



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ ӨӨРЧЛӨЛТИЙН
ХЭРЭГЦЭЭ, ШААРДЛАГЫН ТАЛААРХ
ТАНДАН СУДАЛГАА**

2023

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Судалгааг хянасан:

Г.Давааням

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

Судалгааг удирдсан:

Б.Түмэндэмбэрэл

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

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

О.Энххүслэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

С.Мягмарсүрэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааны агуулга

I Удиртгал.....	2
II Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтад өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлах нь.....	3
2.1. Үндсэн хуулийн цэцийн хяналттай холбогдох зүйл, заалтын хүрээнд	3
2.1.1. Цэц иргэний үндсэн эрхтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэх талаар /66.1./	3
2.1.2. Цэцэд хандах субъект /66.1./	8
2.1.3. Цэцийн гишүүний томилгоо /65.1/	12
2.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд	13
2.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд /21.1./	17
2.3.1. Сонгуулийн тогтолцоо	17
2.3.2. Парламентын гишүүдийн тооны талаар	21
2.4. Хөдөөгийн сэргэлтийг дэмжих, хэт төвлөрлийг сааруулж, Улаанбаатар хотын түгжрэлийг бууруулах хүрээнд /13.1./	28
Явцын дүгнэлт	29
III Гадны зарим улсын эрх зүйн зохицуулалт	30
3.1. БНСУ	30
3.1.1. Үндсэн хуулийн шүүхэд холбогдох зүйл заалтын хүрээнд	31
3.1.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд	34
3.1.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд	36
3.1.4. Хэт төвлөрлийг сааруулахад Үндсэн хуулийн зохицуулалтын нөлөө	36
3.2. ХБНГУ	38
3.2.1. Үндсэн хуулийн шүүхтэй холбогдох зүйл заалтын хүрээнд	38
3.2.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд	41
3.2.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд	42
3.2.4. Хэт төвлөрлийг сааруулах ба Үндсэн хуулийн зохицуулалтын нөлөө	43
Явцын дүгнэлт	44
IV Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө.....	45
V Дүгнэлт, зөвлөмж	62
VI Эх сурвалж.....	64

I Удиртгал

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтад 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, хүний үндсэн эрхийн хамгаалалт, 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 хүний эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн хамгаалалтыг бэхжүүлэх, парламентын ард түмнийг төлөөлөх чадвар, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, хот, хөдөөгийн хөгжлийг тэнцвэржүүлэх, дэмжих 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. Хүний эрхийн талаарх Үндсэн хуулийн хамгаалалтыг бэхжүүлэх талаар;
2. Улс төрийн нам байгуулахад тавигдах шаардлага;
3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын гишүүдийн тоог нэмэхтэй холбоотой асуудал;
4. Хөдөө, орон нутгийн сэргэлтийг дэмжих, төвлөрлийг бууруулах асуудлын хүрээнд Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар баталсан тандан судалгааны аргыг ашиглан гүйцэтгэсэн болно.

II Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтад өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судлах нь

2.1. Үндсэн хуулийн цэцийн хяналттай холбогдох зүйл, заалтын хүрээнд

Үндсэн хуулийн цэц (цаашид Цэц гэх) нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд хууль-шүүхийн дээд хяналт тавьж, түүнийг зөрчсөн тухай маргааныг хянаад хууль хэрэглэж эцэслэн шийдвэр гаргадаг Үндсэн хуульд заасан мэргэжлийн бүрэлдэхүүнтэй шүүх юм.¹ Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих бөгөөд төлөөлөн удирдах болон хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны хэлбэр юм.²

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн.” хэмээн заасан байдаг. Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалт нь Цэцийн чиг үүргийг “Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих” гэж тогтоож уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ 1/ дүгнэлт гаргах, 2/ маргааныг магадлан шийдвэрлэх гэсэн хоёр арга замаар хэрэгжүүлнэ гэдгийг тодорхойлсон.³ Энэхүү Үндсэн хуулийн хяналт нь хууль тогтоомж, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах зорилготой.⁴ Иймд Цэцтэй холбогдох дараах гурван агуулгын хүрээнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ буй эсэхийг тандан судалъя.

2.1.1. Цэцээс иргэний үндсэн эрхтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэх талаар /66.1./

Үндсэн хуулийн хяналтын хувьд:

Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт нь хууль тогтоомж, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуульд нийцэж буй талаар хянахыг зорьдог. Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтыг хийсвэр хяналт, тодорхой хяналт гэх мэтээр ангилдаг.

Хийсвэр хяналт: Амьдралын тодорхой нэг зөрчил буюу маргаанаас ангид байдлаар эрх бүхий субъектүүдийн хүсэлтээр хэрэгждэг хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр. Энэ нь байнга хэрэгждэг бөгөөд Үндсэн хуулийн төрөлжсөн байгууллагад эрх бүхий субъектээс хүсэлт ирүүлснээр үүсдэг тул ямар нэг тодорхой хэрэг, маргаан эсхүл үндэслэлийг шаарддаггүй⁵.

Тодорхой хяналт: Ердийн болон дагнасан шүүхээс өөрийн харьяаллын хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад хэрэглэж буй хуулиа үндсэн хууль зөрчиж байна гэж үзвэл

¹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, Улаанбаатар, 2008, 400 дахь тал.

² 성낙인, 헌법학, 법문사, 2021, 767 면.

³ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон принт, 2022, 955 дахь тал.

⁴ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, МУИС пресс, 2016, 138 дахь тал.

⁵ Ч.Энхбаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”, 2007, 280 дахь тал.

Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн эрх зүйн тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэх үед хэрэгждэг. Энэ загвар нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд шүүхээс хяналт тавьдаг тогтолцоотой оронд байдаг⁶.

Урьдчилсан хяналт: Эрх зүйн актыг хүчин төгөлдөр болохоос нь өмнө хянах хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр юм.

Негатив хяналт: Тодорхой асуудлаар хууль гаргахаар Үндсэн хуульд заасан атал хууль тогтоогчоос тэрхүү үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хэрэгждэг хэм хэмжээний хяналтын хэлбэр юм⁷. Хэм хэмжээний тодорхой хяналтын хувьд хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх явцад Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг тул хүний субъектив эрхийг буюу үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэдэг байна.

Цэцийн шийдвэрлэх маргааны хувьд:

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу УИХ, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ.” хэмээн заасан. Ингэхдээ Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

- Хууль, зарлиг, УИХ, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн ЗГ-ын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;
- Ард нийтийн санал асуулга, УИХ, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх;
- Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, ЗГ-ын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;
- Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх. Үүнийг тодорхойлбол, Цэц нь нэгдүгээрт, шийдвэрийг, хоёрдугаарт, албан тушаалтны үйл ажиллагааг хянадаг бөгөөд иргэний үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг хэлэлцэх эрх зүйн орчин байхгүй.

Цэцийн хяналтад дараах **шийдвэр** хамаарна.

Шийдвэр	Олон улсын гэрээ	Албан тушаалтны үйл ажиллагааг хянах
- Хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр;	Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ	- Ерөнхийлөгч; - УИХ-ын дарга, гишүүн; - Ерөнхий сайд;

⁶ Мөн тэнд.

⁷ ХЗДХЯ, Дэлхийн банкны “Хууль зүйн салбарын үйлчилгээг сайжруулах төсөл”, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” оюутны гарын авлага, (УБ, 2011), 11-12 дахь тал.

- Зарлиг, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр; - ЗГ-ын тогтоол, бусад шийдвэр; - Ард нийтийн санал асуулгын талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр - УИХ, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр		- ЗГ-ын гишүүн; - Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч; - Улсын ерөнхий прокурорын Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянахаас гадна Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах хуульд заасан үндэслэл байгаа эсэхийг мөн хэлэлцэн шийдвэрлэнэ⁸.
---	--	--

Дээрхээс дүгнэхэд, Цэц субъектив үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэхгүй. Цэц хийсвэр хяналтыг хэрэгжүүлдэг тул иргэн Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхээ сэргээлгэхээр Цэцэд өргөдөл гаргах боломжгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, иргэн Цэцэд өөрт шууд хамааралгүй асуудлаар, тухайлбал аль нэг эрх зүйн акт Үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсхүл хуульд заасан хэн нэг албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчиж байгаа эсэх асуудлаар хандах боломжтой бөгөөд иргэн Үндсэн хуульд заасан цөөн тооны объектоор Цэцэд хандах эрхтэй байдаг.⁹ Иймээс Цэц үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх өргөдлийг хүлээн авч шийдвэрлэх чиг үүрэг, бүрэн эрхгүй байх тул хүний эрхийн гол зөрчил шийдвэрлэгдэхгүй байна.¹⁰

Цэц нь 1992-2020 оны хооронд 296 маргааныг хянан шийдвэрлэсний дотор дийлэнх хувьд нь Үндсэн хуулийн зөрчлийг тогтоосон, мөн тэдгээрийн дийлэнх нь үндсэн эрх, эрх чөлөө, төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой шийдвэрийг гаргасан байна. Үндсэн хуулийн шүүхийн гол чиг үүрэг бол Үндсэн хуулийг, ялангуяа үндсэн эрхийг хамгаалах байдаг. Гэвч Цэцээс тухайн чиг үүргийг хангалттай хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа шалтгаан нь үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх Цэц хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй, Цэцээс ихэнх шийдвэртээ хангалттай сайн үндэслэгээ хийж Үндсэн хуулийг тайлбарладаггүй, Цэцийн хараат бус, бие даасан байдал хангагдаагүйтэй холбоотой талаар эрдэмтэд дурдсан байдаг.

Монгол Улсад үүсэж буй хүний эрхийн зөрчил нь хийсвэр байдлаар бус, харин шүүх, төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны явцад гарах нь нийтлэг байна. Тухайлбал, Шүүхээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх явцдаа Иргэний болон улс төрийн

⁸ Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021, 87 дахь тал.

⁹ Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт” Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=775>

¹⁰ О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, УБ, 2021, 479 дэх тал.

эрхийн тухай олон улсын пактын нэмэлт II протоколыг хэрэглэлгүйгээр цаазаар авах ял оногдуулж хүний амьд явах эрх зөрчигдсөн; эрүү шүүлтийн хохирогч болж өөрт учирсан эдийн бус хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрх зөрчигдсөн; Эрүүгийн хуульд үзэн ядалтаас үүссэн гэмт хэргийг хуульчлаагүйн улмаас энэ гэмт хэргийн хохирогч болж тэгш эрх нь зөрчигдсөн; Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (цаашид ИТХ гэх)-ын тогтоолоор шударга нөхөх олговоргүйгээр хувийн өмчийг дайчлан авсан; Засаг даргын захирамж болон шүүхийн шийдвэрээр хүний үндсэн эрх болох үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Цэцэд хандах боломжгүй байна. Цэцээс УДШ-ийн болон ИТХ-ын шийдвэр нь хүний эрх зөрчигдсөн гэдгийг тогтоосон боловч, хүчингүй болгохоос татгалзаж байсан бөгөөд ийм төрлийн маргааныг хүлээн авдаггүй.¹¹ Иймээс иргэний өргөдөл, мэдээллийг илүү өргөн хүрээтэй тодорхойлох шаардлагатай байна.

Гадны зарим орны туршлагыг харвал, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч этгээдийн үйлдэл, эс үйлдлээр зөрчигдсөн эрх, шүүхийн шийдвэрээр үндсэн эрх сэргээгдээгүй тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхэд өргөдөл гарган шийдвэрлүүлэх эрхтэй байдаг. Энэ жишгийг нутагшуулбал, Цэц иргэний өргөдлөөр үүсгэсэн үндсэн эрхийн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх боломжтой болох бөгөөд тухайн шийдвэрийг УИХ батламжлах шаардлагагүй болно.

Цэц иргэний үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэхдээ дараах зарчмыг¹² баримталдаг. Үүнд:

Нэг. ҮХЦТХ болон Цэцийн практикт тогтсон. Цэцээс хууль тогтоомж болон бусад холбогдох шийдвэрт абстракт хяналт хэрэгжүүлдэг боловч, ердийн шүүхийн шийдвэрт Үндсэн хууль зөрчигдсөн эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэггүй. Мөн, төрийн өндөр албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдэхүй Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянадаг. Зөвхөн эрх бүхий этгээд төдийгүй иргэн цэцийн харьяаллын аль ч асуудлаар мэдээлэл гаргах эрхтэй (actio popularis). Хууль тогтоомж болон ҮХЦТХ-д заасан бусад шийдвэрээр үндсэн эрхээ зөрчигдсөн гэж үзвэл иргэн Цэцэд өргөдөл гаргах боломжтой. Гэвч, иргэн шүүхийн шийдвэрээр үндсэн эрх нь зөрчигдсөн эсхүл хамгаалагдаж чадаагүй гэж үзвэл энэ асуудлаар Цэцэд хандах боломжгүй. Тодорхой тохиолдолд зөрчигдсөн үндсэн эрхийн маргааныг Цэц харьяалан шийдвэрлэхгүй байгаа нь Монгол Улс дахь хүний эрхийн хамгаалалт сул буйн шалтгаан болж байна.

Хоёр. Үзэл баримтлалын хувьд иргэний өргөдөл нь Европын Үндсэн хуулийн шүүхэд байдаг Үндсэн хуулийн гомдолтой адилхан агуулгаар хэрэгжих нь зохимжтой. Энэ үзэл баримтлал бол нэг дэх үзэл баримтлалтай өрсөлдөхүйц төдийгүй Цэцийн үндсэн эрхийг хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, Үндсэн хуулийн нэр томьёо, логикт илүү тохирох, Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан түүхээр дэмжигдэж болохуйц, олон улсын сайн туршлагад нийцнэ. Иргэний өргөдлийг Үндсэн хуулийн гомдлоор тодорхойлж, түүнд хүсэлттэй адилхан

¹¹ Мөн тэнд,

¹² О. Мөнхсайхан, “Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхой боломж”, “Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: одоо ба ирээдүй” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015, 68-80 дахь талыг товчлон оруулав.

дүгнэлт гаргах, уг дүгнэлтийг УИХ-аар дахин хянуулах хоёр шатлалтай процедураар шийдвэрлэж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, Цэц өргөдлөөр үүсгэсэн маргааныг нэг удаа эцэслэн шийдвэрлэж, уг шийдвэрээ УИХ-аар явуулахгүй байхаар хуульчлах нь оновчтой хэмээн үзсэн. Мөн иргэний мэдээлэл гэдгийг үндсэн хуулийн маргааныг үүсгэх үндэслэл гэж үзэхгүй харин *amicus curiae* гэсэн агуулгаар ойлгож, нэгэнт үүсгэсэн маргааныг зөв шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой үндэслэл, судалгааг маргааны тал биш иргэнээс авах суваг болгох нь илүү зохистой. Иргэний өргөдөл, мэдээллийн талаар хоёр дахь үзэл баримтлалын дагуу Цэцийн тухай хууль тогтоомжийг шинэчилбэл Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн зөрчил Үндсэн хуулийн болон олон улсын стандартын дагуу шийдвэрлэгдэх боломжтой болно.¹³

Иймд Үндсэн хуульд зааснаар Цэцэд иргэний үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг хүлээн авч шийдвэрлэх боломжийг нээж, Цэцийн Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих бүрэн эрхийг баталгаажуулан, иргэн субъектив үндсэн эрхээ хамгаалуулах Үндсэн хуулийн механизмыг бий болгох шаардлагатай байна.

