



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН 21 ДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 21.1 ДЭХ
ХЭСЭГТ ХОЛБОГДОХ ТАНДАН СУДАЛГАА**

2023

Судалгааны агуулга

I Удиртгал.....	1
II Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлах нь	2
2.1. Сонгуулийн тогтолцоо.....	2
2.2. Парламентын гишүүдийн тоо.....	5
Явцын дүгнэлт.....	12
III Гадны зарим улсын эрх зүйн зохицуулалт	13
3.1. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын эрх зүйн зохицуулалт	14
3.2. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын эрх зүйн зохицуулалт.....	15
Явцын дүгнэлт.....	16
IV Дүгнэлт, зөвлөмж	18
V Эх сурвалж.....	19

I Удиртгал

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлахыг зорилоо. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг эрх зүй, бодлогын хэмжээнд хангах, түүний бодитой хэрэгжилтийг хангах үүрэг төрд бий. Энэхүү үүргээ төрөөс биелүүлэх үүднээс дараах бодлогын баримт бичгийг боловсруулсан байна.

Улсын Их Хурал (цаашид УИХ гэх.)-ын 2022 оны 34 дүгээр тогтоолоор Монгол Улсын Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлаар ард иргэдийн оролцоо, ил тод байдлыг хангах зорилгоор олон нийтийн саналыг судлах ажлын хүрээг тогтоож үүндээ парламентын ард түмнийг төлөөлөх чадвар, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зэрэг асуудлыг багтаасан байдаг.

Мөн “Монгол Улсын Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” УИХ-ын 2022 оны 08 дугаар сарын 29-ний өдрийн 54 дүгээр тогтоолоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцлийг хангах хүрээнд төрийн эрх барих дээд байгууллагад ард түмнийг төлөөлөх УИХ-ын гишүүний тоог шинэчлэн тодорхойлох, УИХ-ын сонгуулийн дэвшилтэт тогтолцооны зарчмыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах асуудлыг судлан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслийг боловсруулж, УИХ-д өргөн мэдүүлэхийг Засгийн газар (цаашид ЗГ гэх)-т даалгажээ.

УИХ-аас 2023 оны 1, 2 дугаар сард зохион байгуулсан “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг үндэслэн гаргасан Зөвлөмжид иргэдийг төлөөлөх парламентын чадварыг нэмэгдүүлж, төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэх талаар УИХ-ын сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх талаар тус тус дэмжсэн дүн гарчээ.

Гэсэн хэдий ч эдгээр бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилт бодит байдал дээр сул байгаа нь эрх зүйн орчин дутмаг байгаатай холбоотой. Иймд дээрх асуудлын хүрээнд Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлага байгаа эсэхийг тандан судалж, ХБНГУ болон БНСУ-ын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд харьцуулан авч үзлээ. Үүнд:

1. Сонгуулийн тогтолцоотой холбоотой асуудал;
2. Парламентын гишүүдийн тоог нэмэхтэй холбоотой асуудлын хүрээнд Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар баталсан тандан судалгааны аргыг ашиглан гүйцэтгэсэн болно.

II Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1 дэх хэсэгт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлах нь

2.1. Сонгуулийн тогтолцоо

Ардчилсан улсад сонгууль нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшин дэх сонгогчдын оролцоо, төлөөллийг хангах нийгмийн зөвшилцөл хэмээн ойлгож болно. Харин сонгуулийн тогтолцоо гэж сонгуулиар иргэдийн өгсөн саналд үндэслэн нам, нэр дэвшигчдэд парламентад суудал хуваарилах аргыг хэлнэ. Сонгууль нь парламентад ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл, тэдний төлөөлөл болохыг нотлохын тулд тодорхой хугацаанд тогтмол явагддаг, парламентын цөөнхөд олонх болох боломж олгох, иргэд өөрсдийн парламентын гишүүн, өөрсдийн төлөөлөлтэй хариуцлага тооцох боломжийг бүрдүүлэх зорилготой ардчиллын үндсэн элементийн нэг юм.¹ Өөрөөр хэлбэл, тухайн улсын улс төрийн тогтолцоо, парламент, намын тогтолцоо, сонгогчдын сэтгэл зүй зэрэгт шууд нөлөөлдөг тул сонгуулийн тойрог ямар байх, сонгогч хэдэн саналтай байх, саналаа хэнд өгөх, саналын дүнг парламентад ямар аргаар суудалд шилжүүлэн хуваарилах зэргийг багтаадаг арга юм.²

Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” гэж заасныг үндэслэн УИХ-ын сонгууль, Ерөнхийлөгчийн сонгууль, Орон нутгийн сонгууль тус тус зохион байгуулагддаг.

Мөн Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “УИХ-ын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. УИХ-ын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.” гэж УИХ-ын сонгуулийн эрх зүйн үндэслэлийг тогтоосон. Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “УИХ-ын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.” гэж сонгуулийн зарчмыг тогтоосон.

1990 оноос хойш сонгуулийн мажоритар тогтолцоог ашиглаж байгаа боловч, мажоритар тогтолцооны сул тал болох сонгогчдын 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-ын 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 УИХ дахь намуудын харьцааг тэнцвэргүй байдалд хүргэж байна.³ УИХ-ын 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-ын ээлжит сонгуулийг сонгуулийн холимог тогтолцоогоор /48 мандаттай 28 тойрог, 28 мандаттай пропорциональ/ тус тус зохион байгуулсан.

¹ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс, 190 дэх тал.

² Electoral system. Britannica encyclopedia. <https://www.britannica.com/topic/electoral-system>;

³ О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, УБ, 2020, 161 дэх тал.

Өнгөрсөн 30 жилд УИХ-ын ээлжит 8 сонгуульд хэрэглэсэн сонгуулийн олонхын тогтолцооноос бид дараах сургамжийг шууд болон шууд бусаар авчээ. Шууд сургамжийг дурдвал: ⁴

1. Улс төрийн 36 нам байгаа ч УИХ-ын сонгуульд 20 хүрэхгүй нам нь өрсөлддөг. Сонгогчдын 1-ээс дээш хувийн дэмжлэгийг ердөө 2-6 улс төрийн нам авдаг;
2. Нийт 8 удаагийн сонгуулиас 6 сонгуульд нь нэг нам (МАН) УИХ-д олонх болж дангаараа болон хамтран ЗГ-аа байгуулдаг;
3. АН 2 удаа УИХ-д олон суудал авсан. 1996-2000 оны бүрэн эрхийг эс тооцвол дангаараа ЗГ-аа байгуулж байгаагүй;
4. МАН нийт 8 удаагийн УИХ-ын сонгуулийн дөрөвт нь буюу 1992 онд 70, 2000 онд 72, 2016 онд 65, 2020 онд 62 суудал авч хэт олонхын УИХ-ыг бүрдүүлсэн;
5. Гуравдагч хүчний орон зай хаалттай. ИЗН, МАХН, ХҮН намууд цөөн суудлаар сонгогдож байсан ч сонгогчдын дэмжлэг тогтворгүй;
6. 1992, 2000, 2016, 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар авсан сонгогчдын санал УИХ-д дунджаар 23-43 хувь гээгдсэн;
7. УИХ-ын сонгогчдыг төлөөлөх чадвар буурч байгаа бөгөөд 2008 оноос хойш 4 удаагийн УИХ тус бүрийн сонгогдсон гишүүдийн авсан санал нийт сонгогчдын саналын 50 хувьд хүрээгүй;
8. Гадаадад байгаа иргэд сонгуульд оролцож саналаа өгөх эрхгүй. 2012 оны УИХ-ын сонгуулиар 1 л удаа гадаадад амьдарч байгаа иргэдийн санал өгөх эрх нээгдсэн;
9. Сонгогчдын улс төрийн оролцоо буурч байгаа;
10. Нэр дэвшигчид нь сонгогчдын тойргийн хэрэгцээг харж сонголтоо хийдэг болсон;
11. Нийслэлийн сонгогчдын тоо нэмэгдсэн. Улаанбаатар хотод нийт иргэдийн 46 хувь амьдарч байгаа ч, УИХ-ын 76 суудлын 24 нь буюу 31 хувь нь л Нийслэлийн сонгогчдыг төлөөлж байгаа;
12. УИХ-д жендерийн тэгш байдал алдагдсан. УИХ-д 13 эмэгтэй гишүүн сонгогдсон нь дөнгөж 17 хувь байна. Энэ үзүүлэлтээр дэлхийн дунджаас 9, Азийн дунджаас 5 хувиар бага;
13. Сонгогчдын 40 хувь 35-аас доош насны залуучууд байдаг боловч, өнөөгийн байдлаар УИХ-д 35-аас доош насны залуучуудын төлөөлөл байхгүй.

