



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ ӨӨРЧЛӨЛТИЙН
ТӨСЛИЙН 21 ДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 21.1 ДЭХ ХЭСЭГ БА
МОНГОЛ УЛСЫН ОЛОН УЛСЫН ГЭРЭЭНИЙ НИЙЦЭЛ**

2023

I. Удиртгал

Улсын Их Хурлын 2022 оны “Монгол Улсын Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” 54 дүгээр тогтоол болон Улсын Их Хурлын 2022 оны 34, 54 дүгээр тогтоол, “Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын зөвлөмжийг баримтлан Монгол Улсын Засгийн газраас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль болон Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн шаардлагад нийцүүлэн Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслийг дараах агуулгын дагуу боловсруулсан байна. Үүнд:

– Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг “Улсын Их Хурал нэг танхимтай байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн далан зургааг мажоритар, далан зургааг пропорциональ системээр сонгоно” гэж өөрчлөхөөр тусгажээ.

Энэхүү тайланг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд аливаа байдлаар харшилсан эсэх, хэрэв Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй зөрчилдөхөөр байвал түүнээс гарах арга замыг тус тус тодорхойлсон байхад чиглэнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслийн зүйл, заалт нь Монгол Улсын нэгдэн орсон дараах олон улсын гэрээнд нийцэж буй эсэхийг дүгнэсэн болно. Үүнд:

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал¹
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт²

II. Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн эсэх

2.1. Парламентын төлөөлөх чадвар

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн нэг болох УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх зохицуулалт нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээтэй зөрчилдөж буй эсэхийг тогтоох хүрээнд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын зохицуулалттай нийцэж буй эсэхийг дараах байдлаар дүгнэлээ. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 1 дэх хэсэгт “Бүх ард түмэн өөрөө засан тохинох эрхтэй. Энэхүү эрхийнхээ дагуу тэд улс төрийн статусаа

¹ <https://legalinfo.mn/mn/detail/1271> .

² <https://legalinfo.mn/mn/detail/1257> .

чөлөөтэй тогтоож, эдийн засаг, нийгэм, соёлоо чөлөөтэй хөгжүүлнэ' гэж, 25 дугаар зүйлийн (а) хэсэгт төрийн хэргийг явуулахад шууд болон чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох эрхтэй гэж баталгаажуулсан. Парламентын гишүүдийн тоог нэмэх нь төрийн үйл хэрэгт төлөөлөгчөөрөө дамжуулан оролцох иргэний эрхийг зөрчих эсэхийг товч авч үзье.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 1 дүгээр зүйлд заасан ард түмний "өөрөө засан тохинох эрх" нь тухайн ард түмний үндсэн хуулиа батлах, төр, засгаа байгуулахтай холбогдох бол, тус пактын 25 дугаар зүйлийн (а) хэсэг дэх "төрийн хэрэг" гэсэн ойлголт нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, ялангуяа хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой өргөн ойлголт юм. Энэ нь олон улсын, үндэсний, бүс, орон нутгийн түвшинд төрийн удирдлагын бодлого, чиглэл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг хамардаг. 25 дугаар зүйлд тусгагдсан төрийн үйл хэрэгт оролцох иргэний эрхийг үндсэн хууль болон бусад хуулиар тогтоож, баталгаажуулна.³ Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллагын хэлбэр, бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг тухайн улс өөрийн онцлогт тохируулан дотооддоо батлах бүрэн эрхийг эдэлнэ.

Ард иргэдийг төлөөлөн төрийн үйл хэргийг хэрэгжүүлэх төлөөлөгчид нь тэднийг төлөөлөх чадвартай байх учиртай. Дэлхийн улс орнууд нийгмийн бүлгийн эрх, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлэх төлөөллийн тоог оновчтой тодорхойлохын тулд хүн амын тоог чухалчилдаг байна. Монгол Улсын хувьд ч мөн адил "төлөөлөгч"-ийн тоог тогтоохдоо хүн амын тоог харгалзан тогтоож байсан түүхтэй. 1992 оны Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурлын гишүүний тоог тухайн үеийн хүн амын тоонд үндэслэн 1 гишүүн дунджаар 27,000 иргэнийг төлөөлөхөөр тооцоолон 76 гишүүнтэй байхаар хуульчилсан. 2022 оны жилийн эцсийн байдлаар 3,457,548 болж 66 хувиар өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, 2020 онд УИХ-ын 1 гишүүн 46,178 иргэнийг төлөөлөх болсон бөгөөд энэ нь парламентын төлөөлөх чадварыг бууруулж, цаашлаад иргэд төлөөлөгчөөрөө дамжуулан төрийн үйл хэрэгт оролцох эрхэд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй байна. Түүнчлэн, Монгол Улсын хувьд сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын төлөвшил, УИХ-ын гишүүдийн тоо цөөн байгаа зэрэг хүчин зүйлээс хамааран УИХ-д цөөнхийн төлөөлөл хангагдаж чадахгүй байна. УИХ-ын 76 гишүүний 17%-ийг эмэгтэй гишүүд эзэлж байгаа бол