Ийнхүү Цэц нь иргэний үндсэн эрхийн зөрчилтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэснээр Үндсэн хуульт ёс, хүний эрхийг дээдлэх зарчмыг хангах юм. Түүнчлэн хүний субъектив үндсэн эрхийг Цэц хамгаалах явдал нь Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болно. Энэ нь үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад харъяалагдах субъектийн үйл ажиллагаанд Үндсэн хуулийн заалт нэг бүрийг хэрэгжүүлэхийг шаардах, зөрчил гаргасан тохиолдолд арилгуулах чиг үүрэг гүйцэтгэх явдал юм.¹⁴ Тодруулбал, Цэцээс Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэх нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих улмаар хүний эрхийг хамгаалах хэрэгсэл болно. Зарчмын хувьд иргэний өргөдөл, мэдээлэл нь Үндсэн хуульд заасан субъектив үндсэн эрх хэрэгжих баталгаа байх ёстой.

Гадны зарим орны жишээг харвал, Иргэн нь үндсэн эрхээ нийтийн эрх зүйн аливаа субъектийн үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр зөрчигдсөн гэж үзвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй байдаг. Гэхдээ иргэн, хуулийн этгээд нь Үндсэн хуулийн шүүхэд хандахын өмнө тухайн маргааныг хуульд заасан бусад бүх шүүхийн шат дамжлагаар шийдвэрлүүлэх арга хэмжээг урьдчилан авсны дараа Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах боломжтой болдог. Үндсэн эрх нь иргэн өөрт нь хамааралтай байдлаар зөрчигдсөн тохиолдолд л тухайн иргэн Үндсэн хуулийн шүүхэд ханддаг нийтлэг зарчим үйлчилдэг.¹⁵ Өөрөөр хэлбэл, иргэн Цэцэд зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхээр шууд хандах боломжийг олгохдоо Цэцийн ачаалал, хэрэг маргаан шийдвэрлэлтийн чанарын асуудлыг анхаарах нь зүйтэй бөгөөд өргөдөл, мэдээлэл гаргах тодорхой “босго”-г тогтоох ёстой.

¹³ О. Мөнхсайхан, “Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхой боломж”, “Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: одоо ба ирээдүй” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015, 64-81 дэх тал.

¹⁴ Ч.Энхбаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”, (УБ, 2007), 287 дахь тал.

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

Дээрх үндэслэлд тулгуурлан тандан судалгааны энэхүү хэсэгт “Цэцээс иргэний үндсэн эрхийн маргааныг шийдвэрлэхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах” зохицуулалт оруулах хувилбарыг санал болгож байна. Ингэхдээ, Цэцийн ачаалал, ердийн шүүхийн хяналтын давхардлаас урьдчилан сэргийлэх үүднээс Цэцэд хандахын өмнө гурван шатны шүүхийн урьдчилсан хяналтыг хэрэгжүүлсэн байх шаардлагыг тавьж болно.

2.1.2. Цэцэд хандах субъект /66.1/

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу УИХ-ын, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ.” гэснээр Цэцэд хандах субъектийг иргэн, тодорхой нэгэн албан тушаалтан байхыг тодорхойлж эдгээр субъект нь өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гэсэн хэрэгслийг ашиглан хүсэл зорилгоо илэрхийлэн Цэцэд хандана. Дээрх арга хэрэгслийн төрлөөс үл хамааран Цэцээс бүхэлд нь хянан хэлэлцэхээр заасан боловч, иргэний гаргасан өргөдөл, мэдээллийг Цэцийн маргааны зүйл мөн эсэхийг хууль журамд заасны дагуу урьдчилан шалгаж маргаан үүсгэх эсэхийг тогтоодог ч төрийн өндөр албан тушаалтан, эрх бүхий байгууллагын хүсэлтийг шууд хэлэлцэхээр ялгавартай үзсэн нь Үндсэн хууль дахь хууль шүүхийн өмнө хүн бүр тэгш байх зарчимд үл нийцэх тул адил процедурыг тогтоож өгөх нь оновчтой байж болох юм.¹⁶

Цэцэд хандах субъектийн хувьд одоогоор үүсээд байгаа асуудлыг авч үзвэл парламент буюу УИХ болон Хүний эрхийн үндэсний комисс (цаашид “Комисс” гэх) Цэцэд хандах асуудал хамаарч байна. Тиймээс үүнийг дараах байдлаар задлан авч үзье.

УИХ-аас Цэцэд хандах талаар

УИХ нь Үндсэн хуульд зааснаар Цэцэд хандаж хүсэлт гарган Үндсэн хууль зөрчсөн талаар маргааныг шийдвэрлүүлэх боломжтой. Гэвч өнөөгийн байдлаар Цэцээс ийм төрлийн маргааныг шийдвэрлээгүй байна. УИХ нь Цэцэд хүсэлт гаргахдаа нэгдсэн чуулганы гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэсний дагуу Цэцэд хүсэлт гаргах боломжтой байгаа бөгөөд цөөн тооны гишүүд Цэцэд хандах боломжгүй нөхцөл үүсэж байна. Тухайлбал, 2018 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр УИХ-ын гишүүн Л.Энх-Амгалан, Д.Оюунхорол, Д.Ганболд, С.Бямбацогт нар Монгол Улсын ЗГ Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл заалтыг зөрчсөн эсэх асуудлыг шалгуулахаар Цэцэд хандсан. Ийнхүү хандахдаа дээрх гишүүд нь УИХ-ын зүгээс бус Монгол Улсын иргэний хувьд Үндсэн хуулиар олгосон эрхийн дагуу Цэцэд хандсан байна.¹⁷ Учир нь УИХ-ын тодорхой тооны гишүүн Цэцэд хандах эрх эдлэх зохицуулалт одоогоор байхгүй бөгөөд эдүгээ үйлчилж байгаа Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдан гарч Цэц анх байгуулагдсанаас хойш өнөөг хүртэл УИХ нь дээрх болон эрх хэмжээнийхээ бусад асуудлаар Цэцэд хандаагүй байна. Энэ талаар судлаач Ц.Сарантуяа үзэхдээ “Аливаа парламент Үндсэн хуулийг сахиулахын төлөө ажилладаг байгууллага болохын хувьд Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах гол субъектийн нэг байх учиртай. УИХ-ын хамтын удирдлагын улс

¹⁶ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон принт, 2022, 990 дэх тал.

¹⁷ “УИХ-ын нэр бүхий дөрвөн гишүүн Цэцэд ханджээ”, 2018.12.13, <https://www.parliament.mn/nn/4216/>

төрийн шинжтэй байгууллага, шийдвэрээ хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналаар гаргадаг. УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад, Нэгдсэн хуралдаан хуралдаж асуудал нэг бүрээр Байнгын хорооны саналаар санал хураалт явуулж олонхын дэмжлэг авсан асуудлаар Цэцэд хүсэлт гаргахыг зөвшөөрсөн гэж үзэхээр заасан. Гэтэл УИХ өөрийнхөө батлан гаргасан хууль болон эрх зүйн бусад актын талаар Цэцэд олонхын саналаар хандах шаардлагагүй, түүнийгээ өөрөө хүчингүй болгох буюу өөрчлөх боломжтой байдаг.¹⁸

Мөн түүнчлэн үүнтэй холбоотой хүсэлтийг Цэц шийдвэрлэсэн байдаг. 1997 оны Цэцийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтын өмнөх хувилбар үйлчилж байх үед буюу 1995 оны 1 дүгээр сарын 18-нд Цэц нь, Цэцийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргасан. Мэдээлэл гаргагч нь Цэцийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2-т холбогдуулан мэдээлэл гаргахдаа:

“Цэцийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2-т: УИХ... хүсэлтээ чуулган буюу хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналд үндэслэж гаргана гэсэн заалт Үндсэн хууль... зөрчиж байна. Учир нь УИХ шийдвэрээ олонхоор гаргадаг бөгөөд гаргасан шийдвэрээ хамгаалах зүй ёсны сонирхол тухайн шийдвэрийг гаргасан олонход бий. Гэтэл Үндсэн хууль зөрчсөн шийдвэр гарч болох ба энэхүү зөрчлийг шийдвэр гаргасан олонх ямар нэг шалтгаанаар (...тухайн үеийн улс төрийнхөө сонирхолд хөтлөгдөх) олж харанхуй, нэгэнт гаргасан шийдвэрээ цэцээр хянуулаад олох юмгүй тул Цэцэд хүсэлт гаргах сонирхол төрөхгүй. Ийнхүү хуулийн энэ заалт нь Үндсэн хуулийн ... үйлчилгээг хаасан байна. Энэ нь Үндсэн хуулийг дээдлэх хэвийн үйл ажиллагаанд ч муугаар нөлөөлж болно: Төрийн ардчилсан тогтолцоотой улсуудад харьцангуй цөөн тооны гишүүн хамтран эсвэл намын бүлэг Үндсэн хууль зөрчигдсөн тухай маргаан үүсгэж Үндсэн хуулийн шүүхдээ хандах эрхийг хуулиар олсон байдаг нь парламент алдаагаа өөрөө засах, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд нямбай хандах, төрийн тогтвортой байдлыг хангах хөшүүрэг болж өгдөг байна. Цэцийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг намын бүлэг, аль эсвэл УИХ-ын тодорхой тооны гишүүн хамтран УИХ-ын хүсэлтийг гаргаж байхаар өргөтгөвөл Үндсэн хуулийн тодорхой заалтын үйлчилгээг хааж байгаа дээрх зөрчил арилна. Ийм боломж нээгдсэнээр УИХ-ын үйл ажиллагаанд хууль дээдлэх хамтран ажиллах явдалд ахиц гарах, төрийн эрхийн төлөө намуудын хооронд улс төрийн тэмцэл илүү соёлтой болох нь дамжиггүй”

хэмээн тодорхойлжээ.

Цэц үүнийг шийдвэрлэхдээ Цэцийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг УИХ-ын баталсан хуулиуд хийгээд түүний бусад шийдвэрүүдтэй холбон явцууруулж ойлгох нь учир дутагдалтай тул энэ хэсгийн заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлгүй бөгөөд уг хүсэлтийг хангах боломжгүй хэмээн дүгнэсэн байна.¹⁹

1995 онд шийдвэрлэсэн дээрх Цэцийн тухай хуулийн “УИХ... хүсэлтээ чуулган буюу хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналд үндэслэж гаргана” гэх заалтыг 1997 оны 10 дугаар сарын 03-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон байна. Гэхдээ энэхүү агуулга бүхий зохицуулалт нь бусад хуульд байх бөгөөд одоогийн байдлаар УИХ нь нийт гишүүний олонхын саналд үндэслэж Цэцэд хүсэлт гаргахаар байна.

¹⁸ Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021, 143-144 дэх тал.

¹⁹ 1995.01.18-ний өдөр гаргасан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дугаар 02 дүгнэлт

Тухайлбал, 2020 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдөр батлагдсан Монгол УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 86 дугаар зүйлд зааснаар УИХ Цэцэд дараах байдлаар хүсэлт гаргадаг.

- Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан асуудлаар гишүүн Цэцэд хүсэлт гаргах саналыг УИХ-ын даргад өргөн мэдүүлбэл уг асуудлыг Хууль зүйн байнгын хороо ажлын 14 өдрийн дотор хэлэлцэж саналд дурдсан **асуудал нэг бүрээр санал хураан нэгдсэн хуралдаанд санал, дүгнэлтээ оруулна.**

- Нэгдсэн хуралдаан санал, дүгнэлт гарснаас хойш ажлын 7 өдрийн дотор хуралдаж **асуудал нэг бүрээр Байнгын хорооны саналаар санал хураалт явуулах бөгөөд санал хураалтаар олонхын дэмжлэг авсан асуудлаар** Цэцэд хүсэлт гаргахыг зөвшөөрсөн гэж үзнэ;

- **УИХ-ын дарга** уг асуудлаар хүсэлт гаргах тухай албан бичгийг Цэцэд хүргүүлнэ. Үүнээс үзвэл, УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар олонхын саналаар Цэцэд хүсэлт гаргах эсэхийг шийдвэрлэх зохицуулалт одоог хүртэл байсаар байна. Өмнө дурдсанчлан УИХ өөрөө тухайн хууль болон эрх зүйн актыг хүчингүй болгох, өөрчлөх эрх мэдэлтэй учраас Цэцэд хандахгүй байгаа ба цөөнх буюу тодорхой тооны гишүүдийн болон намын бүлгийн эрх ашиг хөндөгдөж байна.

Ийнхүү олонхоороо шийдвэрлэх нь парламентын буюу УИХ-ын зарчим бөгөөд үүнийг буруутгах аргагүй. Энэ тухай 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр батлагдсан УИХ-ын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.4-т “УИХ-ын үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан зарчимд нийцсэн, бие даасан, нээлттэй, ил тод байх, **цөөнхийн саналыг хүндэтгэн** асуудлыг олон талт үзэл бодлын үүднээс чөлөөтэй хэлэлцэж, **олонхын саналаар шийдвэрлэх** зарчимд үндэслэнэ.” гэж тусгасан байдаг. Тиймээс УИХ-ын тухай хуулиар цөөнх буюу тодорхой тооны гишүүдийн болон намын бүлгийн Цэцэд хандах боломжийг бий болгоход хүндрэл учрах юм. Тиймээс Үндсэн хуульд тусган Цэцэд хандах боломжийг нээж өгөх нь зүйтэй.

Зөвхөн УИХ-аас батлагдсан хууль, тогтоолоос гадна Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх бусад маргааны хувьд:

-Ерөнхийлөгчийн зарлиг, бусад шийдвэр, ЗГ-ын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, ард нийтийн санал асуулга, УИХ, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;

-Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, ЗГ-ын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх;

-Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх асуудлаар ч Цэцэд хүсэлт гаргах хууль зүйн боломжийг бий болгох хэрэгтэй.

Иймд дээрх байдлаар Цэцэд хандахад УИХ-ын тодорхой гишүүд гэх ойлголтыг тодорхойлон, зохистой байдлаар зохицуулах шаардлагатай.

Комиссоос Цэцэд хандах талаар

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1-т заасан Цэцэд хандах субъектэд Комиссыг хамааруулаагүй байна. Комисс²⁰ нь 2020 оны Монгол Улсын хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийн 3.1.1-т зааснаар “Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага.” гэж тусгасан. Комисс нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой аливаа асуудлаар **санал, зөвлөмж гаргаж**, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, хуулийн этгээдэд хүргүүлэх;
- Хууль тогтоомж, захиргааны байгууллагын шийдвэрийн төсөл Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээ, хүний эрхийн үндсэн зарчимд нийцэж байгаа эсэх талаар **санал гаргах**;
- Хүний эрхийн талаарх олон улсын гэрээнд нэгдэн орох, соёрхон батлах эсэх талаар **санал хүргүүлэх**, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-ын Хүний эрхийн Зөвлөл болон гэрээний хороодод **мэдээлэл хүргүүлэх**;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох тухай саналаа хууль санаачлах **эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд уламжлах**;
- Хүний эрхийн боловсролыг **дэмжих, түгээх**;
- Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
- Хүний эрхийн асуудлаар төр, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, хуулийн этгээд болон олон улсын байгууллагатай **хамтран ажиллах**;

²⁰ 1991 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагаас зохион байгуулсан шинжээчдийн зөвлөгөөнөөс “Хүний эрхийг дэмжих, хамгаалах үндэсний байгууллагуудын эрх зүйн зарчмууд” батлагдсан. Парисын зарчмууд нэршлээр түгсэн энэ баримт бичгийг хожим нь НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1993/48/134 тогтоолоор батламжилжээ. “Парисын зарчмууд”-аар хүний эрхийг хангах, түүнийг сахин хамгаалах үндэсний байгууллагуудын бүрэн эрх, үйл ажиллагаа, эрх зүйн байдлын талаарх наад захын хэм хэмжээг тогтоосон. 1993 онд Вена хотноо зохион байгуулагдсан Хүний эрхийн дэлхийн бага хурлаар олон улсын гэрээ, конвенцод заасан хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, эв нэгдлийг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг хангаж, хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих үүрэг бүхий хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг Парисын зарчмуудад нийцүүлэн байгуулахыг гишүүн улс орнууддаа уриалсан билээ. Хүний эрхийн үндэсний байгууллага нь хараат бус, өргөн хүрээтэй бүрэн эрх олгогдсон, байнгын ажиллагаатай, олон ургалч төлөөллийг хангасан бүрэлдэхүүнтэй, олон нийтэд ойр дөт, үйл ажиллагаагаа явуулах санхүүгийн чадавхтай байх ёстой. Хуулийг дээдлэх, хараат бус, бие даасан байх, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсыг тууштай хамгаалах, ил тод, шударга ажиллах нь хүний эрхийн үндэсний байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим юм. Эдгээр үзүүлэлтүүдээр нь хүний эрхийн үндэсний байгууллагын үр нөлөөг хэмждэг. УИХ-аас 2000 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийг баталж, 2001 оны 02 дугаар сарын 02-ны өдөр Комиссын анхны гишүүдийг томилсноор Парисын зарчимд нийцсэн хүний эрхийн үндэсний байгууллага Монгол Улсад үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж эхэлсэн. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс нь Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан үндэсний байгууллага юм. Энэхүү Комисс нь Хүний эрхийн Үндэсний Байгууллагуудын Олон Улсын Зохицуулах Хороонд 2003, 2008, 2014, 2021 онуудад “А” статусаар магадлан итгэмжлэгдсэн, Ази Номхон Далайн Бүс Нутгийн Хүний эрхийн Үндэсний Байгууллагын Чуулганы бүрэн эрхт гишүүн юм. УИХ-аас Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2020 оны 01 дүгээр сарын 23-ны өдөр баталснаар Комиссын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, дарга, гишүүний бүрэн эрх, зохион байгуулалт, хүний эрхийн зөрчлийн талаарх гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэх ажиллагаа болон хүний эрх хамгаалагчийн эрхийг хамгаалах, эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үндэсний механизмыг байгуулсан зэрэг томоохон өөрчлөлтийг хийсэн.