Сонгуулийн тогтолцооны эерэг ба сөрөг талыг хүснэгтээр харьцуулбал:⁵

Олонхыг төлөөлөх (мажоритар) тогтолцоо	Эерэг тал	-Том намуудад давуу тал үүсгэдэг. Төрийн эрхийг том намууд тогтвортой барих нөхцөл бүрдүүлнэ.
	Сөрөг тал	- Сонгогчдын саналын багагүй хэсэг парламентад тусгалаа олохгүй байх сул талтай. - Намууд хоорондын бус харин нэг нам доторх өрсөлдөөнийг гааруулдаг. - Нэр дэвшигчийн бүтэц алдагддаг:

⁴ УИХ, ““Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын асуултын лавлагаа, танилцуулга”, УБ, 2023, 66-67 дахь тал.

⁵ Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Парламент судалгааны эмхэтгэл” боть 40, 2022, 229 дэх тал.

		<ul style="list-style-type: none"> - Сонгуулийн нүсэр санхүүжилт шаарддаг. - Парламент дахь намын бүлгийн бүтцэд сөргөөр нөлөөлдөг. - Санал тоолоход хүндрэлтэй.
Хувь тэнцүүлэн хуваарилах (пропорциональ) тогтолцоо.	Эерэг тал	- Парламент олон нам суудал авах нөхцөл бүрдүүлнэ. Аливаа үзэл бодол, үнэт зүйл нэг танхимд хэлэлцэгдэх боломж бүрдүүлнэ.
	Сөрөг тал	- ЗГ-аа намууд нэгдэж байгуулах, хариуцлага хүлээх эзэн тодорхойгүй болох, ЗГ огцрох магадлал өснө.
Холимог тогтолцоо	Эерэг тал ⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Олонхыг төлөөлөх, хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцооны давуу талуудыг товойлгох, дутагдалтай талуудыг хязгаарлах бололцоо бүрдүүлнэ. Том улсуудад болон үндэсний асуудал тавигддаг улсуудад тохиромжтой. - Сонгогчдын санал гээгдэх үзэгдэл багасна. - Улс төрийн нэг намын эрх мэдлийн давамгайл байдлыг хязгаарладаг. - Сонгогчдын ирц нэмэгдэх боломжтой. - Цөөнхийн төлөөлөл хангагдана /эмэгтэйчүүд, залуучууд/. - Гадаадад амьдарч буй иргэдийн сонгох эрх баталгаажна - Сонгуулийн зардал буурна.
	Сөрөг тал ⁷	<ul style="list-style-type: none"> - Бүс нутгийн болон үндэсний хэмжээний асуудлын зааг ялгарч, парламентад өөр өөр ашиг сонирхол зөрчилдөх магадлалтай. - Парламентад суудалтай намын тоо нэмэгдэнэ. - Бие даан нэр дэвшихэд халгаатай. - Сонгогчоос зарим гишүүнд хариуцлага тооцох чадамж буурна. - Эвслийн ЗГ байгуулагдах магадлалтай.

Мажоритар тогтолцооны сөрөг тал нь сонгогчдын санал гээгдэх, тойргийн явцуу ашиг сонирхол үүсэх, улс төрийн жижиг нам улс төрд төлөөлөл болоход бэрхшээл үүсгэх явдал юм. Үүнээс үүдэн улс төрийн цөөнхийн үзэл санаа үгүйсгэгддэг тул төлөөлөн удирдах ардчиллын зарчимд нийцдэггүй. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх хувилбарыг дэвшүүлж байна. Сонгуулийн холимог тогтолцоо нь мажоритар болон пропорциональ тогтолцооны аль алиных нь шинжийг агуулдаг. Сонгуулийн холимог тогтолцооны эерэг талыг дурдвал:

- Сонгогч саналаа шууд, нууц гаргах эрхийн үндсийг бүрэн хангах боломжтой.

⁶ УИХ, ““Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын асуултын лавлагаа, танилцуулга”, Уб, 2023, 69 дэх тал.

⁷ Мөн тэнд.

- Сонгуульд нэр дэвшигчийн талаас авч үзвэл нам, эвсэл, нам, эвслээс гаргасан нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалт, тухайлсан нэр дэвшигчийн аль нь ч байж болохоор байна;
- -1 сонгогч - 1 санал гэсэн саналын хувийн жин тэнцүү байх боломжийг бүрдүүлэх боломж бүрдэнэ.

Сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэхдээ анхаарах зүйл нь пропорциональ тогтолцоогоор сонгогдох саналын босгыг оновчтой тодорхойлох явдал юм. Босгыг хэт өндөр тогтоох нь парламент дахь цөөнхийн төлөөллийн тоог хязгаарлаж, олонхыг төлөөлөх тогтолцооноос нэг их ялгаагүй болгодог бөгөөд хэт доогуур тогтоовол олонхын төлөөлөл тогтохгүй, хамтарсан ЗГ байгуулахад хүргэдэг сөрөг талтай учир энэ босгыг оновчтой тогтоохоос парламентын ардчиллын хувь заяа шийдэгдэнэ.⁸ Монгол Улс анх удаа 2012 онд сонгуулийн холимог тогтолцоонд тулгуурлан УИХ-ын сонгуулийг зохион байгуулж гадаад улсад оршин суугаа иргэд сонгох эрхээ хэрэгжүүлсэн байна. Гадаад улсад оршин суугаа иргэд улс төрийн үйл явцад сонирхол ихээхэн хандуулдаг субъект бөгөөд тэд сонгуульд оролцох, сонгох эрхээ чөлөөтэй эдлэх сонирхол өндөр байдаг. “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын дүнд гадаад улсад оршин суудаг иргэд сонгуулийг холимог тогтолцоонд тулгуурлан зохион байгуулахыг 46.5-48.8 хувь нь дэмжсэн байна.

