгцээ, шаардлагын хувьд:

Нэг. 1990 оноос хойш сонгуулийн мажоритар тогтолцоог ашиглаж байгаа боловч мажоритар тогтолцооны сул тал болох санал гээгдэх, улс төрийн жижиг нам парламентад суудал авч чадахгүй байх, улмаар улс төрийн цөөнхийн оролцоог хангаж чадахгүйд хүрэх гэх мэт тогтолцооны гажуудал гарсаар байна. УИХ-н 2000 оны ээлжит сонгуульд нийт 16 хувь буюу 190 мянган сонгогчийн санал гээгдсэн нь 10 тойргийн сонгогчийн тоотой тэнцэх юм. Мөн бусад оронтой харьцуулахад суудал-саналын харьцааны алдагдал маш өндөр байгаа бөгөөд Улсын Их Хурал дахь намуудын харьцааг тэнцвэргүй байдалд хүргэж байна.¹⁹ УИХ-н сонгуулийг нийт 8 удаа зохион байгуулсан бөгөөд үүний 7 нь мажоритар /1996, 2000, 2004, 2016 онуудад 1 мандаттай 76 тойрог, 1992, 2008, 2020 онуудад олон мандаттай томсгосон тойргоор/ тогтолцоогоор, 2012 оны УИХ-н ээлжит сонгуулийг сонгуулийн хосолсон тогтоолоор /48 мандаттай 28 тойрог, 28 мандаттай пропорциональ/ тус тус зохион байгуулсан.

Өмнөх жилүүдэд хэрэглэсэн 7 удаагийн мажоритар тогтолцоогоор зохион байгуулсан сонгуулийн дүнд сонгогчдын санал гээгдэж ирсэн. Манай улс санал гээгдэх хүрээнд авч үзвэл сонгуулийн хуулиар олонхийн зарчмын хамгийн сул (муу) хувилбарыг авч хэрэглэсэн. Тодруулбал, УИХ-н 2020 оны ээлжит сонгуулийн 26 дугаар тойрогт нэр дэвшигч нийт сонгогчийн 26.16 хувийн санал, УИХ-н 2020 оны ээлжит 29 дүгээр тойрогт нэр дэвшигч нийт сонгогчийн 27.47 хувийн саналаар Улсын Их Хурлын гишүүн болжээ. Өөрөөр хэлбэл УИХ-н 2020 оны ээлжит сонгуулийн 26 дугаар тойрогт 73.84 санал, УИХ-н 2020 оны ээлжит сонгуулийн 29 дүгээр тойрогт 72.53 сонгогчийн санал гээгджээ.²⁰ Дахин тодруулахад, УИХ-н 2020 оны ээлжит сонгуульд Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий 2 сая 3 мянга 969 иргэн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэнээс 1 сая 475 мянга 780 нь буюу сонгогчдын 73.6 хувь нь сонгуульд оролцож саналаа өгсөн. Уг сонгууль нь 2000 оноос хойшхи хамгийн өндөр ирцтэй сонгууль болсон хэмээн Сонгуулийн Ерөнхий Хорооноос мэдээлсэн. Түүнчлэн УИХ-н 2020 оны ээлжит сонгуульд нийт сонгогчдын 45 хувийн саналыг авсан улс төрийн нам парламентын суудлын 81.6 хувийг авчээ. УИХ-н 2016 оны ээлжит сонгуулиар нийт сонгогчдын 44 орчим хувь нь МАН-ын, 33 хувь

тогтмол, хуурамч бус сонгуулиар илрэлээ олно.

¹⁸ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт 25 дугаар зүйл

Иргэн бүр 2 дугаар зүйлд дурдсан аливаа алагчилалгүйгээр болон үндэслэлгүй хязгаарлалтгүйгээр дараахь эрх, боломжийг эдэлнэ:

(а) төрийн хэргийг явуулахад шууд болон чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох;

(б) сонгуулийн бүх нийтийн тэгш эрхийн үндсэн дээр саналыг нууцаар хурааж, сонгогчид жинхэнэ хүсэл зориггоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг баталгаажуулсан, жинхэнэ ёсоор тогтмол явагддаг сонгуульд сонгох буюу сонгогдох;

(с) тэгш эрхийн ерөнхий нөхцөлтэйгээр улсдаа төрийн алба хаших.

¹⁹ О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, Уб, 2020, 161 дэх тал.

²⁰ Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, 2022 он.

нь АН-ын нэр дэвшигчдийг дэмжсэн гэсэн дүн гарсан боловч УИХ-ын суудал хуваарилахад МАН-д 65, АН-д 9 суудал оногджээ. Энэ байдлаас үүдэн эрдэмтэн, судлаачид мажоритар тогтолцоог хувь тэнцүүлсэн тогтолцоотой уялдуулан сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх шаардлагыг дурдсаар ирсэн.

Хоёр. Сонгуулийн мажоритар тогтолцооны сул тал буюу Улсын Их Хурлын гишүүд улс орны хөгжил, бодлогын асуудлаас илүүтэйгээр сонгогдсон тойрогтоо хамааралтай байдлаар чиглэсэн бодлого, шийдвэрт хандах нь давамгайлах болсон. Үүнээс шалтгаалан үндэсний хэмжээний бодлого тодорхойлох, томоохон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд тойргийн сэтгэлгээний давамгайллаас шалтгаалан хүндрэлүүд үүссээр байна. Иймд нэг талаар сонгуулийн тогтолцоог үндэсний нийтлэг сонирхлыг хангаж чадахуйц хэлбэрээр шинэчлэх, нөгөө талаар УИХ-ын бодлого тодорхойлох чадавхыг дээшлүүлэх зорилтын хүрээнд өөрчлөлт хийх зайлшгүй шаардлагатай.²¹

Сонгуулийн холимог тогтолцоо нь сонгуулийн олонхийн болон хувь тэнцүүлэх тогтолцооны давуу талуудыг нэгтгэх зорилготой. Сонгуулийн холимог тогтолцоо нь үндсэн хоёр хувилбартай байдаг. Нэгдүгээрт, олонхийн тогтолцооны дагуу явагдсан тойрогт ямар үр дүн гарснаас хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны дагуу суудал хуваарилдаг “холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”, хоёрдугаарт, хувь тэнцүүлэх болон олонхийн тогтолцоог тус тусад нь салангид байдлаар хэрэглэн сонгууль явуулдаг “параллель хувилбар (parallel)” юм. Өөрөөр хэлбэл, холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар нь мажоритар тогтолцооны сул тал болох улс төрийн томоохон намын ноёрхол тогтох, сонгогчдын санал гээгдэх байдлыг нөхдөг бол параллель хувилбар нь сонгуулийн гээгдсэн саналыг нөхөхийг зорьдоггүй харин хувь тэнцүүлэх тогтолцоо хангалттай суудал хуваарилсан тохилдолд тойрогт суудалгүй хоцорсон жижиг нам, эвсэл хувь тэнцүүлэх тогтолцоогоор суудалтай болох боломжийг бий болгодог.²²

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 4.3.1 дэх хэсэгт “УИХ-ын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос”, 4.3.2 дахь хэсэгт “УИХ-ын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас” сонгохоор тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, тойргийн сонгууль болон намын жагсаалтын сонгуулийг зэрэг хийж байгаа хэлбэр бөгөөд онолын хувьд холимог тогтолцооны “параллель хувилбар”-ыг ашиглажээ.

Хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үндэслэл нь:²³

- Сонгуулийн мажоритар тогтолцооны сул тал болох УИХ-ын гишүүд улс орны хөгжил, бодлогын асуудлаас илүүтэйгээр сонгогдсон тойрогтоо хамааралтай байдлаар бодлого, шийдвэрт хандах хандлага;

²¹ УИХ-ын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлал.

²² Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар, 2019, 218-219 тал.

²³ УИХ-ын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлал.

- Үүнээс шалтгаалан үндэсний хэмжээний бодлого тодорхойлох, томоохон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд тойргийн сэтгэлгээний давамгайлах явдал юм.

Хуулийн төслийн үндэслэлийг авч үзвэл, мажоритар тогтолцооны сул талаас үүдэн УИХ-ын гишүүдийн “тойргийн сэтгэлгээ” давамгайлж байна гэж үзэх нь учир дутагдалтай. Учир нь УИХ-ын гишүүн өөрийн сонгогдсон тойргийн сонгогчдыг төлөөлж, тэдний эрх ашгийн төлөө улсын бодлогод оролцох үүрэг хүлээдэг. Мажоритар тогтолцооны гол сул тал бол сонгогчдын сонгуулийн саналыг гээгдүүлэх, улс төрийн жижиг нам, эвсэл сонгуульд ялалт байгуулах магадлал бага,²⁴ сонгуульд улс төрийн нам, эвсэл сонгуулийн хөтөлбөрөөр өрсөлдөх бус ямар намын хэн бэ гэдгээр нь санал өгөх магадлал өндөр зэрэг юм.²⁵ Иймд “тойргийн сэтгэлгээ”-ний асуудал нь мажоритар тогтолцооноос үүссэн гэхээс илүүтэй нэгдсэн бодлого чиглэлээр ханган, нэгтгэн ажиллах Засгийн газрын бодлогын асуудал юм. Гэсэн хэдий ч уг хуулийн төслийн дагуу УИХ-ын гишүүний 38 гишүүнийг намын жагсаалтаар сонгох нь гишүүн орон нутгийн тойргийн сонгогчдыг төлөөлөх бус нийт сонгогчдын төлөөлнө гэсэн утгаараа “тойргийн сэтгэлгээ”-г бууруулах ач холбогдолтой. Энэ удаагийн хуулийн төслөөр хувь тэнцүүлэх параллель тогтолцоог нэвтрүүлж буй явдал нь мажоритар тогтолцооны сул тал болох сонгогчдын санал гээгдэх асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй ч хуулийн төслийн үзэл баримтлалд нийцэж байна.

Дүгнэвэл сонгуулийн мажоритар тогтолцооны хувь тэнцүүлэх тогтолцоотой хослуулах нь зөв. Харин холимог тогтолцооны параллель хувилбарыг сонгох нь сонгогчдын санал гээгдэх үзэгдлийг бууруулахад шууд нөлөө үзүүлэхгүй. Эсрэгээрээ жижиг намуудад боломж олгох нэрийдлээр томоохон нам тойрог болон нэрийн жагсаалтаар мажоритарийн санал авахад хүргэж болзошгүй.

Иймд хуулийн төсөлд холимог тогтолцооны “Холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг ашиглах нь зүйтэй. “Холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг ашигласнаар хувь тэнцүүлэх тогтолцооны давуу тал, нутаг дэвсгэрийн иргэдийн төлөөллийг парламентад бий болгох, цаашлаад сонгогчийн санал гээгдэх үзэгдлийг нөхөх боломжтой. Үүний тулд хуулийн төслийн 29.7-д заасан “Тойрогт нэр дэвшигч нь жагсаалтаар нэр дэвшихийг хориглоно” гэх заалтыг өөрчлөх эсхүл хасах шаардлагатай гэж үзлээ.

3.1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Сонгуулийн холимог тогтолцоонд тойрог хуваах тухайд /Хуулийн төслийн 4.3.1, 11.2/

²⁴ 성낙인, 헌법학, 법문사, 20218 168 면.

²⁵ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар, 2019, 211 тал.

Сонгох эрхтэй холбоотой хамгийн чухал асуудлын нэг бол Үндсэн хуулийн 14.1, 16.9, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 21, Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйл заасан тэгш сонгох эрх юм. 2000 болон түүнээс хойшхи парламентын сонгуулиар УИХ-ын гишүүний суудлыг сонгуулийн тойрогт хуваахдаа хүн амын өсөлт, шилжилт хөдөлгөөнийг тусгахгүй, тэнцвэртэй төлөөллийг хангахгүй байгаагаас тэгш сонгох эрх зөрчигдсэн гэж үзжээ.²⁶

Тухайлбал, Нийслэлийн мандатын тоо хүн амын тоотой харьцуулахад цөөн байгаа нь Нийслэлийн иргэдийн санал үнэгүйдэхэд хүргэж, орон нутагт давуу байдал олгосон хэвээр байна.²⁷ 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчийн тооны харьцаа хэт зөрүүтэй учраас тэгш сонгох эрх бүрэн хангагдаагүй байгааг олон улсын судалгаанд тэмдэглэжээ.²⁸ Жишээлбэл, 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар нэг мандатад ногдох сонгогчдын тоо 18-р тойрогт 16,552, 22-р тойрогт 55,032 байсан нь саналын жингийн зөрүү 3.3 дахин ялгаатай болгожээ. Мөн Улаанбаатар хотод улсын нийт хүн амын тал орчим хувь оршин суудаг боловч тус хотод УИХ-ын гишүүний суудлын гуравны нэгээс бага суудал оногдсон байна.²⁹ Дээрхээс үзвэл, сонгуулийн тогтолцоонд тойрог хуваах нь чухал ач холбогдолтой болох нь харагдаж байна.

Иймд УИХ-ын сонгуулийн тойргийг хуваахдаа тойрог тутамд оногдох сонгогчийн тооны улсын дунджаас 10 хувиас илүүгүй байх, онцгой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд 15 хувиас хэтрэхгүй байх, Улаанбаатар хотын хүн амд тохируулан мандах олгохыг хуулийн төсөлд оруулах шаардлагатай.

Нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалтын тухайд /Хуулийн төслийн 4.3.2, 30.1, 30.3, 30.4, 74.2/

Сонгуулийн холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбарт зарчмын шинжтэй хэд хэд чухал асуудал хөндөгддөг. Тодруулбал, босго оноо (the threshold), нэрсийн жагсаалтын нээлттэй, хаалттай болон чөлөөт жагсаалтын (open, closed, and free list) зэргийг дурдаж болно.³⁰

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны дийлэнх нь хаалттай жагсаалт буюу жагсаалтаар сонгогдох нэр дэвшигчдийн дарааллыг нам нь тогтоох хандлагатай байна. Энэ нөхцөлд сонгогчид тухайн намаас сонгогдох төлөөлөгч хэн байхыг урьдчилан мэдэх боломжгүй бөгөөд нэг үгээр хэлбэл сонгогчийн мэдэх эрхийг хэт

²⁶ О. Мөнхсайхан, Цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ (1993), Эрх зүйн сэтгүүл, №36, 137-188 дахь тал.

²⁷ О. Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, 164 дэх тал.

²⁸ Д.Энхцэцэг, Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль 2020, сонгох, сонгогдох эрхийн хэрэгжилт болон бусад анхаарал татсан асуудал, Нээлттэй нийгэм форум, 2020, 2 дахь тал.

²⁹ О. Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, 165 дахь тал.

³⁰ Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, 2010, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

хязгаарладаг сул талтай. Харин нээлттэй нэрсийн жагсаалтын хувьд сонгогч хэдийгээр намыг сонгож буй боловч тухайн намаас хэн гарах вэ гэдэг талаар урьдчилан таамаглах боломжтой байдаг. Баруун Европын зарим орнууд намын нээлттэй жагсаалт хэрэглэдэг нь сонгогчид дан ганц намд төдийгүй тухайн намаас нэр дэвшсэн хүнд санал өгөх боломж олгодог. Нээлттэй жагсаалттай орнуудын ихэнхэд нь сонгогч нэр дэвшигчийн төлөө саналаа өгөх эсхүл намын төлөө саналаа өгөх нь сонгогчийн үзэмжийн асуудал байдаг.

