



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**“ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРЛЫН ТӨЛӨӨЛӨГЧИЙГ
СОНГОГЧДЫН САНАЛААР ЭГҮҮЛЭН ТАТАХ ЖУРАМ”-ЫН
ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ**

2021

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

Судалгааг захиалагч:

Төвлөрлийг сааруулах бодлогын дэмжлэг
төсөл

Судалгааг хянасан:

Х.Эрдэм-Ундрах

Захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)

Судалгааг удирдсан:

С.Сүхбаатар

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

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Б.Төрболд

Судлаач

АГУУЛГА

НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ

ХОЁР. ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГИЙГ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

- 2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд
- 2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд
- 2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд
- 2.4. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд
- 2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ

- 3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал
- 3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал
- 3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал
- 3.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Улсын Их Хурлаар хэлэлцэн баталсан. Тус хуулийг хэрэгжүүлэх, бэлтгэл ажлыг хангах зорилгоор Улсын Их Хурлын 2020 оны 45 дугаар тогтоол батлагдсан.

Улсын Их Хурлын 2020 оны 45 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх хүрээнд Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2020 оны 53 дугаар захирамжаар Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуультай бусад хууль, тогтоомжийг нийцүүлэх зорилго бүхий Ажлын хэсэг байгуулагдсан.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “... хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх...” гэж заасан.

Хуулийн дээрх зорилтын хүрээнд 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны “Аргачлал батлах тухай” 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн хавсралт “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах журам”-ын төсөлд судалгаа, шинжилгээ хийлээ.

Энэхүү үнэлгээний судалгааны зорилго нь 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Улсын Их Хурлаас баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт *“Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна”*; 42.2 дахь хэсэгт *“Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална”* гэж заасны дагуу төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлээгүй аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчийг тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар эгүүлэн татах журмын төслийг боловсруулсан байна.

Уг журмын төслийн зарим зохицуулалт /хэсэг, заалт/-д тодорхой шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дүн шинжилгээ хийх, үр нөлөөг тооцож, давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах, журмын зохицуулалтыг ойлгомжтой, хэрэгжихэд хууль тогтоомж хоорондын зөрчилдөөн үүсэхгүй байдлаар боловсруулах, журмын төслийн чанарыг сайжруулахад энэхүү судалгааны зорилго оршино.

Иймд үнэлгээг Хууль тогтоомжийн тухай хууль, “Хуулийн төслийн үр нөлөө үнэлэх аргачлалд¹ заасны дагуу дараах үе шаттайгаар хийлээ:

- 1.1.Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
- 1.2.Журмын төслөөс үр нөлөө үнэлэх хэсгээ тогтоох;
- 1.3.Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
- 1.4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

НЭГ.ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ журмын төслийн зорилго, үйлчлэх хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан аргачлалд дурдсан 6 шалгуур үзүүлэлтээс 5 шалгуур үзүүлэлтийг сонголоо. Үүнд:

- 1.Зорилгод хүрэх байдал;
- 2.Практикт хэрэгжих боломж;
- 3.Ойлгомжтой байдал;
- 4.Зардал;
- 3.Харилцан уялдаа.

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгож авахдаа дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн болно. Үүнд:

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслийн зорилго нь үзэл баримтлалд тусгасан журмын төслийг боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагад нийцэж байгаа байдал, журмын төсөлд тусгагдсан зохицуулалтууд нь журмын төслийн зорилгод хүрэх боломжтой эсэхийг үнэллээ. Энэхүү үнэлгээг хийхдээ журмын төслийн үзэл баримтлалтай танилцаж, журмын төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага, журмын төслийн зорилго болон зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн, мөн түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц арга хэмжээ, зохицуулалтыг сонгож авсан болно.

“Практикт хэрэгжих боломж” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн боломж хүрээнд тухайн журмын төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх буюу хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг, тухайлбал, журмын төслийг хэрэгжүүлэх этгээд байгаа эсэх, тэдгээр

¹ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12.1-д заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар баталсан.

этгээдэд тухайн хуулийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо (санхүү, хүний нөөц зэрэг) байгаа эсэхийг шалгаж тооцно. Энэхүү үнэлгээний хүрээнд үнэлгээний хүрээнд практикт хэрэгжих боломж гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгон үнэлгээ хийнэ.

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг журмын төсөл нь түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх этгээдэд ойлгомжтой, логик дараалалтай томъёологдсон эсэхийг шалгах үүднээс журмын төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль, “Аргачлал батлах тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-д заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянах байдлаар үнэлгээг хийхээр сонголоо.

“Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хувьд: Журмын төслийн зохицуулалт нь иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллага болон улсын төсөвт санхүүгийн ямар ачаалал, эсхүл хөнгөлөлт, хэмнэлт бий болгох, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын зөвлөлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд ямар зардал үүсэх, зэргийг тооцоолохоор тус шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон. Уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу тусад нь тооцдог тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээг уг тайлангаас тусдаа бие даасан тайлан болж гарахыг энд тэмдэглэе.

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн журмын төслийн зүйл, заалт өөр хоорондоо болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, мөн төрийн байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх, тухайн чиг үүргийг төрийн байгууллага зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай эсэх, уг чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэхийг шалгана. Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалын зорилт нь хууль тогтоомжийн төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилган тогтоолыг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулах, улмаар хууль тогтоомжийн төслийн чанарыг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж өгөхөд чиглэсэн тул уг журмын төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуульд нийцсэн эсэхийг Аргачлалд заасан асуултад хариулах байдлаар үнэлгээг хийхээр тооцов.

ХОЁР. ЖУРМЫН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэ бүлэгт уг журмын төслийн үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгоно. Энэхүү зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Төлөөлөгчийг сонгогчдын

саналаар эгүүлэн татах үндэслэл, эгүүлэн татах процесстой холбоотой ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож тухайн сонгосон зүйл, заалтын үр нөлөөг судаллаа.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Журмын төслийн 1.1-д “Энэхүү журмын зорилт нь аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч (цаашид Хурлын төлөөлөгч гэх)-ийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үндэслэл, нарийвчилсан журмыг тогтооход оршино” гэсэн зохицуулалт, холбогдох арга хэмжээг журмын төслөөр тавьсан зорилгодоо хүрч чадах эсэхийг тооцон судлахад ашиглана.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 9-д Монгол Улсын иргэн “шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ. Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно” гэж заасан байдаг.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын өмнөх гурван Үндсэн хууль иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг ямар нэг хэмжээнд баталгаажуулсан ч сонгууль нь хүмүүс хүсэл зоригоо шууд илэрхийлэх хууль ёсны хэрэгсэл байж чадаагүй билээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан. Энэхүү богино заалт маш өргөн утгыг агуулах бөгөөд үүнийг 16 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт дэлгэрүүлэн төрийг удирдах хэрэгт оролцох, сонгох, сонгогдох эрхийг иргэдэд эдлүүлэхийг хүлээн зөвшөөрсөн. Сонгуультай холбоотой асуудлыг ихэвчлэн үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг.² Түүнчлэн сонгох эрхтэй холбоотой хамгийн чухал асуудлын нэг бол Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тэгш сонгох эрх юм. Үндсэн хуулийн 14.1-д хүн бүр “хуулийн өмнө эрх тэгш,” гэж заасан нь тэгш сонгох эрхийг өөртөө багтаадаг.³

Монгол Улс 1990, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 онд парламентын сонгуулийг 9 удаа, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021 онд ерөнхийлөгчийн сонгуулийг 8 удаа, 1990, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 онд аймаг, нийслэл, сум дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн сонгуулийг 9 удаа тус тус амжилттай зохион байгуулж, төрийн эрх мэдлийг сонгуулийн үр дүнгийн дагуу тайван замаар (2008.08.01-ийг эс тооцвол) шилжүүлэх соёл төлөвшсөн. Эдгээр сонгуулиудыг олон улсын байгууллагуудын болон гадаад улсын, мөн дотоодын иргэний нийгмийн төлөөлөгчид ажиглаж ерөнхийдөө ардчилсан сонгууль явуулсан гэж үнэлж ирсэн.⁴

² Д.Солонго. Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар хийсэн судалгаанаас.

³ Б.Чимид, *Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй)* (УБ, 2008), 55.

⁴ О.Мөнхсайхан, Очирбал. Монгол улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл. Судалгааны тайлан. 2021 он.

2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Улсын Их Хурлаас баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн үзэл баримтлалд “Нутаг дэвсгэрийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэх талаар Хурлын эрх хэмжээг тодорхой болгосны үндсэн дээр НӨУБ-ын бүтэц, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, хуралдааны дэг, иргэдийн Төлөөлөгчдийн эрх зүйн байдлыг мөн чанарт нь дүйцүүлэн тодорхой зохицуулсан зүйл, заалтыг хуульд тусгах, **Хурлын төлөөлөгчийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах үндэслэл, журмыг нэвтрүүлэх замаар хариуцлагын тогтолцоог бий болгох**” гэж заасан байна.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт “Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна”; 42.2 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална” гэж заасны дагуу Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 35 дугаар зүйлд заасны дагуу журмын төслийг боловсруулах шаардлага бий болсон.