Эндээс дүгнэвэл, пропорциональ болон мажоритар тогтолцооны эерэг шинжийг зэрэг агуулсан холимог тогтолцоог сонгох нь сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх явдал нь одоо үүсээд байгаа асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг олгож байна. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын сонгуулийг олонхын болон хувь тэнцүүлсэн тогтолцоог хослуулан хэрэглэх нь парламентын чадавх сайжрах, улс төрийн намын тогтолцоо төлөвших, гадаадад сурч, ажиллаж байгаа сонгогчдын эрхийг баталгаажуулах, нийгмийн цөөнхийн төлөөлөл нэмэгдэх ач холбогдолтой. Иймээс сонгуулийн холимог тогтолцоог Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгах хувилбарыг санал болгож байна.

2.2. Парламентын гишүүдийн тоо

А. Иргэдийг төлөөлөх чадварыг нэмэгдүүлэх

Парламентын бол иргэд өөрсдийгөө төлөөлүүлэн эрх ашгаа даатгаж, сонгосон итгэмжит төлөөлөгчдийн байгууллага бөгөөд бүх нийтийн хяналтад байдаг хууль тогтоох дээд байгууллага юм.⁹ Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүний тоо нь иргэдийн төлөөллийг илтгэнэ. Парламентын гишүүний тоог тогтоох зарчим болох Куб язгуурын томьёо (Cube root formula)-г Эстонийн улс төр судлаач Рейн Таагепера анх томьёолсон байна. Парламентын гишүүдийн тоо нь хүн амын тооноос куб язгуур гаргасан тоотой ойролцоо байвал зохимжтой гэсэн үзэл санаа юм. Улс орон бүрийн нийгмийн бүлгийн эрх, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлэх төлөөллийн тоог оновчтой тодорхойлохын тулд хүн амын тоог голчлох боловч түүнээс гадна хүн амын нягтаршил, газар нутгийн байдал, уламжлал, парламентын хэлбэр зэрэг хүчин зүйлийг харгалздаг байна. Түүнчлэн нийт хүн амын тоог бус тухайн улсын

⁸ УИХ, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, (УБ, 2017), 132 дахь тал.

⁹ УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 58 дахь тал.

идэвхтэй хүн ам (хүн амын бичиг үсэгт тайлагдсан хувь болон хүн амын хөдөлмөрийн насны хувь)-ын тоог тооцон гаргах нь зүйтэй гэж аж үйлдвэр өндөр хөгжсөн орнуудад үздэг байна. Монгол Улсын хувьд ч мөн адил “төлөөлөгч”-ийн тоог тогтоохдоо хүн амын тоог харгалзан тогтоож байсан түүхтэй. Жишээ нь 1924 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд “УИХ бол олон аймаг ба хот, жич ардын цэргийн төлөөлөгчид хуралдах бөгөөд тоог төлөөлөгчид сонгох газрын хүн амын олон, цөөнийг үзэж нэгэн жилийн хугацаагаар сонговол зохино” гэж хуульчилсан бол 1940 оны Үндсэн хуульд “хүн амын 1500 хүн тутамд нэг төлөөлөгч сонгон...”, 1957 оны Үндсэн хуульд “3500 хүн ам тутмаас нижгээд депутатаар бодож...”, 1960 оны Үндсэн хуульд “4000 хүн ам тутамд 1 депутат байхаар...” тус тус тооцон төлөөллийн тоог тогтоож байсан. Харин 1992 оны Үндсэн хуулиар УИХ-ын гишүүний тоог тухайн үеийн хүн амын тоонд үндэслэн нэг гишүүн дунджаар 27,000 иргэнийг төлөөлөхөөр тооцоолон 76 гишүүнтэй байхаар хуульчилсан.

1992 онд УИХ-ын нэг гишүүн **29,145** иргэнийг төлөөлж байсан бол 2020 онд УИХ-ын нэг гишүүн **46,178** иргэнийг төлөөлөх болсон бөгөөд тэдний төлөөлөх чадвар сулрах магадлал үүсээд байна. Хэрвээ өмнө дурдсан куб язгуурын томъёонд үндэслэн Монгол Улсын нийт иргэдийг төлөөлөх гишүүний тоог тодорхойлбол, ойролцоогоор 152 гишүүн байхаар байна. Харин аж үйлдвэржсэн гадны улсын жишгээр нийт хүн амын тоонд бус 2,125,000¹⁰ хөдөлмөрийн насны иргэний тооноос куб язгуур авбал ойролцоогоор 130 гишүүн байхаар байна.

Б. УИХ-ын гишүүдийн ачааллыг тэнцвэржүүлэх

УИХ-ын тухай хуулийн 8.1.2-т зааснаар УИХ-ын гишүүн нь “Байнгын хороонд заавал харъяалагдах” үүрэгтэй. Байнгын хороо эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд хууль санаачлагчаас өргөн мэдүүлсэн хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төслийг урьдчилан хэлэлцэж санал, дүгнэлт гарган нэгдсэн хуралдаанд хэлэлцүүлэх, УИХ-ын хяналтыг хэрэгжүүлэх, хуульд тусгайлан заасан асуудлаар УИХ-ын тогтоолын төсөл боловсруулах чиг үүрэгтэй. Одоогийн байдлаар УИХ-ын гишүүд 11 Байнгын хороодод хуваарилагдан ажиллаж байна. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

№	Байнгын хороод	Дарга	Гишүүдийн тоо	Гишүүд
1	Нийгмийн бодлогын байнгын хороо	П.Анужин	15	Д.Батлут, Б.Баярсайхан, Б.Бейсен, С.Ганбаатар, Б.Жаргалмаа, Ц.Идэрбат, Ц.Мөнх-Оргил, С.Одонтуяа, М.Оюунчимэг, Ц.Сандаг-Очир, Д.Сарангэрэл, Б.Саранчимэг, Ц.Туваан, Ж.Чинбүрэн, С.Чинзориг

¹⁰ 2022 оны 1-р улирлын байдлаар,

<https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Labour%20force%202022%201.pdf&ln=Mn>