- Шаардлагатай асуудлаар эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээр судалгаа хийлгэх, тухайлсан асуудлаар мэргэшсэн **шинжээч томилж, дүгнэлт гаргуулах;**
- Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд **хяналт тавих;**
- Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомжийн **хэрэгжилтэд хяналт тавих;**
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтан хүний эрхийг хангах, хамгаалах, хүндэтгэх үүргийн хэрэгжилтэд энэ хууль болон бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ **хүрээнд хяналт тавих;**
- Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл боловсруулж, УИХ-д **хүргүүлэх.**

Комисс нь эрх бүхий байгууллага албан тушаалтанд санал, зөвлөмж, дүгнэлт гаргах, мэдээлэл хүргүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд хяналт тавих, шалгалт хийх зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Тодруулбал, Комисс нь Цэцэд хандах эрх бүхий субъектэд хамаардаггүй. Ийнхүү тус байгууллагын Цэцэд хандах эрхийг хааж байгаа нь Үндсэн хуульд заасан хүний эрхийг хамгаалах механизмын хэрэгжилтэд сөрөг үр дагаврыг учруулж байна. Иймд Комисс нь Үндсэн хууль, хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллага болохын хувьд комисс хүний эрхийн баталгааг хангах үүднээс Цэцэд хүсэлт гаргах эрх зүйн үндэслэлийг бий болгох шаардлагатай.

Дээрхээс дүгнэвэл, Цэцэд хандах субъектийг нарийвчлан тодорхойлох буюу Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн тухайд УИХ-ын тодорхой гишүүд болон Комиссын Цэцэд хандах эрх зүйн орчныг бий болгох асуудал үүсжээ. Мөн УИХ-ын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хууль, УИХ-ын хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд зааснаар УИХ-ын нэгдсэн хуралдааны олонхын саналаар Цэцэд хүсэлт гаргахаар зохицуулсан нь тодорхой тооны гишүүний Цэцэд хандах эрхийг хязгаарлаж байна. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хууль цэцэд хандах субъектэд УИХ-ын цөөнх гишүүний Цэцэд хүсэлт гаргах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь зүйтэй. Түүнчлэн Комисс нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага болохын хувьд хүний эрхийг зөрчсөн хууль, эрх зүйн акт, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдлийг Цэцэд хандан шийдвэрлүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх хэрэгтэй. Дээрх үндэслэлд тулгуурлан тандан судалгааны энэхүү хэсэгт “УИХ-ын тодорхой тооны гишүүн болон Хүний эрхийн үндэсний комисс Цэцэд хандах” зохицуулалтын хувилбарыг тодорхойлж байна.

2.1.3. Цэцийн гишүүний томилгоо /65.1/

Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Цэц есөн гишүүнээс бүрдэнэ. Тэдгээрийн гурвыг УИХ, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилно.” гэж заасан. Тодруулбал, Цэцийн гишүүний тоо, тэдгээрийг томилуулахаар санал болгох эрх бүхий этгээд, байгууллагыг тодорхойлохын сацуу бүрэн эрхийн хугацааг Үндсэн хуульд тусгажээ. Цэцийн гишүүний томилгоог хууль тогтоох байгууллагын дураар шийдвэрлэхээс урьдчилан хамгаалсан, хоёр. Гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг хуульчилснаар цэцийн гишүүн дахин томилогдохгүй бөгөөд ганц л удаа

цэцийн гишүүний албан үүргийг гүйцэх хязгаарыг тогтоосон²¹ гэж тайлбарладаг эрдэмтэд байдаг ч ихэнх тохиолдолд дээрх Үндсэн хуулийн заалт нь “улируулан томилох”-ыг хориглосон заалт биш Цэцийн гишүүний бүрэн эрхт хугацааг 6 жил байхаар тодорхойлсон заалт гэж ойлгодог.

1992 оны Үндсэн хуулийг боловсруулах явцад Цэцийн гишүүнийг улируулан томилохыг хориглох заалт оруулах талаар гадны эрдэмтдийн дүгнэлт гарч байсан боловч улируулан томилох асуудлыг илэрхий хориглосон заалт ороогүй учир өдийг хүртэл улируулан томилогдсоор иржээ. 1992-2021 оны хооронд Цэцийн гишүүнээр нийт 37 хүн томилогдон ажиллаж байснаас дөрвөн удаа улиран ажилласан 1 гишүүн, гурван удаа ажилласан 1 гишүүн, хоёр удаа улиран ажилласан 4 гишүүн байна.

Үндсэн хуулийн хяналт сайн хөгжсөн гадаадын зарим орны жишээг харвал, ихэнхдээ шүүгчийг улируулан томилохыг хязгаарласан байдаг. Учир нь Цэцийн гишүүн улиран томилогдохын тулд өөрийг нь нэр дэвшүүлсэн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны ашиг сонирхлын дагуу шийдвэр гаргах магадлалтай тул “улиран томилогдох” талаар хязгаарлалт тавьж гишүүний бие даасан, хараат бус байдлыг хангадаг. Тодруулбал, улиран томилогдох боломжийг хуулиар олгох явдал нь шүүгчийн хараат бус байдалд харшилна.²² Манай Үндсэн хуульд Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийг 6 жилээр тогтоосон бөгөөд түүнийг дахин томилохыг хуулиар хязгаарлах боломж нээлттэй. 2016 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдөр УИХ Цэцийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан тус хуулийн 3 зугаар зүйлийн 3.1-д “... цэцийн гишүүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.” гэж зааснаар цэцийн гишүүнийг дахин томилох эрх зүйн үндэслэл бий болсон ч тус зүйл заалтыг Цэц хүчингүй болгосон байна.²³ Цэцийн гишүүнийг улируулан томилж болох эсэх талаар Үндсэн хуульд дурдаагүй нь үүнтэй холбоотой хязгаарлалтыг Цэцийн тухай хуулиар хийхийг хориглосон гэсэн үг бус, харин хуулиар зохицуулах боломжтойг илэрхийлдэг.

Хүн ам цөөнтэй манай улсын хувьд Цэцийн гишүүний бүрэн эрхт хугацааг 6 жилээр тогтоон нэг удаа томилох тохиолдолд шаардлага хангасан хүний нөөцийн хомсдол үүсэх эрсдэл үүснэ. Тиймээс Цэцийн гишүүнийг нэг удаа улируулан томилохыг зөвшөөрч бүрэн эрхийн хугацааг 12 жил байхаар зохицуулбал хүний нөөцийн хомсдолоос сэргийлэхийн зэрэгцээ Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг баталгаажуулах боломжтой. Иймд Цэцийн гишүүний бие даасан, хараат бус байдлыг хангаснаар Үндсэн хуульд тавих дээд хяналт сайжруулахын сацуу хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулах боломж бүрдэнэ. Тиймээс Цэцийн гишүүний томилгоог хязгаарлах зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгах хувилбарыг дэвшүүлж байна.

2.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10 дахь хэсэгт “нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.” гэж зааснаар Монгол Улсын иргэд нийгмийн болон өөрийн ашиг сонирхлын үүднээс “Улс төрийн нам” байгуулах эрхтэй. Улс төрийн нам гэдэг

²¹ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон принт, 2022, 970 дахь тал.

²² Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, УБ, 2021, 73-74 дэх тал.

²³ 2016.06.02-ны Үндсэн хуулийн цэцийн 04 дүгээр тогтоол.

нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийгмийн ашиг сонирхол болон хувийн үзэл бодол, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгын үүднээс сайн дураараа эвлэлдсэн Монгол Улсын иргэдийн нэгдлийг хэлнэ.²⁴ Тодруулбал, нам бол иргэд үзэл бодол, эрх ашгийн төлөө сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэж, нийгэмд тухайн үзэл бодол, эрх ашгаа хамгаалах, олон нийтэд нөлөөлөхийн тулд төрийн эрх мэдэлд хүрэх явдлыг шууд зорилгоо болгосон иргэний нэгдэл гэж болно.

Улс төрийн намын онцлог шинжийг авч үзвэл:

- Төрийн эрх мэдэлд хүрэх эсхүл түүнд оролцох зорилготой, үүний тулд сонгогчоор дэмжүүлэх эрмэлзэлтэй;
- Нийгмийн томоохон бүлэглэлүүдийн эрх ашгийг илэрхийлсэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зорилготой, үүний тулд намынхаа нийгмийн баазыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн бодлого явуулдаг;
- Өөрийн удирдах болон орон нутгийн байгууллагыг багтаасан зохион байгуулалтын бүтэцтэй;
- Нэгэн үзэл суртлын үндсэн дээр сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэж зохион байгуулалтад орсон нэгдэл холбоо байгуулах явдал юм.

Дээрхээс үзвэл, намын туйлын зорилго бол өөрсдийн үзэл бодол, ашиг сонирхлоо хамгаалах, нийгэмд нөлөөлөл үзүүлэхийн тулд сонгуулийн үр дүнд тулгуурлан төрийн эрх мэдэлд хүрэх эсхүл төр, засгаас гарах шийдвэрт нөлөөлөх явдал юм.

Нам үүсгэн байгуулах, улсын бүртгэлд бүртгэх, өөрчлөн байгуулах, намын үйл ажиллагааг зогсоох, намыг тараах, намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох зэрэг асуудлыг хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг.²⁵

Улс төрийн нам нь дараах зарчмыг хэрэгжүүлнэ. Үүнд:²⁶

- Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдэл, тусгаар тогтнолыг хангах, нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлэх;
- Үйл ажиллагаагаа ил тод явуулах;
- Гишүүддээ намын удирдах байгууллагын төлөөлөлд орох, сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход үндэс, угсаа, арьсны өнгө, нас, хүйс, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар ялгаварлахгүйгээр адил тэгш боломж олгох;
- Дотоод асуудлаа ардчилсан зарчмыг баримтлан олонхын саналаар шийдвэрлэх;
- Бусад намын үйл ажиллагаанд хүндэтгэлтэй хандах, дотоод хэрэгт нь хөндлөнгөөс үл оролцох, өөрийн үзэл баримтлалыг тулган шаардахгүй байх;
- Үйл ажиллагаагаа нутаг дэвсгэрийн зарчмаар явуулах;
- Монгол Улсаас гадаад улстай тогтоосон найрамдалт харилцаа, хамтын ажиллагааг эрхэмлэн хүндэтгэх.

²⁴ Улс төрийн намын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг.

²⁵ Ч.Энхбаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”, 2007, 102-103 дахь тал.

²⁶ Улс төрийн намын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл.

Улс төрийн **нам** нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрхийн дагуу эвлэлдэн нэгдсэний төлөө гишүүнийх нь хувьд түүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно. Энэ нь Монгол Улсын иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг, ялангуяа нам байгуулах эрхийг баталгаажуулсан зохицуулалт юм. 1948 оны Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1966 оны Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт зэрэгт ч мөн энэхүү эрхийг оролцогч улсууд баталгаатай эдлэхээр зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 20 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүн бүр чөлөөтэй, тайван хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.” Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 22 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх, түүний дотор өөрийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс үйлдвэрчний эвлэл байгуулах буюу түүнд элсэх эрхтэй.” гэж тус тус заажээ.

2019 оны өдрийн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр нам байгуулах, түүнд элсэх эрхтэй холбоотой хэд хэдэн зохицуулалтыг тусгасан. Үүнд:²⁷

- Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 16.10-т заасны дагуу байгуулагдаж, **улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж** ажиллана;
- Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн **нэг хувиас доошгүй тооны иргэн** эвлэлдэн нэгдэж байгуулна;
- Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь **нийтэд ил тод** байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

Мөн улс төрийн нам байгуулахдаа **сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэд** тодорхой нэгэн хүсэл зорилгын дагуу эвлэлдэн нэгдсэн” байх шаардлагыг оруулсан. 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар 2,000,624, 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар 2,040,556 сонгуулийн насны иргэн сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бүртгэгдсэн байна. Дээрх Үндсэн хуулийн холбогдох заалтын дагуу сонгуулийн насны 20 мянган сонгогч нэгдсэн тохиолдолд улс төрийн нам байгуулах босгыг давах юм.

УДШ-ийн бүртгэлээс үзвэл, Монгол Улсад нийт 36 нам бүртгэлтэй байх бөгөөд гишүүнчлэлийн тоог дэлгэрүүлэн авч үзье:

№	Намын нэр	Гишүү- дийн тоо	№	Намын нэр	Гишүү- дийн тоо	№	Намын нэр	Гишүү- дийн тоо
1	Монгол ардын нам	161,300	13	Монгол Үндэсний ардчилсан нам	26,000	25	Үнэн ба зөв нам	2,100

²⁷ Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйл.

2	Ардчилсан нам	150,000	14	Эрх чөлөөг хэрэгжүүлэгч нам	1,600	26	Зон олны нам	2,022
3	Монголын ногоон нам	2,100	15	Иргэний хөдөлгөөний нам	815	27	Дэлхийн Монголчууд Нам	1800
4	Иргэний зориг ногоон нам	35,000	16	Хөгжлийн Хөтөлбөрийн нам	933	28	Ард түмний олонхын засаглал нам	1080
5	Монголын уламжлалын нэгдсэн нам	1,503	17	Монголын Ардчилсан Хөдөлгөөний нам	850	29	Их эв нам	1056
6	Монголын либерал ардчилсан нам	863	18	Монгол Ардын Хувьсгалт нам	35,000	30	Гэр хороолол хөгжлийн нам	1023
7	Эх орон нам	160,000	19	Хамуг монголын хөдөлмөрийн нам	2,000	31	Миний Монгол нам	979
8	Монголын либерал нам	1300	20	Эх орончдын нэгдсэн нам	2,150	32	Монгол шинэчлэлт нам	1023
9	Бүгд найрамдах нам	50,000	21	Монгол консерватив нам	959	33	Шударга иргэдийн нэгдсэн эвсэл нам	913
10	Монголын эмэгтэйчүүдийн үндэсний нам	1,069	22	Тусгаар тогтнол, эв нэгдлийн нам	3,131	34	Зүй ёс нам	1533
11	Монголын социал демократ нам	3,000	23	Ард түмнээ хайрлая нам	1,388	35	Ардчилал шинэчлэлийн нам	893
12	Ард түмний нам	11,859	24	Монголын хүний төлөө нам	1,135	36	Иргэдийн Оролцооны Нэгдэл Нам	4040

Дээрхээс дүгнэхэд, Үндсэн хуулийн холбогдох заалтад заасан шаардлагыг хангасан 7 нам байх бөгөөд бусад 29 улс төрийн нам намын гишүүний тоонд тавигдах шаардлага хангаагүй байна. 2028 оноос хэрэгжиж эхлэх Үндсэн хуулийн холбогдох зохицуулалтаар оруулсан босго нь бусад улсуудтай харьцуулахад хамгийн өндөрт тооцогдож байгаа юм.²⁸

²⁸ “Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023, 79 дэх тал.

Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн баталгааг хангахын тулд улс төрийн нам байгуулахад өндөр босго тавихгүй, бүртгэгдсэн намын үйл ажиллагаа, нийгэмд хүлээх үүрэг, хариуцлага талаас нь өндөр шаардлага тавих нь оновчтой.²⁹ Иймд “Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд тусгасан шаардлагыг хасаж, улс төрийн нам бүртгүүлэх шаардлагыг уян хатан байдлаар зохицуулах, иргэдийн улс төрийн намын гишүүн болох эрхийг хангах³⁰, баталгаажуулахыг судлаачдын хувьд ч дэмждэг байна.

Үндсэн хуулийн 19¹ дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн зохицуулалт нь улс төрийн олон ургалч үзлийг алдагдуулах, төлөөллийн ардчиллыг сулруулах, нийгмийн цөөнхийн төлөөллийг үгүйсгэх тэгш бус байдлыг үүсгэхээр байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн нам байгуулахад өндөр шаардлага тавих нь төлөөлөн удирдах засаглал дахь цөөнхийн төлөөллийг үгүйсгэх магадлалтай. Иймд, Үндсэн хуульд заасан холбогдох заалтыг хүчингүй болгох хувилбарыг санал болгож байна.

2.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд /21.1./

2.3.1. 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.³¹ 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.³²

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,

²⁹ Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023, 78 дахь тал.

³⁰ ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (ЕАБХАБ/АИХЭГ), Улс төрийн намын тухай хуулийн төслийн тухай төсөлд өгсөн дүгнэлт, 2022.

³¹ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс, 190 дэх тал.

³² Electoral system. Britannica encyclopedia. <https://www.britannica.com/topic/electoral-system>;

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.³³ 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.

Өнгөрсөн 30 жилд УИХ-ын ээлжит 8 сонгуульд хэрэглэсэн сонгуулийн олонхын тогтолцооноос бид дараах сургамжийг шууд болон шууд бусаар авчээ. Шууд сургамжийг дурдвал:³⁴

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;

³³ О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, УБ, 2020, 161 дэх тал.

³⁴ УИХ, ““Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын асуултын лавлагаа, танилцуулга”, УБ, 2023, 66-67 дахь тал.

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:³⁵

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: - 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 ³⁶	- 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 ³⁷	- Бүс нутгийн болон үндэсний хэмжээний асуудлын

³⁵ Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Парламент судалгааны эмхэтгэл” боть 40, 2022, 229 дэх тал.

³⁶ УИХ, ““Зөвлөлдөж шийдье” улсын хэмжээний зөвлөлдөх санал асуулгын асуултын лавлагаа, танилцуулга”, УБ, 2023, 69 дэх тал.

³⁷ Мөн тэнд.

		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.
- 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.³⁸ 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

³⁸ УИХ, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, (УБ, 2017), 132 дахь тал.

холбогдолтой. Иймээс сонгуулийн холимог тогтолцоог Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгах хувилбарыг санал болгож байна.

2.3.2. Парламентын гишүүдийн тооны талаар

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.³⁹ Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүний тоо нь иргэдийн төлөөллийг илтгэнэ. Парламентын гишүүний тоог тогтоох зарчим болох Куб язгуурын томъёо (Cube root formula)-г Эстонийн улс төр судлаач Рейн Таагепера анх томъёолсон 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 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 2,125,000⁴⁰ 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

³⁹ УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 58 дахь тал.

⁴⁰ 2022 оны 1-р улирлын байдлаар,

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

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
2	Ёс зүй, сахилга хариуцлагын байнгын хороо	Б.Баттөмөр	8	Ш.Адьяшаа, 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.Ундрал, 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.Адъяашаа, 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:⁴¹

3 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд	2 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд	1 байнгын хороонд харъяалагдсан гишүүд
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	Б.Жаргалмаа, С.Одонтуяа, 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	Ж.Ганбаатар, Л.Оюун-Эрдэнэ, Б.Чойжилсүрэн, С.Батболд, С.Амарсайхан, Г.Занданшатар, Х.Болорчулуун

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

⁴¹ УИХ-ын байнгын хороод, <https://www.parliament.mn/cv/?appointmentId=105>

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.⁴²

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
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

⁴² УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 61 дэх тал.

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.⁴³

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,

⁴³ УИХ, Зөвлөлдөх санал асуулга асуултын лавлагаа, танилцуулга, УБ, 2023, 59-63 дахь тал.

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.⁴⁴

2.4. Хөдөөгийн сэргэлтийг дэмжих, хэт төвлөрлийг сааруулж, Улаанбаатар хотын түгжрэлийг бууруулах хүрээнд /13.1./

Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн” гэж тодорхойлсон байдаг.

“Төрийн дээд байгууллагууд” гэдэгт:

1. Үндсэн хуулийн 20.1 дүгээр зүйлд зааснаар УИХ⁴⁵
2. Үндсэн хуулийн 38.1 дүгээр зүйлд зааснаар ЗГ^{46,47}
3. Үндсэн хуулийн 50.1 дүгээр зүйлд зааснаар Улсын дээд шүүх⁴⁸
4. Ерөнхийлөгч, Ерөнхийлөгчийн тамгын газар
5. Цэц зэргийг ойлгохоор байна.

Үндсэн хуулийн холбогдох зохицуулалтыг үндэслэн Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.2-т “Нийслэл хот нь дараах тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ” гээд 8.2.1-д “УИХ, Ерөнхийлөгч, ЗГ, УДШ, Цэц, **төрийн захиргааны болон төрийн бусад байгууллага**, гадаад улсын Дипломат төлөөлөгчийн газар, олон улсын байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх” гэж тусган эдгээр байгууллагыг хэвийн үйл ажиллагааны нөхцөлөөр хангах, тээврийн дэд бүтэц, үндэсний болон олон улсын уулзалт, арга хэмжээ зохион байгуулах, мэдээлэл өгөх зэрэг дотоод чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг⁴⁹ ч уг чиг үүргийг хуульд тусгайлан зохицуулах эсэх нь төрийн бодлоготой салшгүй холбоотой байна.

Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд нийслэлд суурьшин амьдах хүн амын тоо эрс нэмэгдэж байна. Энэ байдлаар 2040 он гэхэд Улаанбаатар хотын хүн амын тоо 2.5 сая болж, Монгол Улсын нийт хүн амын 56 хувь нь нийслэл хотод төвлөрч, нэг га талбайд ногдох хүний нягтаршлаар одоо дэлхийд тэргүүлж буй Япон улсын Токио-Ёкохамагийн бүс, 13 дугаарт орж буй БНХАУ-ын Бээжин хотын түвшинд хүрэх төлөвтэй байна. Төвлөрөл эдийн засгийн хувьд

⁴⁴ 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 한국비교공법학회, 공법연구 제 13 권, 2012, 39 면.

⁴⁵ Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг. “УИХ бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү УИХ-д хадгална”.

⁴⁶ Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг. “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн”.

⁴⁷ ЗГ-ын бүтэц, бүрэлдэхүүний тухай хуульд зааснаар 16 яамнаас бүрдэнэ.

⁴⁸ Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Монгол Улсын дээд шүүх бол шүүхийн дээд байгууллага мөн”.

⁴⁹ Congress of local and regional authorities of europe, Recommendation 133 (2003) on management of capital cities, <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e>

ээрэг нөлөөтэй гэж үздэг ч Улаанбаатар хотын хувьд хөрс, агаар, усны бохирдол, замын түгжрэл зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгож байна.⁵⁰ Олон улсын жишгийг харахад, дагуул хотыг хөгжүүлж, хэт төвлөрлийг сааруулсан тохиолдол цөөнгүй байна.

Дээр дурдсанаар хот, суурин газрыг чиглэсэн шилжилт, хөдөлгөөн тасралтгүй үргэлжилж байгаа учир нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийтийн үйлчилгээний хүртээмжтэй шууд холбоотой. Мөн ажлын байрны хүртээмж, орлогын эх үүсвэрийг бүрдүүлэх боломж нь хөдөөгөөс хотыг чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөнд шууд хамааралтай бөгөөд хөдөө орон нутагт эдийн засгийн чадавх бүрдээгүй байна.⁵¹

Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Алсын хараа 2050 бодлогын баримт бичигт “Үндэсний онцлог бүхий аялал жуулчлал, соёлын үйлчилгээ, үйлдвэрлэлийг бий болгосон, Зүүн хойд Азийн тээвэр, логистикийн болон олон улсын харилцааны зангилаа төв болсон дагуул хотуудыг хөгжүүлнэ”, “олон төвт хотын тогтолцоог хэрэгжүүлэх”, “Дагуул, хаяа хот, тосгоныг тус бүрд нь худалдаа, үйлчилгээ, боловсрол, соёл, эрүүл мэнд, хөдөө аж ахуй, хүнс, хөнгөн үйлдвэрлэл, тээвэр логистик, аялал жуулчлалын чиглэлээр төрөлжүүлэн хөгжүүлж ажлын байрыг нэмэгдүүлэх замаар Улаанбаатар хотын төвлөрлийг сааруулна” гэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн. Уг зорилтын хүрээнд их дээд сургууль, хотын захиргааны байгууллага зэргийг хотын зах руу шилжүүлэх арга хэмжээг шат дараатай хэрэгжүүлж байна.

Гэвч зөвхөн Улаанбаатар хотын төвлөрлийг сааруулах, нэг төвт хотоос олон төвт хотын тогтолцоонд шилжүүлэх бус, хот, хөдөөгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах, хөдөө орон нутгийн сэргэлтийг дэмжих үүднээс Шинэ сэргэлтийн бодлогын хүрээнд “Шинэ суурьшлын бүс, эдийн засгийн чөлөөт бүс, дагуул хотын бүтээн байгуулалтыг эрчимжүүлэх”, “Улаанбаатар хотоос орон нутагт шилжин суурьшсан иргэн, аж ахуйн нэгжүүдэд төсөв, санхүүгийн бодлогоор дэмжлэг үзүүлэх” зэрэг арга хэмжээг үе шаттайгаар авч хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна.

Иймд Улаанбаатар хотоос орон нутагт шилжин суурьшсан иргэн, аж ахуй нэгжид төрийн үйлчилгээг ойртуулах, хот, хөдөөгийн хөгжлийн тэнцвэртэй байдлыг хангах үүднээс төрийн эрх барих байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт хэрэгтэй.

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.⁵² Гэвч Монгол Улсад Цэцээс үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Иймд Цэцийн хяналтын загварыг өөрчилж, эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн иргэний өргөдлийг хянан

⁵⁰ Хот хөдөөгийн тэнцвэрийг хангах, төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээний санал боловсруулах ажлыг гүйцэтгэлээ, 2021.04.11, mmcg.mn

⁵¹ Зөвлөлдөн шийдье” Зөвлөх санал асуулга: Асуултын лавлагаа, танилцуулга, 2023, 107 дахь тал.

⁵² Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021, 119 дэх тал.

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 3 улсыг сонгон судаллаа.

3.1. БНСУ

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.

3.1.1. Үндсэн хуулийн шүүхэд холбогдох зүйл заалтын хүрээнд

А. Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн эрхийн зөрчлийг хянах нь

Үндсэн эрхэд халдах магадлалтай субъект нь төр байдаг. Учир нь аливаа захирамжилсан шийдвэр нь үндсэн эрхэд чиглэдэг ба үүнийг төр, албан тушаалтан л гаргах боломжтой тул үндсэн эрхийг гагцхүү эдгээр шийдвэрээр зөрчих магадлал байдаг, иймд улс орнуудад хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас гарч байгаа аливаа шийдвэр /халдлага/-ийг үндсэн эрх зөрчсөн эсэхийг хянах боломж бүрдсэн байх ёстой.⁵³ Одоо ч иргэн Үндсэн хуулийн эрхээ хамгаалуулахаар хандах олон боломжийг нээх шаардлага байсаар байгааг судлаачид дурдсан байдаг.⁵⁴ Гэвч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлээс харахад цөөн тооны л шийдвэр хянах боломжтой бөгөөд хохирсон иргэн нь энэхүү хуульд заасан эрх, эрх чөлөөгөө зөрчигдсөн эсэхийг хянуулах боломж хумигдмал тул иргэдийн үндсэн эрх хамгаалах чиглэлд Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг дутмаг гэж судлаачид үздэг.⁵⁵ Харин Солонгос Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаанд “Hun-Ma” буюу Үндсэн эрх зөрчигдсөн талаарх иргэний гомдол, “Hun-Ba” буюу шүүхийн хэрэглэж буй хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх иргэний гомдол зэрэг багтдаг байна.

Үндсэн хуулийн 111 дүгээр зүйлд зааснаар Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүрэгт дараах чиг үүргүүд хамаарах үүнд:

- Ердийн хууль Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэх
- Албан тушаалаас огцруулах (Импичмент)
- Улс төрийн намыг татан буулгах
- Төрийн байгууллага, төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллага хоорондын, болон орон нутаг хоорондын эрх мэдлийг хянах,
- Иргэдээс гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэх зэрэг багтдаг.

Үндсэн хуулийн энэ заалтын дагуу Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрийн эрх мэдлийн үйлчлэл, эс үйлчлэлээс үүдэн Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд шүүхийн процедур дамжлагагүйгээр Үндсэн хуулийн шүүхэд шууд хандаж болно. Гэхдээ бусад хуульд зөрчигдсөн эрхийг сэргээх процесс байгаа тохиолдолд тухайн шүүх процессыг дуусгасны дараа гомдол гаргаж болно.” Мөн 68.2

⁵³ Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн хяналтын Монгол загвар Үндсэн эрхийн хамгаалал ба эрх мэдлийн тэнцвэр, “Үндсэн хуулийн эхийн баригч - Б.Чимид, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл”, 2020, 75 дахь тал.

⁵⁴ Арне Мавбич, “Үндсэн хуулийн хяналт”, (УБ, Мэргэн Их Монгол), Г.Баясгалан, Д.Одбаяр, Д.Сугар нарын орчуулга, 2014, 61 дэх тал.

⁵⁵ Мөн тэнд, 78-79, 83 дахь тал.

дахь хэсэгт Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 41.1 дэх хэсэгт⁵⁶ заасан хууль Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэх маргааныг хүлээн аваагүй тохиолдолд эрх нь зөрчигдсөн тухайн этгээд Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргаж болно.