**Хүснэгт 1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн
хүрээнд сонгосон, зүйл заалт**

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл, заалт
1.	1.1.Энэхүү журмын зорилт нь аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч (цаашид Хурлын төлөөлөгч гэх)-ийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үндэслэл, нарийвчилсан журмыг тогтооход оршино. 1.2.Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах	Төслийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг

	ажлыг зохион байгуулахад энэхүү журмыг баримтална.	
--	--	--

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байна, хүнийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар ялгаварлан гадуурхаж үл болно хэмээн Үндсэн хуулиндаа тусгасан. Ардчилсан улс болохынхоо хувьд төлөөллийн ардчиллын зарчмаар сонгуулиар өөрийн төлөөний хүнээ сонгож төрийн үйл ажиллагааг эрхлүүлэхээр илгээдэг.

Тэгвэл тэрхүү өөрийг нь төлөөлсөн төлөөлөгч нь төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй гэж үзсэн тохиолдолд *“тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа, Монгол Улсын сонгуулийн насны хоёр буюу түүнээс олон иргэн хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах эрхтэй.”*, *“Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг Монгол Улсын иргэд хамтын санал гарган санаачилна.”* гэж заасан нь практикт хэрэгжих боломжийн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дээрх хоёр асуудлын үр нөлөөг нь тооцохоор сонгосон болно.

Хүснэгт 2. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон, зүйл заалт

№	Практикт хэрэгжих боломж	Сонгосон зүйл, заалт
1.	Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах	Журмын төслийн 9.1 дэх хэсэгт тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа, Монгол Улсын сонгуулийн насны хоёр буюу түүнээс олон иргэн хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах эрхтэй. Журмын төслийн 9.2-т “Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг Монгол Улсын иргэд хамтын санал гарган санаачилна.”

2.3. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслөөс үр нөлөөг тооцох хэсгийг тогтоосон байдал

Төслийн улмаас хаана, хэнд ямар хэмжээний зардал үүсч байна гэдгийг нарийвчлан тооцох шаардлагатай бөгөөд энэхүү шалгах хэрэгслийг хэрэглэхдээ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт болох “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-ын дагуу судалж зардлыг тооцно.

2.4. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Ойлгомжтой байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг журмын төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцно. Хууль ойлгомжтой байх нь хэрэгжилтийн үр дүнд шууд нөлөөтэй тул тухайн хуулийн төслийн үг хэллэг нь хоёрдмол утга санаагүй, монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцсэн, утга найруулгын хувьд зөв хэрэглэсэн эсэхийг тодруулах шаардлагатайг харгалзан журмын төслийг бүхэлд нь авч үзэж, дүн шинжилгээ хийнэ. /Журмын төсөл 9 бүлэг, 31 зүйлтэй./

2.5. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн хавсралтаар батлагдах журмын төслийн зүйл, заалт нь хоорондоо эсвэл бусад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, төрийн байгууллагын чиг үүрэг давхардсан, зөрчилдсөн эсэх асуудлыг үнэлэх үүднээс энэ шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйл, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолыг тус тус үндэслэн дараах шалгуураар журмын төслийг бүхэлд нь судлан үзнэ. Журмын төсөл 9 бүлэг, 31 зүйлтэй. Үүнд:

1. Журмын төслийн зохицуулалт нь тухайн журмын зорилттойгоо нийцэж байгаа эсэх;
2. Журмын төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх;
3. Журмын төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн журмын төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;
4. Журмын төслийн зохицуулалт тухайн журмын төсөл болон бусад хуулийн зохицуулалттай нийцэж байгаа эсэх;
5. Журмын төслийн зохицуулалт тухайн журмын төслийн болон бусад хуулийн зохицуулалттай давхардсан эсэх;
6. Журмын төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх;
7. Журмын төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх;
8. Журмын төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх;
9. Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх;

- 10.Татварын хуулиас бусад журмын төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх;
- 11.Тухайн журмын төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх;
- 12.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгагдсан эсэх,
- 13.Журмын төслийн зохицуулалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх,
- 14.Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх;
- 15.Шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;
- 16.Журмын төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх.

ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ЖУРМЫН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ

Өмнөх үе шатуудад журмын төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав:

Хүснэгт 3. Шалгах хэрэгслийг сонгосон байдал

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Журмын төслийн 1.1, 1.2 дахь хэсэг	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх.
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Журмын төслийн 9.1 дэх хэсэг.	Практикт төслийн энэ заалт хэрэгжих боломжтой эсэхийг судлах. Хэрхэн хэрэгжүүлэх.
3.	Ойлгомжтой байдал	Журмын төслийг бүхэлд нь тооцно	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах.
4.	Харилцан уялдаа	Журмын төслийг бүхэлд нь тооцно	Журмын төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон

			аргачлалд заасан асуулгаар шалгах.
--	--	--	------------------------------------

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу журмын төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ.