³ General comment adopted by the human rights committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on civil and political rights
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en

нийт сонгогчдын олонхыг эзэлж буй 35 хүртэлх насны залуусын төлөөлөл байхгүй.⁴

Парламентын гишүүний тоог нэмснээр парламентын төлөөлөх чадварыг сайжруулах, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийг хангах, УИХ-ын гишүүдийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх, УИХ-аас баталсан хуулийн чанар, үр нөлөө сайжрах эерэг үр дүнд хүрэх боломжтой. Гэхдээ парламентын гишүүний тоог нэмэхдээ ямар арга, тооцооллоор нэмэхийг анхаарч, цаашлаад тойргийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, намаас гаргах нэр дэвшигчдийн жагсаалтын ил тод байдлыг хангах, суудал хуваарилахад тавигдах шалгуурыг тодорхой болгох зэрэг арга хэмжээг холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь парламентын төлөөлөх чадварыг дээшлүүлэх зорилгод нийцнэ.

Иймд Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн хүрээнд тавигдаж буй УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх зохицуулалт нь Монгол Улсын нэгдсэн орсон олон улсын гэрээнд харшлаагүй байна.

2.2 Бүх нийтээр тэгш эрхийн үндсэн дээр сонгох

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйлийн b хэсэгт “сонгуулийн бүх нийтийн тэгш эрхийн үндсэн дээр саналыг нууцаар хурааж, сонгогчид жинхэнэ хүсэл зоригоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг баталгаажуулсан, жинхэнэ ёсоор тогтмол явагддаг сонгуульд сонгох буюу сонгогдох” эрхтэй хэмээн тусгасан.

Хэдийгээр Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлоогүй ч, гишүүн улс бүрийн тогтоосон сонгуулийн тогтолцоо нь иргэдийн тэгш эрхийн үндсэн дээр, бүх нийтээр, нууцаар, чөлөөтэй саналаа өгөх эрхийг баталгаажуулсан байх шаардлагатай. “Нэг хүн, нэг санал” гэдэг зарчим үйлчлэх ёстой бөгөөд гишүүн улсын сонгуулийн тогтолцооны хүрээнд нэг сонгогчийн санал нөгөө сонгогчийн саналтай тэнцүү үнэ цэнэтэй байх ёстой. Энэ хүрээнд сонгуулийн тойргийг тогтоох, санал хуваарилах арга нь сонгогчдын хуваарилалтыг гажуудуулж, аль нэг бүлгийг ялгаварлан гадуурхах, иргэний

⁴ “Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023, 68 дахь тал.

төлөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох эрхийг үгүйсгэх, үндэслэлгүйгээр хязгаарлахгүй байх асуудал чухлаар тавигдана.⁵

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төслөөр Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг “Улсын Их Хурал нэг танхимтай байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн далан зургааг мажоритар, далан зургааг пропорциональ системээр сонгоно.” гэж өөрчлөхөөр тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын гишүүний тоо нэмэгдэхээс гадна сонгуулийн холимог тогтолцоог Үндсэн хуульд тусгахаар зохицуулжээ. Холимог тогтолцоогоор парламентын сонгуулийг зохион байгуулдаг цөөнгүй орнууд байдаг бөгөөд уг тогтолцоо нь иргэний сонгох, сонгогдох эрх, эрх чөлөөг хангах арга замуудын нэг болохыг дурдах нь зүйтэй.

Ард иргэд сонгуулиар дамжуулан Засгийн газар, эрх баригч намыг дэмжих эсхүл эсэргүүцэх замаар өөрсдийн үзэл бодол, хүсэл тэмүүлээ илэрхийлдэг.⁶ Сонгуулийн эрхийг хязгаарлах тохиолдолд тухайн үндэслэл нь зайлшгүй байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн сонгох эрхийг тэдний боловсрол, оршин суугаа газар, удам угсаа, улс төрийн харъяалал зэргээр нь ялгаварлан хязгаарлаж болохгүй.⁷