Түүнчлэн ердийн шүүх Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байгаа тохиолдолд иргэн Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй байдаг нь тус улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн бусад улсын шүүхээс ялгагдах онцлогийн нэг юм.⁵⁷

Иргэн бичгээр гомдол гаргахдаа дараах шаардлагыг хангасан байна. Үүнд:

1. Гомдол гаргагч болон түүний өмгөөлөгчийн талаарх мэдээлэл;
2. Зөрчигдсөн эрх;
3. Эрх зөрчихөд хүргэсэн төрийн эрх мэдлийн үйлчлэл, эс үйлчлэл;
4. Хүсэлт гаргах болсон шалтгаан; болон
5. Шаардлагатай бусад асуудал зэрэг багтана.⁵⁸

Б. Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах субъект

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд иргэн, нэр бүхий байгууллага, албан тушаалтан хүсэлт гаргаж болдог. Гэхдээ эдгээрийг Үндсэн хуулиар нэг бүрчлэн тодорхойлоогүй бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргааны хүрээг тодорхойлох замаар заасан байдаг. Эдгээрийг дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

1) Ердийн хууль Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэх

Хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх асуудлыг Үндсэн хуулийн шүүхэд гурван аргаар гаргаж болно.⁵⁹ Нэгд, ердийн шүүх хууль тогтоомжийн аливаа заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн байх магадлалтай гэж үзсэнээр Үндсэн хуулийн шүүхэд шийдвэрлүүлэхээр өөрийн шийдвэрээр, шууд хүсэлт гаргаж болно. Мөн тухайн хэргийн оролцогч талуудаас гаргасан дуудлагыг (call) шүүх үндэслэл бүхий гэж үзвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд хандан ердийн шүүхээс хүсэлт гаргадаг байна. Харин ердийн шүүх талуудын дуудлагыг үндэслэлтэй гэж үзээгүй, татгалзсан тохиолдолд тухайн талууд Үндсэн хуулийн шүүхэд шууд гомдол гаргаж болно. Мөн энэ гомдлыг шүүхийн шийдвэрийн эсрэг бус, зөвхөн хуулийн эсрэг гаргасан байх ёстой.

2) Албан тушаалаас татан буулгах (Импичмент)

Үндсэн хуулийн 65.2-т зааснаар Ерөнхийлөгчөөс бусад 65.1-д заасан төрийн албан тушаалтнуудыг огцруулах саналыг Үндэсний Ассамблейн нийт гишүүдийн гуравны нэг буюу

⁵⁶ Constitutional Court law, Article 41.1. If the constitutionality of a statute is precondition of the judgment of a case, the ordinary court which takes charge of the case (including the military court; hereinafter the same shall apply) shall request adjudication on the constitutionality of the statute to the Constitutional Court, ex officio or by its decision upon a motion of a party.

⁵⁷ Г.Билгүүн, Үндсэн хуулийн шүүхийн маргаан хянан шийдвэрлэх харьяалал (Харьцуулсан судалгаа), “Эрх зүй” сэтгүүл, 2020, №4, 345 дахь тал.

⁵⁸ Constitutional court act, 2018, Article 71.

⁵⁹ Hyowon Lee, A Constitutional Review Model: The Case of Korea, 2020, 42 дахь тал, https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/30824/files/caledp_19_37.pdf.

түүнээс дээш нь санал болгож, Үндэсний Ассамблейн нийт гишүүдийн олонхын саналаар нэгэн зэрэг санал өгч батална. Харин Ерөнхийлөгчийг огцруулах саналыг Үндэсний Ассамблейн нийт гишүүдийн олонхын санал болгосноор, Үндэсний Ассамблейн нийт гишүүдийн гуравны хоёр буюу түүнээс дээш хувийн саналаар дэмжинэ. Харин энэхүү асуудлыг албан тушаалаас татан буулгах тухай тогтоолын хүчин төгөлдөр хуулбараар Үндсэн хуулийн шүүх хянан шийдвэрлэх эрхтэй юм.⁶⁰

3) Улс төрийн намыг татан буулгах

Хэрэв улс төрийн намын зорилго, үйл ажиллагаа нь ардчиллын үндсэн зарчимд харшлах юм бол Засгийн газар Төрийн зөвлөлөөр хэлэлцсэний үндсэн дээр улс төрийн намыг татан буулгах тухай хүсэлтийг Үндсэн хуулийн цэцэд гаргаж болно.⁶¹ Хууль зүйн яам нь Гүйцэтгэх засаглалын нэрийн өмнөөс улс төрийн намыг татан буулгах өргөдлөө гаргадаг.⁶²

4) Төрийн байгууллага хоорондын, төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллага хоорондын, болон орон нутаг хоорондын эрх мэдлийг хянах

Төрийн байгууллага хоорондын, төрийн байгууллага ба орон нутгийн засаг захиргаа, эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны хоорондын бүрэн эрхийн талаар маргаан гарсан тохиолдолд, төрийн байгууллага, орон нутгийн засаг захиргаа бүрэн эрхийн маргааныг хянан шийдвэрлүүлэхээр Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж болно.

5) Иргэдээс гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэх зэрэг багтдаг.

Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийн зөрчилтэй холбоотой маргааныг өмнөх хэсгээс дэлгэрүүлж үзэх боломжтой. Харин БНСУ-ын Хүний эрхийг хамгаалах комиссоос Хүний эрхийг хамгаалах, сайжруулахад нөлөөлөхүйц хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явагдаж байгаа тохиолдолд шүүх, Үндсэн хуулийн шүүхийн хүсэлтээр буюу Комисс шаардлагатай гэж үзвэл de jure буюу хуулийн дагуу гаргасан дүгнэлтээ эрх бүхий шүүхэд эсвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд танилцуулж болохоор байна.

Дүгнэвэл, БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд маргааны төрлөөс хамаараад ердийн шүүх, хэргийн оролцогч талууд, Үндэсний ассамблей (төрийн албан тушаалаас огцруулах тухайд нийт гишүүдийн $\frac{1}{3}$ -ийн санал болгосноор нийт гишүүдийн олонх, ерөнхийлөгчийн хувьд нийт гишүүдийн олонхын санал болгосноор $\frac{2}{3}$ нь батална.) Засгийн газар (Хууль зүйн яам), төрийн байгууллага, орон нутгийн засаг захиргаа, иргэн зэрэг субъектүүд хүсэлт гарган хандах эрхтэй байна. Харин Хүний эрхийн үндэсний комисс нь дээр дурсан таван асуудлаар

⁶⁰ Constitutional court act. Article 26.1.

⁶¹ Constitutional court act. Article 55.

⁶² Hyowon Lee, A Constitutional Review Model: The Case of Korea, 2020, 45 дахь таль, https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/30824/files/caledp_19_37.pdf.

Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гарган хандах тохиолдлыг Үндсэн хууль болон бусад хуулиар тухайлан зохицуулаагүй байна.

В. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүний томилгоо

Үндсэн хуулийн 111 дүгээр зүйлд заасны дагуу Үндсэн хуулийн шүүх нь 9 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд гурвыг нь Ерөнхийлөгч, гурвыг нь Үндэсний ассамблейгаас, гурвыг нь Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилдог. Ийнхүү томилохдоо БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүгч нь шүүгч, прокурор, өмгөөлөгчөөр эсхүл Төрийн байгууллагын удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу төрийн байгууллага, төрийн болон нийтийн өмчит байгууллага болон бусад аж ахуйн нэгжид хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлж байсан, эсхүл магадлан итгэмжлэгдсэн коллеж, их дээд сургуулийн хуулийн туслах профессортой тэнцэх буюу түүнээс дээш албан тушаалын аль нэгийг 15 ба түүнээс дээш жил хашсан, 40 ба түүнээс дээш насны иргэнийг Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчээр томилно.⁶³

Мөн Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийн бүрэн эрхт хугацаа нь 6 жил бөгөөд улируулан томилох боломжтой.⁶⁴ Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүнийг улируулан дахин ажиллаж болохоор зохицуулж байгаа нь шүүгчдийн насжилт өндөрсөх, хараат бус байдал алдагддаг сул талтай.⁶⁵

3.1.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд улс төрийн нам байгуулах холбогдох дараах зохицуулалтыг тусгасан байна. Үүнд:

Наймдугаар зүйл. Улс төрийн нам

- Намыг сайн дураар байгуулагдах бөгөөд олон намын тогтолцоотой байна.
- Намын зорилго, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа нь ардчилсан зарчимд тулгуурласан байх бөгөөд иргэн улс төрийн үйл хэрэгт оролцоход дэмжлэг үзүүлэх зохион байгуулалтын хэлбэртэй байна.
- Нам нь хуульд заасны дагуу улсын хамгаалалтад байх ба улсаас хуульд заасан үндэслэлээр үйл ажиллагааны төсвийн туслалцаа үзүүлж болно.
- Намын зорилго, үйл ажиллагаа нь ардчиллын үндсэн зарчимд харшилж байвал ЗГ-аас Үндсэн хуулийн шүүхэд тараах тухай шаардлага гаргаж, нам нь Үндсэн хуулийн шүүхийг шийдвэрээр тарна.

⁶³ Constitutional court act, 2018, Article 5.

⁶⁴ 헌법 제 112 조.

⁶⁵ 김종일, 미국 연방대법관의 종신제에 관한 검토, 우리나라 헌법재판관의 임기와 관련하여, 한국공법학회, 공법연구, 2014, 72 면.

Үндсэн хуулийн энэ заалтыг үндэслэн Улс төрийн намын тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлж байна. Уг хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар намыг нийслэл/Сөүл/-д байрлах “төв нам” болон тусгай хот, аймгийн зэрэглэлтэй хот, аймаг/орон нутаг/-т байрлах хот, аймгийн нам гэж ангилна. Нам нь “төв нам” Үндэсний Сонгуулийн хороонд бүртгүүлснээр байгуулагдана. Энэ тохиолдолд нэг. Сонгуулийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд заасны дагуу нам нь 5-аас дээш хот, аймагт намын төлөөлөлтэй байна. Хоёр, хот, аймгийн нам нь 1.000-аас дээш намын гишүүнтэй байх /Улс төрийн намын тухай хуулийн 17 дугаар зүйл/ бөгөөд тухайн хот, аймагт харъяалагддаг байна /Улс төрийн намын тухай хуулийн 18 дугаар зүйл/. Нам байгуулах зөвлөл нь төв намын хувьд 200-с дээш гишүүн, хот, аймагт 100-с дээш гишүүнээс бүрдэнэ /Улс төрийн намын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл/.

Дээрхээс үзвэл, Үндсэн хуульд нам байгуулахад гишүүдийн тооны талаар тусгайлан тусгаагүй бөгөөд үүнийг Улс төрийн намын тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Улс төрийн намын тухай хуулиар нам байгуулахад гишүүдийн тоонд шаардлага тавигддаг бөгөөд багадаа орон нутгийн намын нийт 5000, төв намын 200, нийтдээ 5200 гишүүнтэй байхыг шаардана. Түүнчлэн улс төрийн намыг үүсгэн байгуулах ажлыг хариуцах урьдчилсан зөвлөл нь багадаа 700 гишүүнээс бүрдэнэ.

БНСУ нь 52 сая орчим иргэдтэй бөгөөд түүнээс сонгуулийн насанд хүрсэн буюу сонгогчдын нэгдсэн жагсаалтад бүртгэгдсэн иргэдийн тоо дунджаар 42,247,491 сонгогч байна.

Хүснэгт. БНСУ-ын сонгогчдын жагсаалтад бүртгэгдсэн иргэдийн тоо

№	Сонгууль	Огноо	Бүртгэгдсэн иргэдийн тоо
1	South Korean Presidency	3/9/2022	44,197,692
2	South Korean National Assembly	4/15/2020	43,994,247
3	South Korean Presidency	5/9/2017	42,479,710
4	South Korean National Assembly	4/13/2016	42,100,398
5	South Korean Presidency	12/19/2012	40,507,842
6	South Korean National Assembly	4/11/2012	40,205,055

Дээрх тооны сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдтэй гэж үзвэл улс төрийн нам байгуулах 5200 гишүүний шаардлага нь сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 0.012 хувьтай тэнцүү байгаа юм.

3.1.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд

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 тооны талаар

Тухайн улсын хувьд жижиг парламенттай байх нь хууль тогтоогчид хоорондын харилцааны сувгийг багасгаж, улмаар хууль тогтоох чиг үүргийг хялбарчлах боловч сонгогчидтой харилцах сувгийг нэмэгдүүлдэг.⁶⁶ 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.⁶⁷

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 51,392,090⁶⁸ 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.⁶⁹

3.1.4. Хэт төвлөрлийг сааруулахад Үндсэн хуулийн зохицуулалтын нөлөө

БНСУ-ын Үндсэн хуульд тус улсын нийслэлийн эрх зүйн байдлыг зохицуулаагүй заншлын хэм хэмжээгээр тодорхойлогдож байна. Тус харилцааг “Орон нутгийн удирдлагын тухай хууль”⁷⁰ болон “Нийслэл болох Сөүл хотын захиргааны тухай хууль”-иар

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ South Korea population, <https://www.worldometers.info/world-population/south-korea-population/>.

⁶⁹ 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 한국비교공법학회, 공법연구 제 13 권, 2012, 43 면.

⁷⁰ Local Authority Act of Korea, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=44511&lang=ENG

зохицуулдаг.⁷¹ 1975 онд Сөүл хотын хүн амын тоо 6.9 сая болж, орон сууцны хомсдол, замын түгжрэл, орчны бохирдол, нийтийн үйлчилгээний ачаалал үүссэнээр төвлөрлийг сааруулах зохицуулалтыг 1970 оноос хойш хийж эхэлсэн. Тухайлбал, шилжилт хөдөлгөөнийг хориглох, Сөүл хотын оршин суугчдад оршин суух татвар ногдуулах тухай хууль баталж, үйлдвэр барихад торгуулийн татвар ногдуулах, их сургуульд суралцах үндэслэлээр Сөүл хот уруу шилжин суурьшихыг хориглох, сургалтын төлбөрийг ялгаатай тогтоох, бүс нутгийн их сургуулиудын үнэлэмж, ялгааг бууруулах зорилгоор үндэсний их сургуулиудын хооронд багш солилцооны хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, төрийн албан хаагчдыг орон нутагт шилжин ажиллахыг дэмжих бодлого хэрэгжүүлсний үр дүнд Сөүл хотод төвлөрөх хандлага эрс буурч, 1990-ээд онд шилжих хөдөлгөөн бараг зогссон. Нөгөө талдаа Инчон зэрэг дагуул хотуудад татварын таатай нөхцөл бүрдүүлэх, аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжин хөгжүүлж эхэлсэн байдаг.⁷²

Мөн төрийн захиргааны байгууллагын төвлөрлийг бууруулах үүднээс 2010 онд “Сэжон бие даасан тусгай хот байгуулах тухай хууль”-ийг баталсан. Уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Захиргааны нэгдсэн хот болох Сэжон бие даасан тусгай хотыг байгуулснаар нийслэл дэх төвлөрлөөс үүсэх сөрөг үр дагаврыг бууруулж орон нутгийн хөгжил, улсын тэнцвэрт хөгжил, улсын өрсөлдөөний чадамжийг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр оруулахыг зорино.” хэмээн хуулийн зорилгыг тусгажээ. Сэжон хотыг байгуулснаас хойш 1 жилийн үр дүнг үзвэл газар нутгийн хувьд Сөүл хотын газар нутгийн $\frac{2}{3}$ хэмжээнд хүрсэн бөгөөд 20,000 гаран оршин суугчд төвлөрч тухайн төвлөрөлтэй уялдан эдийн засгийн өсөлт 10 хувиар, төрийн албан хаагчдын тоо 1,072 болон өссөн байна. Үүнийг хүснэгтээр тодруулбал:

Сэжон хот байгуулагдсанаас хойших өөрчлөлт⁷³

	Байгуулагдахаас өмнө	Байгуулагдсаны хойш 1 жилийн дараа	Байгуулагдсаны хойш 3 жилийн дараа
Захиргааны нэгж	1 иеп /읍/ 7 мёон /면/	1 иеп /읍/ 9 мёон /면/ 1 дун /동/	1 иеп /읍/ 9 мёон /면/ 3 дун /동/
Газар нутаг	361.41 км	464.8 км	465 км
Төсөв	3,351 тэрбум вон	6,715 тэрбум вон	9,676 тэрбум вон
Эдийн засгийн бие даасан байдал	29.1%	38.8%	43.91%
Төрийн албан	625 хүн	1,072 хүн	1,415 хүн

⁷¹ Act on special cases concerning the administration of seoul special metropolitan city, https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=47153&type=sogan&key=15

⁷² Хот хөдөөгийн тэнцвэрийг хангах, төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээний санал боловсруулах ажлыг гүйцэтгэлээ, 2021.04.11, mmcg.mn

⁷³ 최진혁, 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제: 정부부처 이전을 중심으로, 충남대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 제 26 권, 2015, 153 면.