3.1.Зорилгод хүрэх байдал

Журмын төслийн 1.1-д Энэхүү журмын зорилт нь аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч (цаашид Хурлын төлөөлөгч гэх)-ийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үндэслэл, нарийвчилсан журмыг тогтооход оршино.

Журмын төслийн 1.2-т Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах ажлыг зохион байгуулахад энэхүү журмыг баримтална.

Сонгуульт албан тушаалтны бүрэн эрхийг сонгогч/иргэдийн саналаар хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох үйл явцыг “эгүүлэн татах” гэнэ. Өөрөөр хэлбэл, үүнийг сонгуульт албан тушаалтанд сонгогчдоос хүлээлгэх хариуцлагын нэг төрөл гэж ойлгож болох бөгөөд олон улсад ихэнхдээ “эгүүлэн татах” санал хураалт/санал асуулгыг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлдэг.⁵

Журмын төсөлд Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах эрхийн талаар:

“2.1.Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах эрх нь төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлж байгаа эсэхэд нь сонгогчдоос хяналт тавих нэг хэрэгсэл мөн.

2.2.Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах эрх нь зөвхөн тухайн төлөөлөгчийг сонгосон тойргийн сонгогчдод хадгалагдана.

⁵ Тогтоолын төслийн үзэл баримтлалд.

2.3.Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах эрхийг зөвхөн холбогдох хуульд болон энэхүү журамд заасан үндэслэлээр хэрэгжүүлнэ.

2.4.Тухайн төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрснөөс хойш 12 сарын дотор, түүнчлэн сонгууль болох хүртэл 6 сарын дотор эгүүлэн татах эрхийг хэрэгжүүлэхийг хориглоно” гэж заасан.

Журмын төслийн 4.1-д хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтад тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин сууж байгаа, *“Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж оролцох”* гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргана хэмээн заасантай нийцэж байна.

Мөн Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтад оролцох нь сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжинэ. Хэн ч түүнийг санал хураалтад оролцох буюу эс оролцохыг албадаж болохгүй бөгөөд саналаа өөрөө чөлөөтэй гаргах эрхтэй байхаар зохицуулсан нь иргэний төрийг удирдах хэрэгт оролцох, аливаа нууцад хамаарснаас бусад мэдээллийг олж авах эрхийг хязгаарлаагүй байна.

Түүнчлэн журмын төслийн 5.1-д *“Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтад, түүнчлэн эгүүлэн татахтай холбоотой хууль тогтоомжид нийцсэн аливаа үйл ажиллагаанд тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин сууж байгаа, Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн оролцох эрхтэй”* гэж сонгох эрхийн баталгааг хангасан байна.

Манай Улсын хувьд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, тэдгээрийн төлөөлөгчөөр сонгогдон ажиллаж байгаа нийт (2020 оны сонгуулийн үр дүнгээр сонгогдсон 8169 төлөөлөгч байгаа) төлөөлөгчийг хамаарах бөгөөд МУЗЗНДНТУтХ-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт *“Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна”*; 42.2 дахь хэсэгт *“Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална”* гэж заасан зорилгод нийцсэн байна.

3.2. Практикт хэрэгжих боломж

Журмын төслийн 9.1 дэх хэсэгт тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа, Монгол Улсын сонгуулийн насны хоёр буюу түүнээс олон иргэн хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах эрхтэй.

Журмын төслийн 9.2-т *“Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг Монгол Улсын иргэд хамтын санал гарган санаачилна.”*

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх, тайван замаар жагсаал цуглаан зохион байгуулах эрхтэй болохыг баталгаажуулсан байдаг. Аль нэгэн нам, байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний хувьд ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог.

Эвлэлдэн нэгдэх эрх нь зарим тохиолдолд улс төр, соёл, зугаа цэнгэл, спорт, нийгэм, хүмүүнлэгийн тусламж зэрэг өргөн хүрээг хамрах нь бий. Судлаач Жереми Мак Брайд "жинхэнэ ардчилал" бий болгохын тулд нийгмийн бүхий л түвшинд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг эдлэх, нөгөө талаас эрх мэдэл бүхий этгээдийн зүгээс тус эрх чөлөөг хүндэтгэх шаардлагатайг онцолсон. Үүний зэрэгцээ ямарваа нэгэн байдлаар нам, олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө ялгаварлан гадуурхах, доромжлох, зүй бусаар харьцах явдлыг хориглодог нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг давхар хүндэтгэж байгаагийн илрэл юм.⁶