Чөлөөт жагсаалт нь нээлттэй жагсаалт дээр нэмэлт нөхцөл хэрэглэсэн хувилбар гэж хэлж болно. Люксембург, Швейцар улсуудад сонгогчид мандатын тоогоор санал өгдөг бөгөөд саналаа нэг намын жагсаалтад байгаа нэр дэвшигчдэд хуваан өгөх эсхүл хэд хэдэн намын нэр дэвшигчдэд өгөх боломжтой.

Хуулийн төслийн 4.3.2, 30.1, 30.1, 30.4 74.2 дахь заалтыг харвал нэрсийн жагсаалтыг хаалттай эсхүл нээлттэй байх талаар тодорхой тусгаагүй байна. Тодруулбал, 4.3.2, 30.1, 30.1, 30.4 дэх заалтад “жагсаалт” гэж оруулсан бол, 74.2-д “нээлттэй жагсаалт” гэсэн нэр томъёог ашиглажээ. Иймд хуулийн төсөлд нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалтыг хэрхэн гаргах талаар нарийвчлан тусгах шаардлагатай.

Хэрвээ намын жагсаалтыг “хаалттай” байдлаар хийх тохиолдолд нэгдүгээрт, сонгогчдын “мэдэх эрх”-ийг хязгаарлах, хоёрдугаарт, намын ардчилсан байдлыг хянах боломжгүй болно. Манай улс 2012 оны УИХ-ын сонгуулийг зохион байгуулахдаа нэрсийн жагсаалтыг “нээлттэй” байдлаар хийж байв. Тодруулбал, 2011 оны УИХ-н сонгуулийн тухай хуулийн 29.4-д “Нам, эвсэл нь тойрогт нэр дэвшигчдийн энэ хуулийн 29.2-т заасан баримт бичгийг тойргийн хороонд хүргүүлэхээс өмнө Улсын Их Хурлын гишүүнд нэр дэвшүүлсэн шийдвэр, нийт нэр дэвшигчийн жагсаалт, нэр дэвшүүлсэн хуралдааны тэмдэглэлийг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлсэн байна” гэж заасны дагуу Монгол Ардын Нам хуралдаж нэрсийн жагсаалт гаргаж байсан бол Ардчилсан намын Үндэсний зөвлөлдөх хорооны 38 дугаар хурлаар нэрсийн жагсаалтыг гаргаж, УИХ-ын сонгууль товлон зарлах хугацааг 6 дугаар сарын 28-ны өдөр байхаар тогтож намуудын хувьд нэрсийн жагсаалтыг 5 дугаар сарын 24-ний өдөр буюу 1 сарын өмнө нийтэд зарлаж байжээ.³¹

Харин одоогийн дүрмийн 20.1-д зааснаар Намын Их хурал Намын Бага хурлыг 369 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дараагийн Их хурал хүртэлх хугацаагаар байгуулах ба 20.3.1-20.3.14-д заасан Бага Хурлын бүрэн эрхээс үзвэл хувь тэнцүүлэх нэрсийн жагсаалтыг Бага Хурал гаргахаар тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, нэрсийн жагсаалтад орох эсэхийг Монгол Ардын Намын Бага хурлын 246 гишүүн шийдвэрлэхээр байна. Мөн Монгол Ардын Намын дүрэмд Бага хурлын 369 гишүүдийн 3/2 ирснээр хурлыг хүчинтэйд тооцохоор заасан бөгөөд хэдэн гишүүдийн саналаар шийдвэр гаргах нь тодорхойгүй байна.

³¹ Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, 2022 он.

Түүнчлэн 2020 онд хийгдсэн Монголын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индексээр Монгол Ардын Нам 53.9, Монгол Ардын Хувьсгалт Нам 57.5, Ардчилсан нам 51.6, Хөдөлмөрийн Үндэсний нам 69.6 хувьтай гарчээ.³² Ийнхүү намын дотоод ардчилал сул, намын даргад эрх мэдэл төвлөрсөн, бага хурлаас бүрэн хараат байдлаар нэрсийн жагсаалтыг гаргах нь Улсын Их Хурлын суудлыг наймаалцах эрсдэлийг үүсгэдэг.

Иймд хуулийн төсөлд намууд нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалт гаргах хугацаа, болон жагсаалт гаргах журмыг иргэдэд ил тод, нээлттэй байдлаар нарийвчлан тусгах шаардлагатай. Уг заалтгүйгээр хувь тэнцүүлэх тогтолцоог практик бүрэн дүүрэн хэрэгжих эсэх нь эргэлзээтэй байна.

Мөн хуулийн төслийн 59.4-д “Саналын хуудас нь тойрогт нэр дэвшигчийн болон нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн саналыг тэмдэглэх хэсэгтэй байна” гэжээ. Уг заалтаас үзвэл нэр дэвшигчийн саналыг тэмдэглэх хэсэг нь нам эсхүл тухайн намаас дэвшүүлсэн гишүүдийн жагсаалт байх эсэх нь тодорхойгүй байна. 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн хуудасны хувьд зөвхөн намын нэрийг тэмдэглэх хэсэгтэй байсан. Тодруулбал, 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн үйл явцаас харвал нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалтыг сонгууль болохоос 1 сарын өмнө нийтэд зарласан бөгөөд саналын хуудасны хувьд тойргийн гишүүд, намын нэр тусгагдсан. Иймд саналын хуудасны загварын зохицуулалтыг нэг мөр байдлаар шийдэх нь зүйтэй гэж үзэв.

Сонгуулийн холимог тогтолцоон дахь суудал хуваарилалтын тухайд /хуулийн төслийн 4.3.1, 4.3.2, 30.1/

Хуулийн төслийн 4.3.1, 4.3.2 дахь заалтаас үзвэл мажоритар тогтолцоогоор 50 хувь буюу 38 гишүүнийг, хувь тэнцүүлэх тогтолцоогоор үлдсэн 50 хувь буюу 38 гишүүнийг сонгохоор тусгажээ. Энэ заалт практикт хэрхэн хэрэгжихийг гадаадын улсын жишээн дээр авч үзье.

Хүснэгт 2. Холимог тогтолцооны параллель хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан

³² Монгол Улсын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индекс, De Facto Independent Research Institute, 2020.

Улс	ХТТ зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн (эсвэл бусад) зарчмаар олгох суудлын тоо	Олонхийн/ (эсвэл бусад) тогтолцоо	Нийт суудлын тоо
Андорра	14 (50%)	14 (50%)	НБСТ	28
Армян	56 (43%)	75 (57%)	ХОТ	131
Азербайжан	25 (20%)	100 (80%)	ХШТ	125
Гүрж	150 (64%)	85 (36%)	ХШТ	235
Гвиней	76 (67%)	38 (33%)	ХОТ	114
Япон	180 (37,5%)	300 (62,5%)	ХОТ	480
Казахстан	10 (13%)	67 (87%)	ХШТ	77
БН Солонгос Улс	56 (19%)	243 (81%)	ХОТ	299
Литви	70 (50%)	71 (50%)	ХШТ	131
Монако	8 (33%)	16 (67%)	БСТ	24
Пакистан	70 (20%)	272 (80%)	ХОТ	342
Филиппин	52 (20%)	208 (80%)	ХОТ	260
Орос	225 (50%)	225 (50%)	ХОТ	450
Сенегал	55 (46%)	65 (54%)	НБСТ	120
Сейшел	9 (36%)	25 (74%)	ХОТ	34
Тайвань	49 (22%)	176 (78%)	СҮШТ	225
Таджикистан	22 (35%)	41 (65%)	ХШТ	63
Тайланд	100 (20%)	400 (80%)	ХОТ	500
Зүүн Тимор	75 (85%)	13 (15%)	ХОТ	88
Тунис	52 (80%)	37 (20%)	НБСТ	189
Украин	225 (50%)	225 (50%)	ХОТ	450

Хүснэгт 1-д холимог тогтолцооны параллель хувилбар хэрэглэдэг 21 улсад УИХ-ын гишүүний суудлыг хэрхэн хуваарилж буй талаар тусгасан. Андорра, Литва, Орос, Украин улсад мажоритар болон хувь тэнцүүлэх суудлын харьцааг 50:50 хувь байхаар зохицуулсан. Харин бусад 17 улсын хувьд мажоритар болон хувь тэнцүүлэх тогтолцоог ялгаатай байдлаар буюу 4 улс /Гвиней, Гүрж, Зүүн Тимор, Тунис/ хувь тэнцүүлэх тогтолцоог илүү, 13 улс /Армян, Азербайжан, Япон, Казахстан, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс, Монако, Пакистан, Филиппин, Сенегал, Сейшел, Тайвань, Тайланд/ мажоритар тогтолцоогоор илүү суудал хуваарилж байна.

³³ Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц, зохион байгуулалт, Гарын авлага, Нээлттэй нийгэм форум, 2010, https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2019/ElectoralSystem.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

Хүснэгт 3.Холимог тогтолцооны холимог хувь тэнцүүлсэн хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан байдал

Улс	Хувь тэнцүүлэх зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн/мажоритар (эсвэл бусад) зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн тогтолцооны (эсвэл бусад) хувилбар	Нийт суудлын тоо
Албани	40 (29%)	100 (71%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	140
Болив	62 (48%)	68 (52%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	130
Герман	299 (50%)	299 (50%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	598
Унгар	210 (54%)	176 (46%)	Хоёр шатлалт тогтолцоо	386
Итали	155 (25%)	475 (75%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	630
Лесото	40 (33%)	80 (67%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	120
Мексик	200 (40%)	300 (60%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	500
Шинэ Зеланд	55 (46%)	65 (54%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	120
Венесуэл	65 (39%)	100 (61%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	165

Дээрх хүснэгтээс үзвэл холимог хувь тэнцүүлсэн хувилбарыг ашигладаг 9 улсын 1 улс мажоритар болон хувь тэнцүүлэх тогтолцоог тэнцүү 50 хувиар хэрэглэдэг. Харин бусад 8 улсын хувьд мажоритар болон хувь тэнцүүлэх тогтолцоог ялгаатай байдлаар буюу 1 улс / Унгар/ хувь тэнцүүлэх тогтолцоог илүү, 7 улс /Албани, Болив, Итали, Лесото, Мексик, Шинэ Зеланд, Венесуэл/ мажоритар тогтолцоогоор илүү суудал хуваарилж байна. Тодруулбал, холимог тогтолцооны аль ч хувилбарыг ашигласан тохиолдолд дунджаар парламентын суудлын 40 хувийг хувь тэнцүүлэх зарчмаар, үлдсэн 60 хувийг олонхийн мажоритар хувилбараар хуваарилж байна. Өөрөөр хэлбэл, холимог тогтолцооны аль ч хувилбарын үед, мажоритар тогтолцоогоор илүү суудал хуваарилах хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь намын жагсаалтаар сонгогдож буй гишүүн нь мажоритар тогтолцоогоор сонгогдож буй гишүүнтэй харьцуулахад **иргэдийг төлөөлөх чадвар муу байдагтай** холбоотой. Уг жишгийг үндэслэн 2012 оны хувьд Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийн үед мажоритар тогтолцооны дийлэнхи олонхийн хувилбар 63 хувь буюу 48, хувь тэнцүүлэх тогтолцоогоор 28 буюу 37 хувийг тус тус сонгож байжээ. Иймд хуулийн төсөлд сонгуулийн тойргоос нийт УИХ-ын гишүүдийн 60 хувийг нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас нийт үлдсэн 40 хувийг сонгохоор өөрчлөх нь **гадны улсын жишигт нийцэх** юм.

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны босго /хуулийн төслийн 74.2.3/

Нам буюу намаас нэр дэшигч парламентад суудалтай болохын тулд шаардагдах саналын доод хэмжээг босго гэх ба энэ нь хуулиар тогтоосон (албан ёсны босго) эсвэл тухайн сонгуулийн тогтолцооны математик нөлөөнд бий болсон

(далд босго) байж болно.³⁴ Албан ёсны босгыг Үндсэн хууль эсвэл сонгуулийн хууль тогтоомжид тусгадаг. Тухайлбал, Герман, Шинэ Зеланд, Орос гэх мэт холимог тогтолцоотой орнууд 5 хувийн босго тавьдаг бол, Нидерландад 0,67 хувь, Туркт 10 хувийн босготой байдаг. Энэ туршлага нь Герман Улсаас гаралтай бөгөөд хэт тэрс үзэлтэй бүлгүүдийн сонгох боломжийг хязгаарлах зорилготой.

Далд босго нь сонгуулийн тогтолцооны математик нөлөөнд үүсдэг бөгөөд энд тойргийн хэмжээ хамгийн чухал. Жишээлбэл, дөрвөн мандаттай тойрогт хувь тэнцүүлэх тогтолцоогоор сонгууль явуулахад 20-иос дээш хувийн санал авсан нэр дэвшигч сонгогдох магадлалтай байдаг бол, 10-аас бага хувийн санал авсан нэр дэвшигч сонгогдох боломжгүй юм.

Хуулийн төслийн 74.2.3-д зааснаар саналын босгыг 3 хувь байхаар тусгажээ. 2012 оны УИХ-ын ээлжит сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахад саналын босгыг 5 хувь байхаар хуульчилсан. Тус сонгуульд улс төрийн 11 нам, 2 эвсэл оролцож байсан бол сонгуулийн эрх бүхий 1,836,548 иргэн саналаа өгөхөөр нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэний 67.28 хувь нь санал өгсөн байдаг.³⁵ Өөрөөр хэлбэл, тус сонгуульд 91,827 сонгогчийн санал авснаар хувь тэнцүүлэх тогтолцооны босгыг давахаар байжээ. Манай улсад одоогоор УДШ-д бүртгэлтэй 36 улс төрийн нам байдаг бөгөөд үүний 5 нам 20,000-аас дээш гишүүнтэй, бусад нь жижиг намууд байна. Тодруулбал, 2000-аас доош гишүүнтэй нам нийт намын 64 хувийг эзэлж байгаа ба эдгээр жижиг намуудын хувьд 91,387 сонгогчийн санал авах боломжгүй. Хуулийн төслийн 74.2.3-т саналын босгыг 3 хувь болгож бууруулах үед хэдэн сонгогчийн санал авснаар босгыг давах талаар тооцоолоход сонгуулийн насны 2,300,969 иргэн байгаа гэж үзвэл саналын босго 69,029 болж байна.

Дээрхээс үзвэл хуулийн төслийн 74.2.3-т заасан саналын босгыг тодорхойлсон заалт нь 2012 оны саналын босгыг 2 хувиар багасгасан. Ингэснээр жижиг нам УИХ-д суудал авах боломж практикт үүснэ хэмээн ойлгож болно.