2	Ёс зүй, сахилга хариуцлагын байнгын хороо	Б.Баттөмөр	8	Ш.Адъяашаа, Х.Баделхан, Б.Бат-Эрдэнэ, Б.Баярсайхан, Б.Бейсен, С.Бямбацогт, Л.Энх-Амгалан, Б.Энхбаяр, Н.Энхболд
3	Инновац, цахим бодлогын байнгын хороо	Э.Батшугар	10	Э.Бат-Амгалан, Н.Ганибал, Х.Ганхуяг, Т.Доржханд, Ц.Идэрбат, Б.Саранчимэг, Ц.Сэргэлэн, Ч.Ундрэм, Н.Учрал, Ж.Чинбүрэн
4	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын байнгын хороо	Г.Мөнхцэцэг	15	А.Адъяасүрэн, П.Анужин, Т.Аубакир, Ё.Баатарбилэг, Э.Батшугар, Б.Баярсайхан, Х.Ганхуяг, Г.Дамдинням, Б.Жаргалмаа, Ц.Мөнхцэцэг, Ч.Ундрэм, Н.Учрал, Ж.Чинбүрэн, С.Чинзориг, Л.Энх-Амгалан
5	Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хороо	Б.Саранчимэг	18	Ц.Анандбазар, Т.Аубакир, Ж.Батжаргал, Ж.Бат-Эрдэнэ, Б.Бейсен, Х.Болорчулуун, Г.Ганболд, Н.Ганибал, Г.Дамдинням, Ц.Идэрбат, Г.Мөнхцэцэг, Н.Наранбаатар, Д.Өнөрболд, Ц.Туваан, Г.Тэмүүлэн, О.Цогтгэрэл, Ц.Цэрэнпунцаг, Т.Энхтүвшин
6	Төсвийн байнгын хороо	Г.Тэмүүлэн	18	Г.Амартүвшин, Ц.Анандбазар, Х.Баделхан, Ж.Батжаргал, Ж.Батсуурь, Х.Булгантуяа, С.Ганбаатар, Ц.Даваасүрэн, Б.Жавхлан, Л.Мөнхбаатар, Д.Өнөрболор, С.Одонтуяа, Б.Пүрэвдорж, Ш.Раднаасэд, Ц.Сандаг-Очир, Д.Тогтохсүрэн, Ч.Хүрэлбаатар, Б.Чойжилсүрэн
7	Эдийн засгийн байнгын хороо	Ц.Цэрэнпунцаг	16	Д.Батлут, Б.Баттөмөр, Ж.Бат-Эрдэнэ, Х.Булгантуяа, Ж.Ганбаатар, Н.Ганибал, Х.Ганхуяг, Ц.Даваасүрэн, Т.Доржханд, Б.Жавхлан, М.Оюунчимэг, Ч.Ундрэм, Ч.Хүрэлбаатар, О.Цогтгэрэл, С.Чинзориг, Т.Энхтүвшин

8	Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо	Б.Энх-Амгалан	15	Н.Алтанхуяг, Г.Амартүвшин, П.Анужин, Х.Баделхан, Э.Бат-Амгалан, С.Батболд, Б.Баттөмөр, Б.Бат-Эрдэнэ, Х.Булгантуяа, Д.Ганбат, Б.Дэлгэрсайхан, Н.Наранбаатар, Ц.Сэргэлэн, Д.Цогтбаатар, Н.Энхболд
9	Хууль зүйн байнгын хороо	Б.Энхбаяр	18	Ш.Адъяа, Н.Алтанхуяг, Э.Бат-Амгалан, С.Бямбацогт, Д.Ганбат, Б.Дэлгэрсайхан, Л.Мөнхбаатар, Ц.Мөнх-Оргил, Ц.Мөнхцэцэг, Х.Нямбаатар, Б.Пүрэвдорж, Ш.Раднаасэд, Ц.Сандаг-Очир, Ж.Сүхбаатар, Ц.Сэргэлэн, Н.Учрал, Д.Цогтбаатар, Б.Энх-Амгалан
10	Төрийн байгуулалтын байнгын хороо	Н.Энхболд	18	А.Адъяасүрэн, С.Амарсайхан, Ё.Баатарбилэг, Ж.Батсуурь, С.Бямбацогт, Г.Ганболд, Т.Доржханд, Г.Занданшатар, Ц.Мөнх-оргил, Ц.Мөнхцэцэг, Х.Нямбаатар, М.Оюунчимэг, Л.Оюун-Эрдэнэ, Б.Пүрэвдорж, Д.Сарангэрэл, Ж.Сүхбаатар, Д.Тогтохсүрэн, Ж.Эрдэнэбат
11	Үйлдвэржилтийн бодлогын байнгын хороо	Т.Энхтүвшин	17	А.Адъяасүрэн, Г.Амартүвшин, Ц.Анандбазар, Т.Аубакир, Ж.Батжаргал, Д.Батлут, Ж.Бат-Эрдэнэ, С.Ганбаатар, Г.Ганболд, Г.Дамдинням, Н.Наранбаатар, Д.Өнөрболор, Ш.Раднаасэд, Ц.Туваан, Г.Тэмүүлэн, О.Цогтгэрэл, Ж.Эрдэнэбат

УИХ-ын гишүүдийн байнгын хороонд ажиллах давхцалыг үзвэл:¹¹

3 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд	2 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд	1 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд
--	--	--

¹¹ УИХ-ын байнгын хороод, <https://www.parliament.mn/cv/?appointmentId=105>

<p>Ц.Мөнх-Оргил, Д.Батлут, Б.Баярсайхан, Б.Бейсен, С.Ганбаатар, М.Оюунчимэг, Ц.Сандаг-Очир, Б.Саранчимэг, Ц.Туваан, Ж.Чинбүрэн, С.Чинзориг, Х.Баделхан, С.Бямбацогт, Н.Энхболд, Э.Бат-Амгалан, Н.Ганибал, Х.Ганхуяг, Ц.Сэргэлэн, Н.Учрал, А.Адъяасүрэн, П.Анужин, Т.Аубакир, Г.Дамдинням, Ц.Мөнхцэцэг, Ц.Анандбазар, Ж.Бат- Эрдэнэ, Х.Булгантуяа, Н.Ганибал, Н.Наранбаатар, Г.Тэмүүлэн, Г.Амартүвшин, Б.Пүрэвдорж, Ш.Раднаасэд, Г.Ганболд, Д.Өнөрболор, Ц.Идэрбат, Ч.Ундрэм</p>	<p>Б.Жаргалмаа, С.Одонтуйя, Ц.Сарангэрэл, Ш.Адъяаа, Л.Энх- Амгалан, Б.Энхбаяр, Т.Доржханд, Ё.Баатарбилэг, Э.Батшугар, Г.Мөнхцэцэг, Ж.Батжаргал, Б.Бат- Эрдэнэ, Ц.Даваасүрэн, Б.Жавхлан, Ч.Хүрэлбаатар, О.Цогтгэрэл, Т.Энхтүвшин, Ц.Цэрэнпунцаг, Ж.Эрдэнэбат, Х.Нямбаатар, Ж.Сүхбаатар, Д.Ганбат, Ж.Батсуурь, Л.Мөнхбаатар, Д.Тогтохсүрэн, Н.Алтанхуяг, Б.Дэлгэрсайхан, Д.Цогтбаатар, Б.Энх-Амгалан</p>	<p>Ж.Ганбаатар, Л.Оюун- Эрдэнэ, Б.Чойжилсүрэн, С.Батболд, С.Амарсайхан, Г.Занданшатар, Х.Болорчулуун</p>
---	--	--

Үүнээс үзвэл, 3 байнгын хороонд харъяалагдсан 37 гишүүн, 2 байнгын хороонд харъяалагдан ажиллаж буй 29 гишүүн, 1 байнгын хороонд гишүүнээр ажиллаж байгаа 7 гишүүн байна.

2020 оноос өмнө УИХ-ын гишүүн хоёроос илүүгүй байнгын хороонд ажиллахыг зөвшөөрдөг байсан бол 2020 онд УИХ-ын тухай хуулийн 26.1 дэх хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулан Байнгын хороо нь 19 хүртэл гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд гишүүн нэгэн зэрэг гурваас илүүгүй Байнгын хороонд харъяалагдан ажиллах болсноор тэдний ажлын ачааллын тэнцвэргүй байдлыг үүсгэж байна.