Журмын төслийн 9.1-д зааснаар тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа, Монгол Улсын сонгуулийн насны хоёр буюу түүнээс олон иргэн хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах эрхтэй. **Мөн Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг Монгол Улсын иргэд хамтын санал гарган санаачлах эрхтэйгээр заасан байна.**

Түүнчлэн, Орон нутгийн Хурлын сонгуулийн нэг тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа иргэд хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлаар саналаа тухайн Хуралд өргөн мэдүүлэх, тухайн саналаа бичгээр үйлдэж, холбогдох нотлох баримтын хамт тухайн хүргүүлэх, Хурал саналыг хүлээн аваад 14 хоногийн дотор шийдвэрлэх үүрэгтэй байдлаар заасан тухайн үйл ажиллагааг тодорхой практик хэрэгжүүлэх процесс тодорхой байна гэж үзэж байна.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “сайн дураараа эвлэлдэн” нэгдэх эрхийн баталгааг хангасан байна гэж үзэж байна.

3.3. Ойлгомжтой байдал

Журмын төсөл нь (1) Нийтлэг зүйл, (2) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах үндэслэл, (3) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах, (4) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтыг товлон зарлах, (5) Санал хураалтын хороо, санал хураалтын хэсэг, хэсгийн хороо, (6) Оролцогч талуудын бүрэн эрх, (7) Санал хураалт зохион байгуулах, (8) Санал хураалтын дүн гаргах, нэгтгэх, мэдээлэх, дахин санал хураалт явуулах, (9) Санал хураалттай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх, хүлээлгэх хариуцлага гэх 9 бүлэг, 31 зүйлээс бүрдэж байх

⁶ Эвлэлдэн нэгдэх эрх <https://nhrcm.gov.mn/%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD-%D0%BD%D1%83%D1%82%D0%B0%D0%B3/%D3%A9%D0%BC%D0%BD%D3%A9%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D1%8C/%D1%8D%D0%B2%D0%BB%D1%8D%D0%BB%D0%B4%D1%8D%D0%BD-%D0%BD%D1%8D%D0%B3%D0%B4%D1%8D%D1%85-%D1%8D%D1%80%D1%85/>

бөгөөд хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд журмын төслийг бүхэлд нь авч үзэж, дүн шинжилгээ хийлээ.

Хүснэгт 4. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29, 30 дугаар зүйлд заасан Шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэх

Шалгах хуулийн заалт	Хариулт
Хууль тогтоомжийн тухай хууль 29 дүгээр зүйл. Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага	
29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.2.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.3.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.4.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.6.хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн	Уг шаардлагыг хангасан.

албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх;	
29.1.8.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.9.шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана.	Уг шаардлагыг хангасан.
30 дугаар зүйл. Хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага	
30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.2.нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.3.үг хэллэгийг монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих;	Уг шаардлагыг хангаагүй.

30.1.4.хүч оруулсан нэр томьёо хэрэглэхгүй байх;	Уг шаардлагыг хангасан.
30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх.	Уг шаардлагыг хангасан.

3.4. “Зардал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн дагуу зардлын тооцоо хийх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралт “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-р хийсэн тайланд тодорхой тусгасан. Тооцооллыг уг тайлангаас харна уу.

3.5. Харилцан уялдаа

Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн хавсралт “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах журам”-ын төслийн уялдаа холбоог шалгах шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан “харилцан уялдаа холбоотой байх” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэх нь:

1.Журмын төслийн зохицуулалт нь тухайн журмын төслийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх шалгуурын хүрээнд:

Журмын төслийн 1.1-д “Энэхүү журмын зорилт нь аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгч (цаашид Хурлын төлөөлөгч гэх)-ийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үндэслэл, нарийвчилсан журмыг тогтооход оршино” гэсэн.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт “Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна”; 42.2 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална” гэж заасан.

Журмын төсөл нь:

(1) Нийтлэг зүйл;

- (2) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах үндэслэл;
- (3) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах;
- (4) Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтыг товлон зарлах;
- (5) Санал хураалтын хороо, санал хураалтын хэсэг, хэсгийн хороо;
- (6) Оролцогч талуудын бүрэн эрх;
- (7) Санал хураалт зохион байгуулах;
- (8) Санал хураалтын дүн гаргах, нэгтгэх, мэдээлэх, дахин санал хураалт явуулах;
- (9) Санал хураалттай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх, хүлээлгэх хариуцлага гэх 9 бүлэг, 31 зүйлээс бүрдсэн бөгөөд журмын төслийн зохицуулалт зорилтод нийцэж байна.