3.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн зорилт нь иргэний сонгох, сонгогдох эрхийн баталгааг хангах явдал бөгөөд энэ зорилготой хуулийн төслийн зорилго нийцэж байна.
Хуулийн төслийн “Хууль”	Хуулийн төсөлд хууль тогтоомж гэсэн хэсгийг
<p>³⁴ Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, 2010, https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18</p> <p>³⁵ Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн Ерөнхий Хөрөө, 2022 он.</p>	

<p>тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх</p>	<p>заагаагүй. Иймд УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл уг хуулийн төсөлд үйлчилнэ.</p>
<p>Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;</p>	<p>Хуулийн төсөлд нэр томъёоны тодорхойлолт хэсэг байхгүй. Иймд шинээр нэмэлт өөрчлөлт оруулж буй агуулгад холбогдуулан нэр томъёоны тодорхойлолт гаргах шаардагатай.</p>
<p>Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх</p>	<p>Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, УИХ-н сонгуулийн тухай хууль болон бусад хуулийн зүйл заалттай нийцэж байна.</p>
<p>Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх</p>	<p>Хуулийн төслийн зүйл заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль, УИХ-н сонгуулийн тухай хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акттай давхардаагүй.</p>
<p>Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх</p>	<p>Хуулийн төсөлд хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой заасан.</p>
<p>Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх</p>	<p>Хуулийн төслийн хүрээнд орхигдуулсан хэд хэдэн зохицуулалт байна. Тодруулбал, 3 дугаар зүйлээр одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй УИХ-н сонгуулийн 72 дугаар зүйлийн “тэмдэглэсэн” гэсний дараа “нам, эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам, эвсэл эсхүл нэр дэвшигчид санал тэмдэглэсэн” гэснийг нэмэхээр тусгажээ. Ингэснээр уг заалт “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү, эсхүл дутуу нэр дэвшигчийн төлөө санал тэмдэглэсэн, нам эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам, эвсэл эсхүл нэр дэвшигчид санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэсэн агуулгатай болж өөрчлөгдөнө. Уг заалтаар сонгогчийн чөлөөт сонголт хийх боломжийг хязгаарлаж байна. Сонгогчид тойрогт ногдсон мандатын тооноос дутуу нам эвсэл, тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийг сонгохгүй байх нь сонгогчийн эрхийн асуудал юм. Иймд хуулийн уг</p>

	<p>заалтыг “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү санал тэмдэглэсэн, нам, эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам эсвэл, эсхүл нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэж өөрчлөх нь зүйтэй.</p> <p>Холимог тогтолцооны сул тал хоёр тогтолцоог уялдуулдаг учир иргэдээс сонгуулийн мэдлэг шаарддаг. Энэ ч утгаараа уг тогтолцооны талаар сонгогчдыг мэдээллээр хангах хэрэгтэй. Хуулийн төсөлд энэ талаарх зохицуулалт байхгүй. Иймд сонгууль болохоос өмнө сонгогчдод сонгуулийн мэдлэгийг дээшлүүлэх талаар холбогдох заалтыг оруулах нь зүйтэй.</p>
Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүрэг давхардаагүй.
Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын чиг үүргийг мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжгүй байдлаар зохицуулсан.
Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх	Хуулийн төслөөр Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт байхгүй.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт жөндөрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслийн 30.3 дахь зүйлд жөндөрийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар зохицуулалт оруулсан боловч үндэслэл тодорхойгүй байна.

Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;	Хуулийн төслийн 30.4 дэх заалтад “Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ” гэх зүйл заалт тэгш бус байдлыг бий болгож байна.
Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төсөлд 4.3.2, 30.1, 30.2, 74.2-д нам нэр дэвшигчийн жагсаалт гаргах тухай заажээ. Гэвч энэ зүйл заалтыг илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.
Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгаагүй.

Явцын дүгнэлт 1

УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахаар шинээр зохицуулалт оруулсан нь УИХ-н сонгуулийн тухай хуулийн зорилгод нийцэж байна. Гэвч хуулийн төсөлд холимог тогтолцооны “параллель хувилбар”-ыг бус мөн тогтолцооны “холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг ашиглах нь зүйтэй. Үүний тулд хуулийн төслийн 29.7-д “Тойрогт нэр дэвшигч нь жагсаалтаар нэр дэвшихийг хориглоно” гэх заалтыг өөрчлөх эсхүл хасах шаардлагатай гэж үзлээ.

Холимог тогтолцооны хувьд сонгуулийн тойргийг хэрхэн зохион байгуулах нь сонгуулийн үр дүн шууд нөлөөлдөг. Иймд УИХ-ын сонгуулийн тойргийг хуваахдаа тойрог тутамд оногдох сонгогчийн тооны улсын дунджаас 10 хувиас илүүгүй байх, онцгой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд 15 хувиас хэтрэхгүй байх, Улаанбаатар хотод хүн амд тохируулан мандат хуваан тэгш сонгох эрхийг хангах заалтыг хуулийн төсөлд оруулах шаардлагатай.

Түүнчлэн, хуулийн төслийн 4.3.2, 30.1, 30.1, 30.4 74.2 дахь заалтыг харвал нэрсийн жагсаалтыг хаалттай эсхүл нээлттэй байх талаар тодорхой тусгаагүй байна. Тодруулбал, 4.3.2, 30.1, 30.1, 30.4 дэх заалтад “жагсаалт” гэж оруулсан бол, 74.2-д “нээлттэй жагсаалт” гэсэн нэр томъёог ашиглажээ. Иймд хуулийн төсөлд нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалтыг хэрхэн гаргах талаар нарийвчлан тусгах нь зүйтэй.

Хуулийн төсөлд нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалт гаргах эрхийг нам, эвсэлд өөрт олгосон бөгөөд эл асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй. Иймд хуулийн төсөлд намууд нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалт гаргах хугацаа болон жагсаалт гаргах

журмыг иргэдэд ил тод, нээлттэй байдлаар нарийвчлан тусгах нь зүйтэй. Эдгээр нарийвчилсан заалтгүйгээр намуудын нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалтыг гаргах нь нам тэр дундаа намын даргын эрх мэдэл, дур зоргын шийдвэр болох эрсдэл үүсгэх боломжтой.

Олон улсад холимог тогтолцооны аль ч хувилбарыг ашигласан тохиолдолд парламентын суудлын дунджаар 40 хувийг хувь тэнцүүлэх зарчмаар, үлдсэн 60 хувийг олонхийн мажоритар тогтолцоог хэрэглэж байна. Энэ нь намын жагсаалтаар сонгогдож буй гишүүн нь мажоритар тогтолцоогоор сонгогдож буй гишүүнтэй харьцуулахад иргэдийг төлөөлөх чадвар муу байдагтай холбоотой. Иймд хуулийн төсөлд сонгуулийн тойргоос нийт Улсын Их Хурлын гишүүдийн 60 хувийг нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас нийт Улсын Их Хурлын гишүүдийн 40 хувийг сонгоно гэж өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзлээ.

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны босгын хувьд хуулийн төслийн 74.2.3-д 3 хувь байхаар заасан нь 2012 оны саналын босгыг 2 хувиар багасгасан. Ингэснээр жижиг нам УИХ-д суудал авах боломж практикт үүсэхээр байна.

Мөн хуулийн төслөөр “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү санал тэмдэглэсэн, нам эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам эсвэл, эсхүл нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэсэн өөрчлөлтийг оруулах нь зүйтэй.

Холимог тогтолцоо нь сонгогчийн боловсролтой хамааралтай. Иймд хуулийн төслөөр иргэдэд холимог тогтолцоог сурталчлан таниулах зүйл, заалтыг орхисон байх тул үүнтэй холбоотой зохицуулалт нэмэх шаардлагатай.

Түүнчлэн хуулийн төслийн 30.3 дахь зүйлд жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар зохицуулалт оруулсан боловч үндэслэл тодорхойгүй заагаагүй, мөн төслийн 30.4 дэх заалтад “Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ” гэх зүйл заалт тэгш бус байдлыг бий болгож буйг анхаарах нь зүйтэй.

3.2. УИХ-н сонгуульд гадаад улсад байгаа иргэдийг оролцуулахтай холбоотой зохицуулалт

3.2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Зорилгод хүрэх байдал”-ыг үнэлэхдээ хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдсан хуулийн төсөл боловсруулах болсон хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэхээр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхийг тухайн хуулийн төслийн үзэл баримтлал, түүний агуулгыг хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж буй зохицуулалттай харьцуулан дүн шинжилгээ хийнэ.

Энэхүү судалгааны хүрээнд 2023 онд боловсруулагдсан “УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийн дараах хэсгүүдэд дүн шинжилгээг хийхээр тогтлоо.

№	“Зорилгод байдал” үзүүлэлтэд асуудал	Хүрэх шалгуур хамаарах Холбогдох хуулийн төслийн зүйл заалт
1.	Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах байдал	5.2.Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар /цаашид “Дипломат төлөөлөгчийн газар” гэх/ байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.
2.	Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний сонгох тэгш эрх	67.6.Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн энэ хуулийн 4.3.2-т заасан нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчид саналаа өгнө.

Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах байдал

Гадаадад байгаа иргэд 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2016, 2020 оны УИХ-ын сонгуульд саналаа өгөх боломжгүй байсан. Харин Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хувьд 2013, 2017, 2021 оны гадаадад байгаа иргэд санал өгөх боломжийг олгосон. Өөрөөр хэлбэл Монгол улс түүхэндээ 4 удаа л гадаадад байгаа иргэдийн саналыг авч байжээ.

2012 оны Улсын Их Хурлын сонгууль

2011 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдөр баталсан УИХСТХ-ын 6.7 дугаар зүйлд “Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцох эрхтэй” гэж хуульчилсан. Гадаадад оршин сууж буй иргэд сонгуульд оролцохоо мэдэгдэж бүртгүүлэн өөрийн биеэр ирж оролцох, зөвхөн сонгуульд оролцож байгаа нам, эвслийн төлөө саналаа өгөх, санал авах өдрөөс 15-аас доошгүй хоногийн өмнө урьдчилан авч, битүүмжлэн Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх зохицуулалтыг хуульчилсан. Хэдийгээр 2011 оны УИХСтХ-д гадаадад буй иргэдэд санал өгөх эрхээ эдлэх боломжийг олгосон ач холбогдолтой байсан боловч эдгээр иргэд зөвхөн нам эвслийн төлөө санал өгөх, харин тойрогт нэр дэвшигчдэд санал өгөх боломжгүй байсан учраас тэгш эрх зөрчигдсэн гэж үзсэн. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсад буй иргэд сонгуулийн тогтолцооны олонхын болон хувь тэнцүүлсэн хэсгийн аль алинд саналаа өгөх эрхтэй байхад гадаадад буй иргэд зөвхөн хувь тэнцүүлсэн хэсэгт саналаа өгөх эрхтэй байсан.

Дээрх хуулийн дагуу “Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэд сонгуульд оролцох, тэдний саналыг авах тухай” журмыг Сонгуулийн ерөнхий хороо, Гадаад хэргийн яамны хамтарсан тушаалаар 2012 оны 4 сарын 30-нд баталсан. Гадаадад буй нийт 80 000 сонгогчийн 4320 нь санал өгөхөөр бүртгүүлж, 2779 нь 2012 оны 6 сарын 10-нд хилийн чанад дахь Монгол Улсын Элчин сайдын яам, консулын газруудад зохион байгуулсан анхны санал хураах ажиллагаанд оролцсон байна. Сонгогчдын ирц сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 3.5 хувь байсан³⁶.

2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

1993 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 3.3-т “Санал хураах өдөр эх орондоо байгаа, Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэн” санал өгөх эрхтэй гэж заасан байсан учраас Ерөнхийлөгчийн сонгуульд гадаадад байгаа иргэд 2013 он хүртэл оролцож саналаа өгөх боломжгүй байсан. 2012.12.21-нд баталсан Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 6.2-т “Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын байнгын төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар /Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар/ байрладаг улсад байгаа, улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож санал өгөх эрхтэй” гэж анх удаа зааснаар үүнтэй холбогдох нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгасан³⁷. Гадаадад санал өгөхөөр бүртгүүлсэн нийт 6233 сонгогч хуульд заасан хугацаанд бүртгүүлснээс 4242 сонгогч гадаадын дипломат төлөөлөгчийн газарт байгуулсан санал өгөх 39 байранд саналаа өгчээ³⁸.

2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

2015 оны 12 сарын 25-нд баталсан Сонгуулийн тухай хуулийн 11.2-т “Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа, сонгуулийн эрх бүхий иргэн энэ хуульд заасан журмын дагуу Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.” гэж хуульчилсан. 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд дээрх хуулийн дагуу гадаадад байгаа Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс саналыг авсан. Гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах үйл ажиллагаа 2017 оны 6 сарын 10,11-ний өдөр болсон. Гадаад улсад байгаа иргэдээс сонгуульд оролцож саналаа өгөхөөр 7,209 иргэн бүртгүүлж тэдгээрээс 4,816 иргэн буюу 66.8 хувь нь 33 улс дахь 45 салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд саналаа өгсөн байна³⁹.

³⁶ О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: уих э.ө.сэргэлэн, н.баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, Уб, 2016, 178 дахь тал.

³⁷ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, “Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл”, Уб, 2021, 165-169 дахь тал.

³⁸ О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: уих э.ө.сэргэлэн, н.баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, Уб, 2016, 179 дэх тал.

³⁹ “Гадаадад байгаа Монголчуудын саналыг СЕХ-д хүлээлгэн өглөө. (2017 оны 6 сарын 19)”, <https://ikon.mn/n/11gs>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

2020 оны 12 сарын 24-ний өдөр батлагдсан “Монгол улсын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай /Шинэчилсэн найруулга/”-ын 8.3-т “Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах өдөр /цаашид “гадаадад санал авах өдөр” гэх/-ийг энэ хуулийн 8.2-т заасан ээлжит сонгуулийн санал авах өдрийг үндэслэн гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв комиссын саналыг харгалзан сонгуулийн төв байгууллага /цаашид “Сонгуулийн ерөнхий хороо” гэх/ тогтоох бөгөөд санал авах өдөр нь хоёр хүртэл өдөр байж болно” гэж зохицуулсан.

Нийт дэлхийн 30 улсад байрлах Монгол Улсын 44 дипломат төлөөлөгчийн газар сонгуулийн санал хураалт зохион байгуулах салбар комисс байгуулагдаж, СЕХ-ны шийдвэрийн дагуу 2021 оны тавдугаар сарын 30, 31-ний өдрүүдэд тухайн улсын орон нутгийн цагаар өглөөний 07:00 цагаас оройн 22:00 цагийн хооронд хилийн чанад дахь иргэдээс санал авах ажиллагааг явуулсан бөгөөд салбар комиссын бүрэлдэхүүнд дипломат төлөөлөгчийн газрын 187 төрийн албан хаагч ажилласан.

Гадаадад байгаа иргэдийн 2021 оны дөрөвдүгээр сарын 20-ноос тавдугаар сарын 9-ны өдрийн хооронд гадаадад оршин суудаг нийт 7398 иргэн сонгуульд санал өгөхөөр бүртгүүлсэн. Монгол Улсын 2021 оны Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд гадаад улсаас санал өгөхөөр бүртгүүлсэн нийт 7394 иргэдийн 76 хувь буюу 5618 иргэн саналаа өгсөн⁴⁰.

Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчимтай холбогддог. Сонгууль нийтийн байх гэдэгт сонгуулийн эрх бүхий иргэн бүр оролцохыг хэлнэ⁴¹. Бүх нийтийн байх гэдэг нь сонгуулийн насанд хүрсэн бүх иргэн сонгуульд тэгш оролцох эрхтэй байхыг ойлгоно.

Хуульд заасны дагуу зарим нэг хязгаарлалт байж болдог нь бүх нийтийн байх зарчмыг алдагдуулж буй хэрэг биш юм. Жишээ нь: Эмнэлгийн дүгнэлт, шүүхийн шийдвэрээр сэтгэцийн эмгэгтэй болох нь тогтоогдсон, түүнчлэн хорих газар ял эдэлж байгаа хүн сонгуульд оролцох эрхгүй. Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 5.4-т “Эрх зүйн чадамжгүй нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон, эсхүл хорих ял эдэлж байгаа Монгол Улсын иргэн сонгуульд оролцох эрх эдлэхгүй.” гэж тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний сонгуульд оролцуулах эрхийг хязгаарлах ёсгүй.