Түүнчлэн УИХ-ын гишүүдийн олонх нь оролцсоноор нэгдсэн чуулганы хуралдаан хүчинтэйд тооцогдож, нийт гишүүний олонхоор буюу 39 гишүүний саналаар хууль баталдаг. Харин УИХ-ын тухай хуулийн 26.1 дэх хэсгийн дагуу Байнгын хороо 19 гишүүнээс бүрдсэн бөгөөд тэдгээр гишүүд санал нэгтэй байх тохиолдолд дээрх асуудал УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар батлагдах магадлал өндөртэй бөгөөд УИХ-аас ЗГ-ыг хянах чиг үүрэгт сөрөг нөлөө үзүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, ЗГ-аас өргөн барьсан хуулийн төслийн батлагдах магадлал ихсэх юм. Тиймээс УИХ-ын гишүүний тоог нэмэх тохиолдолд УИХ-аас ЗГ-ын үйл ажиллагаанд тавих хяналтын чиг үүрэг сайжрах боломжтой.¹²

В. Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн харилцан хяналтыг тэнцвэржүүлэх

Монгол Улсын Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тухай хуульд зааснаар ЗГ нь дараах бүрэлдэхүүнтэй байна. Үүнд:

№	ЗГ-ын бүрэлдэхүүн	Тухайн албан тушаалыг давхар хашдаг УИХ-ын гишүүн
---	-------------------	---

¹² УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 61 дэх тал.

1	Монгол Улсын Ерөнхий сайд	Л.Оюун-Эрдэнэ
2	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын Шадар сайд	С.Амарсайхан
3	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын сайд, ЗГ-ын Хэрэг эрхлэх газрын дарга;	Д.Амарбаясгалан
4	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын сайд, Боомтын сэргэлтийн Үндэсний хорооны дарга;	Х.Булгантуяа
5	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын сайд, Нийслэл Улаанбаатар хотын авто замын түгжрэлийг бууруулах Үндэсний хорооны дарга;	Ж.Сүхбаатар
6	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын сайд, Олимп, нийтийн биеийн тамир, спортын Үндэсний хорооны дарга;	Б.Бат-Эрдэнэ
7	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Монгол Улсын Шадар сайд бөгөөд Эдийн засаг, хөгжлийн сайд;	Ч.Хүрэлбаатар
8	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Гадаад харилцааны сайд;	Б.Батцэцэг
9	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Сангийн сайд;	Д.Жавхлан
10	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд;	Х.Нямбаатар
11	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайд;	Б.Бат-Эрдэнэ
12	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Батлан хамгаалахын сайд;	Г.Сайханбаяр
13	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Барилга, хот байгуулалтын сайд;	Ц.Даваасүрэн
14	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Боловсрол, шинжлэх ухааны сайд;	Л.Энх-Амгалан
15	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Зам, тээврийн хөгжлийн сайд;	С.Бямбацогт
16	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Соёлын сайд;	Ч.Номин
17	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд;	Ж.Ганбаатар
18	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд;	Д.Сарангэрэл

19	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд;	Х.Болорчулуун
20	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Цахим хөгжил, харилцаа холбооны сайд;	Н.Учрал
21	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Эрчим хүчний сайд;	Б.Чойжилсүрэн
22	Монгол Улсын ЗГ-ын гишүүн-Эрүүл мэндийн сайд.	Ч.Чинзориг

Дээрхээс үзвэл, ЗГ-ыг 22 сайд бүрдүүлэх бөгөөд тэдгээрийн 16 нь УИХ-ын гишүүний чиг үүргийг давхар хашиж байна. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “УИХ-ын гишүүн нь Ерөнхий сайд, ЗГ-ын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” гэх өөрчлөлт оруулснаар УИХ-ын гишүүн ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр ЗГ-ын гишүүнээр ажиллах боломжтой болсон. 2019 онд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхий сайд болон ЗГ-ын дөрвөөс илүүгүй гишүүн УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэх өөрчлөлтийг хийсэн боловч 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдөр Цэцээс дээрх өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд нийцэхгүй гэж үзсэн. Цэцийн үндэслэлийг тодруулбал:

“Монгол УИХ-аас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн Гуравдугаар зүйлийн 10 дахь заалтаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг өөрчлөн найруулахдаа "... ЗГ-ын дөрвөөс илүүгүй гишүүн УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно." гэж заасан нь ард түмний сонгосон парламентын тогтолцоог сулруулах, улмаар засаглалын тодорхойгүй байдалд хүргэх эрсдэлийг бий болгон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд харшилж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "Ардчилсан ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.", Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино." гэсэн заалтад тус тус нийцээгүй байна.”

УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Н.Энхболд тайлбартаа:

“Дэлхийн улсуудын хууль тогтоомж, туршлагаас харахад парламентын гишүүн нь цөөн тоотой бол хавсран гүйцэтгэхийг хориглох хандлагатай байна. Харьцангуй цөөн гишүүнтэй, нэг танхимтай парламент бүхий Монгол Улсын хувьд парламентын гишүүн ЗГ-ын гишүүнийг хавсран ажиллахыг хатуу хориглох, эсхүл бүрэн нээлттэй байлгах нь онолын хувьд ч, туулж ирсэн туршлагаас үзэхэд ч тохирохгүй нь илэрхий болсон гэж үзэн уг хоёр албан тушаалыг хавсарч болох зохистой заагийг тогтоох үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг "... ЗГ-ын дөрвөөс илүүгүй гишүүн УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно." гэж өөрчлөн найруулсан. Ингэснээр УИХ, ЗГ-ын чиг үүргийн давхцал арилж, тэдгээрийн чиг үүргийн ялгаа илүү тодорхой болох, бие биеэсээ хараат бусаар Үндсэн хуулиар тогтоосон бүрэн эрхээ гадны ямар нэг нөлөөгүй

хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ, хууль тогтоох-гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд хяналт-тэнцэл сонгодог утгаараа хэрэгжинэ гэж үзсэн” гэжээ.

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангах үүднээс үүрэг хавсран гүйцэтгэхэд хязгаарлалт тавьсан зохицуулалтыг Үндсэн хуульд нийцэхгүй гэж дүгнэхдээ Цэцээс дараах дүгнэлтийг мөн хийжээ. Үүнд:

“Үндсэн хуулиар баталгаажсан төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу парламентын засаглалыг төгөлдөршүүлэх зорилгоор хүн амын тоонд үндэслэн парламентын гишүүдийн тоог нэмж өөрчлөх, сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгох замаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэнцвэр болон төлөөллийн чадварыг бүрэн хангах асуудлыг шийдвэрлэдэг хандлага парламентын засаглал бүхий улс орнуудад нэгэнт тогтсон байна.”

УИХ-ын гишүүний тоо цөөн байгаа нь дараах үр дагаврыг үүсгэж болно.¹³

1. УИХ-ын нэг гишүүнд ногдох ачаалал хэт өндөр тул УИХ-аар чанаргүй хууль батлагдах эрсдэлтэй.
2. УИХ-ын нэг гишүүний саналын /кнопны/ эрх хэт хүчтэй байгаа нь УИХ-аас гарах хууль тогтоомж цөөн хүний үзэмжээр батлагдах эрсдэлийг дагуулна.
3. УИХ-ын гишүүдийн тоо хэт цөөн байх нь УИХ-ын хяналт шалгалтын чиг үүргийг бүдгэрүүлж байна.

Иймд дээр дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх нэг гарц нь УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх хувилбар байж болох юм. УИХ-ын гишүүний тоог нэмснээр:

1. УИХ-ын гишүүдийн төлөөлөх чадварыг сайжруулах,
2. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийг хангах,
3. УИХ-ын гишүүдийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх,
4. УИХ-аас баталсан хуулийн чанар, үр нөлөө сайжрах эерэг үр дүнд хүрэх боломжтой гэж үзэж байна.