2.Журмын төслийн “хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх шалгуурын хүрээнд:

Журмын төслийн 4.1-д “Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтад тухайн тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин сууж байгаа, Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж оролцоно”, 4.2-т “Монгол Улсын иргэн Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтад оролцох нь сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжинэ. Хэн ч түүнийг санал хураалтад оролцох буюу эс оролцохыг албадаж болохгүй бөгөөд саналаа өөрөө чөлөөтэй гаргах эрхтэй”, 4.3-т “Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтыг аливаа сонгуулийн санал хураалттай нэгэн зэрэг явуулахыг хориглоно”, 4.4-т “Санал хураалтыг бэлтгэх, эрхлэн явуулах, санал тоолох болон санал хураалтын дүн гаргах үйл ажиллагаа нь нээлттэй, ил тод байна”, 4.5-д “Санал хураалтын үр дүнд Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэх татах шийдвэр гараагүй бол тухайн төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтыг 12 сарын туршид дахин явуулахгүй”, 4.6-д “Иргэд Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах үндэслэл болон эгүүлэн татах асуудалд хамаарах аливаа үйл ажиллагааны талаарх холбогдох мэдээллийг олж авах эрхтэй байна” гэж тус тус заасан.

Хуулийн зарчим нь түүний зорилго, агуулгыг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлдөг хөшүүрэг тул хуулийн зүйл, заалтыг хэрэглэхэд эргэлзээ гарсан тохиолдолд асуудлыг тухайн хуулийн зарчмын хүрээнд авч үздэг. Иймд хуулийн зарчмын утгыг бүрхэгдүүлсэн цөөн үгээр, эсхүл хэд хэдэн зарчимд хамаарах утгыг нэг зарчим болгох, хэтэрхий нуршсан олон үгээр томъёолохоос зайлсхийнэ гэж Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 2 дахь хавсралт “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ын 3.3.7-д заасан.

Тухайлбал, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.6-д *“нутгийн өөрийн удирдлага*

нь тухайн нэгжид оршин суугаа иргэдийн хүсэл зоригийг илэрхийлж, иргэдийн саналыг харгалзан үздэг байх"; 12.1.7-д *"ил тод байх, иргэдийг мэдээллээр хангах"* гэх зарчмыг тусгасан.

Гэтэл журмын төслийн зарчим нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан иргэний эдлэх эрхийг заасан бөгөөд зарчим гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна. Иймд "Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжид заасан зарчмыг удирдлага болгоно" гэж зохицуулж болох юм.

3.Журмын төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн журмын төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх шалгуурын хүрээнд:

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд зааснаар нэр томъёо нь олон утгатай эсхүл өргөн утгатай бөгөөд түүнийг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай, мөн шинээр бий болсон ойлголт буюу нэр томъёо нь нийтэд ойлгомжгүй бол нэр томъёоны тайлбар хэрэглэхээр заасан.

Журмын төслийн 3.1.1-д *"Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах"* – тойргийн сонгогчдоос Хурлын төлөөлөгчийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа гэж үзээд энэ журамд заасны дагуу тухайн тойрогт явуулсан санал хураалтын дүнгээр Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох" гэж заасан.

2006 онд батлагдсан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд "Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах" асуудлын талаар огт тусгагдаагүй байсан бөгөөд 2020 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Улсын Их Хурлаас баталсан Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)-ийн үзэл баримтлалд **"... Хурлын төлөөлөгчийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах үндэслэл, журмыг нэвтрүүлэх замаар хариуцлагын тогтолцоог бий болгох"** гэж заасан байдаг. Энэ хүрээнд тус хуулийн 42 дугаар зүйлд "Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах" зохицуулалтыг оруулсан нь шинэ тутам харилцааг бий болгож, нэр томъёоны тайлбар хийсэн нь оновчтой болсон гэж үнэллээ.

Журмын төслийн 3.1.2-т *"Эгүүлэн татах үндэслэл"* – энэ журамд заасан Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг үүсгэх нөхцөл" гэж заасан.

Харин журмын төслийн хоёрдугаар бүлэг "Хурлын төлөөлөгчийн эгүүлэн татах үндэслэл" гэж заасан бөгөөд журмын төслийн 7.1-д *"Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль"-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт зааснаар "төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа" нь Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах үндэслэл болно*" гэжээ.

Тэгвэл Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1-д “Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа бол тухайн тойргийн сонгогчдын олонхын саналаар төлөөлөгчийг эгүүлэн татна” гэж заасан бөгөөд уг хуулийн зохицуулалтад зааснаар бол “Төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байгаа” гэдгийг оновчтой, тодорхой заагаагүй харагдаж байна. Иймд журмын төслийн 3.1.2, 7.1-д заасан нь ойлгомжгүй, тодорхой биш байгаа нь журмын төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэхгүй байна.