Нийтээрээ сонгох эрхийг баталгаажуулахын тулд:

⁴⁰ “Н.Анхбаяр: Гадаад улсад суугаа 5618 иргэн, 76 хувийн ирцтэй сонгуульд саналаа өгч дууслаа”, <https://itoim.mn/article/XlfBt/27895>, Сүүлд үзсэн: 2023.03.16

⁴¹ 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015, 102 면.

- Сонгуулийн ямар тогтолцоог хэрэглэж байгаагаас үл хамааран гадаадад буй Монгол Улсын иргэдийг парламентын сонгуульд оролцож саналаа өгөх боломжийг хуулиар бүрдүүлэх,

- Дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа иргэд зөвхөн тухайн газарт буюу салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд биечлэн очиж саналаа өгөхөөс гадна шуудан, интернет зэргийг ашиглах⁴² гэх мэт аргаар сонгуулийг зохион байгуулах хэрэгтэй.

“УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах эрхийг хангахаар зохицуулж хуульчилсан нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчимд нийцэж байна гэж дүгнэлээ.

Тодруулбал, 2019 онд батлагдсан Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт оруулан 5.2 дахь хэсэгт “Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар /цаашид “Дипломат төлөөлөгчийн газар” гэх/ байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.” гэж тусгахаар болсон. Үүнтэй холбогдуулан бусад зүйл, заалтуудаар зохион байгуулалтын асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Уг хуулийн төсөл батлагдсан тохиолдолд гадаадад буй Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс санал авч буй 2 дахь сонгууль болох юм. Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын дүнгээр гадаадад оршин суугаа иргэдийн тоо 91,168 байна. Уг тооллогын дүнгээс үзвэл 0-19 насны 16,625 иргэн байгааг гадаадад оршин суугаа нийт иргэдийн тооноос хасвал сонгуульд оролцох боломжтой иргэдийн тоог ойролцоогоор тооцох боломжтой. Өөрөөр хэлбэл сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн тоо 74,543 байна.⁴³

Эцэст нь энэхүү хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах эрхийг хангахаар зохицуулж хуульчилсан нь өмнө нь үүсээд байсан асуудлыг шийдвэрлэж сонгуулийн “**бүх нийтийн зарчим**” хангагдах нөхцөл байдлыг бий болгосон нь зорилгод нийцсэн байна.

Гадаадад байгаа иргэний сонгуулийн тэгш эрхийн талаар

⁴² О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, “Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл”, УБ, 2021, 165-169 дахь тал.

⁴³ Үндэсний статистикийн хороо, “Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын нийслэлийн нэгдсэн дүн /хураангуй/”, УБ, 2020, 17 дахь тал.

Сонгуулийн тэгш эрхийн зарчим нь нэг талаас “нэг хүн нэг санал өгөх зарчмаар” илэрхийлэгддэг ч нөгөө талаас хүн бүрийн санал адил тэгш жинтэй байх⁴⁴ талаар ойлголт юм.

2012 оны УИХ-ын сонгуулиар гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн санал өгөхдөө зөвхөн пропорциональ тогтолцоонд хамаарах хэсэгт буюу нам, эвсэлд л санал өгч байсан. 2011 оны УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль гадаадад буй иргэдэд санал өгөх эрхээ эдлэх боломжийг олгосон ач холбогдолтой байсан боловч иргэд тойрогт нэр дэвшигчдэд санал өгөх боломжгүй байдлаар зохицуулсан нь “тэгш эрх”-ийн зарчим зөрчигдсэн гэж үздэг.⁴⁵

Харин уг хуулийн төслийн 67.6-т “Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн энэ хуулийн 4.3.2-т заасан нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчид саналаа өгнө.” гэх байдлаар зөвхөн нам, эвсэлд санал өгөхөөр тусгасан байгаа нь өмнө нь гарч байсан сонгох тэгш эрхийн зарчмын зөрчлийг давтахаар байна.

Гадаадад байгаа иргэдэд сонгуульд оролцох эрхийг олгож буй явдал нь Үндсэн хууль талаасаа сонгуулийн бүх нийтийн байх зарчмыг хангасан боловч зөвхөн нам, эвсэлд санал өгөх зохицуулалтыг оруулсан нь сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг зөрчиж байна. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гадны сайн жишгийг авч үзье.

Японы Сонгуулийн хуульд 1998 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, гадаадад байгаа иргэд тойрогт нэр дэвшигчдийг сонгох бус хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны дагуу нам, эвслийг сонгох зохицуулалт оруулсныг Дээд шүүх сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг зөрчсөн хэмээн дүгнэжээ.^{46 47}

Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Япон Улсын сонгуулийн тухай хуулийн 30-5 дугаар зүйлд зааснаар консулын газрын харьяалагддаг нутаг

⁴⁴ Д.Гангабаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй:Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал”, УБ, 2016, 194 дэх тал.

⁴⁵ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, “Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл”, УБ, 2021, 165-169 дахь тал.

⁴⁶ Дээд шүүхийн шийдвэрийн үндэслэлд “Сонгох эрхийг хязгаарлах гарцаагүй үндэслэл байхгүй бол ийм хязгаарлалтыг зөвшөөрөхгүй бөгөөд ийм хязгаарлалт хийхгүйгээр сонгуулийг шударгаар явуулахад тун хэцүү болсон тохиолдолд л гарцаагүй үндэслэл байна. Доод танхимд зориулсан нэг гишүүнтэй тойргийн болон Дээд танхимд зориулсан аймгийн тойргийн сонгуулиудад үр нөлөөтэй оролцоход зайлшгүй мэдээллийг гадаадад буй иргэдэд хүргэж чадахгүй гэсэн байр суурийг Засгийн газар илэрхийлсэн. Гэвч, даяарчлагдсан мэдээллийн нийгэмд энэхүү байр суурьт үнэмшихийн аргагүй гэж Шүүх шийдвэрлэжээ. Тиймээс Дээд шүүх гадаадад буй иргэдэд сонгох эрхийг эдлүүлэхгүй байх гарцаагүй үндэслэл байхгүй байна гэжээ. Мөн энэ шүүх гадаадад буй иргэдийн сонгох эрхийг эдлүүлэхгүйгээрээ Парламентын буруутай бөгөөд эдгээр иргэдийн хохирлыг нөхөн төлөхийг төрд даалгасан байна.” Гэжээ.

⁴⁷ О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: уих э.ө.сэргэлэн, н.баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, УБ, 2016, 183-184 дэх тал.

дэвсгэрт амьдардаг 20-иос дээш насны Япон Улсын иргэн гадаадад сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгүүлэх хүсэлт гарган сонгуульд оролцох эрхтэй.

Бүгд найрамдах Итали Улсын хувьд мөн ижил буюу сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулдаг бөгөөд гадаадад байгаа иргэд тойргийн сонгуульд оролцох эрхтэй байдаг.⁴⁸ Ийнхүү санал авахдаа гадаад дахь сонгуулийн тойргийг үүсгэн сонгогчдод тойргийн сонгуулийн эрхтэй байдаг.

Гадаадад сонгууль зохион байгуулахтай холбогдуулан тухайн сонгогчийн оршин суудаг тойрогт нь тооцох (Шинэ Зеланд), гадаадад байгаа сонгогчдыг нэг (буюу олон) тойрог болгож тоолох (Хорват), нэг буюу түүнээс дээш тодорхой тойрогтой холбож өгөх (Индонези), эсвэл зөвхөн үндэсний хэмжээний ЖХТТ/Намын жагсаалтаар санал хураах хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо/-оор суудал хуваарилах үед нийт саналын дүнд нэмж тооцох (Нидерланд) боломжтой байдаг.⁴⁹

Иймд хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авах тогтолцоог оруулж өгсөн хэдий ч зөвхөн холимог тогтолцооны үед пропорцианаль тогтолцоонд хамаарах нам, эвсэлд санал өгүүлэхээр хуульчилжээ. Энэ нь гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн тэгш сонгох эрхийг зөрчиж байна. Монгол Улстай адил сонгуулийн холимог тогтолцоог сонгосон, гадаадад байгаа иргэдийг сонгуульд оролцуулдаг улсуудын хувьд нам, эвслээс гадна нэр дэвшигчид санал өгч сонгогчдын тэгш эрхийг хангадаг байна. Ийнхүү санал өгүүлэхэд тойргийн асуудал яригддаг бөгөөд үүнийг шийдвэрлэх олон арга зам байгааг ашиглах нь зүйтэй байна.

3.2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хуулийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг сонгон авдаг.

Энэхүү судалгааны хүрээнд тус хуулийн төслийн дараах хэсгүүдэд дүн шинжилгээг хийхээр тогтлоо.

№	“Практикт хэрэгжих боломж” үзүүлэлтэд асуудал	хэрэгжих шалгуур хамаарах	Холбогдох хуулийн төслийн зүйл заалт
1.	Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах	байгаа авах	19.1.Сонгуулийн ерөнхий хороо, гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн

⁴⁸ Voting by italians living abroad, https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=30 Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁴⁹ Ардчилал, сонгуульд туслах Олон Улсын хүрээлэн, Орч. Г.Батбаяр (Нээлттэй Нийгэм форумын захиалгаар хийсэн), “Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт:Ардчиллын институцүүдийг бэхжүүлэх нь”, Уб, 2010, 174-175 дахь тал.

	ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүн	захиргааны төв байгууллагын саналыг харгалзан гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг зохион байгуулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах, хяналт тавих үүрэг бүхий төв комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 60-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна. 19.2.Төв комисс нь салбар комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 45-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулна.
2.	Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх арга	Хуулийн төслийн 67 дугаар зүйл бүхэлдээ

Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүн

Хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулах төв болон салбар комиссыг дараах бүрэлдэхүүнтэйгээр зохион байгуулахаар тодорхойлжээ.

Төв комисс:	Салбар комисс:
<ul style="list-style-type: none"> • Дарга • Нарийн бичгийн дарга • Гишүүн (9 эсвэл 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • Дарга • Гишүүд (2 эсвэл 4)

Энэхүү тогтолцоо нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2020 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд заасан гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүнтэй ижил байдлаар хуульчлагджээ.

Энэхүү төв комисс болон салбар комиссын гишүүдийн бүрэлдэхүүний хувьд дараах хоёр асуудал үүсч байна.

- Салбарын гишүүдийн тоо нь үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын хувьд тохирсон эсэх нь эргэлзээтэй;

- Тухайн төв комисс болон салбар комиссын бүрэлдэхүүний гишүүдийг сонгох процесс нь Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэрээс шууд шалтгаалахаар

байгаа бөгөөд дипломат төлөөлөгчийн газрын алба хаагчдыг оролцуулах эсэх нь тодорхойгүй;

Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэсэн гадны сайн жишгийг авч үзье.

Бүгд найрамдах Солонгос Улсын 2016 онд батлагдсан Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн⁵⁰ 218 дугаар зүйлд энэхүү үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгч комиссын бүрэлдэхүүний талаар тодорхойлсон байна.

218 дугаар зүйлийн 1-т “Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон Үндэсний Ассамблейн гишүүдийг сонгох бүрд Үндэсний сонгуулийн хороо нь гадаадад болох сонгуулийг шударга явуулах зорилгоор гадаад дахь сонгуулийн хороог сонгуулийн жил бүр байгуулж, ажиллуулна.” гэж заасан байна. Энэхүү хороо нь БНСУ-ын хилийн чанадад дипломат болон консулын төлөөлөгчийн газар байгуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд заасны дагуу төлөөлөгчийн газар, Консулын харьяалалд хамааралгүй төлөөлөгчийн газарт сонгууль эхлэхээс 180 хоногийн өмнө байгуулагдаж сонгууль дууссанаас 30 хоногийн дараа татан буугддаг.

Тус гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь сонгуульд оролцогч нам тус бүрээс санал болгосон нэг хүн, төлөөлөгчийн газрын дарга, эсхүл төлөөлөгчийн газрын албан тушаалтнуудын дундаас төлөөлөгчийн газрын тэргүүний санал болгосон нэг хүн, Үндэсний сонгуулийн хорооноос томилогдсон хоёроос илүүгүй гишүүн, үүрэг хүлээсэн бусад гишүүдээс бүрдэх ба гишүүд нь сондгой тоотой байна.

Мөн үүнээс гадна гадаадад байгаа сонгуулийн хорооны гишүүнд оролцуулж болохгүй субъектуудыг мөн тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал,

1. Үндэсний ассемблей сонгуульд санал өгөх эрхгүй хүн;
2. Улс төрийн намын гишүүн;
3. Гадаад улсын үйл ажиллагааг зохицуулах ажилтан хамаарна.

Мөн гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь гишүүдийнхээ дундаас сонгогдсон нэг дарга, нэг дэд даргатай байх бөгөөд төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, түүний санал болгосон төлөөлөгчийн газрын албан тушаалтан нь дарга байх ёсгүй. Гадаадад байгаа сонгуулийн хорооны дарга нь тухайн төлөөлөгчийн газрын даргатай зөвшилцсөний үндсэн дээр тухайн төлөөлөгчийн газарт харьяалагдах боловсон хүчний дундаас сонгуулийн асуудал эрхэлсэн нарийн бичгийн дарга, бусад алба хаагчийг томилж болно.

⁵⁰ Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хууль, 2016 https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

Түүнчлэн тус хуулийн 218.2 дугаар зүйлд зааснаар энэхүү гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь тус үйл ажиллагааг зохицуулах сонгуулийн ажилтныг томилох бөгөөд тэрхүү ажилтан нь дипломат төлөөлөгчийн газрын дарга байна. Хэрвээ ерөнхий консултай тохиолдолд дипломат төлөөлөгчийн газрын дарга нь түүнийг томилж болно.

Гадаадад байгаа санал хураалтын комиссын гишүүн байх тусгай шаардлага нь тухайн улс болон хууль тогтоомжоос хамааран өөр өөр байж болно.

Жишээлбэл, АНУ-д Холбооны сонгуулийн туслалцааны хөтөлбөр (FVAP) нь гадаадад санал хураалтад хяналт тавьдаг бөгөөд Хилийн чанадад санал өгөх Зөвлөх Зөвлөлийн (OVAC) гишүүдийг АНУ-ын иргэн байхыг шаарддаг. Мөн гадаадад санал өгөх, цэргийн санал өгөх, сонгуулийн эрхийг сурталчлах тал дээр туршлагатай байхыг шаарддаг.

Уг хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүнийг шийдвэрлэхдээ Сонгуулийн ерөнхий хорооны бүрэн эрхэд хамааруулан ерөнхий байдлаар зохицуулсан байна.

Гэвч гадаадын зарим улсуудад энэхүү бүрэлдэхүүнийг томилох явцыг нарийвчлан тодорхойлж, боловсронгуй зохицуулсан байна. Тухайлбал, БНСУ-д намын төлөөлөл, төлөөлөгчийн газрын төлөөлөл, сонгуулийн хорооны төлөөллийг хэрхэн оролцуулахыг зааснаас гадна оролцуулж болохгүй албан тушаалтан, зохицуулах ажилтан зэргийг хуульчилсан нь сайн жишиг болох юм.

Иймд төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүнийг зохион байгуулахдаа дээрх нөхцөл байдал, тавигдах шаардлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх арга

Өмнөх бүлэгт дурдсанаар гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх дараах аргууд байдаг.