хаагчийн тоо			
Оршин суугчдын тоо	100,946	116,842	197,379
Өрхийн тоо	42,606	47,902	75,849
Боловсролын байгууллага	Бага сургууль 17 дунд сургууль 7 ахлах сургууль 4	Бага сургууль 22 дунд сургууль 10 ахлах сургууль 7	Бага сургууль 26 дунд сургууль 13 ахлах сургууль 8
Авто машины бүртгэл	37,002	50,400	67,880
Аж ахуй эрхлэгч	472	632	761
Үйлдвэрлэлийн бүс	7	10	13

Төрийн байгууллагыг нийслэлээс гарган шинээр захиргааны хот байгуулсны дүнд орон нутгийн хөгжилд түлхэц үзүүлэхийн сацуу нийслэл хот Сөүлийн төвлөрлийг шийдэхэд тодорхой хэмжээний түлхэц үзүүлсэн байна.

3.2. ХБНГУ

Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийг эрх зүйн онол, практик хэрэглээ талаас нь тайлбарлаж, тодорхой хэрэг маргаанд хэрэглэдгээрээ онцлогтой.⁷⁴ Мөн түүнчлэн ХБНГУ-д хүний үндсэн эрхийн хязгаарлалтын талаар Үндсэн хуулийн шүүх ихээхэн нарийвчлан хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байна.

3.2.1. Үндсэн хуулийн шүүхтэй холбогдох зүйл заалтын хүрээнд

А. Үндсэн хуулийн шүүхээс Үндсэн эрхийн зөрчлийг хянах нь

Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн чиг үүргийг зохицуулсан байдаг. 93.1.4а дугаар зүйлд хүний субъектив үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн шүүх хамгаалах талаар тусгажээ. Үүний дагуу Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг⁷⁵, 33⁷⁶, 38⁷⁷, 101⁷⁸, 103⁷⁹ болон 104⁸⁰ дүгээр зүйлд заасан эрхийг эсхүл эрх мэдэл бүхий

⁷⁴ Т.Алтангэрэл, “Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага” Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?fbclid=IwAR2qdimLTBOVAI16ipMZPiDjm4>

⁷⁵ Улсын бүх эрх мэдэл ард түмнээс эх үндэстэй байхтай холбоотой зохицуулалт.

⁷⁶ Үндсэн эрхийг тэгш эдлүүлэх болон нийтийн үйлчилгээг үзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалт.

⁷⁷ Сонгох, сонгогдох үндсэн эрхийн зохицуулалт.

⁷⁸ Хуулиас гадуур шүүх байгуулахыг хориглохтой холбоотой зохицуулалт.

⁷⁹ Шударгаар шүүлгэх эрх болон эрүүгийн эрх зүйн шударга ёсны зохицуулалт.

⁸⁰ Халдашгүй байх үндсэн эрхийн зохицуулалт.

төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, эс үйлдлээс үндсэн эрх нь зөрчигдсөн этгээд үндсэн хуулийн гомдол гаргаж болно. Хуульд заасны дагуу Үндсэн хуулийн гомдлыг гаргасан тохиолдолд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нь гомдлын Үндсэн хуулийн зөрчлийг хянахаас гадна Үндсэн хуулийн эрх зүйн бусад зөрчил байгаа эсэхийг давхар хянадаг байна.⁸¹

Б. Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах субъект

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх бүхий субъектийг хуулиар багцлан тодорхойлоогүй. Харин Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрхийг ерөнхийлөн томьёолох зарчмаар заасан байдаг.⁸² Холбооны Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн шүүхийн гол чиг үүргийг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

1) 93 дугаар зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт зааснаар Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь Холбооны улсын дээд байгууллагын эсвэл Үндсэн хуулиар болон Холбооны улсын төрийн дээд байгууллагын дэгээр бие даасан эрхээр хангагдсан бусад оролцогчдын эрх мэдлийн маргааныг Үндсэн хуулийг тайлбарлах замаар хянан шийдвэрлэдэг. Үүний дагуу **Холбооны Ерөнхийлөгч, Бундестаг, Бундесрат, Холбооны ЗГ, Холбооны канцлер болон Бундестагийн гишүүдийн** хооронд гарсан маргааныг хянан шийдвэрлэх бөгөөд эдгээр субъектүүд уг асуудлаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй.

2) 93 дугаар зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу Холбооны улсын хууль тогтоомж эсвэл муж улсын хууль тогтоомж Үндсэн хуультай агуулгын болон хэлбэрийн хувьд нийцэж байгаа эсэх, түүнчлэн муж улсын хууль тогтоомж Холбооны улсын бусад хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэх талаарх аливаа маргаантай асуудлыг **Холбооны ЗГ-ын, муж улсын ЗГ-ын эсхүл Бундестагийн гишүүдийн дөрөвний нэгийн** гаргасан хүсэлтээр; Мөн зүйлийн 2а-д 72 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн шаардлагыг тухайн хууль хангасан эсэх талаар үүссэн маргааныг Бундесратын эсвэл аль нэг муж улсын ЗГ-ын эсвэл **Муж улсын ард түмний төлөөллийн байгууллагын** хүсэлтээр холбогдох маргааныг хянан шийдвэрлэхээр тус тус заасан байна.

3) Үндсэн хуулийн 100.1 дүгээр зүйлд зааснаар ердийн шүүх хэрэг шийдвэрлэх явцад хэрэглэгдэх гол хууль нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж үзвэл тухайн хэргийг түдгэлзүүлэх ба үүнд муж улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай асуудал тавигдсан бол тухайн муж улсын Үндсэн хуулийн шүүхэд, харин энэхүү Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шүүхэд тус тус хандан шийдвэрлүүлэхээр заасан. Үүнээс үзэхэд **шүүх** Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх бүхий субъект болж байна.

4) Өмнөх хэсэгт авч үзсэнчлэн Үндсэн хуулийн 93.1.4 дэх хэсэгт заасны дагуу **иргэд** (үүнд гадаадын харьяат мөн орно.) Үндсэн хуулийн шүүхэд өөрийн зөрчигдсөн субъектив эрхийг сэргээлгэхээр хандах боломжтой.

⁸¹ Г.Билгүүн, Үндсэн хуулийн шүүхийн маргаан хянан шийдвэрлэх харьяалал (Харьцуулсан судалгаа), “Эрх зүй” сэтгүүл, 2020, №4, 342 дахь тал.

⁸² Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй”, 2 дахь хэвлэл, (Адмон Принт 2021), 149 дэх тал.

5) Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Үндсэн хуульд харш нам⁸³-ын талаар, 21.3 дугаар зүйлд намд төрийн санхүүжилт олгохгүй байх тухай тодорхойлсон байдаг ба 21.4 дүгээр зүйлд заасны дагуу эдгээр асуудлыг Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй. Харин эдгээр асуудлын талаар Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрх бүхий субъект нь Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 43.1-д зааснаар **Бундестаг, Бундесрат болон Холбооны ЗГ** байна.

ХБНГУ-ын Хүний Эрхийн Хүрээлэн (GHR) нь хүний эрхийг хамгаалах, дэмжих үйл ажиллагаанд голчлон бодлогын талаас зөвлөгөө өгөх, дотоод болон олон улсын хэмжээний хүний эрхийн мэдлэгийг дээшлүүлэх замаар хүний эрхийг хамгаалдаг.⁸⁴ GHR нь ХБНГУ-ын холбооны бүтцийн бүх түвшний бодлого, хууль тогтоогчид, иргэний нийгмийн оролцогчдод бодлогын баримт бичиг, хууль эрх зүйн дүн шинжилгээ, мониторингийн тайлан, семинар, хүний эрхийн боловсрол, сургалтын хөтөлбөр бэлтгэх зэрэг олон хэлбэрээр хүрдэг.⁸⁵ Цаашилбал, GHR нь ХБНГУ болон олон улсын хэмжээнд хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалахад чухал ач холбогдолтой шүүхийн маргаанд гуравдагч этгээдээр хөндлөнгөөс оролцдог (amicus curiae).⁸⁶ Мөн Холбооны ЗГ-т Хүний эрхийн бодлого, хүмүүнлэгийн тусламжийн асуудал эрхэлсэн комиссарын албан тушаал байдаг бөгөөд энэ нь эдгээр салбар дахь шинээр гарч буй улс төрийн үйл явцтай холбогдох ХБНГУ-ын баримтлах бодлогын талаар Холбооны Гадаад хэргийн сайдад санал хүргүүлэх эрхтэй.⁸⁷ Гэхдээ эдгээр этгээдээс Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах талаар тодорхой зохицуулалт Үндсэн хууль болон бусад хуульд тодорхой тусгагдаагүй байна.

Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт тавих Парламентын гишүүдийн квот

Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 1-ийн 2 болон Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 13.6 дахь хэсэгт заасны дагуу холбооны болон муж улсуудын хуулиуд Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх, эсхүл муж улсуудын эрх зүйн акт Холбооны эрх зүйн бусад хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх маргааныг Холбооны ЗГ, Муж улсын ЗГ, эсхүл Бундестагийн нийт гишүүдийн **дөрөвний нэгийг** хүсэлтээр хянан шалгадаг. Ингэснээр ХБНГУ-ын Бундестагт одоогийн байдлаар 736 гишүүн байгаа бөгөөд үүний ¼ нь болох 184 гишүүн Үндсэн хуулийн шүүхэд хууль заасан төрлөөр хүсэлт гаргах эрхтэй. Уг ажиллагааг сөрөг хүчнийхэн өөрсдийнх нь санаачилсан хуулийг дэмжээгүй шийдвэрийг Үндсэн хуулийн шүүхийн тусламжтайгаар унагаах зорилгод олонтаа ашигладаг.⁸⁸ Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн 50 жилийн ойн эмхэтгэлд тусгасан статистикаас харвал, Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагаа явуулсан эхний 50 жилийн хугацаанд нийтдээ 141 удаа хэм хэмжээний хийсвэр

⁸³ Үндсэн хуульд харш нам гэж зорилгоороо эсвэл дэмжигчдийнхээ зан байдлаар чөлөөт ардчилсан үндсэн дэг журамд хохирол учруулах эсвэл түүнийг устгахаар, эсвэл ХБНГУ-ын оршин тогтнолд харшил учруулахаар үйл ажиллагаа явуулсан намыг хэлнэ.

⁸⁴ German Institute for Human Rights, <https://ennhri.org/our-members/germany/>.

⁸⁵ Мөн тэнд.

⁸⁶ Мөн тэнд.

⁸⁷ The Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Assistance, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/about-us/coordinators/hr-commissioner>.

⁸⁸ Юрген Харбих, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүй, улс төр, нийгмийн хөгжлийн зөрчилдөөний уулзвар дээр, “Монголын төр эрх зүй” сэтгүүл, 2014, №4(78), 7 дахь тал.

хяналт хийсэн байна.⁸⁹ Дээрх байдлаар парламентын цөөнх нь хэм хэмжээний хийсвэр хяналт хэрэгжүүлэх хүрээнд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт тавих эрхтэй байгаа нь ардчилсан нийгэм дэх олонх, цөөнхийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах зорилготой.⁹⁰ Тухайлбал, парламентаас олонхын санал авч батлагдсан хуулийг цөөнх Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхтэй гэсэн үг юм.⁹¹

В. Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүний томилгоо

Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх нь Бундестаг болон Бундесратаас тэнцүү тоогоор сонгогдсон 16 шүүгчээс бүрддэг. Энэ хоёр байгууллагад шүүгчдийн сонгууль өөр өөр журам үйлчилдэг. Эхлээд Бундестагт улс төрийн хүчний харьцааг харгалзан байгуулсан 12 гишүүнтэй сонгогчдын коллеги нь Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчдийг сонгодог бол Бундесрат нь тэдгээр шүүгчдийг дийлэнх олонхын (2/3) саналаар шууд сонгодог.⁹²

Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд заасны дагуу Үндсэн хуулийн шүүгчийг 12 жилийн хугацаатайгаар парламентын хоёр танхимын гишүүд сонгон томилох бөгөөд улируулан томилохыг хориглоно. Гэхдээ Үндсэн хуулийн шүүгчээр ажиллах бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй байхад 68 нас хүрсэн бол заавал тэтгэвэрт гарах ёстой.⁹³ Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг улируулан томилохыг хориглож буй шалтгаан нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хангадаг тул тус улсад Үндсэн хуулийн хяналт амжилттай хэрэгждэг байна.⁹⁴

3.2.2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд улс төрийн намд холбогдох зохицуулалтыг тусгажээ. Үүнд:

21 дүгээр зүйл. Улс төрийн нам

1. Ард түмний улс төрийн хүсэл зориг бүрэлдэхэд намууд оролцоно. Улс төрийн намыг чөлөөтэй байгуулж болно. Намын дотоод зохион байгуулалт, журам нь ардчилсан зарчимд нийцсэн байна. Нам нь өөрийн мөнгөн хөрөнгийн гарал үүсэл, түүний зарцуулалт болон өөрийн өмч хөрөнгийн тухай олон нийтэд тайлагнах үүрэгтэй.
2. Нам нь өөрийн зорилго, эсхүл үзэл баримтлалынхаа хүрээнд чөлөөт ардчиллын суурь үнэт зүйлийг үл хайхрах, устгах эсхүл Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын оршин тогтнолд аюул учруулах бол тус намыг

⁸⁹ Юрген Харбих, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүй, улс төр, нийгмийн хөгжлийн зөрчилдөөний уулзвар дээр, “Монголын төр эрх зүй” сэтгүүл, 2014, №4(78), 6-7 дахь тал.

⁹⁰ Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй”, 2 дахь хэвлэл, (Адмон Принт 2021), 144 дэх тал.

⁹¹ Мөн тэнд.

⁹² Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, “Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй тусгай анги”, УБ, 2009, 148-149 дэх тал.

⁹³ “Federal Constitutional Court Act in the version of 11 August 1993 (Federal Law Gazette I p. 1473), last amended by Article 4 of the Act of 20 November 2019 (Federal Law Gazette I p. 1724), Article 4.

⁹⁴ О.Мөнхсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд Цэцийн гишүүний араат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь, “Эрх зүй” сэтгүүл, 2016, №4, 15 дахь тал.

Үндсэн хуулийн бус гэж үзнэ. Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэнэ.

3. Нам нь өөрийн зорилго, эсхүл үзэл баримтлалынхаа хүрээнд чөлөөт ардчиллын суурь үнэт зүйлийг үл хайхрах, устгах эсхүл Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын оршин тогтнолд аюул учруулах бол түүнийг улсын санхүүжилтээс хасна. Ийнхүү хассан тохиолдолд уг намд олгох төсвийн таатай нөхцөл болон тэдгээрт олгосон төлбөрийг цуцалсанд тооцно.

4. Холбооны Улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь 2 дахь хэсэг заасан Үндсэн хуульд харшилсан эсэх болон 3 дугаар хэсэгт заасан улсын төсвийн санхүүжилтээс хасах эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэнэ.

5. Нарийвчилсан зүйлийг Холбооны хуулиар зохицуулна.

Эндээс үзвэл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд нам байгуулах иргэдийн тоог мөн тусгаагүй байна. Түүнчлэн тус улсын Улс төрийн намын тухай Холбооны хуульд ⁹⁵ намын гишүүдийн тоонд тавигдах доод хязгаарыг тусгайлан зохицуулаагүй байна. Иймд улс төрийн нам байгуулахад төрөөс зөвшөөрөл авах, бүртгүүлэх шаардлагагүй ба харин дээрх 21.1.3-т заасанчлан намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчмуудад нийцсэн байх шаардлагатай байна.