Анхаарах зүйл нь УИХ-ын гишүүний тоог хэт ихээр тогтоох тохиолдолд хууль тогтоомж батлах процесс удаашрах, нэгдсэн шийдэлд хүрэхэд бэрх, парламентын болон ажлын албаны зардал нэмэгдэх сөрөг үр дагавар гардаг.¹⁴

Явцын дүгнэлт

Цэцийн гол чиг үүрэг нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих явдал бөгөөд иргэний үндсэн эрхийг хамгаалах гол хэрэглүүр болдог. Гадны зарим улсын жишгийг харахад иргэн өөрийн эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж эрхээ сэргээлгэх зарчим нийтлэг үйлчилдэг.¹⁵ Гэвч Монгол Улсад Цэцээс үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Иймд

¹³ УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 59-63 дахь тал.

¹⁴ 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 한국비교공법학회, 공법연구 제 13 권, 2012, 39 면.

¹⁵ Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021, 119 дэх тал.

Цэцийн хяналтын загварыг өөрчилж, эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн иргэний өргөдлийг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг бий болгох, ингэхдээ Цэцийн ачаалал, хэрэг маргаан шийдвэрлэлтийн чанарын асуудлыг анхаарч, өргөдөл гаргах тодорхой “босго”-г тогтоох шаардлага байна гэж үзлээ.

Түүнчлэн, УИХ дахь цөөнх гишүүдийн болон Комиссын Цэцэд хүсэлт гаргах эрх зүйн боломжийг бүрдүүлэх нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх тохиолдолд түүнд дээд хяналтыг тавих Цэцийн үндсэн чиг үүрэгт нийцнэ. Мөн Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг хангах, улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах зорилгоор Цэцийн гишүүний дахин томилгоог хязгаарлах, холбогдох зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлага байна.

Иргэд Үндсэн хуульд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхийнхээ хүрээнд улс төрийн нам байгуулж болох боловч, **сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэд** буюу 20,000 сонгогч нэгдсэн тохиолдолд улс төрийн намыг бүртгэх урьдчилсан нөхцөл бүрдэнэ. Энэ нь улс төрийн олон ургалч үзлийг алдагдуулах, төлөөллийн ардчиллыг сулруулах, нийгмийн цөөнхийн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хязгаарлах тэдний төлөөллийг үгүйсгэх тэгш бус байдлыг үүсгэх сөрөг үр дагавар үүсгэж болзошгүй.

Сонгуулийн тогтолцооны хувьд Монгол Улс сонгуулийн мажоритар тогтолцоог хэрэгжүүлж байгаа нь сонгогчдын санал гээгдэх, улс төрчид улсын ашиг сонирхлоос илүүтэй тойргийн ашиг сонирхлыг өндөрт тавигдах зэрэг сөрөг үр дагавар үүсэж байгаа тул сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэн сонгогчдын санал гээгдэх, улс төрийн тойргийн үзэл суртлаас ангижрах, цөөнхийн төлөөллийг улс төрд оруулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх нь зүйтэй. Үүний зэрэгцээ парламентын гишүүний тоог тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлж оновчтой тодорхойлж парламентын гишүүдийн төлөөлөх чадварыг сайжруулах, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийг хангах, УИХ-ын гишүүдийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх, УИХ-аас баталсан хуулийн чанар, үр нөлөө сайжрах хэрэгцээ байна. Парламентын гишүүний тоог нэмэгдүүлэхдээ төлөөллийн чадварыг харгалзан оновчтой тодорхойлох хэрэгтэй. Учир нь парламентын гишүүний тоог хэт ихээр тогтоох тохиолдолд хууль тогтоомж батлах процесс удаашрах, нэгдсэн шийдэлд хүрэхэд бэрх, парламентын болон ажлын албаны зардал нэмэгдэх сөрөг үр дагавар үүсэж болзошгүй.

Мөн сүүлийн үед нийгэмд шүүмжлэл дагуулж буй хотын байгаль орчны бохирдол, хот, хөдөөгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тэнцвэргүй байдлыг шийдвэрлэхийн тулд төрийн эрх барих байгууллагыг нийслэлээс гарган Улаанбаатар хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт үгүйлэгдэж байна.

III Гадны зарим улсын эрх зүйн зохицуулалт

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлахдаа тус хуулийн 13.2.6-д заасны дагуу шаардлагатай тохиолдолд тухайн асуудлаар бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаа хийхээр зохицуулсан байна. Хууль тогтоомжийг хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлахдаа дараах 2 улсыг сонгон судаллаа.

3.1. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын эрх зүйн зохицуулалт

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 6 дугаар бүлэгт Үндсэн хуулийн шүүхийн харъяалан шийдэх асуудал, гишүүний томилгоо, шийдвэр гаргах процесс болон Үндсэн хуулийн шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны талаар тусгасан бөгөөд энэхүү зохицуулалтыг үндэслэн Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлж байна.

А. Сонгуулийн тогтолцоо

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төрийн албаны сонгуулийн тухай хуулийн дагуу Үндэсний Ассамблейн нийт 300 гаруй гишүүний 253 нь орон нутгийн тойргийн төлөөлөгчдийн саналын хуудсаар, үлдсэн 47 нь хувь тэнцүүлсэн санал хураалтаар сонгогддог. Эдгээр суудлыг улс төрийн намуудад санал өгсөн нийт хүчинтэй саналын гурваас доошгүй хувийг авсан, эсвэл тойрогт тав ба түүнээс дээш мандат авсан тохиолдолд тойрогт авсан саналаар нь хувь тэнцүүлэн хуваарилна.

Б. Парламентын гишүүдийн тоо

Тухайн улсын хувьд жижиг парламенттай байх нь хууль тогтоогчид хоорондын харилцааны сувгийг багасгаж, улмаар хууль тогтоох чиг үүргийг хялбарчлах боловч сонгогчидтой харилцах сувгийг нэмэгдүүлдэг.¹⁶ Эсрэгээрээ том парламенттай байх нь сонгогчидтой харилцах сувгийг хумих ба төлөөллийг сайжруулах боловч бусад хууль тогтоогчидтой харилцах сувгийг нэмэгдүүлэх замаар хууль боловсруулах үйл явцыг үр ашиггүй болгодог.¹⁷

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлийн (2) дахь хэсэгт Үндэсний Ассамблейн гишүүдийн тоог хуулиар тогтоох бөгөөд 200-аас доошгүй байхаар зааж өгсөн. Өнөөгийн байдлаар Үндэсний Ассамблей нь 300 гишүүнтэй үйл ажиллагаагаа явуулж байна. БНСУ-ын нийт хүн ам 2023 оны 4 дүгээр сарын байдлаар 51,392,090¹⁸ байх бөгөөд хүн амын тоог парламентын гишүүдийн тоонд харьцуулж үзвэл нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо ойролцоогоор 171,307 болж байна. Солонгос улсын парламентын гишүүдийн тоо сонгууль бүрээр харилцан адилгүй өөрчлөгдөж ирсэн бөгөөд Үндэсний ассамблейн 4 дүгээр сонгуулиар сонгуулийн холимог тогтолцоонд шилжиж, гишүүдийн тоо сонгуулийн тойргоос хамаарч өөрчлөгдөх болсон байна. Тухайлбал 6, 7 дугаар сонгуульд гишүүдийн тоо 175 хүртэл буурч байсан ба дараагийн сонгуулиас эхлэн тасралтгүй өсөж 299-300 гишүүний тоогоор тогтворжсон байна.¹⁹

¹⁶ Г.Билгээ, Д.Халиун, Парламентын сонгуулийн тогтолцоо, парламентын гишүүдийн тоо ба түүнийг тогтоох, тооцох зарчим (СТ-22/405), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40, 383 дахь тал.