1. Биеэрээ очиж өгөх санал хураалт: Сонгогч тодорхой газар очиж өөрийн биеэр саналаа өгөх ёстой. Энэ нь гадаадад тусгайлан байгуулсан дипломат төлөөлөгчийн газар эсвэл санал авах байр байж болно. Энэ нь санал өгөхөд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг журам бөгөөд жишээлбэл Афганистан, Аргентин, Унгар, Өмнөд Африк зэрэг улсад ашиглагддаг.

2. Шуудангийн санал хураалт: Сонгогч өөрийн сонгосон газраа саналын хуудсыг бөглөж, саналаа энгийн шуудангаар эх орондоо явуулдаг. Заримдаа сонгогчийн биеийн байцаалтыг баталгаажуулж, саналын хуудсыг чөлөөтэй, хөндлөнгийн оролцоогүйгээр бөглөсөн эсэхийг тодорхойлох гэрчийг шаарддаг. Шуудангийн санал хураалт нь Канад, Жерси, Норвеги, Мексик болон Швейцарь зэрэг улсад санал өгөх нэг арга юм.

3. Төлөөлөгчийн санал: Гадаадад оршин суугаа иргэн өөрийн болон гадаадад байгаа сонгуулийн санал авах байранд сонгогчийн төлөө санал өгөх итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийг сонгосноор санал өгөх боломжтой болно. Энэ аргыг олгодог дөрвөн улсаас бусад нь хувийн санал өгөх эсвэл шуудангаар санал өгөхтэй хослуулан өгдөг.

4. Цахим хэрэгсэл: Сонгогч саналаа өгөхдөө интернет, хувийн дижитал туслах (PDA), гар утас ашиглаж болно. Энэ төрлийн цахим санал хураалтыг ихэвчлэн зайнаас цахим санал хураалт буюу цахим санал хураалт гэж нэрлэдэг бөгөөд ирээдүйд улам бүр түгээмэл болж магадгүй юм. Эстони Улсад үүнийг туршиж үзсэн байна⁵¹.

Судлаачдын зүгээс гадаадад байгаа иргэдэд сонгох эрх эдлүүлэхдээ УИХ хамгийн хязгаарлагдмал аргыг сонгосны улмаас гадаадад байгаа иргэдийн дийлэнх энэ эрхээ эдэлж чадахгүй байна гэж үүний талаар хөндөж шүүмжилдэг. Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа иргэд зөвхөн тухайн газарт буюу салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд биечлэн очиж саналаа өгөхөөр зохицуулсан. Үүний улмаас тухайн дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг хотоос өөр хот, тосгонд амьдарч буй Монгол Улсын иргэд саналаа өгье гэвэл заавал тухайн дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг хот руу цаг, мөнгө зарцуулж явах шаардлагатай тул сонгуульд оролцож чадахгүй байх тохиолдол байна⁵².

Хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд зааснаар гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газар зохион байгуулахаар болжээ. Өөрөөр хэлбэл сонгогчоос саналаа нууцаар өгөхөд шаардагдах санал бэлтгэх бүхээг бүхий байр, саналын хайрцгийг санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө энэ хуульд заасны дагуу тухайн улсад байгаа Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газрын тэргүүн хариуцаж, бэлтгэхээр тусгагдсан. Энэ нь биечлэн очиж өгөх санал хураалтын аргыг сонгосон.

Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх аргыг гадны улс оронд зөвхөн биеэрээ очиж өгөх аргыг ашиглахаар хэрэглэдэггүй бөгөөд бусад шуудангаар, төлөөллөөр гэх мэт аргыг хэрэглэдэг байна. Мөн олон улсын байгууллагын зөвлөмжид ч олон төрлийн аргыг хэрэглэхийг зөвлөдөг байна.

Гадны жишгийг харвал, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн⁵³ 218-16 дугаар зүйлд зааснаар гадаад дахь

⁵¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Voting from Abroad: The International IDEA Handbook", 2007, p.6-7.

⁵² О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, "Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл", УБ, 2021, 165-169 дахь тал.

⁵³ Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хууль, 2016 https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

дипломатын төлөөлөгчийн газар, олон нийтийн төвүүдэд өөрийн биеэр очиж санал өгөхийг хуульчилсан байдаг бол Япон Улсын хувьд дипломат төлөөлөгчийн газар өөрийн биеэр очиж санал өгөх, шуудангаар санал өгөх, дотоодын сонгуулийн хэсэгт санал өгөх аргыг ашигладаг.⁵⁴

Дүгнэхэд хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд заасан гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газарт зохион байгуулахаар тусгасан нь хязгаарлагдмал аргыг сонгосон гэж үзэж байна.

Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулахдаа зөвхөн биеэр санал өгөх аргыг ашиглах аргыг хэрэглэх бус шуудангаар санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах, цахимаар санал авах зэрэг аргыг хослуулан хэрэглэх нь сонгуулийн оролцоог дээшлүүлэх үр нөлөөтэй.

3.3.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх стандарт асуултуудад хариулах замаар зохицуулалт нэг бүрийн уялдаа холбоог шалгадаг тус хуулийн төслийн хэсгээ сонгохдоо хуулийн төслийн тодорхой заалт, зохицуулалтыг бус тухайн төслийг бүхэлд нь сонголоо.

Энэхүү судалгааны хүрээнд тус хуулийн төслийг дараах шалгуур үзүүлэлтүүдээр шалгаж үзэхээр тогтлоо.

Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	УИХ-н сонгуулийн тухай хуулийн зорилт нь иргэний сонгох, сонгогдох эрхийн баталгааг хангах бөгөөд энэ зорилттой хуулийн төсөл нийцэж байна. Зарим заалтыг өөрчлөн найруулах, нэмэлт оруулах шаардлага байгааг дурдах хэрэгтэй.
Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Хуулийн төсөлд хууль тогтоомж гэсэн хэсгийг заагаагүй. Иймд УИХ-н сонгуулийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл үйлчилнэ.
Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн	Хуулийн төсөлд нэр томьёоны тодорхойлолт хэсэг байхгүй. Энэ ч утгаараа тус хуулийн
<p>⁵⁴ 地方自治研修 Election System in Japan, https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18</p>	

<p>төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;</p>	<p>төсөлд одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй УИХ-н сонгуулийн тухай хуулийн нэр томъёо хэрэглэгдэнэ.</p>
<p>Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх</p>	<p>Хуулийн төслийн 9.3-т “Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах өдөр /цаашид "гадаадад санал авах өдөр" гэх/-ийг энэ хуульд заасны дагуу тогтоосон сонгуулийн санал авах өдрийг үндэслэн гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв комиссын саналыг харгалзан сонгуулийн төв байгууллага /цаашид "Сонгуулийн ерөнхий хороо" гэх/ тогтоох бөгөөд санал авах өдөр нь хоёр хүртэл өдөр байж болно.” гэх байдлаар зохицуулсан ба тус гадаадад авах санал хураалтад урьдчилан санал авах ажиллагаа хамаарахгүй байна.</p> <p>Гэвч тус хуулийн төслийн 63 дугаар зүйлд 5 хоногийн хугацаанд урьдчилан санал авах ажиллагааг явуулахыг тусгажээ. Энэхүү зохицуулалт нь гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий сонгогчдын хувьд хэрэгжихээргүй байгаа нь хуулийн зөрчилдөөнийг бий болгож байна.</p> <p>Гадны зарим улсын хувьд гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий сонгогчдыг урьдчилан санал авах ажиллагаанд хамруулдаг туршлага байдаг.</p> <p>Бүгд найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн 55 158 дугаар зүйлд зааснаар нийтлэгээр сонгогчдоос урьдчилан санал авч болохыг зохицуулсан ба 218-24 дүгээр зүйлд урьдчилан санал авах ажиллагаанд оролцсон гадаадад байгаа сонгогчийн саналыг тусад нь тоолох талаар тусгажээ.</p> <p>Мөн Бүгд найрамдах Эстони Улсын хувьд урьдчилсан санал авах ажиллагааг хэрэгжүүлдэг бөгөөд 1999 оноос шуудангаар энэхүү урьдчилсан саналыг авч эхэлжээ⁵⁶.</p> <p>Тиймээс гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс урьдчилан санал авах</p>

⁵⁵ Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хууль, 2016 https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁵⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Voting from Abroad: The International IDEA Handbook”, 2007, p.227.

	боломжтой эсэхийг судлан хуулийн төсөлд тусгах эсэхийг шийдвэрлэх хэрэгтэй.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль, УИХ-н сонгуулийн тухай хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акттай давхардаагүй.
Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой заасан.
Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулахдаа сонгуулийн сурталчилгааг хэрхэн явуулах талаар зохицуулалтыг орхигдуулсан байна. Тухайлбал, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар бүлэгт хамаарах 36-48 дугаар зүйлд заасан ерөнхий зохицуулалтууд хамаарахаар байна. Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулахдаа сурталчилгааг хэрхэн явуулах талаар зохицуулалт нь тусдаа зохицуулагдах чухал асуудал бөгөөд гадаадын зарим улсуудад үүнийг тусдаа зохицуулсан байна. Тодруулбал, Бүгд найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн 57 218-14 дүгээр зүйлд гадаадад байгаа сонгогчдод хүргэх сурталчилгааны талаар тусгасан. Ийнхүү сурталчилгааг зохион байгуулахдаа хиймэл дагуул ашиглан өргөн нэвтрүүлгийн сувгаар, интернетээр, гар утсаар гэх мэтээр сонгуулийн бүртгэлд бүртгүүлсэн сонгогчдод хүргэхээр зохицуулжээ.
Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулаагүй.

Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжгүй.
Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Хуулийн төслөөр албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгаагүй.

Тус хуулийн төсөлд гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнээс урьдчилан санал авах талаар тусгаагүй байна. Энэ нь хуулийн төслийн урьдчилан санал авах ажиллагааны зохицуулалттай зөрчилдөж байна. Мөн гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнээс санал авах ажиллагаанд сонгуулийн сурталчилгаа явуулах зохицуулалт байхгүй. Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнд сонгуулийн сурталчилгааг хүргэх нь тусдаа процесс бүхий үйл ажиллагаа тул үүнийг хуульчлан сонгогчдыг мэдээллээр хангах хэрэгтэй.

Явцын дүгнэлт 2

Тус хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авах тогтолцоог оруулж өгсөн хэдий ч зөвхөн холимог тогтолцооны үед пропорциональ тогтолцоонд хамаарах нам, эвсэлд санал өгүүлэхээр хуульчилжээ. Энэ нь гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн тэгш сонгох эрхийг зөрчиж байна. Монгол Улстай адил сонгуулийн холимог тогтолцоог сонгосон, гадаадад байгаа иргэдийг сонгуульд оролцуулдаг улсуудын хувьд нам, эвслээс гадна нэр дэвшигчид санал өгч сонгогчдын тэгш эрхийг хангадаг байна. Ийнхүү санал өгүүлэхэд тойргийн асуудал яригддаг бөгөөд үүнийг шийдвэрлэх олон арга зам байгааг ашиглах нь зүйтэй байна.

Мөн хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд заасан гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газарт зохион байгуулахаар тусгасан нь хязгаарлагдмал аргыг

сонгосон гэж үзэж байна. Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулахдаа зөвхөн биеэр санал өгөх аргыг ашиглах аргыг хэрэглэх бус шуудангаар санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах, цахимаар санал авах зэрэг аргыг хослуулан хэрэглэх нь сонгуулийн оролцоог дээшлүүлэх үр нөлөөтэй.

Түүнчлэн уялдаа холбооны хувьд төсөлд гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнээс урьдчилан санал авах талаар тусгаагүй байна. Энэ нь хуулийн төслийн урьдчилан санал авах ажиллагааны зохицуулалттай зөрчилдөж байна. Мөн гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнээс санал авах ажиллагаанд сонгуулийн сурталчилгаа явуулах зохицуулалт байхгүй. Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнд сонгуулийн сурталчилгааг хүргэх нь тусдаа процесс бүхий үйл ажиллагаа тул үүнийг хуульчлан сонгогчдыг мэдээллээр хангах хэрэгтэй.

3.3. УИХ-н сонгуулийн урьдчилсан санал авах ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт

Хуулийн төсөлд урьдчилан санал авах ажиллагаатай холбоотой дараах зохицуулалт тусгагджээ. Үүнд:

63 дугаар зүйл. Урьдчилан санал авах ажиллагаа

63.1. Санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болно.

63.2. Урьдчилан санал авах ажиллагааг санал авах байранд 09:00-17:00 цагийн хооронд авна.

63.3. Сонгогч санал тэмдэглэх зааврын дагуу саналаа тэмдэглэж, саналын хуудсаа битүүмжилсэн саналын хайрцагт хийнэ.

63.4. Урьдчилан санал авах ажиллагаанд энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол сонгогч санал авах байранд саналаа өгөх журмыг баримтална.

3.3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Өмнө дурдсанчлан урьдчилан санал ажиллагаа нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх, сонгогчдын аятай байдлыг хангах, сонгогчдод үүсэх зардлыг бууруулах зорилготой байдаг ч түүнд хүрэх арга, хэрэгслийг зөв сонгох нь уг ажиллагааг хуульчлахаас илүү чухал юм. Хуулийн төслийн дээрх зохицуулалтаас үзвэл урьдчилан санал авах ажиллагааг хэрхэн явуулах нь тодорхойгүй байна.

Урьдчилан санал авах ажиллагаатай холбоотой дараах зохицуулалтыг хуульд тусгасан байхыг зөвлөдөг байна⁵⁸. Үүнд:

1. Урьдчилан санал хураалтын хугацаа;

⁵⁸ The electoral knowledge network, Voting Operations; <https://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa/voa02/voa02d/default> . Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

2. Урьдчилан саналаа өгөх сонгогчид тавигдах шаардлага /Ихэнх улс хүндэтгэн үзэх шалтгаан шаардахаа больсон/;
3. Урьдчилан санал авах байршлыг тогтоох арга /Байршлын тоог хуулиар тогтоох шаардлагагүй/;
4. Саналын хуудасны аюулгүй байдал, нууцлалыг хадгалах шаардлага /Шуудангаар санал авах тохиолдолд маш чухал/;
5. Тухайн засаг захиргааны нэгжид бүртгэлгүй сонгогчоос шаардах мэдээлэл.

Иргэн сонгуулийн үйл ажиллагаанд оролцоход тодорхой хэмжээний зардал гардаг бөгөөд тухайн зардлын хэмжээнээс хамааран сонгуульд оролцох эсэхээ шийддэг байна. Өөрөөр хэлбэл, сонгууль өгөхөд гарах зардал, чирэгдэл өндөр байх тусам сонгуулийн ирц бага байх юм. Иймд сонгогчдын аятай байдлыг хангах, “хүртээмжтэй байдал”-ыг дээшлүүлэх зорилгоор сонгуульд зарцуулах хугацааг уртасгах, сонгуулийн байрыг олшруулах зэрэг уян хатан аргуудыг хэрэглэх нь түгээмэл байна.⁵⁹ Гэсэн ч хүртээмжтэй байдал болон зардлын үр дүнтэй байдлын тэнцвэрт байдлыг хангах нь зайлшгүй чухал. Өмнө дурдсанчлан Япон, БНСУ нь холбогдох зардлыг багасгахаар сонгогчдын цахим бүртгэлийн нэгдсэн систем ашиглах, санал хураах байршлыг сонгогчдод ойртуулах зэрэг аргыг ашигласан байна. Урьдчилан санал авах ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэхээ нарийн төлөвлөж, боломжит хувилбар, тэдгээрийн сул, давуу талыг тодорхой судалж үзэх нь зүйтэй.