3.2.3. Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд

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.⁹⁶ Холбооны сонгуулийн комисс сонгогчдын намд өгсөн

⁹⁵ Political Parties Act, 2009

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetzentexte/Parteiengesetz_PartG_engl_042009.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁹⁶ Д.Халиун, Дэлхийн улс орнуудын хууль тогтоох дээд байгууллагуудын сонгуулийн тогтолцоо (СТ-22/306), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40, 224 дэх тал.

саналыг үндэслэн сонгуульд орсон улс төрийн намуудад Германы Бундестагийн суудлыг хуваарилна.⁹⁷ Харин Бундесратын гишүүнийг томилдог байна. Өөрөөр хэлбэл Бундесрат нь муж улсууд өөрөө томилох, эргүүлэн татах эрхтэй тухайн муж улсын 3Г-ын гишүүдээс бүрддэг бөгөөд муж улс бүр өөрт нь ногдох саналын тоогоор Бундесратад гишүүн томилогддог (Муж улс бүр Бундесратад гурваас доошгүй саналын эрхтэй байна). Харин томилогдсон гишүүнийг тухайн муж улсын 3Г-ын гишүүнээр төлөөлүүлж болно.⁹⁸

Б. Парламентын гишүүдийн тооны талаар

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 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.

3.2.4. Хэт төвлөрлийг сааруулах ба Үндсэн хуулийн зохицуулалтын нөлөө

Герман Улс Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлдээ “Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын нийслэл нь Берлин байна.” гэж заагаад харин Берлиний Үндсэн хуульд Берлин нь хот болон муж улс (Land) байна гэж зааснаас өөр зохицуулалт тусгаагүй. Өөрөөр хэлбэл, ХБНГУ Үндсэн хуулиараа төрийн дээд байгууллагууд байнга оршин байх газрыг нийслэл гэж тогтоогоогүй. Ингэснээр бусад хуулиар төрийн байгууллагуудын байршлыг тодорхойлох боломжийг олгож байгаа юм. Тухайлбал, 1994 онд батлагдсан Берлин/Бонны хууль⁹⁹ (Герман: Berlin/Bonn-Gesetz)-аар Бундестаг болон ХБНГУ-ын 3Г-ын зарим байгууллагыг Бонноос Берлин рүү нүүхийг, мөн Холбооны зарим агентлагууд болон Германы холбооны бусад байгууламжуудыг Бонн руу нүүлгэх үйл ажиллагааг хийсэн байдаг. Берлин/Бонны хууль нь холбооны аль яамыг нийслэл рүү нүүлгэн шилжүүлэхийг тодорхойлсноос гадна Бонн хотыг улс төрийн захиргааны үйл ажиллагаа явагдах байршил болгох зорилт тавьсан. Уг хуулийн дагуу Бонн хот нь боловсрол, шинжлэх ухаан, соёл, судалгаа, технологи, харилцаа холбоо, байгаль орчин, эрүүл мэнд, хүнс, хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, хөгжлийн бодлого, батлан хамгаалах зэрэг төрийн үйл ажиллагааг явуулдаг. Өнөөгийн байдлаар

⁹⁷ Мөн тэнд.

⁹⁸ ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 51-р зүйлд энэ талаар тайлбарласан байдаг.

⁹⁹ Албан ёсны нэршил: Германы эв нэгдлийг баталгаажуулах тухай 1991 оны 6-р сарын 20-ны өдрийн хуулийг хэрэгжүүлэх тухай хууль.

Холбооны 14 яамнаас Хүнс, хөдөө аж ахуй, хэрэглэгчийг хамгаалах яам, Батлан хамгаалах яам, Эрүүл мэндийн яам, Хүрээлэн буй орчин, байгаль хамгаалал, цөмийн аюулгүй байдлын яам, Боловсрол, судалгааны яам, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн яам зэрэг зургаан яамд Бонн хотод анхдагч суудалтай байна.

Мөн Холбооны 20 гаруй төрийн байгууллагаас, Герман Улсын аудитын асуудлыг хариуцсан Bundesrechnungshof болон өрсөлдөөний зохицуулалтыг хариуцдаг Холбооны Картелийн газар зэрэг томоохон байгууллагууд сайдын ажлын алдагдлыг хэсэгчлэн нөхөх зорилгоор Берлин, Франкфуртаас Бонн руу нүүсэн байна. Ийнхүү Бонн хот нь Бүгд Найрамдах Герман улсын хүчирхэг холбооны төрийн захиргааны хоёр дахь төв болж байна.¹⁰⁰

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 ассамблей 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

¹⁰⁰ Bonn's new profile, <https://www.bonn.de/microsite/en/services/information-for-media/bonns-new-profile.php>.

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 депатутыг нэг мандаттай сонгуулийн тойргоос, үлдсэн 299 депатутыг улс төрийн намын нэрсийн жагсаалтаар сонгодог. Харин парламентын гишүүдийн тооны талаар авч үзэхэд сонгон судалсан хоёр улс хоёул куб язгуурын томьёог 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 Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Энэхүү хэсэгт өмнөх үе шатанд тодорхойлсон хувилбарын үр нөлөөг хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө, эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө, нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөөтэй холбоотой ерөнхий асуултуудад хариулах замаар дүгнэлт гаргалаа.

Өмнөх хэсгүүдэд дараах зохицуулалтын хувилбаруудыг тодорхойлсон болно.

№	Агуулга	Дэвшүүлсэн хувилбар
1	Цэцийн хяналттай холбогдох зүйл, заалтын хүрээнд	1. Цэц иргэний үндсэн эрхийн зөрчлийг шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг Үндсэн хуулиар баталгаажуулах; 2. УИХ-ын тодорхой тооны гишүүн болон Комисс Цэцэд хандах боломж; 3. Цэцийн гишүүнийг улируулан томилох талаарх зохицуулалтыг Үндсэн хуульд, эсвэл Цэцийн тухай хуульд тусгах, тэднийг дахин томилохыг хязгаарласан эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх;
2	Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаатай хангах хүрээнд:	Улс төрийн нам байгуулахад өндөр шаардлага тавих нь төлөөлөн удирдах засаглал дахь цөөнхийн төлөөллийг үгүйсгэх магадлалтай учир Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн нам байгуулах хязгаарлалтыг хуулиас хасах;

3	Сонгуулийн тогтолцоо болон парламентын төлөөллийг сайжруулах хүрээнд	1. УИХ-ын сонгуулийн холимог тогтолцоог Үндсэн хуульд тусгах; 2. Үндсэн хуульд парламентын гишүүдийн тоог нэмэхээр тусгах;
4	Хөдөөгийн сэргэлтийг дэмжих, хэт төвлөрлийг сааруулж, Улаанбаатар хотын түгжрэлийг бууруулах хүрээнд	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгах;

4.1. Хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө

Үзүүлэх нөлөө	үр	Холбогдох асуулт	Хариулт		Тайлбар
1.Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж байгаа эсэх	1.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх				
	1.1.1.Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх	Тийм	Үгүй	Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох тухай зохицуулалт байхгүй.	
	1.1.2.Ялгаварлан гадуурхсан буюу аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ялгаварлан гадуурхах зохицуулалт байхгүй бөгөөд иргэн өөрийн зөрчигдсөн эрхээ сэргээх, УИХ-ын гишүүдийн цөөнх гишүүд Цэцэд хандах боломжтой.	
	1.1.3.Тодорхой эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах зорилгоор авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ бол олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжид заасан хүний эрхийн хэм хэмжээтэй нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Тодорхой эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах зорилготой хувилбар байхгүй.	
	1.2.Оролцоог хангах				

1.2.1.Зохицуулалтын хувилбарыг сонгохдоо оролцоог хангасан эсэх, ялангуяа эмзэг бүлэг, цөөнхийн оролцох боломжийг бүрдүүлсэн эсэх	Тийм	Үгүй	УИХ-ын гишүүдийн цөөнх буюу тодорхой гишүүд болон сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доош тооны иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангана.
1.2.2.Зохицуулалтыг бий болгосноор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн байгууллагын үйлдэл, эс үйлдэхүйгээс үүдэн эрх нь зөрчигдсөн иргэн, гадаад улсад оршиг суудаг сонгуулийн насны иргэд гэх иргэдийг тодорхойлсон байна.
1.3.Хууль дээдлэх зарчим ба сайн засаглал, хариуцлага			
1.3.1.Зохицуулалтыг бий болгосноор хүний эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хангах, хамгаалах явцад ахиц дэвшил гарах эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн байгууллагын үйлдэл, эс үйлдэхүйгээс үүдэн эрх нь зөрчигдсөн иргэд Цэцэд өргөдөл гаргах, гадаад усад оршин суугаа иргэд сонгуулийн эрхээ хэрэгжүүлэх дэвшил гарна.
1.3.2.Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон улсын гэрээ, хүний эрхийг хамгаалах механизмын талаар НҮБ-аас өгсөн зөвлөмжид нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	
1.3.3.Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах эсэх	Тийм	Үгүй	Тус хувилбаруудын дунд хариуцлага хүлээлгэх талаар агуулга бүхий хувилбар байхгүй.

2.Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх	2.1.Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах тохиолдолд энэ нь хууль ёсны ашиг сонирхолд нийцсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байх хувилбарын хувьд төрийн дээд байгууллагад ажиллаж буй төрийн албан хаагчдын хөдөлмөрлөх эрх зөрчигдөх магадлалтай. Гэхдээ үр дүнтэй зохицуулалтыг хийснээр үүнийг залруулж болно.
	2.2.Хязгаарлалт тогтоох нь зайлшгүй эсэх	Тийм	Үгүй	Төвлөрлийг бууруулах арга хэмжээнд энэхүү хувилбар нь тохиромжтой болохыг судалгааны явцад авч үзсэн.
3.Эрх агуулагч	3.1.Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдыг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	· УИХ-ын тодорхой тооны гишүүд, · Цэцэд зөрчигдсөн эрхийн талаар өргөдөл гаргах иргэд, · Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд, · Цэцийн гишүүд · Комисс
	3.2.Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлоогүй
	3.3.Зохицуулалтын хувилбар нь энэхүү эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Тодорхой эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах зорилготой хувилбар байхгүй.

	3.4.Эрх агуулагчдын, ялангуяа эмзэг бүлгийн ялгаатай хэрэгцээг тооцсон мэдрэмжтэй зохицуулалтыг тусгах эсэх (хөгжлийн бэрхшээлтэй, үндэстний цөөнх, хэлний цөөнх, гагцхүү эдгээрээр хязгаарлахгүй)	Тийм	Үгүй	Тодорхой эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг сайжруулах зорилготой хувилбар байхгүй. Эрх агуулагч субъект бүрийн эрх хангагдана.
4.Үүрэг хүлээгч	4.1.Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Цэц (Бусад хувилбарт үүрэг хүлээгчийг тусгаагүй)
5.Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд нийцүүлсэн эсэх	5.1.Жендерийн үзэл баримтлалыг тусгасан эсэх	Тийм	Үгүй	Жендерийн үзэл баримтлалтай холбогдох хувилбар байхгүй.
	5.2.Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлсэн.

4.2. Эдийн засагт үзүүлэх нөлөө

Үзүүлэх үр нөлөө	Холбогдох асуулт	Хариулт		Тайлбар
1.Дэлхийн зах зээл дээр өрсөлдөх чадвар	1.1.Дотоодын аж ахуйн нэгж болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж хоорондын өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	1.2.Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх (эдийн засгийн байршил өөрчлөгдөхийг оролцуулан)	Тийм	Үгүй	Тухайн хувилбарууд нь шууд утгаараа хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэхгүй.

	1.3.Дэлхийн зах зээл дээрх таагүй нөлөөллийг Монголын зах зээлд орж ирэхээс хамгаалахад нөлөөлж чадах эсэх	Тийм	Үгүй	Дээрх хувилбарууд нь зах зээлд нөлөөлөх нөлөөлөл байхгүй.
2.Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал	2.1.Хэрэглэгчдийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	2.2.Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөрөгдлийг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	2.3.Зах зээлд шинээр орж ирж байгаа аж ахуйн нэгжид бэрхшээл, хүндрэл бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	2.4.Зах зээлд шинээр монополийг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
3.Аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал	3.1.Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	3.2.Санхүүжилтийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	3.3.Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.

	3.4.Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтад ямар нэг хязгаарлалт, эсхүл хориг тавих эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	3.5.Аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа зогсооход хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
4.Мэдээлэх үүргийн улмаас үүсэж байгаа захиргааны зардлын ачаалал	4.1.Хуулийн этгээдэд захиргааны шинж чанартай нэмэлт зардал (Тухайлбал, мэдээлэх, тайлан гаргах г.м) бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
5.Өмчлөх эрх	5.1.Өмчлөх эрхийг (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн бус баялаг зэргийг) хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	5.2.Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	5.3.Оюуны өмчийн (патент, барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх зэрэг) эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
6.Инновац болон судалгаа шинжилгээ	6.1.Судалгаа шинжилгээ, нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.

	6.2.Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг илүү хялбар болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
7.Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв	7.1.Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	7.2.Хэрэглэгчдийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	7.3.Хэрэглэгчдийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
	7.4.Хувь хүний/гэр бүлийн санхүүгийн байдалд (шууд буюу урт хугацааны туршид) нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудад энэ талаар тусгаагүй.
8.Тодорхой бүс нутаг, салбарууд	8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байх хувилбарын хувьд орон нутагт ажлын байрыг шинээр бий болгох ач холбогдолтой. Мөн УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх, Цэц бодит хяналтыг хэрэгжүүлэхэд албан хаагчдын ажлын байр шинээр бий болно.

	8.2.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байр багасгах чиглэлээр нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	8.3.Жижиг, дунд үйлдвэр, эсхүл аль нэг салбарт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
9.Төрийн захиргааны байгууллага	9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байх, УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх, иргэн үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Цэцэд хандах, сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх хувилбаруудын хувьд улсын төсөвт нөлөө үзүүлнэ.
	9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байх, УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх, иргэн үндсэн эрх зөрчигдсөн тохиолдолд Цэцэд хандах, сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх хувилбаруудын хувьд төрийн байгууллагын бүтцэд өөрчлөлт орно.
	9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Цэц нь иргэний үндсэн эрхийн маргаан болон УИХ-ын, Комиссын маргааныг шийдвэрлэх чиг үүргийг шинээр хүлээнэ.

10.Макро эдийн засгийн хүрээнд	10.1.Эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Нийслэл Улаанбаатар хотын төвлөрлийг бууруулснаар зах зээлийн эргэлт хурдсаж эдийн засагт сайн нөлөө үзүүлэхийн хажуугаар, хот хөдөөгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангана.
	10.2.Хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг сайжруулах, зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Хот хөдөөгийн хөгжлийг тэнцвэржүүлснээр хөдөөг чиглэх хөрөнгө оруулалт сайжирч зах зээл тэлнэ.
	10.3.Инфляц нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
11.Олон улсын харилцаа	11.1.Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Монгол Улсын олон улсын гэрээнд харшлах зүйлгүй

4.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

Үзүүлэх үр нөлөө	Холбогдох асуулт	Хариулт		Тайлбар
1.Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл	1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	УИХ-ын гишүүний тоо нэмэгдэх, Цэцийн хяналтын хэлбэрт өөрчлөлт орсноор тодорхой ажлын байр нэмэгдэнэ. Мөн хөдөөг чиглэсэн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж орон нутгийн ажлын байр ихэснэ.