¹⁷ Г.Билгээ, Д.Халиун, Парламентын сонгуулийн тогтолцоо, парламентын гишүүдийн тоо ба түүнийг тогтоох, тооцох зарчим (СТ-22/405), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40, 383 дахь тал.

¹⁸ South Korea population, <https://www.worldometers.info/world-population/south-korea-population/>.

¹⁹ 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 한국비교공법학회, 공법연구 제 13 권, 2012, 43 면.

3.2. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын эрх зүйн зохицуулалт

Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийг эрх зүйн онол, практик хэрэглээ талаас нь тайлбарлаж, тодорхой хэрэг маргаанд хэрэглэдгээрээ онцлогтой.²⁰ Мөн түүнчлэн ХБНГУ-д хүний үндсэн эрхийн хязгаарлалтын талаар Үндсэн хуулийн шүүх ихээхэн нарийвчлан хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байна.

А. Сонгуулийн тогтолцоо

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Германы Бундестагийн гишүүнийг нийтээрээ, шууд, чөлөөтэй, тэгш, нууц санал хураалтаар сонгоно. Гишүүн нь ард түмнээ төлөөлж, аливаа тушаал, даалгавраас ангид байж зөвхөн итгэл үнэмшилдээ захирагдана.” гэж сонгуулийн зарчим, гишүүний ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоожээ. Мөн хуулийн 50 дугаар зүйлд “Муж нь Европын Холбооны асуудал болон Холбооны засаг захиргаа, хууль тогтоох эрх мэдлийн асуудалд Бундестратаар уламжлан оролцоно.” гэж заажээ. Ийнхүү ХБНГУ-ын хууль тогтоох эрх мэдлийг хууль тогтоох дээд байгууллага (Бундестаг), мужийн төлөөллийн дээд байгууллага (Бундесрат) хэрэгжүүлдэг. Бундестаг нь Холбооны сонгуулийн хуулийн дагуу холимог тогтолцоогоор ХБНГУ-ын ард түмнээс 4 жилээр сонгогддог байна. Ингэхдээ Бундестагийн 299 депатутыг нэг мандаттай сонгуулийн тойргоос, үлдсэн 299 депатутыг улс төрийн намуудын нэрсийн жагсаалтаар сонгодог.

Сонгуулийн энэхүү тогтолцоогоор сонгогч харилцан үл хамаарах, бие даасан хоёр саналыг гаргах ба эхний санал нь сонгуулийн тойргоос сонгогдож байгаа нэр дэвшигчид өгөх бол дараагийн саналыг Холбооны 16 муж улс тус бүрийн улс төрийн намын нэрсийн жагсаалтад байгаа намыг сонгоно.²¹ Холбооны сонгуулийн комисс сонгогчдын намд өгсөн саналыг үндэслэн сонгуульд орсон улс төрийн намуудад Германы Бундестагийн суудлыг хуваарилна.²² Харин Бундесратын гишүүнийг томилдог байна. Өөрөөр хэлбэл Бундесрат нь муж улсууд өөрөө томилох, эргүүлэн татах эрхтэй тухайн муж улсын ЗГ-ын гишүүдээс бүрддэг бөгөөд муж улс бүр өөрт нь ногдох саналын тоогоор Бундесратад гишүүн томилон илгээдэг (Муж улс бүр Бундесратад гурваас доошгүй саналын эрхтэй байна). Харин томилогдсон гишүүнийг тухайн муж улсын ЗГ-ын гишүүнээр төлөөлүүлж болно.²³

Б. Парламентын гишүүдийн тоо

Холбооны Сонгуулийн тухай хуульд Бундестагийн гишүүний тоог 598-с дээш байхаар заасан ч суудлыг тэгшитгэх, дээшлүүлэх тогтолцооны улмаас одоогийн 20 дугаар Бундестаг нийт 736 гишүүнтэй. Харин Бундесратын гишүүдийн тоо нь харилцан адилгүй бөгөөд үүнийг хүн амын төлөөллийн байдлыг харгалзан тогтоож байна. Жишээ нь 2 саяас дээш хүн амтай муж улс бүрийг 4 гишүүн, 6 саяас дээш хүн амтай муж улс бүрийг 5 гишүүн, 7 саяас дээш хүн амтай муж улс бүрийг 6 гишүүн төлөөлөхөөр зохицуулсан ба өнөөгийн байдлаар 69

²⁰ Т.Алтангэрэл, “Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага” Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?fbclid=IwAR2qdimLTBOVA116ipMZPiDjm4>

²¹ Д.Халиун, Дэлхийн улс орнуудын хууль тогтоох дээд байгууллагуудын сонгуулийн тогтолцоо (СТ-22/306), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40, 224 дэх тал.

²² Мөн тэнд.

²³ ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 51-р зүйлд энэ талаар тайлбарласан байдаг.

гишүүнтэй байна. 2023 оны 4 сарын байдлаар ХБНГУ-ын нийт хүн амын тоо 84,531,101 бөгөөд Бундестагийн гишүүдийн нийт тоог нийт хүн амын тоонд харьцуулан үзвэл Бундестагийн нэг гишүүн ойролцоогоор 114,852 иргэнийг төлөөлж байна гэж үзэж болох юм. Гэхдээ Герман Улс нь Холбооны улс учир 16 Land-аас бүрддэг тул муж улс бүр өөр өөрийн хууль тогтоох байгууллага (Landtag) байдаг. Жишээ нь Бавари муж улс нь 13 сая хүн амтай, ард нийтийн төлөөллийн байгууллага нь 205 суудалтай байна. Энэ нь ойролцоогоор 1 гишүүн 63,415 иргэнийг төлөөлж буй юм. Ийнхүү ХБНГУ нь ард нийтийн төлөөллийг шат дараалалтай, хүртээмжтэй байдлаар хангасан байна.

Явцын дүгнэлт

БНСУ болон ХБНГУ-ын иргэн Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд уг зөрчлийг хянуулахаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй. Тухайлбал, ХБНГУ иргэний Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах тодорхой эрхийн төрлийг тоочсон бол БНСУ-ын Үндсэн хуульд иргэн Үндсэн эрх зөрчигдсөн талаарх гомдлоос гадна шүүхийн хэрэглэж буй хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх гомдлыг мөн гаргах эрхтэй байна.