Судалгаанаас харахад, урьдчилан санал хураалтын хугацаа болон санал хураалтын байршил зэрэг факторууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл, улс орон бүр өөрсдийн сонгуулийн тогтолцоо, сонгогчдын онцлог, хандлага, нас хүйс, газар нутгийн хэмжээ, нягтаршил зэрэгт тохируулан оновчтой байдлаар зохион байгуулах шаардлага үүсдэг. Урьдчилан санал авах хэлбэр, байршлыг тогтоох зарчим, аргыг хуулиар зохицуулж, харин байршлын тоо, санал авахад мөрдөгдөх нарийвчилсан журмыг тогтоох нь сонгуулийн байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах ёстой.

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд “Санал авах өдөр өөрийн харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчид болох оюутан, ээлжийн ажил хийдэг зэрэг сонгогчдын сонгох эрхийг хангах шаардлагад үндэслэн урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалтыг тусгана” хэмээн “*саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчдын сонгох эрхийг хангах*”-д чиглэсэн байна.

Хэдийгээр урьдчилан санал хураалтад хамрагдаж буй иргэдийн тоо дэлхийн улс орнуудад ихсэх чиг хандлагатай байгаа боловч энэ нь сонгуулийн нийт ирцэд хэрхэн нөлөөлж байгааг маргаангүй тогтоосон судалгаа байхгүй байгааг анхаарах

⁵⁹John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

нь зүйтэй.⁶⁰ Урьдчилан санал хураалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх бус сонгогчид үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулахад л нөлөөтэй байгааг зарим судлаачид тэмдэглэжээ.⁶¹ Иймд уг хуулийн төслийн холбогдох зохицуулалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэхэд ач холбогдолтой эсэх нь тодорхойгүй байна.

Урьдчилан санал хураалтын ажиллагаатай холбоотой ямар асуудлыг хуулиар зохицуулж байгааг тодруулах зорилгоор БНСУ-ын Нийтийн албаны сонгуулийн хууль тогтоомжийг судаллаа.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хууль /Public official act of Korea/

158 дугаар зүйл. Урьдчилан санал хураалт

(1) Сонгогч (хөгжлийн бэрхшээлтэй болон гадаад оршин суугаа сонгогчоос бусад) нь урьдчилан санал хураалтын хугацаанд урьдчилан санал хураалтын байранд сонгуулиа өгч болно.

(2) Урьдчилан санал өгөх сонгогч нь урьдчилан санал хураалтын байранд өөрийн иргэний үнэмлэхтэй биечлэн ирж, дижитал хэлбэрээр хурууны хээ уншуулах эсвэл гарын үсэг зурснаар саналын хуудас авна. Дээрх тохиолдолд Үндэсний сонгуулийн хорооноос дээрх сонгогчид санал өгснийг баталгаажуулах зорилгоор сонгогчийн иргэний үнэмлэхийг хэсэгчилсэн байдлаар хуулбарлан авч, сонгуулийн санал хураалт дуусах хүртэл хадгална. /Энэхүү заалтыг 2015 оны 8 дугаар сарын 13-ны өдрийн 13497 актаар нэмсэн/

(3) Урьдчилан санал хураалтын зохион байгуулалтыг хариуцаж буй албан хаагч нь саналын хуудасны хэвлэх төхөөрөмжөөс саналын хуудсыг хэвлэж, “Урьдчилан санал хураалтын зохион байгуулалтын албан хаагч” гэх нүдэнд өөрийн тамгыг даран, сериал дугаарыг авахгүйгээр шуудангийн дугтуйн хамт сонгогчид өгнө.

(4) Саналын хуудсыг дугтуйн хамт авсан даруй сонгогч санал өгөх бүрээгт нэвтэрч, нэг нэр дэвшигчийг (Их Хуралд жагсаалтаар эсхүл орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд жагсаалтаар нэр дэвшиж байгаа гишүүдийг сонгох тохиолдолд улс төрийн намыг ойлгоно) сонгон саналын хуудасны харгалзах баганад тэмдэглэгээ хийн саналын нууцлалыг хадгалах зорилгоор зориулалтын хэсгээр нугалан дугтуйлж, санал хураалтын хайрцагт хийнэ.

(5) Энэ зүйлийн 3 болон 4 дэх хэсэгт заасныг үл харгалзан, урьдчилан санал хураалтын зохион байгуулалтын албан хаагч нь Үндэсний сонгуулийн комиссын журамд тусгайлан заасан сонгогчид шуудангийн дугтуйг өгөхгүй байж болно.

(6) Урьдчилан санал хураалтын зохион байгуулалтын албан хаагч нь урьдчилан санал хураалтын хугацааны явцад өдөр бүр санал хураалт дууссаны дараа эсхүл урьдчилан санал хураалтын хугацаа дууссаны дараа гэрч байлцуулан саналын хуудсуудыг дараах журмын дагуу шилжүүлнэ. /Энэхүү заалтыг 2014 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн 12393 актаар нэмсэн/

⁶⁰ Мөн тэнд.

⁶¹ For voter turnout, the benefits of absentee, mail, and early voting are minimal. https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf, p.49. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

1. Энэхүү зүйлийн 3 болон 4 дэх зүйлд заасны дагуу дугтуй ашигласан тохиолдолд, саналын хайрцгийг нээж, урьдчилан санал өгсөн сонгогчдын тоог гаргаж, саналын хуудсыг баталгаат шуудангаар явуулах эрх бүхий шуудангийн даргад шилжүүлж илгээнэ; Энэ тохиолдолд сонгуулийн ажилтан нь нэр дэвшигч бүрээр ажиглагч томилон шуудангийн газар хүртэл хамт явах бөгөөд ажиглагч тодорхой шалтгаангүйгээр хамт явахаас татгалзах тохиолдолд “сонгууль ажиглах эрх”-ээс татгалзсанд тооцон сонгуулийн тусгай тэмдэглэгээнд тэмдэглэл хийнэ.
2. 5 дахь хэсэгт заасны дагуу саналыг дугтуйнд хийгээгүй тохиолдолд, саналын хайрцагийг сум, дүүрэг, хотын сонгуулийн хороо руу шууд хүргүүлнэ. Энэ тохиолдолд буюу урьдчилан санал хураалтын хайрцагийг хүргүүлэхэд 170 дугаар зүйл мөн үйлчилнэ.

(7)157 дугаар зүйлийн 3, 5 болон 7 дахь хэсэг нь санал хураалтын байранд нэвтрэх болон санал хураалтын хуудас өгөөгүй тохиолдолд хэрэглэгдэнэ.

(8)Харилцаа холбооны системтэй холбоотой асуудал үүссэн тохиолдолд урьдчилан санал хураалт явуулах журмыг Үндэсний сонгуулийн комиссын журмаар зохицуулна. /Энэхүү заалт нь 2014 оны 1 дүгээр сарын 17-ны 12267 тоот актаар нэмсэн/

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хуулийн 158 дугаар зүйлд Урьдчилан санал хураалтын үндэслэлийг дээрх байдлаар зохицуулсан байна. Гэвч хуулийн бусад хэсгүүдэд мөн урьдчилан санал хураалттай холбоотой зохицуулалтыг нарийн тусгажээ. Тухайлбал, урьдчилан санал авах байрыг байгуулах гэх зэрэг холбогдох асуудлыг тодорхой тусгасан. Үнэлгээний дараагийн хэсгүүдэд холбогдох зохицуулалтуудын талаар дэлгэрэнгүй дурдах болно.

Урьдчилан санал авах арга, байршлыг оновчтой тогтоож чадвал урьдчилан санал авах зохицуулалт амжилттай хэрэгжиж, сонгогчид учрах зардал, чирэгдлийг бууруулах боломжтой байна. Түүнчлэн урьдчилан санал хураалтын ажиллагаа нь зорилгодоо нийцэхийн тулд сонгогч “өөрт хамгийн ойр” санал авах байрт очиж саналаа өгөх боломжтой байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл гагцхүү тухайн хот, дүүрэг, хороонд байхыг шаардахгүй байх нь зүйтэй. Дээрх тохиолдолд л хуулийн төсөл дэх урьдчилан санал хураалтын зохицуулалт нь “саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчдын сонгох эрхийг хангах” зорилгодоо хүрнэ гэж үзлээ.

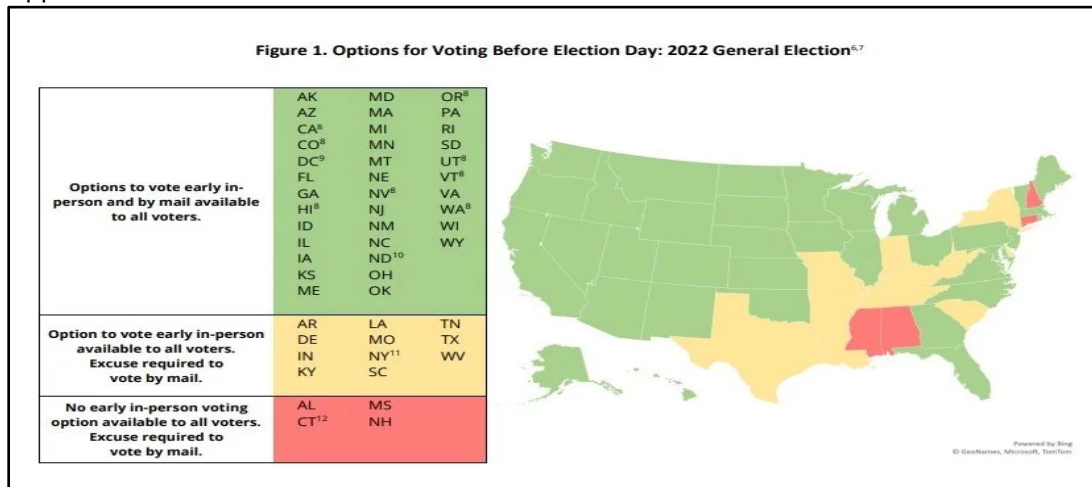
3.3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Урьдчилан санал хураалтын хугацаа

Урьдчилан санал хураалтыг 10 хоногоос хэтрүүлэлгүй, 5-7 хоногийн

хугацаанд урт цагийн хуваарьтайгаар зохион байгуулахыг зөвлөсөн байна.⁶² Хэт уртаар хугацааг тогтоох нь сонгуулийн ач холбогдлыг бууруулах сөрөг үр дагавартай. Хугацааны уртаас илүүтэйгээр **сонгогч мэдээлэл хангагдсан байх шинжийг харгалзаж** үзэх нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл сонгуулийн мэтгэлцээн, сонгогчтой хийх уулзалт, хурал, цуглаан зохион байгуулагдаж дууссаны дараа сонгогчийг мэдээллээр зохих хэмжээнд хангагдсан гэж үзэж санал хураах ажиллагааг эхлүүлэх нь зүйтэй.

Америкийн Нэгдсэн Улсын хувьд, 13 мужид урьдчилан санал хураалт хийдэггүй, эсрэгээрээ Миннасота мужид гэхэд урьдчилан санал хураалт 46 өдөр үргэлжилдэг.⁶³



Зураг 1.

Хуулийн төслийн 63.1-т “...сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх **тав хоногийн хугацаанд** ... урьдчилан саналаа өгч болно” хэмээн тусгасан байгаа нь дээр дурдсан шалтгааны улмаас практикт нийцнэ гэж үзлээ.

Түүнчлэн урьдчилан санал авах хугацааг сонгуулийн өдрийн санал авах хугацаатай ижил зохицуулж, ажил эхлэхээс өмнө эхлүүлж ажил тарснаас хойш байхаар, мөн амралтын өдөр санал өгөх боломжтой байдлаа зохицуулах нь илүү үр дүнтэй. Хуулийн төсөлд заасан урьдчилан санал авах ажиллагаа нь өглөө 9 цагаас 17 цаг хүртэл эсхүл 8 цагаас 18 цаг хүртэл зохион байгуулж байгаа нь сонгуулийн өдөр санал авах цагийн хуваариас богино байхаар зохицуулсан нь үр нөлөөг багасгах магадлалтай. Урьдчилан санал авах ажиллагааны үргэлжлэх өдрийг сунгахаас илүүтэйгээр санал авах цагийн хуваарийг уртасгах нь сонгогчдын

⁶² The Pitfalls of Absentee and Early Voting, p.67.

https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/absentee-and-early-voting_155531845547.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁶³John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf> Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

Муж улс бүрийн хугацааг эндээс үзнэ үү. <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/early-in-person-voting>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

саналаа өгөх боломжийг дээшлүүлэх, төрийн зардлыг багасгах үр дүнтэй байж болох талаар тэмдэглэжээ.⁶⁴

Судалгаагаар хөдөө (rural) орон нутгийн иргэд, өндөр настнууд эсхүл боловсрол болон орлого өндөртэй иргэд урьдчилан санал хураалтад идэвхтэй оролцдог болох нь тогтоогдсон байна.⁶⁵ Өөрөөр хэлбэл, эрүүл мэндийн байдал тааруу эсхүл шахуу цагийн хуваарьтай иргэд урьдчилан санал авах хураалтад оролцох сонирхолтой байдаг.

Урьдчилан санал хураалтын цагийн хуваарийн талаар БНСУ-ын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хуульд хэрхэн зохицуулсныг авч үзье.

155 дугаар зүйл (Сонгуулийн санал авах цаг)

(1) Санал авах байр нь 6 цагт нээж 18 цагт (онцгой сонгуульд 20 цагт) хаана. Санал хураалт дуусах цагт санал хураалтын байрт саналаа өгөхөөр хүлээж байгаа сонгогчдод дугаар олгож, тэдгээр сонгогчдын саналыг авсны дараа санал хураах байрыг хаана.

(2) Урьдчилан санал хураалтын хугацаанд урьдчилан санал авах байр нь өдөр бүр 6 цагт нээж 18 цагт хаана. Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэг нь урьдчилан санал хураалтын байранд мөн үйлчилнэ.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын хуульд урьдчилан санал авах хугацааг 6 цагаас 18 цаг хүртэл байхаар тусгасан ч уг хугацааг сунгах боломжтой байх бөгөөд ийнхүү сунгах үндэслэлийг тус хуулийн 155 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгажээ.

Хуулийн төслийн 63.2 дугаар зүйлд “Урьдчилан санал авах ажиллагааг санал авах байранд 09:00-17:00 цагийн хооронд авах”-аар заажээ. Дээр заасан шалтгааны улмаас урьдчилан санал авах цагийн хуваарийг уртасгах нь зүйтэй гэж үзлээ.

Санал авах арга

Урьдчилан санал хураалтыг дараах аргаар явуулах боломжтой. Үүнд:

1. Санал авах байршил, цэгт биечлэн очиж санал өгөх
2. Шуудангаар санал өгөх⁶⁶
3. Хосолсон хэлбэрээр санал өгөх

Шуудангаар санал хураах ажиллагаа нь төрийн байгууллагын захиргааны

⁶⁴ The Pitfalls of Absentee and Early Voting, p.67,

https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/absentee-and-early-voting_155531845547.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁶⁵ John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁶⁶ By mail, in which the voter requests, or is automatically sent, the relevant ballots and other voting material, which are then returned by the voter to the electoral management body.