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 21.2 дахь хэсэгт сонгуулийн бүх нийтийн, тэгш, нууц, чөлөөтэй байх зарчмыг тусгасан байдаг. Нийтээр сонгох эрхийн тогтсон, нийтлэг агуулга бол сонгуулийн эрх бүхий бүх иргэнд сонгох эрхийг эдлүүлэх явдал юм.⁸ Үүнийг гадаад улсад оршин сууж байгаа иргэдийн сонгох эрхийг хангах зарчмын хүрээнд авч үздэг. Гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн УИХ-ын сонгуульд оролцох эрхийг хязгаарлаж байгаа явдал нь сонгууль бүх нийтийн байх зарчмын зөрчиж байна.⁹ 2007 оны байдлаар 214 орны 110 нь гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн сонгох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн эрх зүйн зохицуулалттай ба тус заалтаа бодитоор хэрэгжүүлж байжээ. Харин 2011 оны

⁵ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments),

<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

⁶ Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/68/299,

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/09/PDF/N1342309.pdf?OpenElement>

⁷ General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments),

<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

⁸ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл, УБ, 2021, 165 дахь тал.

⁹ Дам ишлэв. ЕАБХАБ-ын Ардчилсан Институт Хүний Эрхийн Газар, Урьдчилсан тайлан, 4.

Венецийн комиссын судалгаагаар тус комиссын гишүүн 57 улсаас Албани, Армен, Чили, Кипр, Грек, Ирланд, Израил, Мальта, Монтенегро, Сан Марино, Туркээс бусад 45 улс нь гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийнхээ сонгуульд санал өгөх эрхийг хангадаг гэжээ.¹⁰ Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийг хангах механизмд гадаад улсад оршин сууж буй иргэдийн сонгох эрхийг хангахыг удаа дараа зөвлөсөөр байна.

1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2016, 2020 оны УИХ-ын сонгуульд гадаад улсад оршин сууж буй иргэд сонгуулийн эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй. Харин 2012 онд УИХ-ын сонгууль холимог тогтолцоогоор зохион байгуулагдаж, гадаад улсад оршин сууж буй иргэд намын жагсаалтад саналаа өгсөн. Өөрөөр хэлбэл тухайн иргэд тойрогт санал өгөх эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй бөгөөд энэ нь иргэдийн тэгш сонгох эрхийг хөндсөн хэмээн үзэж болно.

Ийнхүү, Сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд харшлахгүй. Харин гадаадад оршин сууж байгаа иргэд сонгуулийн бүх нийтийн зарчмын дагуу тойрогт санал өгөх боломжоор хангах асуудалд анхаарч, иргэдийн сонгох эрх зөрчигдөхөөс сэргийлэх нь зүйтэй.

Дүгнэлт

Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийн төсөл нь Монгол Улсын нэгдэн орсон Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад зөрчилдөхгүй гэж дүгнэлээ. Хэдийгээр уг төсөл нь дээр дурдсан Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй зөрчилдөөгүй байх боловч, төслийн хүрээнд тусгагдсан зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжих нь чухал нөлөөтэй байна.

УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмснээр парламентад нийгмийн бүлгийн төлөөллүүд нэмэгдэж, төлөөлөх чадвар дээшлэхээр байна. Ингэхдээ, гишүүдийн тоог нэмэх арга, тооцооллыг оновчтой тооцоолох, тойргийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, намын нэр дэвшигчдийн жагсаалтын тод байдлыг хангах, суудал хуваарилахад тавигдах шалгуурыг тодорхой болгох зэрэг асуудлыг холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулахад анхаарах нь зүйтэй. Гадаад улсад оршин сууж байгаа иргэдэд тойргийн болон намын жагсаалтад санал өгөх боломжийг бүрдүүлэх нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчмыг хангахад зайлшгүй хүчин зүйлд тооцогдоно .

¹⁰ Venice Commission, “Report on Out-of-country voting” (2010), 5, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e) .

Эх сурвалж

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль.
2. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал.
3. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт.
4. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

5. О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл, УБ, 2021.
6. О.Мөнхсайхан, Иргэний өргөдөл мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж.
7. “Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023.
8. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, Ред Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, УБ, 2007.
9. Ц.Цэрэндорж, Хүний эрхийн үндэсний байгууллага: тавигдах шаардлага, чиг үүрэг, Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл, №1, 2016.

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчим /Парисын зарчим/.
2. General comment adopted by the human rights committee under Article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and political rights
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/21/Rev.1/Add.7&Lang=en.
3. Venice Commission, “Report on Out-of-country voting” (2010).
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)022-e).
4. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/HRC/20/27.
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27-Add2_en.pdf
5. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association A/68/299,
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/423/09/PDF/N1342309.pdf?OpenElement>