	1.2.Шууд болон шууд бусаар ажлын байрны цомхотгол бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ажлын байрны цомхотгол үүсэхгүй.
	1.3.Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Цэц болон УИХ-ын тамгын газрын албан хаагчдын ачаалал нэмэгдэх нөлөө үзүүлэх бөгөөд орон нутагт хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийн хувьд ажлын байр нэмэгдэх, зах зээлийн эргэлт эрчимжих давуу талтай.
	1.4.Тодорхой насны хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
2.Ажлын стандарт, хөдөлмөрлөх эрх	2.1.Ажлын чанар, стандартад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	2.2.Ажилчдын эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	2.3.Ажилчдын эрх, үүрэгт шууд болон шууд бусаар нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Цэцийн гишүүд болон бусад албан хаагчийн хувьд Цэц нь иргэний үндсэн эрхийн маргаан болон УИХ, Хүний эрхийн үндсэн комиссын маргааныг шийдвэрлэхтэй холбоотой эрх, үүрэг өөрчлөгдөнө. УИХ-ын хувьд мөн гишүүдийн тоонд өөрчлөлт орсноор эрх, үүрэгт өөрчлөлт орно. Сонгуулийг холимог тогтолцоог тусгаснаар Сонгуулийн ерөнхий хорооны чиг үүрэгт өөрчлөлт орно.

	2.4.Шинээр ажлын стандарт гаргах эсэх	Тийм	Үгүй	Цэцэд маргаан шийдвэрлэхтэй холбоотой болон УИХ, УИХ-ын сонгуулийн тухай журамд өөрчлөлт орно.
	2.5.Ажлын байранд технологийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Шинэ чиг үүрэг, бүтэц, тогтолцоотой холбоотойгоор технологийн шинэчлэлт бий болно.
3.Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал	3.1.Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.2.Тодорхой бүлэг болон хүмүүст сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх. Тухайлбал, эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэршээлтэй иргэд, ажилгүй иргэд, үндэстний цөөнхөд гэх мэт	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.3.Гадаадын иргэдэд илэрхий нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
4.Төрийн удирдлага, сайн засаглал, шүүх эрх мэдэл, хэвлэл мэдээлэл, ёс суртахуун	4.1.Засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбаруудын хувьд бүгд засаглалын харилцаанд оролцогчдод нөлөөлөл үзүүлнэ.
	4.2.Төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Бүх хувилбарын хувьд төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлнө.
	4.3.Төрийн захиргааны албан хаагчдын эрх, үүрэг, харилцаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Бүх хувилбарын хувьд төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлнө.
	4.4.Иргэдийн шүүхэд хандах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Иргэд зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхээр ердийн шүүхээс гадна Цэцээр эрхээ сэргээлгэх боломж бий болно.

	4.5.Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Улс төрийн нам байгуулах шаардлагыг багасгаснаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх баталгаажна.
5.Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал	5.1.Хувь хүн/нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	5.2.Зохицуулалтын хувилбарын улмаас үүсэх дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	5.3.Хүмүүсийн амьдралын хэв маяг (хооллолт, хөдөлгөөн, архи, тамхины хэрэглээ)-т нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор хүмүүсийн амьдралын хэв маягт нөлөөлнө.
6.Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын тогтолцоо	6.1.Нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	6.2.Ажилчдын боловсрол, шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	6.3.Иргэдийн боловсрол (төрийн болон хувийн хэвшлийн боловсролын байгууллага) олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	6.4.Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

	6.5.Их, дээд сургуулиудын үйл ажиллагаа, өөрийн удирдлагад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
7.Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал	7.1.Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор тус нөхцөл байдалд өөрчлөлт орно.
	7.2.Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	7.3.Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	7.4.Гэмт хэргийн хохирогчид, гэрчийн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
8.Соёл	8.1.Соёлын өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	8.2.Хэл, соёлын ялгаатай байдал бий болгох эсэх, эсхүл уг ялгаатай байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	8.3.Иргэдийн түүх, соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

4.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Үзүүлэх үр нөлөө	Холбогдох асуулт	Хариулт	Тайлбар
------------------	------------------	---------	---------

1.Агаар	1.1.Зохицуулалтын хувилбарын үр дүнд агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор төвлөрөл буурч агаарын бохирдол багасна.
2.Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч	2.1.Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээг нэмэгдүүлэх/бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор түлшний хэрэглээ ихэснэ.
	2.2.Эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	2.3.Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	2.4.Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
3.Ан амьтан, ургамлыг хамгаалах	3.1.Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.2.Ховордсон болон нэн ховор амьтан, ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.3.Ан амьтдын нүүдэл, суурьшилд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	3.4.Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

4.Усны нөөц	4.1.Газрын дээрх ус болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	4.2.Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	4.3.Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
5.Хөрсний бохирдол	5.1.Хөрсний бохирдолтод нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор нийслэл дэх хөрсний бохирдол багасна.
	5.2.Хөрсийг эвдэх, ашиглагдсан талбайн хэмжээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
6.Газрын ашиглалт	6.1.Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Төрийн дээд байгууллагыг Улаанбаатарт хотод төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосноор орон нутагт ашиглагдаагүй байсан газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулна.
	6.2.Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	6.3.Экологийн зориулалтаар хамгаалагдсан газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

7.Нөхөн сэргээгдэх/нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг	7.1.Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг өөрөө нөхөн сэргээгдэх чадавхийг нь алдагдуулахгүйгээр зохистой ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.
	7.2.Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн ашиглалт нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй.

Дээрх судалгаанд үндэслэн тухайн хувилбаруудын хувьд дараах эерэг болон сөрөг талыг харьцуулан дүгнэлээ.

Хүлээж болох эерэг үр дүн

- Цэцээс субъектив эрхийг зөрчлийг хянах боломжтой болсноор Цэцийн Үндсэн хуульд тавих дээд хяналт сайжирч, хүний үндсэн эрхийг хамгаалах тогтолцоо бэхжих;
- Цэцэд хандаж эрх бүхий субъектийн тооны хязгаарлалтыг сулруулснаар Үндсэн хуулийн зөрчлийг илүү өргөн хүрээнд хянах, шийдвэрлэх;
- Цэцийн гишүүний бүрэн эрхт хугацаа, тэдний улиран томилогдох явдалд хязгаарлалт хийснээр Цэцийн гишүүний бие даасан, хараат бус байдлыг бэхжүүлж;
- Улс төрийн нам байгуулах шаардлагыг сулруулснаар Үндсэн хуульд заасан эвлэлдэн нэгдэх эрхийн баталгааг хангах;
- Сонгуулийн холимог тогтолцоог Үндсэн хуульд тусгаснаар сонгогчдын санал гээгдэх асуудлыг шийдвэрлэж, улс төрийн олон ургалч үзлийг төлөвшүүлэх;
- УИХ-ын гишүүний тоог нэмэгдүүлснээр УИХ-ын гишүүний төлөөлөх чадварыг нэмэгдүүлэх, хууль батлах явц дахь үзэмжийн асуудлыг шийдвэрлэж хууль тогтоомжийн чанар сайжрах;
- УИХ-ын гишүүний тоог нэмэгдүүлснээр УИХ болон ЗГ хоорондын хяналт-тэнцэл сайжрах;
- Нийслэлийг тогтоох шалгуураас төрийн дээд байгууллагуудыг хассанаар Нийслэлийн төвлөрлийг сааруулж, хот, хөдөөгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах зэрэг үр нөлөөтэй.

Үүсэж болох сөрөг үр дагавар

- Цэцийн хяналтын хүрээг тэлснээр Цэцийн болон гишүүний ажлын ачаалал, холбогдох зардал нэмэгдэх;
- Улс төрийн олон нам парламентад суудал авснаар улс төрийн шийдэлд хүрэхэд хүндрэл үүсэх;
- УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмснээр холбогдох зардал нэмэгдэх болон УИХ-ын шийдвэр гаргах хугацаа удаашрах;
- Төрийн дээд байгууллагыг орон нутаг руу шилжүүлснээр хүний нөөцийн болон захиргааны зохион байгуулалт, шийдвэр гаргах явцад удаашрах асуудал үүснэ.

V 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. Хүний эрхийг хамгаалах Цэцийн хяналтын хүрээнд;
2. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулах хүрээнд;
3. Парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх, УИХ-ын төлөөлөх чадварыг сайжруулах хүрээнд;
4. Хөдөө, орон нутгийн сэргэлтийг дэмжих, төвлөрлийг бууруулах хүрээнд.

A. Хүний эрхийг хамгаалах Цэцийн хяналтын хүрээнд

Цэцийн гол чиг үүрэг нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих явдал бөгөөд хүний 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.¹⁰¹ Гэвч Монгол Улсад Цэц үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийн талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Харин БНСУ болон ХБНГУ-д үндсэн эрхийн зөрчлийг хянан шийдвэрлэж, сэргээх механизм тогтвортой төлөвшсөн байна. Үндсэн хуульд заасан хүний үндсэн эрхийн зөрчлийг хянан, үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд Цэцэд эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн иргэний гомдлыг хянан шийдвэрлэх эрх зүйн орчныг бий болгох нь зүйтэй. Ингэхдээ Цэцийн ачаалал, хэрэг маргаан шийдвэрлэлтийн чанарын асуудлыг анхаарч, ердийн шүүхийн урьдчилсан хяналтыг механизмыг бүрдүүлэх нь зохистой.

Түүнчлэн, УИХ дахь цөөнх гишүүдийн болон Комиссын Цэцэд хүсэлт гаргах эрх зүйн орчныг 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 байх баталгааг хангах үүднээс Цэцийн гишүүний дахин томилгоог хязгаарлах, холбогдох зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлага байна.

Б. Иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулах хүрээнд

Үндсэн хуульд заасны дагуу иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхийнхээ хүрээнд улс төрийн нам байгуулах эрхтэй ч, **сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэд** буюу 20,000 сонгогч нэгдсэн тохиолдолд улс төрийн намыг бүртгэх урьдчилсан нөхцөл бүрдэхээр хуульчилжээ. 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 тул энэхүү хязгаарлалт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцнэ. Харьцуулсан судалгааны дүнг харвал, БНСУ-д Үндсэн хуульд тодорхой зүйл заалт оруулаагүй ч Сонгуулийн тухай хуульд улс төрийн нам байгуулахад гишүүнчлэлийн квотыг тогтоосон бол ХБНГУ-д улс төрийн намын гишүүнчлэлийн квотын хязгаарлалтыг хуульчлаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

¹⁰¹ Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021, 119 дэх тал.

В. Парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх, УИХ-ын төлөөлөх чадварыг сайжруулах хүрээнд

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 томьёолол 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.

Г. Хөдөө, орон нутгийн сэргэлтийг дэмжих, төвлөрлийг бууруулах хүрээнд

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

Судалгааны хүрээнд авч үзсэн БНСУ-ын хувьд Үндсэн хуульд “төрийн дээд байгууллагын байнгын оршин байх хотыг нийслэл гэнэ.” зэрэг нарийн зохицуулалтыг тусгаагүй буюу заншлын хэм хэмжээгээр тогтоож байгаа нь орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжил, нийслэлийн төвлөрлийг сааруулахад түлхэц үзүүлж байна. Тодруулбал, нийслэл Сөүлийн төвлөрлийг сааруулах зорилгоор Сэжон бие даасан тусгай хот байгуулах тухай хуулийг батлан захиргааны нэгдсэн хот байгуулсан байна. Нийслэлд төвлөрсөн төвлөрсөн төрийн байгууллагуудыг орон нутагт гаргаснаар нийслэлийн төвлөрлийг сааруулж, Сэжон хот байрлах Кёнги аймгийн хүн ам, нийгэм, соёл, эдийн засгийн хөгжилд түлхэц болж байна.

Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагыг орон нутагт шилжүүлэх үйл ажиллагаа нь нийслэлийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангахад түлхэц болж байна. Манай улсын хувьд хот, орон нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах, нийслэлийн төвлөрлөөс үүдэлтэй сөрөг үр дагаврыг шийдвэрлэхийн тулд төрийн байгууллагыг өөр орон нутагт нүүлгэн шилжүүлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь тодорхой үр дүнд хүрэх боломжтой гэж үзлээ.

VI Эх сурвалж

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
2. Улс төрийн намын тухай хууль, 2005
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 02 дугаар дүгнэлт, 1995

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. ХЗДХЯ, Дэлхийн банкны “Хууль зүйн салбарын үйлчилгээг сайжруулах төсөл”, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” оюутны гарын авлага, 2011
7. Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй” Хоёр дахь хэвлэл, 2021
8. О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, УБ, 2021
9. О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл, УБ, 2020
10. Парламентын судалгааны хүрээлэн, “Парламент судалгааны эмхэтгэл” боть 40, 2022
11. Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, 2017
12. Ц.Сарантуяа, *Үндсэн хуулийн хяналтын Монгол загвар Үндсэн эрхийн хамгаалал ба эрх мэдлийн тэнцвэр*, “Үндсэн хуулийн эхийн баригч - Б.Чимид, Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл”, 2020
13. Арне Мавбич, “Үндсэн хуулийн хяналт”, Мэргэн Их Монгол, Г.Баясгалан, Д.Одбаяр, Д.Сугар нарын орчуулга, 2014
14. Г.Билгүүн, *Үндсэн хуулийн шүүхийн маргаан хянан шийдвэрлэх харьяалал (Харьцуулсан судалгаа)*, “Эрх зүй” сэтгүүл, 2020, №4
15. Г.Билгээ, Д.Халиун, Парламентын сонгуулийн тогтолцоо, парламентын гишүүдийн тоо ба түүнийг тогтоох, тооцох зарчим (СТ-22/405), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40
16. Юрген Харбих, *ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүй, улс төр, нийгмийн хөгжлийн зөрчилдөөний уулзвар дээр*, “Монголын төр эрх зүй” сэтгүүл, 2014, №4(78)
17. Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, “Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй тусгай анги”, 2009
18. О.Мөнхсайхан, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд Цэцийн гишүүний араат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь*, “Эрх зүй” сэтгүүл, 2016, №4

19. Д.Халиун, Дэлхийн улс орнуудын хууль тогтоох дээд байгууллагуудын сонгуулийн тогтолцоо (СТ-22/306), “Парламент” судалгааны эмхэтгэл, боть 40
20. О. Мөнхсайхан, “Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхой боломж”, “Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: одоо ба ирээдүй” эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ, 2015
21. 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. Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн онцлог, эрх зүйн харьцуулалт” Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=775>
2. “УИХ-ын нэр бүхий дөрвөн гишүүн Үндсэн хуулийн цэцэд ханджээ”, 2018.12.13, <https://www.parliament.mn/nn/4216/>
3. 2022 оны 1-р улирлын байдлаар, <https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Labour%20force%202022%20I.pdf&n=Mn>
4. Улсын Их Хурлын байнгын хороод, <https://www.parliament.mn/cv/?appointmentId=105>
5. Хот хөдөөгийн тэнцвэрийг хангах, төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээний санал боловсруулах ажлыг гүйцэтгэлээ, 2021.04.11, mmcg.mn
6. Т.Алтангэрэл, “Үндсэн эрхийн маргаан шийдвэрлэх нь: ХБНГУ-ын туршлага” Эрдэм шинжилгээний нийтлэл, https://legaldata.mn/buteel/pdf?fbclid=IwAR2qdimLTBOVAI16ipMZPiDjm4_OoKR2OWccXNo9l04qtGcf2VkOjoFKO7w&id=1411

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. Hyowon Lee, A Constitutional Review Model: The Case of Korea, 2020, 42 дахь тал, https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/30824/files/caledp_19_37.pdf.
3. South Korea population, <https://www.worldometers.info/world-population/south-korea-population/>
4. German Institute for Human Rights, <https://ennhri.org/our-members/germany/>.
5. The Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Assistance, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/about-us/coordinators/hr-commissioner>.
6. Bonn's new profile, <https://www.bonn.de/microsite/en/services/information-for-media/bonns-new-profile.php>.