БНСУ болон ХБНГУ нь Үндсэн хуульдаа Монгол Улсын адил Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх бүхий субъектийг тоочин зохицуулаагүй харин Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг ерөнхийлөн томъёолох зарчмаар тусгасан байна. Нийтлэг байдлаар авч үзвэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалыг хэрэгжүүлэгч байгууллага, эрх бүхий албан тушаалтан болон иргэн Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй байна. Парламентын гишүүд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандахдаа БНСУ-ын хувьд Үндэсний ассемблей албан тушаалтныг огцруулах тухайд нийт гишүүдийн $\frac{1}{3}$ -ийн санал болгосноор нийт гишүүдийн олонх, ерөнхийлөгчийн хувьд нийт гишүүдийн олонхын санал болгосноор $\frac{2}{3}$ -ын саналаар баталснаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах бол ХБНГУ нь хууль Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх эсхүл Муж улсуудын эрх зүйн акт Холбооны эрх зүйн бусад хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэхэд Бундестагийн нийт гишүүдийн $\frac{1}{4}$ -ийн хүсэлтээр хэм хэмжээний хийсвэр хяналт хэрэгжүүлдэг.

Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнийг БНСУ-ын Үндсэн хуульд 6 жилийн хугацаатай 1 удаа улируулан томилж болохоор тусгасан бол ХБНГУ бүрэн эрхийн хугацааг 12 жилээр тогтоон улируулан томилдоггүй байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнийг улируулан томилох нь шүүгчийн бие даасан, хараат бус байдлыг алдагдуулах сул талтай.

Улс төрийн нам байгуулахад тавигдах шаардлагыг улс бүр харилцан адилгүй байдлаар зохицуулж байна. Тухайлбал, БНСУ-д Үндсэн хуульд тодорхой зүйл заалт оруулаагүй ч Сонгуулийн тухай хуульд улс төрийн нам байгуулахад гишүүнчлэлийн квот /5,000-с дээш сонгогч/ тогтоосон бол ХБНГУ-д улс төрийн намын гишүүнчлэлийн квотын хязгаарлалтыг тусгаагүй байна. Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн квотод хязгаарлалт тавьсан БНСУ-ын хувьд, улс төрийн намын гишүүнчлэлийн квотод тавигдах шаардлага нь тус улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 0.012 хувьтай тэнцэж байгаа бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 1 хувийн шаардлагаас ойролцоогоор 100 дахин бага байна.

Сонгуулийн тогтолцооны хувьд хоёр улс аль аль нь холимог тогтолцоотой. БНСУ-ын хувьд дийлэнх буюу 300 гишүүний 253 нь орон нутгийн тойргийн төлөөлөгчдийн саналын хуудсаар, үлдсэн 47 нь хувь тэнцүүлсэн санал хураалтаар сонгогддог бол Бундестагийн тал

нь буюу 299 депатууыг нэг мандаттай сонгуулийн тойргоос, үлдсэн 299 депатууыг улс төрийн намын нэрсийн жагсаалтаар сонгодог. Харин парламентын гишүүдийн тооны талаар авч үзэхэд сонгон судалсан хоёр улс хоёул куб язгуурын томъёог ашиглан гишүүдийн тоог тодорхойлоогүй, гишүүний төлөөллийн чадварыг харгалзан парламентын гишүүний тоог тогтоодог.

Харин орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах, хотын төвлөрлийг сааруулах зорилгоор төрийн байгууллагыг нүүлгэх, сэлгэн суурьшуулах арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг байна. Жишээлбэл, БНСУ нийслэл Сөүлийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах үүднээс Сэжон хотыг захиргааны төв хот болгон хөгжүүлсэн.

IV Дүгнэлт, зөвлөмж

Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг дараах хүрээнд тандан судалж, ХБНГУ болон БНСУ-ын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд харьцуулан дүгнэлт гаргалаа. Үүнд:

1. Сонгуулийн тогтолцоотой холбоотой асуудал;
2. Парламентын гишүүдийн тоог нэмэхтэй холбоотой асуудал хамаарах ба дараах дүгнэлт, зөвлөмжийг гаргаж байна.

Монгол Улс сонгуулийн мажоритар тогтолцоог хэрэгжүүлснээр иргэдийн санал гээгдэх, улс төрчдийн хувьд улсын ашиг сонирхлоос илүүтэй тойргийн ашиг сонирхол өндөрт тавигдах зэрэг сөрөг үр дагавар үүсэж байгаа тул сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэн эдгээр сөрөг үр дагавраас зайлсхийх боломжтой гэж үзлээ. Харин сонгон судалсан улсуудын хувьд холимог тогтолцоотой байх боловч, мажоритар болон пропорциональ тогтолцоог харилцан адилгүй байдлаар хослуулан хэрэглэж байна. Үүний зэрэгцээ парламентын гишүүний тоог тогтоохдоо тодорхой нэгэн томъёолол ашиглахаас илүүтэй гишүүний төлөөлөх чадварыг харгалзан үздэг болохыг анхаарах шаардлагатай.

Монгол Улсын хувьд парламентын гишүүний эрх мэдлийн тэнцвэртэй байдал, төлөөлөх чадвар суларч буйг анхаарч тодорхой хэмжээгээр УИХ-ын гишүүний тоог нэмэх шаардлага байна. УИХ-ын гишүүдийн тоо нэмэгдсэнээр гишүүдийн төлөөлөх чадвар сайжрах, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцэл хангагдах, УИХ-ын гишүүдийн ажлын ачаалал буурч, тэнцвэржих, УИХ-аас баталсан хуулийн чанар, үр нөлөө сайжрах зэрэг эерэг үр дагавар бий болно.

V Эх сурвалж

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
2. Улс төрийн намын тухай хууль, 2005

Гадаад хэлээр:

1. Constitutional court act of Korea
2. Local Authority Act of Korea
3. Act on special cases concerning the administration of Seoul special metropolitan city
4. Federal Constitutional Court Act of Germany, 1993
5. Political Parties Act, 2009

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, Адмон, 2012
2. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, МУИС пресс, 2016
3. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, Улаанбаатар, 2008
4. Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон принт, 2022
5. Ч.Энхбаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”, 2007
6. О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, УБ, 2020
7. Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Парламент судалгааны эмхэтгэл” боть 40, 2022
8. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, 2017
9. Г.Билгээ, Д.Халиун, Парламентын сонгуулийн тогтолцоо, парламентын гишүүдийн тоо ба түүнийг тогтоох, тооцох зарчим (СТ-22/405), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40
10. Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, “Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй тусгай анги”, 2009
11. УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023

Гадаад хэлээр:

1. 성낙인, 헌법학, 법문사, 2021
2. 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 한국비교공법학회, 공법연구 제 13 권, 2012
3. 헌법 제
4. 김종일, 미국 연방대법관의 종신제에 관한 검토, 우리나라 헌법재판관의 임기와 관련하여, 한국공법학회, 공법연구, 2014
5. 최진혁, 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제: 정부부처 이전을 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 제 26 권, 2015

Цахим эх сурвалж

Монгол хэлээр:

1. 2022 оны 1-р улирлын байдлаар, <https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Labour%20force%202022%20l.pdf&l n=Mn>
2. Улсын Их Хурлын байнгын хороод, <https://www.parliament.mn/cv/?appointmentId=105>

Гадаад хэлээр:

1. Congress of local and regional authorities of Europe, Recommendation 133 (2003) on the management of capital cities, <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e>
2. South Korea population, <https://www.worldometers.info/world-population/south-korea-population/>
3. German Institute for Human Rights, <https://ennhri.org/our-members/germany/>.
4. The Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Assistance, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/about-us/coordinators/hr-commissioner>.
5. Bonn's new profile, <https://www.bonn.de/microsite/en/services/information-for-media/bonns-new-profile.php>.