Түүнчлэн журмын төслийн 7.2-т *“Хуульд зааснаас өөр үндэслэлээр Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачилж болохгүй”* гэж заасан ба Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2-т *“Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална”* гэж заасан бөгөөд Улсын Их Хурлаас батлах журмаар нарийвчлан зохицуулж өгөх хуулийн зохицуулалтыг журмын төслийн 7.2-т зааснаар хязгаарласан гэж үзэж болохоор байна.

Мөн журмын төслийн 8.1-т *“Хурлын төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байх гэдэгт тухайн тойргийн сонгогчдоос Хурлын төлөөлөгчийг өөрсдийнх нь эрх ашгийг төлөөлөх үүргээ хэрэгжүүлээгүй, Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлээгүй гэж үзэхийг ойлгоно”* гэж үүргээ биелүүлээгүй гэдгийг тодорхойлохоор зохицуулсан байна. Гэвч иргэний “эрх ашгийг төлөөлөх үүргээ хэрэгжүүлээгүй” гэдэгт ямар шалгуур байх талаар дэлгэрэнгүй оновчтой зохицуулаагүй байна.

Журмын төслийн 3.1.3-т “Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачлах” – Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах талаар тухайн төлөөлөгчийн сонгогдсон тойргийн сонгогчдоос санаачлах” гэж нэр томъёоны тайлбар хийсэн нь оновчтой болсон гэж үнэллээ.

4.Журмын төслийн зүйл, заалт тухайн журмын төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх шалгуурын хүрээнд нийцсэн байна.

5.Журмын төслийн зүйл, заалт тухайн журмын төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардаагүй байна.

6.Журмын төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгах шалгуурын хүрээнд:

Журмын төслийн 10.1-д “Орон нутгийн Хурлын сонгуулийн нэг тойргийн нутаг дэвсгэрт байнга оршин суугаа иргэд хамтаараа Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлаар саналаа тухайн Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Саналаа бичгээр үйлдэж, холбогдох нотлох баримтын хамт тухайн Хуралд хүргүүлнэ” гэж заасан бөгөөд журмын төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тусгах шаардлагыг хангасан байна.

Харин журмын төслийн 16-д Санал хураалтын хороо, хэсгийн хорооны бүрэн эрхийн талаар тусгасан бөгөөд санал хураалтын хороо болон хэсгийн хорооны бүрэлдэхүүнд ямар этгээд орох, хэрхэн ажиллах талаар дурдаагүй байна.

7.Журмын төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх шалгуурын хүрээнд:

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах журам	Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	Тайлбар
15. Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтын хэсэг 15.1.Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах санал хураалтын хэсгийг тухайн төлөөлөгчийн сонгогдсон тойргийн нутаг дэвсгэрт байгуулна. Санал хураалтын хэсгийг байгуулахдаа тухайн Хурлыг сонгох сонгуулийн хэсгийг байгуулсан зарчмыг баримтална.	Хуульд энэ тухай зохицуулалт тусгагдаагүй.	Журмын төслийн 15-д Тухайн Хурлыг сонгох сонгуулийн хэсгийг байгуулсан зарчмыг баримтлана гэж тодорхойгүй орхигдуулсан байна. Тухайлбал, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн сонгуулийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2-т “Сонгуулийн хэсэг байгуулахдаа улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан иргэний улсын бүртгэлийн цахим мэдээллийн сан дахь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугаа газрын хаягийн бүртгэлтэй сонгогчийн тоог үндэслэнэ” гэж зохицуулсан. Иймд Аймаг, нийслэл,

		сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн сонгуулийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасны дагуу санал хураалтын хэсгийг байгуулна гэж тодорхой зааж өгөх шаардлагатай.
--	--	---

8.Журмын төсөлд Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудлаарх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх шалгуурын хүрээнд Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль шинэчилсэн найруулгыг судлан үзэхэд давхардуулсан зохицуулалт байхгүй байна.

9.Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэгт хамааруулаагүй байна.

10.Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх шалгуурын хүрээнд хуулийн төслийг судлан үзэхэд шинээр тусгай зөвшөөрөл олгох талаар зохицуулалт агуулаагүй байна.

11.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын Олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан эсэх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх, авлига, хүнд суртал, шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судлан үзэхэд шалгуурыг хангасан байна.

12.Журмын төслийн зохицуулалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан байна.

13.Авлига, хүнд сурталыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдаагүй байна.

14.Шударга бус өрсөлдөөн бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй байна.

15.Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх.