зардлыг хэмнэх боловч саналын хуудсыг буцаах зардлыг ихэвчлэн сонгогч хариуцдаг тул сонгогчид хайхрамжгүй хандах сөрөг үр дагавартай. Гэсэн хэдий ч шуудангаар санал өгөх хүсэлтэй иргэдэд энэ боломж нээлттэй байх боломжтой гэдгийг анхаарах нь зүйтэй.

Урьдчилан санал авах ажиллагааг анх удаа нэвтрүүлэхээр ажиллах тохиолдолд саналын хуудасны аюулгүй байдлыг хангах үүднээс биечлэн санал өгөх байдлаар зохион байгуулж, гол нь харъяалал харгалзахгүйгээр санал авах боломжийг бүрдүүлэх нь чухал юм. Дээрх тохиолдолд иргэнээс ямар нэмэлт баримт бичиг шаардах, ямар тусгай журам үйлчлэхийн нарийвчлан тогтоох шаардлагатай.

Харъяалал харгалзахгүйгээр урьдчилан санал хураалтыг авах нь санал хураалтын эцсийн дүнгийн алдаагүй байдалд нөлөө үзүүлэх боломж байгааг үгүйсгэх боломжгүй. Иймд сонгогчдын цахим бүртгэлийн систем чухал үүрэг гүйцэтгэх учиртай. Өөрөөр хэлбэл, А хорооны иргэн Б хороонд урьдчилан байдлаар саналаа өгсөн тэр даруй А хороонд санал өгөх ёстой иргэдийн жагсаалт дахь мэдээлэл шинэчлэгдэж байх ёстой юм. Уг асуудлыг Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын хуульд хэрхэн зохицуулсныг авч үзвэл:

44.2 дугаар зүйл (Сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийг бэлдэх)

(1) Үндэсний сонгуулийн хороо нь урьдчилан санал авах байранд ашиглах зорилгоор “сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийн цахим жагсаалт”-ыг түүний хуулбарын хамт бэлдэнэ.

(2) Үндэсний сонгуулийн хороо “сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийн цахим жагсаалт”-ыг бэлдэхдээ нэг сонгогч хоёр эсхүл түүнээс дээш санал өгөхөөс сэргийлэх техникийн арга хэмжээг авсан байна.

(3) Сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийн цахим жагсаалт”-ыг компьютерын програмын хамт бэлдэнэ.

(4) Хороо, гудамж, багийн сонгуулийн комисс бүр 148.1 дэх хэсэгт заасан урьдчилан санал хураалтын хугацаа дууссаны дараа санал авах байрт ашиглахаар Үндэсний сонгуулийн хорооноос ирүүлсэн сонгуулийн бүртгэлийн жагсаалтыг хэвлэж Хороо, гудамж, багийн сонгуулийн комиссын дарга бүртгэлийн хуудсыг дугтуйлж тамгалан хадгалах бөгөөд нам бүрээс санал болгосон ажиглагчыг энэ үйл явцад байлцуулна. Намаас санал болгосон ажиглагч тухайн үйл ажиллагаанд ирээгүй бол тухайн ажиглагчийг гэрч болох эрхээсээ татгалзсан гэж үзнэ.

(5) Энэ зүйлийн (4)-т заасны дагуу хэвлэсэн “сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийн цахим жагсаалт”-ыг энэ хуульд зааснаас бусад зорилгоор шалгах, ашиглах, задруулахыг хориглоно.

(6) Сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийн цахим жагсаалт”-ыг бэлдэх арга, сонгуулийн өдөр санал авах байрт ашиглах зорилгоор хэвлэсэн жагсаалтыг хадгалах болон бусад холбогдох асуудлыг Үндэсний сонгуулийн хорооны журмаар тусгайлан зохицуулна.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсад урьдчилан санал хураалтад ашиглах сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлтэй холбогдон үүсэх харилцааг тодорхой тусгасан

байна. Уг цахим бүртгэлийн тусламжтайгаар сонгогч аль ч байранд биечлэн очиж сонгуулиа өгөх боломжтой бөгөөд энэ нь урьдчилан санал хураалтаас үүдэлтэй саналын хуудасны зөрүү, давхардал гарахаас сэргийлдэг.

Иймд, урьдчилан санал хураалтын ажиллагааг нэвтрүүлэхийн хамт сонгогчдын нэгдсэн жагсаалтыг цахимжуулах тохиолдолд урьдчилан санал хураалтын ажиллагаа нь сөрөг үр дагаваргүйгээр хэрэгжих боломжтой гэж үзлээ.

Санал авах байр

Урьдчилан санал авах байр нь сонгуулийн хорооны хэсгийн байртай адил хамгаалалттай байхыг зөвлөдөг.⁶⁷ Санал авах байрны хувьд дүүрэг бүрт дор хаяж нэг урьдчилан санал хураалтын байр байхыг шаарддаг.⁶⁸ Сонгуулийн өдөр ажиллах хэсгийн хороодын байршилд урьдчилан санал хураалтыг зохион байгуулах тохиолдолд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр урьдчилан санал өгөхөөр хэт олон сонгогч ирж, ажлын ачааллыг ихэсгэн сунжруулах сөрөг үр дагавартай тул үүнээс зайлсхийх шаардлагатайг тэмдэглэжээ.⁶⁹ Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын хэмжээнд сонгуулийн өдөр ажилладаг 2100 гаруй хэсгийн байрт урьдчилан санал авах ажиллагааг зохион байгуулах хувилбараас татгалзаж, урьдчилан санал авах байрыг тусад нь бэлдэх нь урьдчилан санал хураалттай холбоотойгоор үргүй зардал гарахаас сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үзлээ.

Америкийн Нэгдсэн Улс дахь урьдчилан санал хураалтын төрөл, зохицуулалт нь муж улс бүрт ялгаатай байна. Үүнд:

1. Сонгуулийн хэсгээс том нутаг дэвсгэрийг хамарсан санал хураалтын цэгээр дамжуулж урьдчилан санал хураах /The use of vote centers, which serve a larger area than a precinct/
2. Урьдчилан санал хураалтыг худалдааны төв дээр зохион байгуулж, өргөн хүрээг хамруулах /Widespread early voting in convenient locations/
3. Муж, орон нутгийн тамгын газар дээр санал хураах /Voting at county clerks' offices/ ⁷⁰

Швед Улс нь сонгуулийн ирц өндөртэйгээс гадна урьдчилан санал хураалтыг хамгийн анх нэвтрүүлсэн улсын нэг юм. 1969 оноос өмнө хүндэтгэн үзэх шалтгаантай иргэд л сонгуулийн өдрөөс өмнө саналаа өгөх боломжтой байсан бол, 1970 оноос бүх иргэд сонгуулийн өдрөөс өмнө урьдчилан санал өгөх боломжтой

⁶⁷ Absentee and Early voting, Recommendations, p.77 https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁶⁸ Early Voting in Person, <https://aceproject.org/main/english/po/poa02d01.htm>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁶⁹ Мөн тэнд.

⁷⁰ A History of Absentee and Early Voting, p.15, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

болсон.⁷¹ 2005 оноос орон нутгийн захиргаа урьдчилан санал авах ажиллагааг хариуцах болсон бөгөөд энэ үеэс иргэд номын сан, дэлгүүр, сургууль, танхим зэрэг олон төрлийн газрууд дахь сонгуулийн цэгүүдэд очин саналаа өгөх боломжтой болсон байна.⁷² Санал хураалтын цэгийг олшруулж, 2018 онд 2700-д хүрсэн. Тухайн улс нь 10.4 сая иргэнтэй. Иргэд оршин суугаа хаяг нь бүртгэлгүй цэгт ч мөн саналаа өгөх боломжтой бөгөөд урьдчилан санал хураалтад оролцсон иргэдийн тоо жил бүр ихсэж, сүүлийн сонгуулиар нийт сонгогчдын 40 хувь нь урьдчилан саналаа өгчээ. Швед Улсад хийгдсэн судалгаагаар сонгууль өгөх цэг, байршлын тоо олон байх тусам сонгуулийн ирц нэмэгддэг болохыг тогтоосон байна.⁷³

Гэвч урьдчилан санал авах байрны тоонд шууд ач холбогдол өгөхөөс илүүтэйгээр, зорилтот сонгогчдод зориулж урьдчилан санал авах байрыг “хүртээмжтэй” байдлаар зохион байгуулах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, иргэд ямар шалтгааны улмаас санал өгөх боломжгүй болдог талаар судалж, тэр иргэдийн бөөгнөрөл бүхий газарт урьдчилан санал авах байр байгуулах нь оновчтой.

148 дугаар зүйл (Урьдчилан санал авах байрыг байгуулах)

(1)Сум, дүүрэг, хотын сонгуулийн комисс нь өөрийн харъяаллын хороо, гудамж, баг бүрт нэг урьдчилан санал авах байрыг байгуулж, сонгуулийн өдрөөс өмнөх 5 дахь өдрөөс 2 дахь өдөр хүртэлх хугацаанд ажиллуулна. Хороо, гудамж, багт цэргийн анги байх тохиолдолд тус дүүрэгт нэмэлт урьдчилан санал хураах байрыг байгуулж болно.

(2)Сум, дүүрэг, хотын сонгуулийн комисс нь 1 дүгээр хэсэгт заасны дагуу урьдчилан санал хураах байрыг байгуулахдаа, сонгууль болохоос 9-өөс доошгүй өдрийн өмнө тэдгээрийн байрын байршил, нэр, байгуулагдсан огноог нийтэд мэдээлж, сонгуулийн сурталчилгааны хэсгийн удирдлага эсхүл хэсгийн салбарын даргад мэдэгдэж, өөрийн нутаг дэвсгэрийн 5 газарт зарлал байрлуулна. Урьдчилан санал авах байрыг байгуулсан газар өөрчилсөн тохиолдолд дээрх журмыг мөн баримтална.

(3)Сум, дүүрэг, хотын сонгуулийн комисс нь 1 дүгээр хэсгийн дагуу байгуулагдсан урьдчилан санал хураах байрт санал авах захиргааны ажилд туслах ажилтныг хуулийн 147.9 дэх хэсэг тусгайлан заасан хүмүүсээс сонгож томилно.

(4)147 дугаар зүйлийн 3, 7 болон 10 дахь хэсгүүд нь урьдчилан санал хураах байрыг байгуулах газар тавигдах хязгаарлалт, мөн тус газар, байгууламжаар хангахад болон урьдчилан санал хураах ажиллагаанд оролцох ажилтныг зөвлөхөд хамтран ажиллах харилцаанд мөн үйлчилнэ.

⁷¹ John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

⁷² In 2005, the election law transferred the responsibility for organising early voting from the postal company (Posten AB) to the Swedish municipalities. The municipalities were responsible for organising early voting for the first time during the elections of 2006, and voters could vote early in, for example, libraries, shops, schools, town halls, or in public offices instead of only being able to vote early at post offices (Dahlberg et al. 2008).

⁷³ John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>. Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18

(5) Үндэсний сонгуулийн хороо нь урьдчилан санал хураах байрт сонгуулийн нэгдсэн бүртгэлийн жагсаалтыг ашиглах сонгуульд зориулан харилцаа холбооны тусгай сүлжээг бий болгоно.

(6) Урьдчилан санал авах байрыг мэдэгдэх, нийтэд мэдээлэх, ажилтныг томилох зэрэг бусад харилцааг Үндэсний сонгуулийн хорооны журмаар тусгайлан зохицуулна.

51.7 сая хүн амтай Бүгд Найрамдах Солонгос Улс нь хороо, баг бүрт урьдчилан санал авах байрыг байгуулсан байгаа тул 3 сая хүнтэй Монгол Улс хороо, баг бүрт урьдчилан санал авах байрыг байгуулах нь оновчгүй байж болох юм. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс нь урьдчилан санал авах байрыг хэрхэн, хэн байгуулах талаар тодорхой тусгасан байна. Түүнээс гадна урьдчилан санал авах байрыг нэмэлтээр байгуулах үндэслэлийг тусгажээ.

Монгол Улс хүн амын тоо бага, газар нутаг өргөн ч Улаанбаатар хот дахь хүн амын нягтаршил харьцангуй их. Тухайлбал, Улаанбаатар хотын хүн амын нягтрал 2010 оноос 2020 оны хооронд 33.4 хувиар өссөн байна. Иймд урьдчилан санал хураалтыг Нийслэл хотод өргөнөөр зохион байгуулах нь санал өгөх боломжоор хязгаарлагддаг орон нутгаас хотод ирсэн иргэдийн сонгох эрхийг хангахад чухал нөлөө үзүүлж болохоор байна. Гэвч өмнө дурдсанчлан олон улсын жишигт хамгийн багадаа дүүрэг бүрт дор хаяж 1 урьдчилан санал хураалтын байр байхыг шаарддаг тул Улаанбаатар хот дахь хороо бүрт урьдчилан санал хураалтыг зохион байгуулах шаардлагагүй.

Нөгөөтэйгүүр хөдөө, орон нутгийн иргэд санал өгөхийн тулд олон километр замыг туулж ихээхэн хэмжээний зардал гаргадаг. Иймд тус иргэд сонгууль өгөх зорилгоор бус сум эсхүл аймгийн төв рүү аливаа үйлчилгээ авахаар ирэхдээ сонгуулиа өгөх боломжоор хангагдах нь тэдэнд үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулах чухал ач холбогдолтой. Иймд сум бүрт нэг урьдчилан санал хураалтын байрыг байгуулах нь оновчтой байж болох юм.

Түүнчлэн урьдчилан санал хураалтын хугацаанд саналын хайрцаг, төхөөрөмжийн аюулгүй байдлыг хангах журмыг нарийн тогтоох шаардлагатай. Урьдчилан санал хураалтын саналын хуудсыг хэзээ, хэн тоолох, хайрцгийг нээх тухай нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай. Уг асуудлыг БНСУ-ын Нийтийн албаны сонгуулийн тухай хуульд хэрхэн тусгасныг авч үзье.

155 дугаар зүйл (Санал авах цаг)

(4) Урьдчилан санал хураалтыг эхлэхээс өмнө хариуцсан ажилтан саналын хайрцаг болон саналын бүхээг асуудалтай эсэхийг шалгах бөгөөд ийнхүү шалгалт хийхдээ гэрчийг оролцуулна. Урьдчилан санал хураалт эхлэх үед гэрч ирээгүй тохиолдолд урьдчилан санал авах байранд хамгийн эхэнд ирсэн сонгогчоор тус шалгалтыг гэрчлүүлнэ.

Мөн Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Нийтийн албаны сонгуулийн хуулийн 158 дугаар зүйлд урьдчилан санал хураалтын зохион байгуулалтын албан хаагч нь урьдчилан санал хураалтын хугацааны явцад өдөр бүр санал хураалт дууссаны дараа эсхүл урьдчилан санал хураалтын хугацаа дууссаны дараа гэрч байлцуулан саналын хуудсуудыг шилжүүлэх журмыг тусгайлан зохицуулснаас гадна хуулийн 164 дүгээр зүйлд заасан санал хураалтын байрын хэв журмыг хангах зохицуулалт мөн үйлчилдэг.

Хуулийн төсөлд дээр дурдагдсан асуудлыг шийдвэрлэх зарчмын шинжтэй зохицуулалт дутагдаж байгаа тул хуулийн төсөл дэх холбогдох зохицуулалтын практикт хэрэгжих байдал нь сул байна гэж дүгнэлээ.