Уг шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Зөрчлийн тухай хуулийг судлан үзлээ. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсантай холбоотой дагалдан гарах бусад хуульд Зөрчлийн тухай хууль багтаагүй. Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн хавсралтаар батлагдах “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах журам”-д зөрчилд холбогдох зохицуулалт агуулаагүй байна.

ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ ӨГСӨН ДҮГНЭЛТ

Журмын төслийн үр нөлөөг “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлэхэд. Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийн хавсралтаар батлагдах “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах журам” нь тавьсан зорилгодоо хүрэх боломжтой, байдлаар боловсруулагдсан байна гэж дүгнэлээ.

Журмын төсөлд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1/Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.8-д “Тогтоолын төслийн заалтыг дараах байдлаар дугаарлана: 36.8.1-д заалтыг баруун талдаа цэгтэй араб тоогоор /1. гм/; 36.8.2-т заалтын доторх дэд заалтыг баруун талдаа хаалт бүхий араб тоогоор /1/ гм/ заасан. Уг журмын төслийн дугаарлалт нь хууль тогтоомжийн шаардлагад нийцээгүй байгааг анхаарч зөв дугаарлах.

2/Журмын төслийн зарчим нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан иргэний эдлэх эрхийг заасан бөгөөд зарчим гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна. Иймд “Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжид заасан зарчмыг удирдлага болгоно” гэж өөрчлөн найруулах.

3/Журмын төслийн нэр томъёоны тодорхойлолтыг ойлгомжтой болгох. Тухайлбал, журмын төслийн 3.1.2-т “*Эгүүлэн татах үндэслэл*” – энэ журамд заасан Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг үүсгэх нөхцөл” гэснийг дэлгэрүүлэх, журмын төслийн заалтуудтай уялдуулах.

4/Журмын төслийн 7.2-т “*Хуульд зааснаас өөр үндэслэлээр Хурлын төлөөлөгчийг эгүүлэн татах асуудлыг санаачилж болохгүй*” гэж, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2-т “*Энэ хуулийн 42.1-д заасны дагуу эгүүлэн татах журмыг Улсын Их Хурал батална*” гэж заасан бөгөөд Улсын Их Хурлаас батлах журмаар уг харилцааг нарийвчилж, дэлгэрүүлэн зохицуулах байтал журмын төслийн 7.2-т зааснаар хязгаарласан байж болзошгүй байна.

5/Журмын төслийн 8.1-т “Хурлын төлөөлөгчийн үүргээ биелүүлэхгүй байх гэдэгт тухайн тойргийн сонгогчдоос Хурлын төлөөлөгчийг өөрсдийнх нь эрх ашгийг төлөөлөх үүргээ хэрэгжүүлээгүй, Хурлын төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлээгүй гэж үзэхийг ойлгоно” гэж үүргээ биелүүлээгүй гэдгийг тодорхойлохоор зохицуулсан байна. Гэвч иргэний “эрх ашгийг төлөөлөх үүргээ хэрэгжүүлээгүй” гэдэгт ямар шалгуур байх талаар дэлгэрэнгүй оновчтой зохицуулж өгөх.

6/Журмын төслийн 15-д “...Тухайн Хурлыг сонгох сонгуулийн хэсгийг байгуулсан зарчмыг баримтлана” гэж тодорхойгүй зохицуулалт оруулсан байна. Тэгвэл сонгуулийн хэсгийг байгуулах харилцааг Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн сонгуулийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2-т “Сонгуулийн хэсэг байгуулахдаа улсын бүртгэлийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан иргэний улсын бүртгэлийн цахим мэдээллийн сан дахь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугаа газрын хаягийн бүртгэлтэй сонгогчийн тоог үндэслэнэ” гэж зохицуулсан тул уг хуулийг эшлэх.

7/Журмын төслийн 16-д Санал хураалтын хороо, хэсгийн хорооны бүрэн эрхийн талаар тусгасан бөгөөд санал хураалтын хороо болон хэсгийн хорооны бүрэлдэхүүнд ямар этгээд орох, хэрхэн ажиллах талаар дурдаагүй байна. Иймд журмыг хэрэгжүүлэх этгээдийн талаар тусгах.

---ooOoo---

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

- Монгол Улсын Үндсэн хууль
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2006 он.
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020 он.
- Хууль тогтоомжийн тухай хууль 2015 он.
- Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дугаар тогтоол.
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2019 он.
- Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, 2016 он.
- Д.Солонго. Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар хийсэн судалгаа.
- Б.Чимид, Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй), УБ, 2008 он
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх Хүний эрхийн Үндэсний комиссын судалгаа. 2021 он.
- О.Мөнхсайхан, Очирбал. Монгол улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл. Судалгааны тайлан. 2021 он