3.3.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

№	Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
1.	Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	Санал авах өдөр өөрийн харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломж хязгаарлагдмал сонгогчид болох оюутан, ээлжийн ажил хийдэг зэрэг сонгогчдын сонгох эрхийг хангах шаардлагад үндэслэн урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалтыг хуулийн төсөлд зохицуулсан нь Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн нэг зорилго болох “Монгол Улсын иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хангах”-д нийцсэн.
2.	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Хуулийн төсөлд дурдсан урьдчилан санал авах ажиллагааны хүрээнд “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэг агуулаагүй байна.
3.	Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх;	Урьдчилсан санал авах ажиллагаа гэсэн нэр томьёо энэ хуулийн төслийн хүрээнд анх удаа томьёологдсон бөгөөд бусад хуулийн нэр томьёотой зарчилдөхгүй байна.

4.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон түүний үзэл баримтлалд бүрэн нийцүүлсэн гэж үзэв.
5.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн 63.3 дахь хэсэг “Сонгогч санал тэмдэглэх зааврын дагуу саналаа тэмдэглэж, саналын хуудсаа битүүмжилсэн саналын хайрцагт хийнэ” гэсэн зохицуулалт нь хуулийн 66.4-т заасан “Сонгогч саналаа тэмдэглэсний дараа саналын нууцлалыг хангах зориулалт бүхий хавтас хэрэглэж саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмж /саналын хайрцаг/-д хийх” заалттай давхардсан шинжтэй байна.
6.	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Тодорхой тусгаагүй нь тус зохицуулалтын практикт хэрэгжих байдлыг бууруулж байна.
7.	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Энэхүү хуулийн төсөлд урьдчилан санал авах байрыг байгуулах, саналын хуудасны аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдох зохицуулалтуудыг тусгаснаар хуулийн төсөл нөхцөл бүрдэнэ гэж үзэж байна.
8.	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Давхардуулсан зохицуулалт байхгүй.
9.	Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Урьдчилан санал авах ажиллагаанд оролцох сонгуулийн ажиглагчтай холбогдох асуудлыг хуулиар зохицуулаагүй орхигдуулсан байна.
10.	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
11.	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай	Тухайн хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.

	зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	
12.	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт байхгүй.
13.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг алдагдуулаагүй.
14.	Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;	Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалт байхгүй.
15.	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт байхгүй.
16.	Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хариуцлагын талаар тусгасан зохицуулалт байхгүй.

Явцын дүгнэлт 3

Хуулийн төсөлд урьдчилан санал хураалтын үндэслэлийг тусгасан хэд хэдэн заалт тусгагджээ. Гадны зарим улсын жишгийг харвал урьдчилан санал хураалтад хамрагдах иргэдийн тоо ихэссээр байх боловч сонгуулийн нийт ирцийг нэмэгдүүлэх шууд хамаарал байхгүйг нотолсон олон судалгаа хийгдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, урьдчилан санал хураалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх бус сонгогчдод үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулах, сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Иймд хуулийн төслийн үзэл баримтлалд заасан “санал өгөх боломжоор хязгаарлагддаг иргэдийн сонгох эрхийг хангах” зорилгодоо төдийлөн нийцэхгүй гэж дүгнэлээ. Гэсэн хэдий ч урьдчилан санал авах ажиллагаа нь сонгогчдын цагийг хэмнэн, үүсэх зардлыг бууруулж, сонгуулийн “хүртээмжтэй байдал”-ыг нэмэгдүүлэх давуу талтай.

Улс орон бүрт урьдчилан санал авах зохицуулалт харилцан адилгүй байна. Өөрөөр хэлбэл урьдчилан санал хураалтын үр дүнг сайжруулахын тулд улс өөрийн сонгогчдын онцлог, улс төрийн хандлага, газар нутгийн хэмжээ, нягтаршилд тохирсон арга, байршлыг сонгож ашиглах нь зүйтэй.

Гэвч өнөөгийн сонгогчдын улс төрийн идэвхийг тодруулах хэрэгцээ болон холбогдох тоон статистик, судалгаа дутмаг байна. Хуулиар урьдчилан санал хураалтын байрыг байгуулах зарчмын асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай бөгөөд тус зарчмын хүрээнд урьдчилан санал хураалтыг үр дүнтэй зохион байгуулах чиг үүргийг Сонгуулийн ерөнхий хорооны бүрэн эрхэд тусгах нь зүйтэй. Хуулийн төсөл дээрх чухал ач холбогдолтой заалтууд дутмаг байгаа нь түүний практикт хэрэгжих боломжийг бууруулах төлөвтэй байна.

Харин урьдчилан санал авах өдрийн тооны хувьд олон улсын жишигт нийцсэн боловч санал авах цагийн хуваарийг уртасгах, эсхүл уртасгаж болох тохиолдлыг зайлшгүй тусгах шаардлагатай гэж дүгнэв.

Урьдчилан санал авах арга, байршлыг оновчтой тогтоож чадвал урьдчилан санал авах зохицуулалт амжилттай хэрэгжиж, сонгогчид учрах зардал, чирэгдлийг бууруулах нь гарцаагүй. Түүнчлэн урьдчилан санал хураалтын ажиллагаа нь зорилгодоо нийцэхийн тулд “өөрт хамгийн ойр” санал авах байрт очиж саналаа өгөх боломжийг бүрдүүлэх ёстой. Мөн зөөврийн саналын хайрцгаар саналаа өгөх харилцааг урьдчилан санал хураалтаас ялгах нь зүйтэй. Харьяаллын бус газарт саналаа өгөх нь нэг сонгогч саналаа нэгээс олон удаа өгөх сөрөг үр дагавар үүсгэж болзошгүй тул сонгогчдын нэгдсэн жагсаалтыг цахимжуулах, саналын хайрцгийг хамгаалах, шалгах, гэрчийг байлцуулах, саналыг тоолохтой холбоотой харилцааг зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай.

Дүгнэвэл, урьдчилан санал хураалтыг нэвтрүүлэх нь олон улсын жишигт нийцэх боловч хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалт хэт ерөнхий бөгөөд дээрх асуудлыг шийдвэрлэх зарчмын шинжтэй заалт байхгүй байгаа тул практикт хэрэгжих боломж бага байна.

IV. ДҮГНЭЛТ

Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”-г баримтлан УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэллээ.

УИХ-н сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд тусгагдсан агуулгын хүрээнд үр нөлөөний судалгаа хийж, дараах дүгнэлт өгөв. Үүнд:

2024 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулах талаар

УИХ-н сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулах, босгыг 3 хувиар тогтоохоор зохицуулалсан нь сонгогчдын санал гээгдэх хувийг бууруулах, парламентад улс төрийн жижиг нам суудалтай болох боломжийг нэмэгдүүлж, улс төрийн олон ургалч үзлийг төлөвшүүлэх ач холбогдолтой. Гэвч хуулийн төсөлд холимог тогтолцооны “холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг бус “параллель хувилбар”-ыг нэвтрүүлж байгаа нь уг хуулийн төслийг боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагад нийцэхээргүй байна. Өөрөөр хэлбэл, “параллель хувилбар” нь УИХ-ын гишүүдийн “тойргийн сэтгэлгээ”-г багасгах талтай боловч сонгуулийн мажоритар тогтолцооны сул тал болох сонгогчдын санал үнэгүйдэх гээгдэх үзэгдлийг засаж чадахгүй.

Харин холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх тогтолцоо нь УИХ-ын гишүүний “тойргийн сэтгэлгээ”-г хязгаарлахаас гадна сонгогчдын санал гээгдэх үзэгдлийг шийдвэрлэх боломжтой болохыг анхаарах шаардлагатай. Уг тогтолцолог нэвтрүүлэхийн тулд хуулийн төслийн 29.7-д “Тойрогт нэр дэвшигч нь жагсаалтаар нэр дэвшихийг хориглоно” гэх заалтыг өөрчлөх эсхүл хасах нь зүйтэй. Холимог тогтолцооны аль ч хувилбарт парламентын суудлын дунджаар 40 хувийг хувь тэнцүүлэх зарчмаар, үлдсэн 60 хувийг мажоритар тогтолцоогоор сонгох гадны улсын чиг хандлага байгааг анхаарч, УИХ-ын гишүүдийн “төлөөлөх чадвар”-ыг бататгахын тулд суудлын харьцааг 60:40-өөр тогтох нь зохистой хэмээн дүгнэж болно.

Түүнчлэн, хувь тэнцүүлэх тогтолцооны дагуу намын нэрсийн жагсаалтыг гаргахдаа нээлттэй байх талаар тодорхой тусгаж улс төрийн намын ардчилалд хяналт тавих, мөн сонгогчдын мэдэх эрхийг хангах шаардлагатай тул үүнтэй холбогдох заалтыг илүү нарийвчлан тусгах нь зүйтэй.

Гадаадад оршин суугаа иргэдээс санал авах ажиллагааны талаар

Тус хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авахаар зохицуулсан боловч зөвхөн хувь тэнцүүлэх тогтолцоонд хамаарахаар буюу нам, эвсэлд санал авахаар байгаа нь Үндсэн хуульд заасан сонгуулийн “тэгш эрхийн зарчим”-д харшлахаар байна. Мөн гадаадад байгаа иргэд сонгуулийн байранд биечлэн санал өгөхөөр тусгасан нь орон зайн хувьд хязгаарлагдмал байдлаар зохицуулжээ.

Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулахдаа шуудангаар, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах зэрэг аргыг хослуулан хэрэглэх нь сонгуулийн оролцоо, идэвхийг дээшлүүлэх үр нөлөөтэй. Түүнчлэн гадаадад байгаа иргэнийг урьдчилан санал авах ажиллагаанд оролцох боломжоор хангах явдал нь сонгогч сонгох эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардал, ачааллыг бууруулах ач холбогдолтой байж болно. Гадаадад байгаа сонгогч сонгуульд оролцон улс төрийн шийдвэр гаргахын тулд хангалттай мэдээлэлтэй байх ёстой. Мөн хуулийн төсөлд гадаадад сонгууль хийхтэй холбоотой сонгуулийн сурталчилгааны талаар тусгаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Урьдчилан санал хураалтын талаар

Хуулийн төсөлд урьдчилан санал авах үндэслэлийг тусгасан хэд хэдэн заалт тусгагджээ. Гадны зарим улсын жишгээс харахад урьдчилан санал авах ажиллагаанд хамрагдах сонгогчдын тоо нэмэгдэж байгаа боловч боловч, сонгуулийн нийт ирцийг нэмэгдүүлэхэд шууд нөлөө үзүүлдэг эсэх нь эргэлзээтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, урьдчилан санал хураалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх бус сонгогчдод үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулах, сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой хэмээн дүгнэж болно.

Урьдчилан санал авах өдрийн тооны хувьд олон улсын жишигт нийцсэн боловч санал авах цагийн хуваарийг уртасгах, эсхүл уртасгаж болох тохиолдлыг зайлшгүй тусгах шаардлагатай. Улс орон бүрт урьдчилан санал авах зохицуулалт харилцан адилгүй байна. Гэвч хуулиар урьдчилан санал хураалтын байрыг байгуулах зарчмын асуудлыг тодорхой болгох нь зохистой. Мөн урьдчилан санал авах ажиллагаа нь зорилгодоо нийцэхийн тулд сонгогч “өөрт хамгийн ойр” санал авах байрт очиж саналаа өгөх боломжийг бүрдүүлэх нь уг тогтолцооны зорилгод нийцэхээр байна. Харьяаллын бус газарт саналаа өгөх нь нэг сонгогч саналаа нэгээс олон удаа өгөх сөрөг үр дагавар үүсгэж болзошгүй тул сонгогчдын нэрсийн нэгдсэн жагсаалтыг үүсгэн цахимжуулах, саналын хайрцгийг хамгаалах, шалгах, гэрчийг байлцуулах, саналыг тоолохтой холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулах нь оновчтой байж болох юм.

Түүнчлэн зохицуулалтын уялдаа холбооны хувьд төсөлд гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнээс урьдчилан санал авах талаар тусгаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

V.ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
2. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, (2015)
3. Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2011)
4. Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2020)
5. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, (1993)
6. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, (2015)
7. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, (2020)
8. УИХ-ын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн үзэл баримтлал

Гадаад хэлээр:

1. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, (1948)
2. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, (1966)
3. “Public official election act of korea” Act No. 14073, Mar. 3, 2016

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар, 2019
2. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, Адмон, 2012
3. Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Адмон, 2007
4. О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, 2020
5. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, 2022
6. О. Мөнхсайхан, Цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ (1993), Эрх зүйн сэтгүүл, №36
7. Д.Энхцэцэг, Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль 2020, сонгох, сонгогдох эрхийн хэрэгжилт болон бусад анхаарал татсан асуудал, Нээлттэй нийгэм форум, 2020
8. Монгол Улсын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индекс, De Facto Independent Research Institute, 2020
9. Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц, зохион байгуулалт, Гарын авлага, Нээлттэй нийгэм форум, 2010
10. О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: уих э.ө.сэргэлэн, н.баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, 2016
11. Үндэсний статистикийн хороо, “Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын нийслэлийн нэгдсэн дүн /хураангуй/”, 2020
12. Ардчилал, сонгуульд туслах Олон Улсын хүрээлэн, Орч. Г.Батбаяр (Нээлттэй Нийгэм форумын захиалгаар хийсэн), “Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт:Ардчиллын институцүүдийг бэхжүүлэх нь”, 2010

Гадаад хэлээр:

1. 석낙인, 헌법학, 법문사, 2021
2. 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015
3. Jeong, Kuk Won, Wahlberechtigung des Volks im Ausland und Reform des Wahlgesetzes (재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토), Korea Public Land Law Association, Public Land Law Review, Vol. 43 No 3, 2009
4. 김종갑, 20 대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제 1151 호, 2016
5. Jong Bub Kim, Policies Direction and their Contents for Institutional Improvement of Voting from Abroad, Election Research Review, The Korean Association of Electoral Studies, 2012
6. 윤기쁨, 엄기훈, 사전 투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제 6 회 지방선거에 대한 경험적 분석, 미래정치연구소, 미래정치연구 제 6 권, 2016
7. 가상준, 사전투표제는 투표율을 제고하는가?, 한국정당학회, 정당학회보 15 권 제 1 호, 2016
8. Lee, Kong Joo, Research on problems of advance voting and its counterplan, Korean Constitutional Law Association, Constitutional Law Review 26, 2020
9. 성낙인, 헌법학, 법문사, 20218
10. Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, 2010, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>.
11. 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015
12. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, "Voting from Abroad: The International IDEA Handbook", 2007

Цахим эх сурвалж

Монгол хэлээр:

1. “Гадаадад байгаа Монголчуудын саналыг СЕХ-д хүлээлгэн өглөө. (2017 оны 6 сарын 19)”, <https://ikon.mn/n/11gs>
2. “Н.Анхбаяр: Гадаад улсад суугаа 5618 иргэн, 76 хувийн ирцтэй сонгуульд саналаа өгч дууслаа”, <https://itoim.mn/article/XIfBt/27895>

Гадаад хэлээр:

1. https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11781594 2023.03.16.
2. International IDEA Voting from Abroad database, <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52>
3. Voting by italians living abroad, https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=30
4. 地方自治研修 Election System in Japan, <https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>
5. The electoral knowledge network, Voting Operations; <https://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa/voa02/voa02d/default>
6. John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>
7. For voter turnout, the benefits of absentee, mail, and early voting are minimal. https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf
8. The Pitfalls of Absentee and Early Voting, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf

9. Absentee and Early voting, Recommendations, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf
10. Early Voting in Person, <https://aceproject.org/main/english/po/poa02d01.htm>
11. A History of Absentee and Early Voting, https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf