



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙ БОЛОН ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙД ХОЛБОГДОХ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАНГИЙН ЭМХЭТГЭЛ ХVII БОТЬ

(2023 онд хийж гүйцэтгэсэн судалгаа)

Улаанбаатар хот
2024 он

ННА 67
ДАА 340
Н-615

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН АЛСЫН ХАРАА

*Олон улсын жишигт нийцсэн эрдэм, шинжилгээ, сургалт мэдээллийн
үндэсний хүрээлэн болон хөгжинө.*

© Бүх эрх хуулиар хамгаалагдсан болно. Зохиогч болон нийтлэгчийн зөвшөөрөлгүйгээр тус номын агуулгыг хэсэгчлэн болон бүтнээр хэвлэх, электрон аливаа хэлбэрээр хувилах, бичлэг хийх, хайлтын системд оруулах, хэвлэн олшруулахыг хориглоно. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн.

Хянан тохиолдуулсан: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.) Х.Эрдэм-Ундрах

Эмхэтгэсэн: Хууль зүйн сургалт, судалгааны төв

Хэвлэлийн эх бэлтгэсэн: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эх бэлтгэгч,
дизайнер Б.Заяа

Хавтасны гэрэл зураг: Х.Буянбат

Цаасны хэмжээ: 176/250

Хэвлэлийн хуудас: 38 х.х

“Тоонот принт” ХХК-д хэвлэв.

ISBN: 978-9919-9142-3-3

ӨМНӨХ ҮГ



Эрхэм хүндэт уншигч та бүхний түмэн амгаланг айлтган мэндчилье. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2021-2024 оны үйл ажиллагааны стратеги төлөвлөгөөнд заасан судалгааны ажлыг хэрэглэгчийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн төрөлжүүлэх, эрх зүйн гол салбарт хийгдэж буй суурь судалгааны үр дүнг нэгтгэн жил бүр хэвлүүлэх зорилтын хүрээнд бид 2023 онд хийж гүйцэтгэсэн судалгаануудаа “Үндсэн хуулийн эрх зүйд холбогдох судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XVI боть”, “Нийтийн

эрх зүй болон хувийн эрх зүйд холбогдох судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XVII боть”, “Эрүүгийн эрх зүйд холбогдох судалгааны тайлангийн эмхэтгэл XVIII боть” хэмээх гурван ботиор ийнхүү уншигч олноо толилуулж байна.

Нийтийн болон хувийн эрх зүйд холбогдох судалгааны тайлангуудыг эмхэтгэсэн энэхүү XVII ботид тус хүрээлэнгээс гүйцэтгэсэн төлөвлөгөөт болон захиалгат нийт 12 судалгааны тайлан, лавлагааг эмхэтгэв. Үүнд захиргааны материаллаг, процессын эрх зүйн болон шийдвэр гүйцэтгэлийн талаарх судалгаа багтаж байгаа нь тус салбар эрх зүйд тулгарч буй асуудлыг цогц байдлаар харах боломжийг олгох болов уу. Мөн парламентын болоод орон нутгийн сонгуулийн эрх зүйн зохицуулалт, төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх болон харьцуулсан судалгаа, Цахим гадаад паспортын тухай гэх мэт нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдлыг угтуулан тулгамдсан асуудлуудад шийдэл санал болгох үүднээс хийж гүйцэтгэсэн харьцуулсан судалгаа, лавлагаанууд багтаж байна.

Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа бол захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрт холбогдох маргааныг хянах шийдвэрлэх шүүхийн өмнөх процесс юм. Захиргааны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас зөрчигдсөн иргэний эрхийг сэргээн эдлүүлэх, захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулах, захиргааны байгууллага, албан тушаалтан өөрийн гаргасан шийдвэрийг эргэн харж, өөртөө хяналт тавих боломжийг олгодог ач холбогдолтой. Тус ажиллагааг цаашид боловсронгуй болгох үүднээс “Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа” харьцуулсан судалгаанд ХБНГУ, БНСУ, БНФУ-ын холбогдох хууль тогтоомж дахь гомдол хүлээн авах процесс, гомдол хянан шийдвэрлэх процессыг харьцуулан судаллаа. Харин ЗХХШтХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг хэсэгчлэн үнэлэхдээ захиргааны хэргийн шийдвэр болон шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны тухай ерөнхий ойлголт, шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүйн үндэслэл болон түүний хэрэгжилтийг судалж захиргааны шийдвэр гүйцэтгэлийн өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлон БНСУ, ХБНГУ-ын эрх зүйн орчныг харьцуулсан болно.

Сонгуулийн эрх зүйн асуудал нь нийтийн эрх зүй дэх чухал ойлголт билээ. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд (2023) 2024 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулах, гадаадад оршин суугаа иргэдээс санал авах ажиллагаа, урьдчилан санал хураалтын талаар зохицуулсан. Тус хуулийн

төслийн үр нөлөө, зардлын тооцоог УИХ-ын 38 гишүүнийг сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас тус тус сонгох сонгуулийн хосолсон тогтолцооны холбогдох асуудлуудын зохицуулалт, гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхийг хангах талаарх нарийн зохицуулалт, харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй иргэний сонгох эрхийг хангахын тулд урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалтуудын хүрээнд хийж гүйцэтгэв. АНСДИТХСтХ-ийн зарим заалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ тус хуульд сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байгааг онцолж, сонгуульд оролцож буй нам эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг хянах зохицуулалтын талаар судалсан юм.

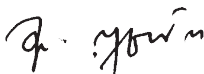
Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн саналыг үндэслэн мэдээллийг төрийн нууцад хамруулах эрх хэмжээ ТБАНТХ-д тусгагдаагүй боловч зарим хуулийг үндэслэж төрийн мэдээллийг нууцалж буй тохиолдол, захиргааны байгууллага НМИТБТХ-ийн дагуу нээлттэй байх мэдээллийг нууцлах гэх мэт хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур шийдвэр гаргах зэрэг тохиолдлуудад үнэлэлт өгч төрийн мэдээллийн хүрээг оновчтой тодорхойлох талаар судалж, холбогдох санал зөвлөмж дэвшүүлэв. “Төрийн болон албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалт: олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлага” харьцуулсан судалгааг төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлага, бусад улсын туршлагыг судалж, Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар тодорхой санал дэвшүүлсэн.

Иргэний хуулийн төлөөллийн харилцаан дахь итгэл үнэмшлийг хамгаалах тухай зохицуулалт буюу Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлсэн судалгаа нь төлөөллийн харилцааны найдвартай байдал болон гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалахад чиглэсэн тогтолцоог бүрдүүлэхийг эрмэлздэг төлөөллийн эрх зүйн зохицуулалтад онолын болон практик дүн шинжилгээ хийснээрээ ач холбогдолтой.

Монгол Улсад Эвлэрүүлэн зуучлах тухай хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлсэнээс өдгөө хүртэл эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа амжилттай явагдаж байгаа ч эдгээр нь шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаагаар хязгаарлагдаж буйг онцлох нь зүйтэй. Иймд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 8 дугаар зүйл буюу төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбооны үйл ажиллагаа дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулж цаашид тус заалтыг хэрхэн боловсронгуй болгох тухайд тодорхой саналыг боловсруулсан судалгааг хийж гүйцэтгүүлсэн юм.

Уг ботид эмхэтгэгдсэн бидний судалгаа Монгол Улсын нийтийн болон хувийн эрх зүйн салбарт тулгамдаж буй олон асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй шийдвэрлэгдэхэд зохих ёсны хувь нэмрийг оруулахын зэрэгцээ хууль зүйн чиглэлээр судалгаа, шинжилгээ хийж буй эрдэмтэн, судлаач, тус салбарт ажиллаж буй албан хаагчид, оюутнуудын судалгааны чухал эх сурвалж болно гэдэгт итгэж байна.

ЗАХИРАЛ



Х.ЭРДЭМ-УНДРАХ

ГАРЧИГ

Өмнөх үг.....	III
Гарчиг.....	V
Товчилсон үгийн жагсаалт	VI
Хүснэгтийн жагсаалт	VIII
Графикийн жагсаалт	XI
Зургийн жагсаалт	XII
Нэг. Цахим гадаад паспорт (харьцуулсан лавлагаа)	1
Хоёр. Монгол Улсын их хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн зардлын тооцоо.	41
Гурав. Монгол Улсын их хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үр нөлөө.	73
Дөрөв. Хуулийн хүчин чадлын төрөл, тэдгээрийг батлах саналын квот (харьцуулсан лавлагаа)	119
Тав. Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх нь	137
Зургаа. Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа (харьцуулсан судалгаа) 173	
Долоо. Захиргааны ерөнхий хуулийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх, журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох тандан судалгаа	199
Найм. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хэсэгчлэн хийсэн судалгаа.	253
Ес. Төрийн болон албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалт: олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлага	291
Арав. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ	331
Арван нэг. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх нь	351
Арван хоёр. Иргэний хуулийн төлөөллийн харилцаан дахь итгэл үнэмшлийг хамгаалах зохицуулалт, түүний хэрэглээ	381

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

BAC	Basic access control (үндсэн хандалтын хяналт)
CVCA	Country verifying certification authority (цахим үнэмлэхийг унших зөвшөөрлийн тоон гэрчилгээний шатлал)
EAC	Extended access control (өргөтгөсөн хандалтын хяналт)
ECHR	European convention on human rights
FVAP	Federal voting assistance program
IC	Integrated circuit (нийлмэл хэлхээ)
MRC	Machine readable capability (машинаар уншигдах чадвар)
MROTD	Machine readable official travel documents (машинд уншигдах албан ёсны зорчих бичиг баримт)
MRP	Machine readable passports (машинд уншигдах паспорт)
OCR	Optical character recognition (оптик тэмдэгт таних технологи)
OVAC	Overseas voting advisory council
PA	Passive authentication (идэвхгүй баталгаажуулалт)
PACE	Password authenticated connection establishment (нууц үгээр баталгаажсан холболт байгуулах)
PDA	Private directions association
PKI	Public key infrastructure (нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц)
TA	Terminal authentication (уншигчийг баталгаажуулалт)
TAG/MRTD	Technical advisory group on machine readable travel documents (машинаар уншигдах зорчих бичиг баримтын техникийн зөвлөх бүлэг)
АНСДИТХСгХ	Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНСУ	Бүгд Найрамдах солонгос улс
БМЭЗТ	Бизнесийн маргааныг эвлэрүүлэн зуучлах төв
БНЧУ	Бүгд Найрамдах чех улс
ЗГ	Захиргааны гэрээ
ЗГХЭГ	Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх Газар
ЗЕХ	Захиргааны ерөнхий хууль
ЗХАШШ	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
ЗХДЗШШ	Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх
ЗХТХ	Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
ЗХУ	Зөвлөлт холбоот улс
ЗХХА	Захиргааны хэм хэмжээний акт
ЗХШ	Захиргааны хэргийн шүүх
ЗХШ	Захиргааны хэргийн шийдвэр
ЗХШХШТХ	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ЗХШШГА	Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа
ЗШГ	Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл
ИБУТЭТОУП	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
ИХ	Иргэний хууль

ИХШХШТХ	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль
МАН	Монгол ардын нам
МҮХАҮТ	Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхим
НДЭХАШШ	Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх
НИХДЗШШ	Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх
НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
ОУИНБ	Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллага
ОХУ	Оросын холбооны улс
ТБАНТХ	Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль
ТББ	Төрийн бус байгууллага
УДШ	Улсын дээд шүүх
УИХ	Улсын их хурал
ҮАБЗ	Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл
ХБНГУ	Холбооны бүгд найрамдах герман улс
ШШ	Шүүхийн шийдвэр
ШШГА	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа
ШШГТХ	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.1. Док 9303 стандартын бүтэц	4
Хүснэгт 1.2. Цахим паспорт нэвтрүүлсэн гадны улсуудын туршлага	6
Хүснэгт 1.3. Цахим паспорт нэвтрүүлэхэд үүссэн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг	7
Хүснэгт 1.4. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх болсон шалтгаан.	8
Хүснэгт 1.5. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсний ач холбогдол	9
Хүснэгт 1.6. Цахим гадаад паспортыг нэвтрүүлэхэд үүссэн асуудал, бэрхшээл	10
Хүснэгт 1.7. Цахим гадаад паспортын бүрдүүлэх материал, шаардлага	12
Хүснэгт 1.8. Цахим гадаад паспортын хураамж	13
Хүснэгт 1.9. Хураамж (Япон Улс)	15
Хүснэгт 1.10. Хураамжийн үнийн мэдээлэл	19
Хүснэгт 1.11. Хураамж (Эстони улс).	20
Хүснэгт 1.12. Дэвтэр болон карт байдлаар гарсан паспортын ялгаа	21
Хүснэгт 1.13. Бүрдүүлэх материал, түүнд тавигдах зарим шаардлага	22
Хүснэгт 1.14. Хураамж (АНУ)	23
Хүснэгт 1.15. Цахим гадаад паспортод гарын гарын үсэг оруулдаг эсэх	24
Хүснэгт 1.16. Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг мэдээлэл.	26
Хүснэгт 1.17. Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл.	27
Хүснэгт 1.18. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт	28
Хүснэгт 1.19. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний гарын хурууны хээг оруулах тухай	29
Хүснэгт 1.20. Насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг хэрхэн авдаг тухай	30
Хүснэгт 1.21. Аюулгүй байдлыг хангах протокол болон арга хэмжээ	33
Хүснэгт 1.22. Иргэн хоёр энгийн цахим паспорт хэрэглэх боломжтой эсэх тухай	36
Хүснэгт 2.1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын зардалд нөлөөлөх зүйл заалт	45
Хүснэгт 2.2. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх ажил болон стандарт үйл ажиллагаа	54
Хүснэгт 2.3. Стандарт үйл ажиллагаа холбоотойгоор үүсэх хүний нөөцийн хэрэгцээ	58
Хүснэгт 2.4. Төрийн байгууллагын нэмэгдэж буй хүний нөөцийн ачаалал	61
Хүснэгт 2.5. Төрийн байгууллагын нэмэгдэж буй хүний нөөцийн зардал	62
Хүснэгт 2.6. Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн төсөв	62
Хүснэгт 2.7. Хуулийн төсөлд тусгагдсан нэмэлт зохицуулалттай холбоотойгоор үүсэх материаллаг зардал	63
Хүснэгт 2.8. Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авахад учрах зардал буюу бусад зардал	64

Хүснэгт 2.9. Нэг албан хаагчид ногдох зардал	64
Хүснэгт 2.10. Иргэний гүйцэтгэх ажил болон стандарт үйл ажиллагаа	67
Хүснэгт 2.11. Аж ахуйн нэгж байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин .	68
Хүснэгт 2.12. Аж ахуйн нэгжид хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтны ажлын хөлсийг цаг, минутаар	68
Хүснэгт 2.13. Чиг үүрэгтэй холбоотойгоор тохиолдлын тоо	69
Хүснэгт 2.14. Стандарт үйл ажиллагаа холбоотойгоор үүсэх зардал	69
Хүснэгт 3.1. Гадаад улсад байгаа иргэний санал хураалтыг зохион байгуулахыг зөвшөөрсөн улсын тоо	78
Хүснэгт 3.2. Холимог тогтолцооны параллель хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан байдал	86
Хүснэгт 3.3. Холимог тогтолцооны холимог хувь тэнцүүлсэн хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан байдал	87
Хүснэгт 3.4. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал	88
Хүснэгт 3.5. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал	91
Хүснэгт 3.6. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал	96
Хүснэгт 3.7. Бүрэлдэхүүний мэдээлэл	96
Хүснэгт 3.8. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал	100
Хүснэгт 3.9. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал	110
Хүснэгт 4.1. Улсуудын харьцуулалт	122
Хүснэгт 5.1. Төрийн болон албаны нууцын үнэлгээ хийх хүрээ	142
Хүснэгт 5.2. Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журмын зохицуулалтын хүрээнд	155
Хүснэгт 5.3. Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл	159
Хүснэгт 5.4. Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн тоо	159
Хүснэгт 5.5. Бусад улс орнуудын төрийн нууцтай холбоотой чиг үүрэг	164
Хүснэгт 6.1.	186
Хүснэгт 7.1. Эрх ашиг нь хөндөгдөж буй бүлэгт нөлөөлж буй хэлбэр	205
Хүснэгт 7.2. ИТБАТГӨГШТХ-ийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх үе шат	207
Хүснэгт 7.3. ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмын хамрах хүрээ ба гомдлыг шийдвэрлэх журам	209
Хүснэгт 7.4. Төрийн албатай холбоотой гомдлыг шийдвэрлэх үе шат	210
Хүснэгт 7.5. Татварын маргаан таслах зөвлөл гомдлыг шийдвэрлэх үе шат	211
Хүснэгт 7.6. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-ний өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт	214

Хүснэгт 7.7. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ, худалдан авах явцад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх үе шат . . .	216
Хүснэгт 7.8. Аж үйлдвэрийн өмчийн эрийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн гомдлыг шийдвэрлэх үе шат	218
Хүснэгт 7.9. Асуудлыг зохицуулж болох хувилбаруудын эерэг болон сөрөг тал	222
Хүснэгт 7.10. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө	241
Хүснэгт 7.11. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө	243
Хүснэгт 7.12. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө	246
Хүснэгт 7.13. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө	249
Хүснэгт 7.14. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө	250
Хүснэгт 7.15. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө	251
Хүснэгт 8.1. Давж заалдах болон Хяналтын шатны шүүх	265
Хүснэгт 8.2.	268
Хүснэгт 8.3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн маргааны төрөл (2021-2022) он	272
Хүснэгт 8.4. ЗХШШ-ийн төрөл (2023.05.30-ны сарын байдлаар).	272
Хүснэгт 8.5. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн гүйцэтгэлийн төрөл . . .	273
Хүснэгт 9.1. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтын тухай	303
Хүснэгт 9.2. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтийн тухай	303
Хүснэгт 10.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.	336
Хүснэгт 10.2. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зардлын хэмжээг заалтын харьцуулалт	342
Хүснэгт 10.3. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зардлын хэмжээг заалтын харьцуулалт.	347
Хүснэгт 11.1. “Сонгон судалсан зүйл заалт”	355
Хүснэгт 12.1. “Сонгон судалсан зүйл заалт”	384

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 10.1. Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд оролцогчид тус хуулийн 50.3-д заасан зардлыг дансыг нээлгэсэн байдал	340
График 10.2. Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд оролцогчид тус хуулийн 50.3-д заасан зардлыг дансыг нээлгэсэн байдал.	341
График 10.3. Нийслэл, дүүргийн ИТХ-д оролцсон нэр дэвшигчийн зардлын тайландаа хувийн аудит оруулсан байдал	344
График 10.4. Зардлын тайлангаа хувийн аудитын этгээдээр гаргуулсан байдал.	345

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.1. ХБНГУ-ын цахим гадаад паспортын харагдах байдал	9
Зураг 1.2. Зурагт тавигдах шаардлага	13
Зураг 1.3. Зургийн шаардлага (Япон Улс)	15
Зураг 1.4. Паспортын жишиг зураг	17
Зураг 1.5. Нэр, гарын үсгийг паспорт дээр бичих жишиг.	18
Зураг 1.6. БНСУ-ын гадаад паспорт захиалах үе шат.	18
Зураг 1.7. Дэвтэр байдлаар гарсан нь	21
Зураг 1.7. Карт байдлаар гарсан нь	21
Зураг 1.8. Паспортын зурагт тавигдах шаардлага	22
Зураг 1.9. Паспортын жишиг зураг	23
Зураг 1.10. Япон Улсын гадаад паспорт	24
Зураг 1.11. Эстони Улсын гадаад паспорт	25
Зураг 1.12. ХБНГУ-ын гадаад паспортын хамгаалалт.	33
Зураг 3.1. Сонгуулийн өдрийн өмнөх санал хураалт.	105
Зураг 5.1. Албан мэдээлэл ба төрийн нууцын харилцан хамаарал.	157
Зураг 6.1. ХБНГУ-ын УША-ны шийдвэр гаргалтын процесс	180
Зураг 6.2. БНСУ-ын Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа.	185
Зураг 6.3. БНСУ-ын Тусгай урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа	185
Зураг 6.4. БНСУ-н урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны процессын ерөнхий схем	190
Зураг 7.1: БНСУ-ын Урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа	227
Зураг 7.3: БНСУ-ын Тусгай урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа	228
Зураг 7.3. БНСУ-н урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны процессын ерөнхий схем 232	
Зураг 8.1. Захиргааны хэргийн шүүхээс гарах шийдвэр	259
Зураг 8.2. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хэрэг шийдвэрлэсэн байдал (2020-2021) он	267
Зураг 8.3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн маргааны төрөл (2020-2021) он	267
Зураг 9.1. Албан мэдээлэл ба төрийн нууцын харилцан хамаарал	324

НЭГ. ЦАХИМ ГАДААД ПАСПОРТ (ХАРЬЦУУЛСАН ЛАВЛАГАА)

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)
----------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Х.Буянбат	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
С.Мягмарсүрэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
О.Энххүслэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.02.07.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	3
I. ҮНДСЭН ХЭСЭГ	4
1.1.Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх тухай олон улсын стандарт:	4
1.2.Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсэн зарим улсын туршлага	6
II. ЦАХИМ ГАДААД ПАСПОРТЫГ ОЛГОХТОЙ ХОЛБООТОЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ ..	12
2.1.ХБНГУ-ын зохицуулалт	12
2.2.Япон Улсын зохицуулалт	14
2.3.БНСУ-ын зохицуулалт	16
2.4.Эстони Улсын зохицуулалт	19
2.5.АНУ-ын зохицуулалт	20
III. ЦАХИМ ГАДААД ПАСПОРТЫН САНАХ ОЙ ДАХЬ ХҮНИЙ ХУВИЙН МЭДЭЭЛЭЛ	24
3.1. Цахим гадаад паспортад гарын гарын үсэг оруулдаг эсэх	24
3.2. Цахим гадаад паспортын санах ой дахь мэдээлэл	26
3.3. Цахим гадаад паспортын санах ой дахь хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл	27
3.4. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт	28
3.5. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний гарын хурууны хээг оруулах ..	29
3.6. Насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг авах тухай	30
IV. ХУВИЙН МЭДЭЭЛЛИЙГ ХАМГААЛЖ БУЙ БАЙДАЛ	31
4.1.ХБНГУ	31
4.2.Япон Улс	34
4.3.БНСУ	34
V. ХОЁР ЭНГИЙН ЦАХИМ ПАСПОРТ ХЭРЭГЛЭХ БОЛОМЖТОЙ ЭСЭХ	36
VI. ДҮГНЭЛТ	37
НОМ ЗҮЙ	39

УДИРТГАЛ

Энэхүү харьцуулсан лавлагааг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны 2023 оны 01 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 3/185 дугаартай албан бичгийн дагуу Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын даргын “Дэмжлэг хүсэх тухай” 2023 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрийн 1/180 дугаар албан бичгийн хавсралтад заасан сэдвийн хүрээнд гүйцэтгэсэн болно.

Лавлагааг гүйцэтгэхдээ цахим шилжилтээр дэлхийд тэргүүлэгч шинж болон манай улсын иргэд хамгийн ихээр зорчдог байх, Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллагын Нийтийн түлхүүрийн мэдээллийн санд нэгдэн орсон байх гэсэн шалгуурт нийцүүлэн ХБНГУ, БНСУ, АНУ, Япон Улс, Бүгд Найрамдах Эстони Улсыг сонгон дараах асуудлуудын хүрээнд судлав. Үүнд:

- Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх тухай олон улсын стандарт;
- Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсэн туршлагыг судлах хүрээнд: Тухайн улсад анх хэрхэн нэвтрүүлсэн тухай, зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг, нэвтрүүлэх болсон шалтгаан, нэвтрүүлсний ач холбогдол, нэвтрүүлэхэд үүссэн асуудал, бэрхшээл;
- Цахим гадаад паспортыг олгохтой холбоотой зохицуулалт;
- Цахим гадаад паспортад гарын үсэг оруулдаг эсэх;
- Цахим гадаад паспортын санах ой дахь хүний хувийн мэдээлийг судлах хүрээнд: Санах ой дахь хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл, санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт, санах ойд хүний гарын хурууны хээг оруулах, насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг авах тухай;
- Хувийн мэдээллийг хамгаалж буй байдал;
- Хоёр энгийн цахим паспорт хэрэглэх боломжтой эсэх.

I. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1.1. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх тухай олон улсын стандарт:

Дэлхийн 140 гаруй улс болон Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Европын Холбоо зэрэг олон улсын байгууллага “ePassport” буюу цахим паспорт олгож байгаа бөгөөд одоогоор 1 тэрбум гаруй цахим паспорт хэрэглээнд байна.¹ Цахим паспорт нь уламжлалт цахим бус паспорттой харьцуулахад паспортын дэвтрээс шууд харах боломжтой хүний биометрийн мэдээллийг цахим чипд хадгалсан тул аюулгүй байдлыг нэмэгдүүлсэн онцлогтой. Энэхүү аюулгүй байдлын баталгаа нь тухайн улс орны онцлог бүхий давтагдашгүй “Тоон гарын үсэг”-ийн гэрчилгээг ашиглан баталгаажуулж буйд юм.

Олон улсын иргэний нисэхийн байгууллага (ОУИНБ) 1968 онд машинаар уншигддаг зорчих бичиг баримтыг бий болгохоор ажиллаж эхлэн Паспортын комиссыг байгуулжээ. Энэхүү комисс нь паспортын хяналтаар дамжуулан зорчигчдод зөвшөөрөл олгох ажлыг түргэвчлэх зорилгоор машин унших боломжтой стандарт паспортын дэвтэр эсвэл карт гаргах тухай зөвлөмж боловсруулах үүргийг хүлээсэн юм. Комисс олон тооны зөвлөмжийг гаргасан бөгөөд үүнд гүйцэт боловсруулагдсан, үр ашигтай, найдвартай ажиллагаатай Optical character recognition (OCR) буюу оптик тэмдэгт таних технологи багтаж байлаа. 1980 онд комисс техникийн үзүүлэлт болон зааварчилгааны тухай Док 9303 стандартыг боловсруулан “Machine Readable Capability” буюу “Машинаар уншигдах паспорт” нэртэйгээр анх удаа нийтэлсэн юм. ОУИНБ 1984 онд уг баримт бичгийг шинэчлэх зорилгоор Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents (TAG/MRTD) буюу Машинаар уншигдах зорчих бичиг баримтын техникийн зөвлөх бүлгийг (цаашид Зөвлөх бүлэг) байгуулжээ. 1998 онд уг бүлгийн Шинэ технологийн ажлын хэсэг хамгийн үр дүнтэй биометрийн таних систем болон машинаар уншигдах зорчих бичиг баримтын мэдээлэл хадгалах хэрэгслийг бий болгох, нэн тэргүүнд бичиг баримт олгох, цагаачлалын асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлээр ажиллаж эхэлсэн байна.

2001 оны 9-р сарын 11-ний террорист халдлагын улмаас улс орнууд зорчих бичиг баримтын аюулгүй байдал, түүний эзэмшигчийг тодорхойлоход ихээхэн ач холбогдол өгч эхлэхэд тус ажлын хэсэг улам эрчимтэй ажиллаж Зөвлөх бүлэг болон Агаарын тээврийн хороогоор хэд хэдэн чухал баримт бичгийг (биометрийн болон контактгүй чип технологийн ашиглалтын тухай) батлуулсан байна.

Хүснэгт 1.1. Док 9303 стандартын бүтэц

Part 1	Introduction	1-р хэсэг	Удиртгал
Part 2	Specifications for the Security of the Design, Manufacture and Issuance of MRTDs	2-р хэсэг	MRTDs-н загвар, үйлдвэрлэх, хэвлэхэд хангавал зохих аюулгүй байдлын техникийн үзүүлэлтүүд
Part 3	Specifications Common to all MRTDs	3-р хэсэг	Бүх MRTDs-н техникийн үзүүлэлтүүд
Part 4	Specifications for Machine Readable Passports (MRPs) and other TD3 Size MRTDs	4-р хэсэг	Машинд уншигдах паспорт (MRP) болон бусад TD3 хэмжээтэй MRTD-н техникийн үзүүлэлтүүд

¹ International Civil Aviation Organization, Security and facilitation, Холбоос: <https://www.icao.int/Security/FAL/PKD/Pages/ePassport-Basics.aspx>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

Part 5	Specifications for TD1 Size Machine Readable Official Travel Documents (MROTDs)	5-р хэсэг	TD1 хэмжээтэй машинд уншигдах албан ёсны зорчих бичиг баримтын техникийн үзүүлэлтүүд (MROTDs)
Part 6	Specifications for TD2 Size Machine Readable Official Travel Documents (MROTDs)	6-р хэсэг	TD2 хэмжээтэй машинд уншигдах албан ёсны зорчих бичиг баримтын (MROTD) техникийн үзүүлэлтүүд
Part 7	Machine Readable Visas	7-р хэсэг	Машинд уншигдах виз
Part 8	Emergency Travel Documents	8-р хэсэг	Яаралтай зорчих бичиг баримт
Part 9	Deployment of Biometric Identification and Electronic Storage of Data in eMRTDs	9-р хэсэг	Биометрийн таних тэмдгийг нэвтрүүлэх ба eMRTD-д өгөгдлийг цахим хэлбэрээр хадгалах
Part 10	Logical Data Structure (LDS) for Storage of Biometrics and Other Data in the Contactless Integrated Circuit (IC)	10-р хэсэг	Биометр болон бусад өгөгдлийг контактгүй нэгдсэн хэлхээнд (IC) хадгалах логик өгөгдлийн бүтэц (LDS)
Part 11	Security Mechanisms for MRTDs	11-р хэсэг	MRTDs-н аюулгүй байдлын механизмууд
Part 12	Public Key Infrastructure for MRTDs	12-р хэсэг	MRTDs-д зориулсан нийтийн түлхүүрийн дэд бүтэц
Part 13	Visible Digital Seals	13-р хэсэг	Үзэгдэх дижитал лац

ОУИНБ ирээдүйд биометрийн технологийг ашиглах тухай алсын хараагаа дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

- Хилийн хяналт, тээвэрлэгч, бичиг баримт хэвлэгч ашиглах биометрийн технологийн харилцан ажиллах үндсэн хэлбэр зэрэгт тохирсон нэмэлт биометрийн технологийг тодорхойлох;
- Бичиг баримт хэвлэгчид ашиглах биометрийн технологийн техникийн үзүүлэлт (таних, баталгаажуулах, хянах жагсаалт);
- 10 жилийн хугацаанд мэдээлэл авах боломжтой байхаар зорчих бичиг баримтын хүчинтэй байх хамгийн урт хугацааг тогтоох;
- Биометрийн мэдээлэлд хөрөнгө оруулалт хийж буй аливаа улс, байгууллага дэд бүтцийг өөрчлөх эсвэл нийлүүлэгчийг өөрчлөхөөс хамгаалагдсан өмчлөлийн элементгүй байх;

Док 9303 стандарт нь зөвхөн гурван төрлийн биометрийн таних системийг авч үздэг. Эдгээр гурван биометр таних тэмдгийг eMRTD-н IC-д хадгалах тухайд, паспорт олгогч улс эсвэл байгууллага нь холбогдох олон улсын стандартад нийцүүлэх ёстой.

Док 9303 стандартын авч үздэг биометрийн төрлүүд нь:

1. Царай таних - Зайлшгүй шаардлагатай;
2. Хурууны хээ таних - Заавал биш буюу сонголтоор;
3. Нүдний солонгон бүрхэвч таних - Заавал биш буюу сонголтоор.

1.2. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсэн зарим улсын туршлага

1.2.1. Цахим гадаад паспорт анх нэвтрүүлсэн тухай

Хүснэгт 1.2. Цахим паспорт нэвтрүүлсэн гадны улсуудын туршлага

№	Улс	Цахим паспорт нэвтрүүлсэн тухай
1.	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс	ХБНГУ-д анх 2005 оны 11-р сард цахим хадгалах хэрэгсэл (чип) бүхий шинэ паспортыг нэвтрүүлсэн байна. 2007 оны 11-р сараас хойш паспорт эзэмшигчийн хоёр хурууны хээг зургаас гадна чипт хадгалагдах болжээ ² . 2017 оны 3-р сарын 1-ний өдрөөс эхлэн паспортын шинэчилсэн хувилбарыг гаргасан ба энэ нь 3-р үеийн гадаад паспорт юм. Энэхүү паспорт нь Европын болон олон улсын цахим паспортын шалгууруудыг хангаж, дэлхийн 170 гаруй оронд визгүй зорчих боломжтой болгосон.
2.	Япон Улс	Тус улс 2006 оны 3-р сараас эхлэн цахим паспорт олгож эхэлсэн байна. ³
3.	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	2008 онд батлагдсан Гадаад паспортын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус улс цахим паспортыг хэрэглээнд нэвтрүүлсэн бөгөөд 2021 оноос шинэ цахим паспортыг нэвтрүүлж эхэлсэн байна. Анх цахим паспортыг нэвтрүүлсэн шалтгаан нь АНУ-д чөлөөтэй зорчих зорилготой байсан бол сүүлд нэвтрүүлсэн цахим паспорт нь хилээр нэвтрэх ажиллагааг хялбарчлах, паспортыг хууль бусаар ашиглах явдлаас урьдчилан сэргийлэх зорилготой юм.
4.	Бүгд Найрамдах Эстони Улс	<p>Эстони нь «Цахим нийгэм»-ийг бий болгоход ойртсон дэлхийн анхны улс бөгөөд улс төрийн дотоод нөхцөл байдлаас үл хамааран цахим цахим дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд жил бүр дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 1 хувийг зарцуулдаг. 2002 онд Эстони улс иргэний үнэмлэх дээр суурилсан "E-Identity" систем бий болгосон нь бөгөөд энэ нь мужийн захиргаатай харилцах буюу захиргаанаас иргэдэд үзүүлдэг үйлчилгээг ашиглах боломжийг олгосон. Тухайлбал,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Эстонид бизнес бүртгүүлэх, цахим цахимаар татвар төлөх; - Цахимаар компани нээх; - хувьцаа эзэмшигчдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хуралд оролцох; - Баримт бичиг дээр тоон эсхүл цахим гарын үсэг зурах. <p>2009 оноос биометрик мэдээллийг паспортын чип-д хадгалж эхэлсэн, 2021 оноос "e-passport"-г нэвтрүүлсэн ба иргэдэд олон төрлийн үйлчилгээг үзүүлэх болсон байна. Тухайлбал :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Эстонийн иргэд ЕХ-ны улсуудад зорчих хууль ёсны үнэмлэх болох; - Банкны данс руу нэвтрэх үед таних баталгаа болох; - Цахим гарын үсэг ашиглах ; - Цахим санал хураалтад оролцох; - Эмнэлгийн бүртгэл шалгах мөн татварын нэхэмжлэл гаргах гэх мэт.
5.	Америкийн Нэгдсэн Улс	2006 оны 10 дугаар сарын 26-наас эхлэн цахим чип бүхий шинэ паспортыг нэвтрүүлсэн. 2007 оны 8 дугаар сараас эхлэн RFID чип агуулсан биометрик паспортыг иргэдэд олгож эхэлсэн бөгөөд 2021 оны 3 дугаар сараас шинэчлэгдсэн. Тус паспорт нь (ePassports) мэдээллийн аюулгүй байдлыг сайжруулсан функц бүхий паспорт үйлдвэрлэх онцгой технологийг ашигладаг.

2 Der deutsche Reisepass: Geschichtlicher Hintergrund, Холбооц: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/ausweise-und-paesse/reisepass/reisepass-artikel.html?fbclid=IwAR3GIwssplBUQK6BBD0O1pLC8jA5RR8FxxQo9YUREnapUAK7KtVneKN-DnA>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

3 RFID journal, Japan issues E-Passports, Холбооц: <https://www.rfidjournal.com/japan-issues-e-passports>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

6.	Оросын Холбооны Улс	<p>2013 оны 9 дүгээр сард ОХУ-ын Ерөнхий сайд Дмитрий Медведевээр ахлуулсан Засгийн газрын комисс /Амьдралын чанар, бизнесийн нөхцөлийг сайжруулахад мэдээллийн технологийг ашиглах чиглэл бүхий/ ОХУ-д цахим паспорт нэвтрүүлэх төслийн үзэл баримтлалыг баталсан боловч 2016 онд Ерөнхийлөгчийн сонгууль, 2020 онд Ковид-19 цар тахлаас шалтгаалан хэрэглээнд нэвтрүүлэхийг хойшлуулсан байна. 2022 оны 6-р сард ОХУ-ын Цахим хөгжил, харилцаа холбоо, хэвлэл мэдээллийн яам нь чип, хуванцар картын хомсдолоос болж цахим паспортын төслийг түр зогсоож буйгаа мэдэгдсэн.</p> <p>2022 оны 12-р сарын 26-ны өдөр ОХУ-д цахим паспортыг 2023 оны 1-р сараас олгохоор төлөвлөж байгаа тухай ОХУ-ын Дотоод Хэргийн Яамны шилжин суурьшилт газрын дарга Валентина Казакова мэдээлсэн.</p>
----	---------------------	---

1.2.2. Зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг

Хүснэгт 1.3. Цахим паспорт нэвтрүүлэхэд үүссэн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг

№	Улс	Зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг
1.	ХБНГУ	<p>Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улс нь “Паспортын тухай хууль⁴”-иар тухайн харилцааг зохицуулдаг. Тус хууль нь 1986 оны 4 дүгээр сарын 19-ний өдөр батлагдсан ба хамгийн сүүлийн нэмэлт, өөрчлөлт 2013 оны 7 дугаар сарын 25-нд орсон байна.</p> <p>Тус хуульд зааснаар Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу энэхүү хууль үйлчилж буй газар зүйн бүс нутгийг орхин гарах буюу нэвтэрч буй германчууд өөрсдийгөө таниулах хүчинтэй паспорттой байх шаардлагатай. ХБНГУ-ын паспортыг үзүүлснээр энэ шаардлагыг хангана. Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу паспортыг зөвхөн германчуудад олгож болно. Паспорт нь Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын өмч юм.</p> <p>Энэхүү хуулиар гадаад паспортод тавигдах шаардлага, паспортын шаардлагаас чөлөөлөх нөхцөл, хилээр нэвтрэх, паспортын загвар, паспортын хугацаа, паспорт олгох, паспортын мэдээллийг цуглуулах, шалгах, дамжуулах маягт, журам, паспорт олгохоос татгалзах үндэслэл, паспортыг хүчингүй болгох, бүртгэл хөтлөх, улсаас гадагш зорчихыг хориглох үндэслэл, хүчингүй паспорт, татгалзах, хурааж авах, паспорт эзэмшигчийн үүрэг, мэдээллийг хамгаалах, биометрийн өгөгдлийг ашиглан хэн болохыг баталгаажуулах, мэдээллийн файлд хандах, хадгалах, хувийн хэвшилд ашиглах, хариуцлага, зардал, паспортын бүртгэл, паспортын бүртгэл дэх өгөгдлийг боловсруулах, ашиглах, цахим мэдээлэл дамжуулах, гэрэл зургийг автоматаар татаж авах, заавар гаргах, Эрүүгийн гэмт хэрэг, зөрчлийн шийтгэл, торгуулийн тухай заалтууд, хяналттай холбоотой заалтуудыг тус тус зохицуулсан байна.</p>
2.	Япон Улс	Япон Улс нь тус харилцааг 1951 онд батлагдсан 267 дугаартай “Паспортын тухай хууль”-иар зохицуулдаг.
3.	БНСУ	<p>БНСУ нь 1962 онд гадаад паспорт гаргахтай холбогдох харилцааг зохицуулах зорилгоор “Паспортын тухай хууль”-ийг баталсан бөгөөд 2008 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр цахим паспорттой холбоотой зүйл заалтыг оруулсан байна.</p> <p>Тус нэмэлт, өөрчлөлтийн гол агуулга нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Цахим паспорт олгох; - Паспортын мэдээлэл цуглуулах, хадгалах, ашиглах; - Гадаад паспорт олгохыг хязгаарлах; - Гадаад паспорт хүчингүй болгох; - Гадаад паспортын бодлогын хороо; - Шимтгэл;

4 Passport Act (PassG) of 19 April 1986 (Federal Law Gazette Part I p. 537), as last amended by Article 8 of the Act of 25 July 2013 (Federal Law Gazette Part I p. 2749).

		<p>- Цахим паспортын магадалгаа гэх мэт байна.</p> <p>Харин паспорт захиалагч иргэний овог нэр, иргэншил, төрсөн огноо, зураг болон иргэний үнэмлэхийн дугаарыг оруулдаг байсныг хувийн мэдээллийг хамгаалах үүднээс цахим паспорт (차세대 전자 여권) -ын мэдээллээс хасаж, улс доторх гадаад паспортын хэрэглээг хангахын тулд паспортын баталгаатай байдал, паспорт эзэмшигчийн мэдээллийг хянахад шаардагдах “гадаад паспортын мэдээллийг холбох систем (여권 정보연계시스템)”-ийг бий болгох, хэрэглээнд нэвтрүүлэх зорилгоор 2020 оны нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Энэхүү хууль нь нийт 7 бүлэг 26 зүйл заалттай. Нэгдүгээр бүлгийн 1 дүгээр зүйлд “Энэ хууль нь БНСУ-ын иргэншил болон нийгмийн гарлын нотолгоо болох гадаад паспортыг олгох, түүний үйлчлэл болон бусад харилцааг зохицуулна” гэж зааснаар уг хуулийн зорилгыг тодорхойлсон бөгөөд 2 дугаар зүйлд “гадаадад аялах зорилго бүхий иргэн энэ хуулийн дагуу олгогдсон гадаад паспортыг эзэмшинэ”, 3 дугаар зүйлд “гадаад паспортыг олгох эрх бүхий байгууллага нь Гадаад харилцааны сайд байна” гэж зааснаар энэ хуулийн дагуу гадаад паспорт эзэмшигч нь БНСУ-ын иргэншил бүхий этгээд байх бөгөөд түүнийг олгох эрх бүхий байгууллага нь Гадаад хэргийн яам байхаар зохицуулсан байна.</p> <p>Гадаад паспортын төрөл нь Паспортын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд зааснаар энгийн (10 жилийн хугацаатай), албан (5 хүртэлх жилийн хугацаатай), дипломат (5 хүртэлх жилийн хугацаатай) гэсэн үндсэн төрөлтэй байхаас гадна шаардлагатай тохиолдолд хэрэглэх түргэвчилсэн паспорт (1 удаа хэрэглэх) байдаг.</p>
4.	Эстони Улс	<p>Identity Document Act, Personal Data Protection Act</p> <p>Иргэний үнэмлэхийн тухай хууль, хувийн мэдээллийг хамгаалах тухай хууль</p>

1.2.3. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх болсон шалтгаан

Хүснэгт 1.4. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх болсон шалтгаан

№	Улс	Нэвтрүүлэх болсон шалтгаан
1.	ХБНГУ	2001 оны 9-р сарын 11-ний өдрийн террорист халдлагын дараа Европын холбооны гишүүн орнууд аялагчдын биеийн байцаалтын баталгааг эрс сайжруулахын тулд паспорт, виз, оршин суух зөвшөөрөл зэрэгт биометрийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлэхээр тохиролцсон. ЕХ-ны гишүүн орнуудад цахим паспорт нэвтрүүлэх тухай ЕХ-ны журмыг 2004 оны 12-р сард баталсан ⁵ .
2.	Япон Улс	Япон улсын хувьд цахим паспорт ашиглах болсон шалтгаан нь хуурамч болон дуураймал паспорт хэрэглэхээс зайлсхийх явдал юм. ⁶ Мөн 2001 оны 9-р сарын 11-ний өдрийн террорист халдлагын үйл явдал нөлөөлсөн. ⁷
3.	БНСУ	Цахим паспорт нэвтрүүлэх болсон шалтгаан нь улс хоорондын харилцаа идэвхжих хэрээр гадаад паспортыг хуурамчаар үйлдэх, олон улсын шинжтэй гэмт хэрэг, терроризм, хууль бус оршин суух гэх мэт асуудлыг шийдвэрлэх явдал юм.
4.	Эстони Улс	ЕХ-ны гишүүн орнуудад цахим паспорт нэвтрүүлэх тухай ЕХ-ны журмыг 2004 оны 12-р сард баталсан учир Эстони Улс уг журмыг хэрэгжүүлэхээр цахим үнэмлэхийг нэвтрүүлсэн. Энэхүү үнэмлэх нь Эстони иргэд сонгуульд санал өгөх, гэрлэлтийн зөвшөөрөл авах, өргөдөл гаргах, эд хөрөнгө худалдаж авах, худалдах зэрэг үйлдлүүдийг хийх эрхийг мөн олгодог.
5.	АНУ	2001 оны 9-р сарын 11-ний халдлагын дараа тус улсад нэвтрэгсдийн биеийн байцаалтыг илүү баталгаатай болгохын тулд паспорт, виз, оршин суух зөвшөөрөл зэрэгт биометрийн үзүүлэлтийг нэвтрүүлж эхэлсэн.


5 Der deutsche Reisepass: Geschichtlicher Hintergrund, Холбооц: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/ausweise-und-paesse/reisepass/reisepass-artikel.html?fbclid=IwAR3GIwssplBUQK6BBDoO1pLC8jA5RR8FxxQo9YUREnapUAK7KtVneKN-DnA>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

6 RFID Journal, Japan issues E-Passports, Холбооц: <https://www.rfidjournal.com/japan-issues-e-passports>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

7 Biometrics and e-identity (e-passports) in the european union: overcoming poc-cultural diversity for common cause, Холбооц: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=de978a6d734f54564a591507f255c5da787c0c4e>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

1.2.4. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсний ач холбогдол

Хүснэгт 1.5. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлсний ач холбогдол

№	Улс	Ач холбогдол
1.	ХБНГУ	<p>RF чип дээрх дижитал хэлбэрээр хадгалагдсан нүүрний дүрс нь паспортын картын бүтцээс (түүн дээр хэвлэсэн жинхэнэ шинж чанараар) ялгагдахгүй тул хэвлэсэн зургаас илүү чанартай байдаг. Тиймээс дижитал дүрс болон хадгалагдсан хурууны хээ нь тухайн хүн болон паспорт нь хоорондоо хамааралтай эсэхийг тодорхойлоход тохиромжтой. Иргэний цахим баримт бичигт биометрийн мэдээллийг ашиглах нь иргэний үнэмлэх эзэмшигчийг баталгаажуулах үүрэгтэй. Энэхүү шинж чанар нь иргэний үнэмлэхийн эзэмшигч мөн эсэхийг тодорхойлдог. Жишээлбэл, хүний нүдэнд бараг адилхан харагддаг хоёр хүнийг компьютерын тусламжтай царайны харьцуулалт хийн ялгаж болно. Хэрэв энэ аргыг хэрэглэвэл, хилийн хяналт дээр нүүрний зургийг эхлээд иргэний үнэмлэхээс уншиж, дараа нь зургийг нь шууд сайт дээрээс татаж авч хоёр зургийг программ ашиглан харьцуулна. Гадаад үзэмжийн бага зэргийн өөрчлөлт нь үр дүнд нөлөөлөхгүй. Иймд иргэний үнэмлэхэд хадгалагдсан биометрийн мэдээллүүд нь чанарын шаардлага хангасан байх нь чухал юм. BSI, ISO болон ICAO-ийн янз бүрийн техникийн стандартад мэдээллийг хэрхэн бүртгэх, чанарыг шалгах талаар нэгдмэл үзүүлэлтүүдийг тусгасан байдаг (жишээлбэл, TR 03121-Төрийн салбарын хэрэглээний биометрийн үзүүлэлтүүд). Ийм байдлаар биометрийн процессыг олон улсын хилийн тээвэрт ашиглах боломжтой. Нэмж дурдахад RF чипийн хамгаалалтын механизм нь цахим паспортын хуурамч эсвэл хуурамч байдлыг хурдан илрүүлэх боломжийг олгодог⁸.</p> <p>Зураг 1.1. ХБНГУ-ын цахим гадаад паспортын харагдах байдал</p> 
2.	Япон Улс	Цахим паспорт ашиглаж эхэлсэн нь Европын зарим улсад визгүй зорчих боломжийг олгосон. "World economic forum"-аас гаргасан тайлангаар ⁹ Япон улсын цахим паспортын хэрэглээ өндөртэй орны тоонд багтаж байна.
3.	БНСУ	Цахим паспортыг нэвтрүүлснээр хувь хүний давхцахгүй өгөгдлийг паспортод хадгалан улсын хилээр нэвтрэхэд мэдээллийн баталгаатай байдал, цаг хэмнэх, хилээр зорчигч иргэдийн тухтай байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлнэ.

8 Der elektronische Reisepass (ePass), Холбоос: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Elektronischer-Reisepass/elektronischer-reisepass_node.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

9 World Economic, The world's most powerful passports 2021-ranked, Холбоос: <https://www.weforum.org/agenda/2021/04/worlds-most-powerful-passports-2021/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

4.	Эстони Улс	Хуурамчаар бичиг баримт үйлдэгдэхээс сэргийлэх, баталгаажуулах ач холбогдолтой. Цахим паспорт (карт) нь Интернэт банк болон бусад цахим үйлчилгээтэй холбогдох боломжийг олгодог. Эстони улс 1.3 сая хүн амтай ч нийт олгосон цахим паспортын тоо нь 1.1 сая орчим байдаг. Нэг хүнд ногдох цахим гарын үсгийн тоогоор Эстони улс дэлхийд эхний байранд ордог.
5.	АНУ	Гадаад улсаас зорчигдыг найдвартай таних, баталгаажуулах болон хүний хувийн мэдээллийг алдахааас сэргийлэх, хувийн мэдээллийг хамгаалахад ач холбогдолтой хэмээн үнэлдэг. Чип дээр хадгалагдсан өгөгдлийн үнэн зөвийг шалгахын тулд тоон гарын үсгийн технологийг ашигладаг.

1.2.5. Цахим гадаад паспортыг нэвтрүүлэхэд үүссэн асуудал, бэрхшээл

Хүснэгт 1.6. Цахим гадаад паспортыг нэвтрүүлэхэд үүссэн асуудал, бэрхшээл

№	Улс	Асуудал, бэрхшээл
1.	ХБНГУ	<p>Мэдээллийн хамгаалалт болон хүний эрхтэй холбоотой дараах 3 үндсэн асуудлаар ХБНГУ-ын цахим гадаад паспортыг шүүмжилдэг байна.</p> <p>1. Технологийн төлөвшөөгүй байдал</p> <p>Одоогийн байдлаар биометрийн мэдээллийг шалгах техник, төхөөрөмжүүд нь хилийн хяналтын өдөр тутмын хэрэглээнд хэт тодорхой бус ажиллах болно. Франкфуртын нисэх онгоцны буудалд хийсэн загвар туршилтаар шалгагдсан хүмүүсийн 20 хүртэлх хувьд нь хуурамч дохиолол үүсгэсэн бөгөөд хилийн харуулууд түүнийг дагаж мөрдөх шаардлагатай болсон байна. “Chaos Computer Club”-ийн мэдээлснээр энэ алдаа нь системийг «ашиглах боломжгүй» болгодог байна. Тус улсын Дотоод хэргийн яамнаас автомат илрүүлэлтийн систем нь зөвхөн хяналтын ажилтнуудыг «дэмждэг» гэж тодорхойлсон.</p> <p>2. Хэт өндөр, шаардлагагүй зардал</p> <p>Германы паспорт нь дэлхийн хамгийн сайн, хуурамчаар үйлдэх боломжгүй бичиг баримтын нэгд тооцогддог. Ийм учраас шинэ баримт бичгээр аюулгүй байдлыг нэмэгдүүлэх боломж нь нөгөө талаар юуны түрүүнд эрх баригчдад хилийн хяналтад байгаа биометрийн уншигчид шилжих болон шинэ паспортыг бий болгох зардлыг үүсгэнэ.</p> <p>3. Өгөгдлийн аюулгүй байдлын баталгаагүй байдал</p> <p>Биометрийн өгөгдөл нь RFID гэж нэрлэгддэг чип дээр хадгалагддаг. Үүнийг радио долгионоор уншдаг. Холбооны Мэдээллийн аюулгүй байдлын албаны мэдээлснээр чип дээрх өгөгдөл өөрөө болон өгөгдөл дамжуулах явц нь хангалттай хүчтэй горимоор шифрлэгдсэн бөгөөд зөвшөөрөлгүй хүмүүс уншиж, өөрчлөх боломжгүй юм. Үүнээс гадна, өгөгдөл дамжуулах нь зөвхөн паспорт нээгдсэн үед л боломжтой. Шүүмжлэгчид энэ мэдээлэлд эргэлзэж байгаа бөгөөд паспортын хүчинтэй байх арван жилийн хугацаанд техникийн дэвшил нь дараа нь өгөгдлийг тайлах боломжтой болохыг онцолж байна. Мэргэжилтнүүдийн үзэж байгаагаар радио технологигүй бусад хадгалах төхөөрөмжийг илүү үр дүнтэй гэж үзэж байна. Зарим хувийн нууцыг хамгаалагчдын шүүмжилдэг зүйл бол иргэний паспорт дээр яг ямар мэдээлэл хадгалагдаж байгааг ойлгох боломжгүй байдал юм. Гэсэн хэдий ч Холбооны Дотоод хэргийн яамнаас паспорт олгох газруудад уншигч суурилуулах бөгөөд энэ нь иргэд паспортын чип дээр юу хадгалагдаж байгааг шалгах боломжтой гэх мэдэгдлийг өгсөн. Нөгөөтэйгүүр, эдгээр төхөөрөмжүүд бүх үнэнийг харуулж байгаа эсэхийг хэн ч мэдэхгүй гэх сэжиг байдаг¹⁰.</p>

10 Was man über den ePass wissen sollte, Холбоос: <https://www.stern.de/digital/technik/neuer-reisepass-was-man-ueber-den-epass-wissen-sollte-3287256.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

2.	Япон Улс	Хувь хүний нууцыг хамгаалахад асуудал үүсэх тодруулбал халдах эрсдэл гарч болзошгүй ¹¹ . Тус улсад хууль бусаар гадаад паспорт олж авсан гэмт хэрэг үйлдэгддэг бөгөөд тухайн гэмт хэргийн илрүүлэлтийн тоо нь: 2015 онд 31, 2016 онд 22, 2017 онд 21, 2018 онд 35, 2019 онд 42 байна ¹² . Эдгээр нь ихэвчлэн гадаад паспортыг ашиглан санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагаас мөнгө зээлэх, бусдын гадаад паспортыг ашиглан хууль бус залилан, мэхлэх үйлдэх хийх төрлийн гэмт хэргүүд байна. ¹³
3.	БНСУ	Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах, мэдээллийн аюулгүй байдлыг хэрхэн хамгаалах тухайд нэлээд хязгаарлагдмал хандаж байна. Анх цахим паспортыг нэвтрүүлэхдээ олон улсын стандарт гэхээсээ илүү АНУ-ын шаардлагад нийцүүлэн дотоодын иргэний үнэмлэхийн дугаар гэх мэтийг паспортын мэдээлэлд багтааж байсан бол энэ нь хүний хувийн мэдээллийг алдагдуулах эрсдэлтэй байна гэх шүүмжлэл гарч хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Энэ мэтээр цахим паспортыг хэрэгжүүлэхэд хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах, мэдээллийн эзэн тухайн мэдээллээ хамгаалах эрхийг хязгаарлах гэт мэт бэрхшээл гарч байна.
4.	Эстони Улс	Мэдээллийн нэгдсэн систем бий болгох асуудал үүсэж, 2021 онд биометрик мэдээллийн нэгдсэн систем үүсгэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн. Улсын хэмжээнд цахим таних систем нь иргэдэд банк, сургууль, эмнэлгийн үйлчилгээ авах зэрэг төрийн болон хувийн хэвшлийн ихэнх цахим үйлчилгээнд хамрагдах боломжийг олгодог. Эстони улс дахь цахим паспортын үйлчилгээ нь 2017 онд найдвартай байдал алдагдсан хэмээн үзэж 760 мянган цахим паспортыг идэвхгүй болгож байсан

11 Biometrics and e-identity (e-passports) in the european union: overcoming poc-cultural diversity for common cause? Холбоос: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=de978a6d734f54564a591507f255c5da787c0c4e>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

12 Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan's Diplomacy Open to the Public, Холбоос: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2020/html/chapter4/c040202.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

13 Мөн тэнд.

II. ЦАХИМ ГАДААД ПАСПОРТЫГ ОЛГОХТОЙ ХОЛБООТОЙ ЗОХИЦУУЛАЛТ

2.1. ХБНГУ-ын зохицуулалт

Хүсэлт гаргах

Гадаад паспорт авахын тулд оршин суугаа газрынхаа Иргэний бүртгэлийн хэлтэст хандах хэрэв нэгээс дээш газарт оршин суугаа бүртгэлтэй бол үндсэн оршин суугаа газрынхаа Иргэний бүртгэлийн хэлтэст паспорт авах хүсэлтээ гаргана. Энэ тохиолдолд нэмэлт төлбөр ногдуулна. Герман улсын иргэншилтэй хүн бүр наснаас үл хамааран паспорт авах хүсэлт гаргаж болно. Хүсэлтийг гаргахын тулд цахимаар цахим цаг захиалах ёстой байна.

Бүрдүүлэх материал, шаардлага

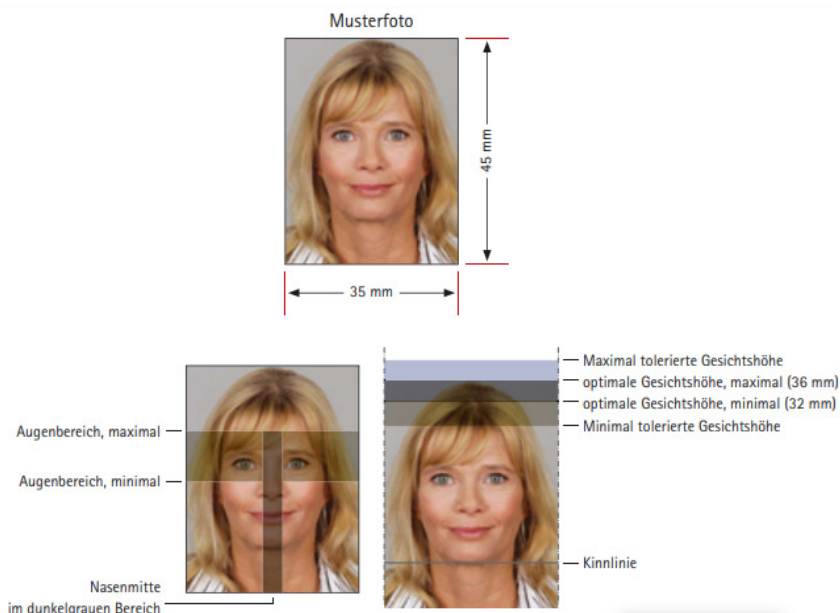
Өргөдөл гаргахдаа бүх баримт бичгийг эх хувиар нь өгөх ёстой. Баримт бичгийг дижитал хэлбэрээр бүртгэж, шууд буцааж өгдөг. Нэмэлтээр зарим бичиг баримт эсвэл гэрчилгээ шаардаж болох ба үүнийг шуудангаар илгээх боломжтой. Мэдээллийн хуудаснууд нь иргэнийг өргөдөл гаргахад ямар бичиг баримт шаардлагатайг, мөн тухайн тохиолдлуудад юуг анхаарах ёстойг тодорхойлдог. Мэдээллийн хуудас болон дараах баримт бичгийг бүрдүүлэх шаардлагатай.

Хүснэгт 1.7. Цахим гадаад паспортын бүрдүүлэх материал, шаардлага

№	Материал	Материалын шаардлага
1.	Паспорт мэдүүлэх мэдээллийн хуудас	Насанд хүрсэн хүн бол: <ul style="list-style-type: none"> - Насанд хүрэгчдэд зориулсан паспорт, иргэний үнэмлэхийн мэдүүлгийн мэдээллийн хуудас; - Тасалбарын хүсэлтийн мэдээлэл; - Насанд хүрэгчдэд зориулсан паспортын мэдүүлгийн хуудас. Хэрвээ хүүхэд бол: <ul style="list-style-type: none"> - Хүүхдийн паспорт, иргэний үнэмлэхийн мэдүүлгийн мэдээллийн хуудас; - Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан үнэмлэхийн хүсэлтийн талаарх мэдээлэл; - Хүүхдүүдийн паспортын хуудас.
2.	Паспортын зураг	Зургийн хэмжээ 35*45 мм, насанд хүрэгчид болон 10-аас дээш насны хүүхдэд зориулсан нүүрний хэмжээ нь хамгийн ихдээ 36 мм, дор хаяж 32 мм; 6-аас 9 насны хүүхдэд хамгийн ихдээ 36 мм, 22 мм-ээс багагүй байх ёстой. Нүд нь Германы паспортын зургийн загварт тэмдэглэгдсэн хэсэгт байх ёстой. Зургийн голд харагдах царай нь эрүүний үзүүрээс үсний шугам хүртэлх нүүрний хэлбэр болон нүүрний зүүн, баруун тал нь тод харагдаж байхаар байх ёстой. Нүүрний хэмжээ нь зургийн 70-80%-ийг эзлэх ёстой (нүүрний өндөр 32-36мм). Толгойг (үс засалт оруулаад) нүүрний хэмжээг багасгахгүйгээр бүрэн дүрсэлсэн байх ёстой. 5 хүртэлх насны хүүхдийн хувьд биометрийн мэдээлэл шаардлагагүй. Зөвхөн зургийн хэмжээ 35x45 мм байх ба урдаас харах, нүдээ нээх, гэрлийн ялгарал ба тодосгогч, гэрэлтүүлэг, арын дэвсгэр болон зургийн чанар зэрэг нь тавигдсан шаардлагад нийцэх ёстой. Цаана нь хоёр дахь хүн (жишээ нь эцэг эх ба/эсвэл тэдний гар) харагдахгүй байх нь чухал. Зургийг тайрахгүй байх ёстой. Ерөнхий консулын газар хүлээлгийн өрөөндөө гэрэл зургийн бүхээгтэй тул зургаа тэнд авхуулах боломжтой (нялх хүүхэд, бага насны хүүхдэд тохиромжгүй). Гэрэл зургийн бүхээгийг Vendig Concept компани хариуцдаг бөгөөд зөвхөн энэ компанийн зургууд нь одоогийн шаардлагад нийцсэн байдаг.

3.	Паспортын өргөдлийн маягт	Насанд хүрэгчдэд зориулсан өргөдлийн маягт (Герман-Англи), Насанд хүрээгүй хүмүүст зориулсан өргөдлийн маягт (Герман-Англи), Хууль ёсны төлөөлөгчийн зөвшөөрөл, Паспортоо гээгдүүлсэн тухай баримт гэх мэт маягтууд үүнд хамаардаг. Үүнээс өөрт хамаарахыг бөглөсөн байхыг шаарддаг.
----	---------------------------	--

Зураг 1.2. Зурагт тавигдах шаардлага



Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа

Хүсэлтээ гаргасны дараа бүх бичиг баримт бүрдвэл паспорт 6-8 долоо хоногийн дотор бэлэн болно. Яаралтай тохиолдолд экспресс паспорт авах хүсэлтийг авч болох ба энэ нь 3 долоо хоногийн дотор гардаг. Мөн үүнээс гадна түр паспортыг авч болно. Паспортыг гарсны дараа Холбооны хэвлэх үйлдвэр нь хаягаар хүргэж өгдөг. Үүний нэмэлт төлбөр нь есөн евро юм. Энгийн паспортын хувьд пүрэв гарагийн 13 цагаас 14 цагийн хооронд тараагддаг бол экспресс паспортын хувьд баасан гарагийн 11 цагаас 11:30 цагийн хооронд тараагддаг.

Хураамжийн үнэ

Паспортын хураамж нь дараах төрөлтэй байна.

Хүснэгт 1.8. Цахим гадаад паспортын хураамж

№	Паспортын төрөл	Түр зуурын паспорт	Хүүхдийн паспорт 0-12 нас	Паспорт 0-23 нас	Паспорт 24 наснаас дээш
1.	Хүчинтэй хугацаа	1 жил	1 жил	6 жил	10 жил
2.	Төлбөр	€39.00	€26.00	€58.50	€81.00
3.	Нэмэлт төлбөр	€26.00	€13.00	€37.50	€60.00

4.	Экспресс паспортын нэмэлт төлбөр	-	-	€32.00	€32.00
5.	Илүү хуудасны нэмэлт төлбөр	-	-	€22.00	€22.00
6.	Факс, утасны зардал	€5.00	€5.00	€5.00	€5.00
7.	Шуудангийн зардал	€9.00	€9.00	€9.00	€9.00

Иргэн өргөдөл гаргахдаа хураамж, нэмэлт хураамж, зардлыг төлөх ёстой. Ийнхүү төлөхдөө бэлэн мөнгөөр эсвэл зээлийн картаар төлөх боломжтой байдаг байна¹⁴.

Бусад зохицуулалт

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын “Паспортын тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлийн (2)-т зааснаар дараах төрлөөр паспортуудыг ангилдаг.

- а) Энгийн паспорт “Р”;
- б) Хүүхдийн паспорт «РС»;
- в) Түр паспортын «РР»;
- г) Албан болон түр албан паспорт “РО”;
- д) Дипломат болон түр дипломат паспорт «РD».

2.2. Япон Улсын зохицуулалт

Хүсэлт гаргах

2008 оны 04 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн Гадаад паспорт авах хүсэлтэй иргэн тухайн нутаг дэвсгэрийн захиргааны байранд хүсэлтээ ажлын өдрүүдэд 09:00-17:00 цагийн хооронд өгөх зохицуулалттай болсон.

Бүрдүүлэх материал, шаардлага

- Хүсэлт: Анх удаа шинээр цахим паспорт авч байгаа, хүчинтэй хугацаа нь дуусгавар болсон, албан ёсны нэрээ сольсон болон гадаад паспортоо гэмтээсэн устгасан тохиолдолд хүсэлт гаргана.
- Оршин суугаа газрын тодорхойлолт;
- Зураг¹⁵;
- Хүсэлт гаргагчийн баталгаажуулсан бичиг баримт (Жолооны үнэмлэх гэх мэтчилэн);
- Анкет;
- Өмнөх паспортын хугацаа дууссан тохиолдолд тухайн паспортыг тус тус авчирна.

14 Antragsverfahren Reisepass (ePass), Холбоос: <https://niederlande.diplo.de/nl-de/service/reisepass/2397584>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

15 Тавигдах шаардлагыг дэлгэрэнгүй авч үзсэн

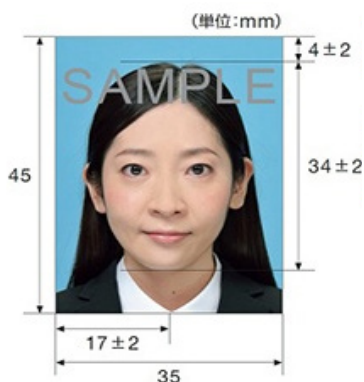
Зураг 1.3. Зургийн шаардлага (Япон Улс)

Фото зургийн хувьд дараах шаардлагыг хангасан байна. Үүнд¹⁶:

- Хэмжээ: 35 мм-45 мм
- Зургийн чанар: Хамгийн багадаа 600 dpi;
- Толгойн хэмжээ, байрлал: Эрүүгээс дух хүртэл 32мм-36мм байх ёстой;
- Зураг нь өнгөт зураг байх ёстой;
- Сүүлийн 6 сард авхуулсан байх ёстой;
- Суурь: Зөвхөн цагаан өнгөтэй. Хаалга, цонх гэх мэт өөр объект харагдахгүй;
- Толгойн байрлалын хувьд эгц урагшаа харсан байх;
- Шашны болон эрүүл мэндийн шалтгаанаар толгойгоо боосон байхыг нь зөвшөөрдөг.

Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа

Хүсэлтийг шийдвэрлэсэн тохиолдолд хүсэлт өгсний дараа өдрийн 15:00 цагаас хойш олгогдоно.

Хураамжийн үнэ

Иргэн паспортын хураамж төлсөн талаарх мэдээллийг хүсэлтэд хавсарган ирүүлнэ.

Хүснэгт 1.9. Хураамж (Япон Улс)

№	Ангилал			Тухайн мужын тамга ашигласны шимтгэл	Тухайн мужын тамга ашиглалтын төлбөр	Нийт
1.	10 хүртэлх хүчинтэй	жилийн	18+	2,000 иен	14,000 иен	16,000 иен
2.	5 хүртэлх хүчинтэй	жилийн	12+	2,000 иен	9,000 иен	11,000 иен
3.	5 хүртэлх хүчинтэй	жилийн	12 хүртэлх насны	2,000 иен	4,000 иен	6,000 иен

¹⁶ Wikipedia, Japanese passport, Холбоос: https://en.wikipedia.org/wiki/Japanese_passport, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

2.3. БНСУ-ын зохицуулалт

Хүсэлт гаргах, бүрдүүлэх материал

Иргэн гадаад паспорт захиалахдаа харьяа газрын Иргэний бүртгэлийн газрын Гадаад паспортын хэлтэс дараах материалыг бүрдүүлж өгнө. Үүнд:

- Хүсэлт;
- Паспортын зураг (6 сарын доторх);
- Иргэний үнэмлэх;
- Цэргийн албатай холбогдох баримт бичиг (хамааралтай этгээд).

Насанд хүрээгүй этгээд гадаад паспорт захиалахдаа дараах материалыг бүрдүүлж өгнө. Үүнд:

- Хүсэлт;
- Паспортын зураг;
- Хууль ёсны итгэмжлэгдсэн этгээдэд өгсөн зөвшөөрлийн бичиг;
- Хүүхдийн төрсний гэрчилгээ, гэр бүлийн тодорхойлолт, төрөл саданг нотлох бусад баримт бичиг;
- Итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн иргэний үнэмлэх, тамга тэмдэг;
- Итгэмжлэл гэсэн баримт бичиг.

Цэргийн алба хааж буй этгээд¹⁷ гадаад паспорт захиалахдаа дараах материалыг бүрдүүлж өгнө. Үүнд:

- Хүсэлт;
- Паспортын зураг (6 сарын доторх);
- Иргэний үнэмлэх.

Хүнд өвчтэй, хөгжлийн бэрхшээлтэй этгээд паспорт захиалахдаа дараах материалыг бүрдүүлж өгнө. Үүнд:

- Хүсэлт;
- Паспортын зураг;
- Хууль ёсны итгэмжлэгдсэн эдгээдийн иргэний үнэмлэх, паспорт захиалагчийн иргэний үнэмлэх;
- Өвчтэй эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй болохыг нотлох баримтыг тус тус бүрдүүлнэ.

Мөн өмнө гадаад паспорт авч байсан иргэн дахин паспорт захиалахдаа "<http://www.gov.kr>" болон "<http://consul.mofa.go.kr>" цахим хуудсанд хандан захиалах боломжтой.

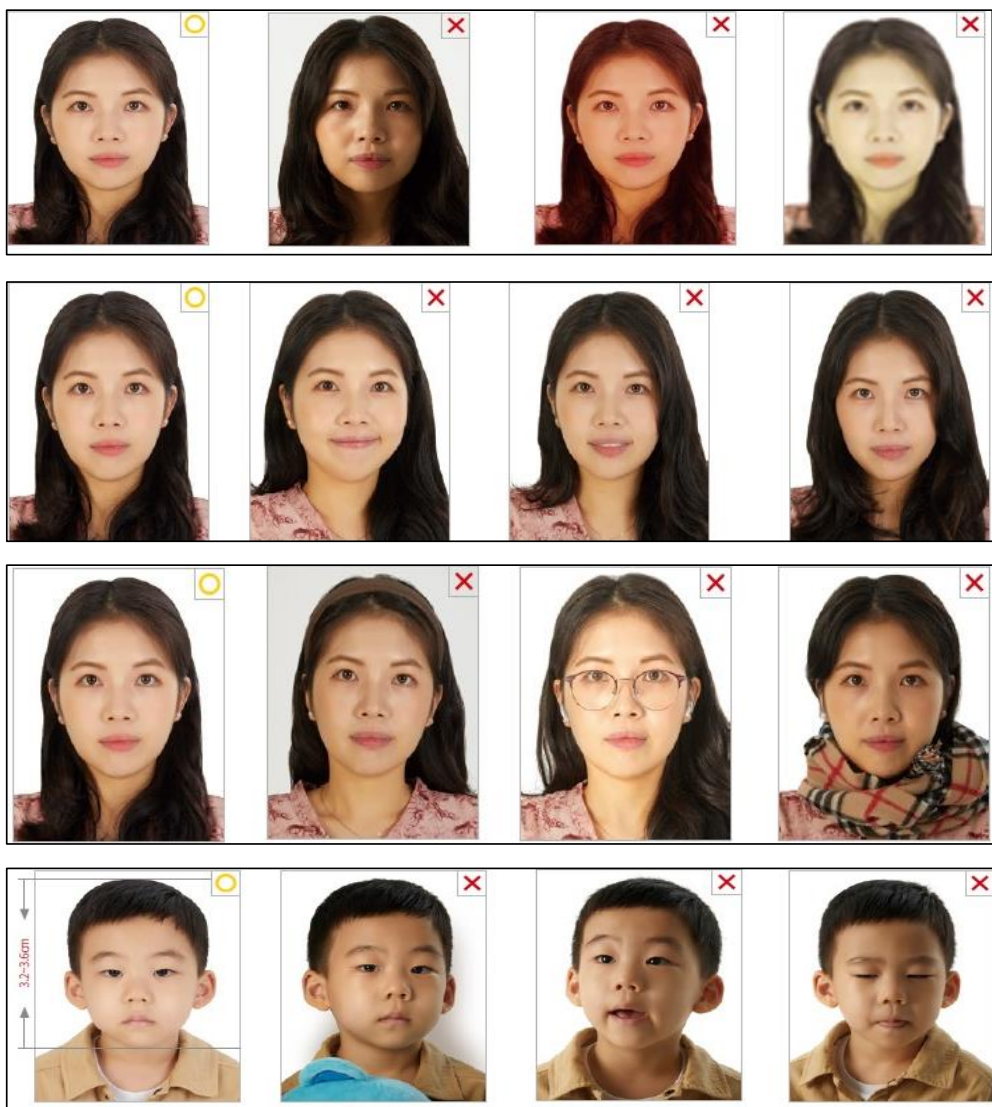
Бүрдүүлэх материалд тавигдах шаардлага

Паспортын зурагт тавигдах шаардлага нь ISOA-ийн стандартыг баримталдаг.

17 Цэргийн албанд ажиллаж буй этгээд 10 жил, цэргийн албыг орлуулан ажиллаж буй этгээд 5 жил, цагдаагийн сургуулийн суралцагч, ROTC-ын суралцагч 5 жил, цэргийн алба хаагаагүй этгээд /18-37 нас/ 5 жилээр тус тус олгоно.

Зургийн хэмжээ хөндлөн 3.5 см-ыг харьцах нь 4.5 см-ын хэмжээтэй байх ба цахимаар захиалахад хөндлөн 413-ыг харьцах нь 531 pixel хэмжээтэй байх ёстой.

Зураг 1.4. Паспортын жишиг зураг



Иргэний нэрийг бичихдээ ISOA-ийн стандартын дагуу латин үсгээр бичсэн байна.¹⁸ Гарын үсэгний хувьд, паспортын 3 дугаар хуудсанд гарын үсэг болон зураг байх ба бага насны хүүхдийн хувьд эцэг эх нь зурж болдог.

¹⁸ ICAO Doc 9303 Part I, Volume 1, Section IV, 11.4 'National characters may be used in the Visual Inspection Zone. If the national characters are not Latin-based, then a transliteration into Latin characters shall be provided.'

Зураг 1.5. Нэр, гарын үсгийг паспорт дээр бичих жишиг

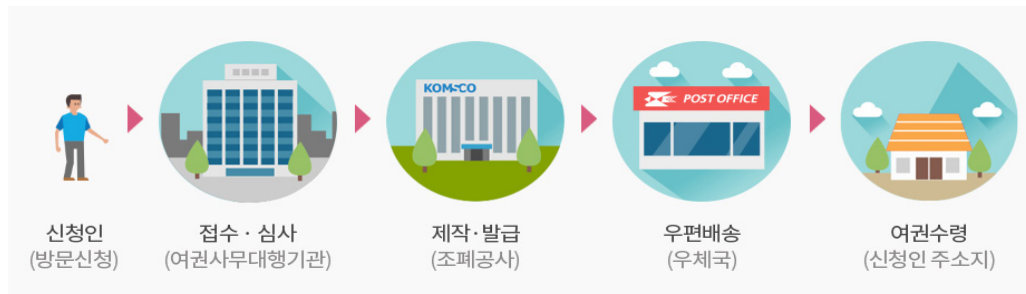


Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа

Иргэнийг хүсэлтээ өгснөөс хойш холбогдох байгууллага нь ажлын 4 өдөрт багтаан хүсэлтийг шийдвэрлэх ёстой бөгөөд иргэн өөрөө www.passport.go.kr цахим хуудаснаас хүсэлтийг шийдвэрлэх явцыг хянах боломжтой. Мөн паспортыг шуудангаар хүргэх үйлчилгээг үзүүлдэг байна.

Паспорт мэдүүлэгч нь харьяа газрын төрийн байгууллагад очин хүсэлт гаргавал төрийн байгууллага “Korea Minting and Security Printing Corporation” буюу KOMSCO-д илгээвэл KOMSCO нь паспортыг хэвлэн иргэнд шуудангаар илгээдэг.

Зураг 1.6. БНСУ-ын гадаад паспорт захиалах үе шат



Хүснэгт 1.10. Хураамжийн үнийн мэдээлэл

Төрөл	Ангилал Дотоод		Шимтгэл			Хандив ¹⁾		Нийт		
			ЭСЯ	Дотоод	ЭСЯ	Дотоод	ЭСЯ			
Цахим гадаад паспорт	Олон удаагийн	10 жил (18 наснаас дээш)	58 хуудас	38,000₮	38\$	15,000₮	15\$	53,000₮	53\$	
			26 хуудас	35,000₮	35\$			50,000₮	50\$	
		5 жил (18-аас доош)	8 наснаас дээш	58хуудас	33,000₮	33\$	12,000₮	12\$	45,000₮	45\$
				26хуудас	30,000₮	30\$			42,000₮	42\$
			8 наснаас доош	58хуудас	33,000₮	33\$			33,000₮	33\$
				26хуудас	30,000₮	30\$			-	-
		5-с доош жил		26хуудас		15\$	-			
		4жил 11сар (энгийн паспорт (ногоон өнгө))		24 /48 хуудас ²⁾	15,000₮				15,000₮	15\$
1жил хүртэлх			15,000₮	15\$	5,000₮	5\$	20,000₮	20\$		
Цахим бус	Түргэвчил- сэн паспорт	1жил хүртэлх		48,000₮	48\$	5,000₮	5\$	53,000₮	53\$	
				15,000₮	15\$	5,000₮	5\$	20,000₮ ³⁾	20\$	
Бусад	Аяллын гэрчилгээ	Стикр наасан тохиолдолд		23,000₮	23\$	2,000₮	2\$	25,000₮	25\$	
	Хүчинтэй хугацаанд дахин олгох ⁴⁾ (58, 26 хуудас)		58 хуудас	25,000₮	25\$	-	-	25,000₮	25\$	
			26 хуудас							
	Тэмдэглэгээ өөрчлөх			5,000₮	5\$	-	-	5,000₮	5\$	
Паспортын тодорхой- лолт ⁵⁾	Паспорт олгосон тодорхойлолт	Паспорт авахаар бүртгүүлсэн тодорхойлолт		1,000₮	1\$	-	-	1,000₮	1\$	
		Паспорт олгосон тодорхойлолт		1,000₮	1\$	-	-	1,000₮	1\$	
		Паспортын хуулбарын тодорхойлолт		1,000₮	1\$	-	-	1,000₮	1\$	
		Паспортын хүчинтэй хугацааны тодорхойлолт		1,000₮	1\$	-	-	1,000₮	1\$	
		Паспортын мэдээллийн тодорхойлолт		1,000₮	1\$	-	-	1,000₮	1\$	

2.4. Эстони Улсын зохицуулалт

Хүсэлт гаргах

Насанд хүрсэн иргэн анх удаа паспорт авах тохиолдолд биечлэн эсхүл цахимаар хүсэлтээ гаргана. Цагдаа, хилийн харуулын хэлтсийн өөртөө үйлчлэх хэсэгт (насанд хүрсэн хүний давтан паспорт, насанд хүрээгүй хүүхдийн паспорт) хүсэлт өргөдөл гаргана. Цагдаа, хилийн харуулын албаны товчооны ажилтанд өргөдлийн маягтыг бөглөж, хурууны хээгээ өгнө. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Гадаадын төлөөлөгчийн газарт гадаад паспорт авахаар хүсэлт гаргахад шаардагдах баримт бичгийг (бөглөсөн анкет) өгсний дараа Гадаадын төлөөлөгчийн газрын ажилтан таны хурууны хээг авна.

Бүрдүүлэх материал

- Иргэний үнэмлэх эсхүл байхгүй бол төрсний гэрчилгээ;
- Шаардлага хангасан зураг. 6 сарын өмнө авсан нэг өнгөт дижитал зураг. Баримт бичигт тавигдах зургийн шаардлага зөвлөмжийг Цагдаагийн хэлтэс, хилийн харуулын вэбсайтаас олж харах;
- Паспортын хураамж төлсөн баримт бичиг.

Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа

Хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор шийдвэрлэдэг ба хэрэв яаралтай бол ажлын 2 хоногт багтаан хүсэлтийг шийдвэрлэдэг.

Хураамжийн үнэ

Үндсэн үнэ 45 доллар. Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд 20 доллар.

Хүснэгт 1.11. Хураамж (Эстони улс)

№		Үйлчилгээний цэг дээр	Өөртөө үйлчлэх цэг дээр	Гадаадын төлөөлөгчийн газарт
1.	Насанд хүрсэн хүний хувьд	55€	45€	80€
2.	15-аас доош насны хүмүүст	25€	25€	25€
3.	Эстонид өндөр насны тэтгэвэр авагч	25€	25€	25€
4.	Паспорт яаралтайгаар гаргуулахад	58€	58€	

2.5. АНУ-ын зохицуулалт

Хүсэлт гаргах

Иргэн гадаад паспортын хүсэлтийг цахимаар болон биечлэн гаргаж болох ба паспортын хураамж төлсөн байхыг шаардана. Дараах тохиолдолд иргэн заавал биечлэн очиж хүсэлт гаргах ёстой. Үүнд:

- Анх удаагаа гадаад паспорт авч байгаа 16-аас доош насны хүн;
- 16-аас доош насны хүүхэд ахин паспорт авах гэж байгаа бол;
- Өмнөх паспорт нь гэмтсэн, хулгайд алдсан, эсвэл хаяж гээсэн бол;
- Өмнөх паспорт нь 15-аас дээш жилийн өмнө авсан бол;
- Иргэн өөрийн нэрийг өөрчилсөн бол.

АНУ-д гадаад паспорт нь дэвтэр болон карт хэлбэрээр гардаг байна. Энэхүү хоёр паспортын ялгааг доорх хүснэгтэд харууллаа.

Хүснэгт 1.12. Дэвтэр болон карт байдлаар гарсан паспортын ялгаа

№	Шалгуур	Дэвтэр	Карт
1.	Зураг	Зураг 1.7. Дэвтэр байдлаар гарсан нь 	Зураг 1.7. Карт байдлаар гарсан нь 
2.	Хаана ашиглах	Олон улсад зорчих: агаар, далай эсвэл газар	АНУ-д газрын хилийн боомт болон далайн боомтоор нэвтрэх: Канад Мексик Карибын тэнгисийн орон Картыг олон улсын нислэгт хэрэглэж болохгүй.
3.	Хүчин төгөлдөр байх хугацаа	16 болон түүнээс дээш нас: 10 жил 16 наснаас доош нас: 5 жил	16 болон түүнээс дээш нас: 10 жил 16 наснаас доош нас: 5 жил
4.	Хэмжээ	Халаасанд багтах	Түүрүүвчинд багтах
5.	Хүргэлтийн сонголт	1-2 өдрийн хүргэлтийг сонгож нэмэлт мөнгө төлнө.	Хэрэв зөвхөн карт авах хүсэлт гаргаж байгаа бол нэгдүгээр зэрэглэлийн шуудангаар илгээх болно. 1-2 өдрийн хүргэлтийг сонгох боломжгүй.

Иргэн гадаад паспорт захиалахдаа дараах холбоосоор нэвтрэн <https://travel.state.gov/content/travel/en/passports/passport-help/passport-resources.html> “DS-11” маягтыг бөглөсөн байх ёстой. Зохих шаардлагыг хангасан бол урьдчилан цаг авч, захиргааны байранд биеэр очин тангараг өргөж, гарын үсэг зурснаар гадаад паспортоо авдаг.

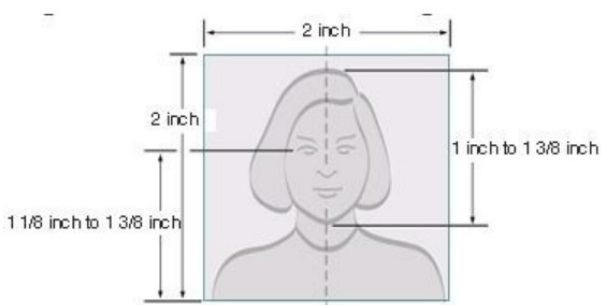
Бүрдүүлэх материал

Өргөдөл гаргахдаа шаардлагатай бүх бичиг баримтыг эх хувиар нь хүсэлтийн хамтаар өгөх ёстой. Бичиг баримтыг дижитал хэлбэрээр бүртгэж, шууд буцааж өгдөг. Нэмэлт бичиг баримт эсвэл гэрчилгээ хэрэгтэй байж магадгүй бөгөөд үүнийг шуудангаар илгээх боломжтой байдаг байна.

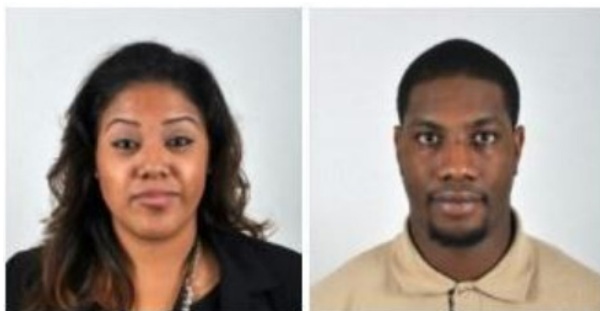
Хүснэгт 1.13. Бүрдүүлэх материал, түүнд тавигдах зарим шаардлага

<p>Бүрдүүлэх материал</p>	<p>Насанд хүрсэн хүн дараах мэдээлэл</p> <ul style="list-style-type: none"> - Тухай мужийн хүчин төгөлдөр ID; - Төрсний гэрчилгээ эсвэл иргэншлийн гэрчилгээ, Америк улсаас өөр газар төрсөн бол тухайн улсын гэрчилгээ; - 2x2 харьцах хэмжээтэй зураг; - Маягт DS-11 бөглөх. <p>Хүүхэд бол</p> <ul style="list-style-type: none"> - Төрсний гэрчилгээ эсвэл Америк улсаас өөр газар төрсөн бол тухайн улсын гэрчилгээ, иргэншлийн гэрчилгээ - Эцэг эхийн ID /жолооны үнэмлэх, одоогийн паспортэсвэл бусад ID/ - Эцэг эх хоёр хоёулаа байх ёстой
<p>Паспортын зурагт тавигдах шаардлага</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Сүүлийн 6 сарын хугацаанд зургийн чанартай цаасан дээр өнгөтөөр хэвлэгдсэн. - 2"x2" харьцах хэмжээтэй (51mmx51mm) - Толгойн хэмжээ 1 inch мөн 1 3/8 inches. - Инээмсэглэж болохгүй. Төвийг сахисан нүүрний илэрхийлэлтэй байна. Камер руу шууд харах. Нүүрэнд дээр сүүдэргүй байна. - Энгийн хувцастай авхуулна. Хэрэв шашны зорилгоор өдөр бүр дүрэмт хувцас өмсдөггүй бол дүрэмт хувцастай зургаа авхуулж болохгүй - Зургийн арын дэвсгэр нь цагаан өнгөтэй байна. - Малгай болон толгой халхалсан зүйл өмсөж болохгүй. Хэрэв шашны зорилгоор өдөр бүр өмсдөггүй бол үсээ болон үсний шугамыг халхалж болохгүй. - Чихэвч болон нарны шил үүнтэй төстэй эд зүйл зүүж болохгүй. - Чихний аппарат зөвшөөрөх болно. Эрүүл мэндийн гэрчилгээгээр баталгаажуулна. <p>Харааны нүдний шилтэй авхуулж болохгүй.¹⁹</p>

Зураг 1.8. Паспортын зурагт тавигдах шаардлага



¹⁹ Мөн тэнд, Холбоос: <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/visa-information-resources/photos/photo-composition-template.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

Зураг 1.9. Паспортын жишиг зураг**Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа**

Иргэн хүсэлтээ гаргасны дараа бүх бичиг баримт бүрдвэл паспорт 6-9 долоо хоногийн дотор бэлэн болно. Яаралтай тохиолдолд дараах байдлаар авч болно.

1. Онцгой байдал – Эрүүл мэндийн яаралтай тусламжийг гадаад улсаас авах шаардлагатай болсон онцгой тохиолдолд ажлын 3 өдрийн дотор гардаг. Энэ тохиолдолдзаавал Яаралтай зорчих үйлчилгээнд (Urgent travel service) ярилцлагын цаг авах ёстой. Ярилцлагын цагийг гадаад улс руу зорчихоос 2 хоногийн өмнө авна.
2. Яаралтай – шаардлагатай бичиг баримтыг 5 долоо хоногийн дотор гаргаж өгөх бөгөөд нисэхээсээ өмнө хуанлийн 14 хоногийн дотор паспортын агентлаг болон төвтэй холбогдож баталгаажуулна.
3. Түргэвчилсэн – 9 долоо хоногоос доош хугацаанд аялах гэж байгаа бол таны паспортыг 3-5 долоо хоногийн дотор гаргана.

Хураамжийн үнэ

Паспортын ном болон картын хураамж нь дараах төрөлтэй байна.


Хүснэгт 1.14. Хураамж (АНУ)

№	Нас	Паспортын ном	Паспортын карт	Хамт	маягт
1.	Хүүхэд /16 наснаас доош/	\$100	\$15	\$115	DS-11
2.	16 болон түүнээс дээш /анх удаагаа/	\$130	\$30	\$160	DS-11
3.	16 болон түүнээс дээш /дахиж авах/	\$130	\$30	\$160	DS-82

III. ЦАХИМ ГАДААД ПАСПОРТЫН САНАХ ОЙ ДАХЬ ХҮНИЙ ХУВИЙН МЭДЭЭЛЭЛ

3.1. Цахим гадаад паспортад гарын гарын үсэг оруулдаг эсэх

Хүснэгт 1.15. Цахим гадаад паспортод гарын гарын үсэг оруулдаг эсэх

№	Улс	Цахим гадаад паспортад гарын гарын үсэг оруулдаг эсэх
1.	ХБНГУ	<p>Тус улсын “Паспортын тухай хууль”-ийн 4 дүгээр зүйлийн (1) дэх хэсэгт энэ тухай заасан байна. Паспортыг стандарт загварын дагуу олгох ба тэдэнд серийн дугаар өгнө.</p> <p>Паспорт тус бүрд паспорт эзэмшигчийн гэрэл зураг, түүний гарын үсэг, олгосон байгууллагын дэлгэрэнгүй мэдээлэл, түүнийг олгосон огноо, хүчинтэй байх сүүлчийн огноо зэргээс гадна паспорт эзэмшигчийн тухай зөвхөн дараах мэдээллийг агуулагдана. Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Төрсөн овог, нэр; - Овог нэр; - Докторын зэрэг; - Шашны нэр, нууц нэр; - Төрсөн огноо, газар; - Хүйс (Иргэний албан ёсны бүртгэлд бүртгэгдсэн хүйстэй ижил байна²⁰); - Өндөр; - Нүдний өнгө; - Оршин суугаа газар; - Харьяалагдах улс; - Серийн Дугаар;
2.	Япон Улс	<p>Цахим гадаад паспортад гарын үсгийг дараах байдлаар оруулдаг.²¹</p> <p style="text-align: center;">Зураг 1.10. Япон Улсын гадаад паспорт</p> 

20 Passport Act (PassG) of 19 April 1986 (Federal Law Gazette Part I p. 537), as last amended by Article 8 of the Act of 25 July 2013 (Federal Law Gazette Part I p. 2749)

21 Ministry of Foreign Affairs of Japan, Consular services Холбоо: https://www.mofa.go.jp/ca/pss/page3e_001033.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

3.	БНСУ	<p>Тус улсын “Паспортын тухай хууль”-ийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу, Гадаад паспортын төрөл, хэвлэсэн улс, паспортын дугаар, олгосон огноо, хүчинтэй хугацаа, олгосон байгууллага Гадаад паспорт эзэмшигчийн овог нэр, иргэншил, хүйс, төрсөн огноо, зураг /7.1/-ийг гадаад паспортад цахим хэлбэрээр оруулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, IC чипэнд овог нэр, төрсөн огноо, паспортын дугаар, хүчинтэй хугацаа, зураг гэх мэт хувийн мэдээллийг оруулна. Харин хурууны хээг паспорт мэдүүлэхэд хүсэлт гаргагч (18 наснаас дээш)-ийг өөрөө мөн эсэхийг шалгах зорилгоор хоёр гарын долоовор хурууны хээг авах бөгөөд 6 хүртэлх хурууны хээг авч болно. Долоовор хурууны хээг авах боломжгүй бол чигчий хуруунаас бусад хурууны хээг авч болох бөгөөд хурууны хээ өгөх боломжгүй тохиолдолд ярилцлагад орох гэх мэт аргаар өөрөө мөн гэдгээ нотлох шаардлагатай. Хурууны хээ өгөөгүй тохиолдолд паспорт олгох боломжгүй. Энэхүү хурууны хээг хувийн нууцыг хамгаалах үүднээс гадаад паспорт гарсан даруй, захиалснаас хойш 3 сарын дотор устгана. ISOA-ийн стандартын дагуу “нүүрний зураг”-ийг заавал чипэнд сануулна.</p>
4.	Эстони Улс	<p>Гадаадын иргэн цахим карт авахад бүрдүүлэх баримт бичиг:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Тус улсын хүний Засгийн газраас гаргасан иргэний үнэмлэхийн хуулбар; - Паспортын зураг файлаар; - Өргөдөл. <p>Цахим пасдорт авах өргөдөл гаргах шалгуурууд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Хүчин төгөлдөр иргэний үнэмлэхтэй Эстони улсын иргэн - Хүчин төгөлдөр оршин суух зөвшөөрлийн карттай гадаадын иргэн <p>2018 оны 5-р сарын 1-ээс гаргасан цахим паспортын хүчинтэй хугацаа 5 жил байна.</p> <p style="text-align: right;">Зураг 1.11. Эстони Улсын гадаад паспорт</p> <div style="text-align: center;">  </div>

5.	АНУ	<p>DS-11 маягтад²² зааснаар гадаад паспортод дараах мэдээлэл бичигдэнэ. Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Овог, нэр; - Төрсөн огноо, газар; - Хүйс; - Өндөр; - Нүдний өнгө; - Үсний өнгө; - Оршин суугаа газар; - Харьяалагдах улс; - Серийн дугаар.
----	-----	---

3.2. Цахим гадаад паспортын санах ой дахь мэдээлэл

Хүснэгт 1.16. Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг мэдээлэл

№	Улс	Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг мэдээлэл
1.	ХБНГУ	Бүртгэлийн байгууллагад биометрийн нүүрний зураг, хурууны хээ гэх шинж чанарыг бүртгэдэг ²³ .
2.	Япон Улс	<p>Фото зураг : Цахим паспорт дахь мэдээлэл</p> <ul style="list-style-type: none"> - Паспортын дугаар: Япон улсын гадаад паспортын хувьд 2 үсэг 7 дугаараас бүрддэг - Овог; - Нэр; - Хүйс; - Төрсөн огноо: Европ тооллоор тооцно; - Иргэншил: Японы иргэншилтэй байх шаардлагатай. - Паспорт олгосон улс: Өөр улсын Японы консулын газраас авч байгаа тохиолдолд²⁴ - Үүнд:²⁵ - Фото зураг; - Долоовор хурууны хээ.
3.	БНСУ	<p>Тус улсын “Паспортын тухай хууль”-ийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу гадаад паспортод дараах мэдээллийг бичнэ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Гадаад паспортын төрөл, хэвлэсэн улс, паспортын дугаар, олгосон огноо, хүчинтэй хугацаа, олгосон байгууллага; - Гадаад паспорт эзэмшигчийн овог нэр, иргэншил, хүйс, төрсөн огноо, зураг (7.1)-ийг гадаад паспортод цахим хэлбэрээр оруулсан байна.

22 DS-11 маягт, Холбоос: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eforms.state.gov/Forms/ds11.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

23 Biometrie in elektronischen Ausweisdokumenten, Холбоос: <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Biometrie/biometrie.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

24 Becoming legally Japanese nationality/ citizenship information, What's stored inside the IC chip in a Japanese e-passports? Холбоос: <https://www.turning-japanese.info/2013/04/whats-stored-inside-ic-chip-in-japanese.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

25 Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal Information, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

		Өөрөөр хэлбэл, IC чипэнд овог нэр, төрсөн огноо, паспортын дугаар, хүчинтэй хугацаа, зураг гэх мэт хувийн мэдээллийг оруулна. Харин хурууны хээг паспорт мэдүүлэхэд хүсэлт гаргагч (18 наснаас дээш)-ийг өөрөө мөн эсэхийг шалгах зорилгоор хоёр гарын долоовор хурууны хээг авах бөгөөд 6 хүртэлх хурууны хээг авч болно. Долоовор хурууны хээг авах боломжгүй бол чигчий хуруунаас бусад хурууны хээг авч болох бөгөөд хурууны хээ өгөх боломжгүй тохиолдолд ярилцлагад орох гэх мэт аргаар өөрөө мөн гэдгээ нотлох шаардлагатай. Хурууны хээ өгөөгүй тохиолдолд паспорт олгох боломжгүй. Энэхүү хурууны хээг хувийн нууцыг хамгаалах үүднээс гадаад паспорт гарсан даруй, захиалснаас хойш 3 сарын дотор устгана. Гэхдээ ISOA-ийн стандартын дагуу “Нүүрний зураг”-ийг заавал чипэнд сануулна.
4.	Эстони Улс	<ul style="list-style-type: none"> - Овог нэр; - Төрсөн он сар өдөр; - Хувийн бүртгэлийн код (регистр); - Зураг; - Хүйс; - Иргэншил; - Хурууны хээ; - Гарын үсэг; - Нүдний зураг зэргийг авч болно. <p>Ердийн паспортын мэдээллээс гадна хурууны хээ, биометрийн баталгаажуулалтын мэдээлэл мөн иргэний үнэмлэхийн хүчинтэй эсэхийг шалгана.</p> <p>Хурууны хээг Эстони улсын иргэдэд 12 наснаас, оршин суух зөвшөөрлийн картын хэрэглээнд 6 наснаас эхлэн шаардлагатай байдаг.</p>
5.	АНУ	<ul style="list-style-type: none"> - Паспорт эзэмшигчийн биеийн байцаалтыг баталгаажуулахын тулд зургийг дижитал дүрс хэлбэрээр оруулдаг. - Чипийн давтагдашгүй дугаар, - Хамгаалсан өгөгдлийг өөрчлөх болон хулгайлахаас хамгаалсан тоон гарын үсэгтэй байна.²⁶

3.3. Цахим гадаад паспортын санах ой дахь хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл

Хүснэгт 1.17. Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл

№	Улс	Цахим гадаад паспортын санах ойд оруулдаг хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөл
1.	ХБНГУ	<p>Өмнөхтэй адил цахим үнэмлэхийн зургийг цаасан хэлбэрээр (фото цаас) авчрах ёстой. Гэхдээ гэрэл зургийн хувьд өөр өөр үзүүлэлтүүдтэй байдаг. Жишээлбэл, зураг нь жигд гэрэлтэж, сүүдэргүй байх ёстой гэх мэт. Хэрэв гэрэл зурагчин авсан зураг байгаа бол энэ нь цахим үнэмлэхийн биометрийн үзүүлэлтэд тохирсон гэрэл зураг байх ёстойг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй. Мөн гэрэл зургийн бүхээг нь биометрийн үзүүлэлтэд тохирсон зураг авахад тусалдаг. Паспортын албаны ажилтан паспортын зургийн загвар, программыг ашиглан зураг нь шаардлага хангасан эсэхийг шалгах боломжтой²⁷.</p> <p>Хэрэв шинэ иргэний үнэмлэх (жишээлбэл цахим паспорт) авахын тулд хурууны хээ шаардлагатай бол бүртгэлийн газарт өргөдөл гаргахад нь шууд авдаг. Үүний тулд тусгай хурууны хээ сканер ашигладаг. Хурууны хээг авахын тулд хуруугаа сканерын бичлэгийн гадаргуу дээр байрлуулах хэрэгтэй. Программ хангамж нь хуруугаа зөв байрлуулсан эсэхийг шалгадаг. Боломжтой бол хурууны үзүүр нь дискийн дунд байх ёстой.</p>

²⁶ Паспортын гарын авлага, Холбоос: <https://www.us-passport-service-guide.com/second-passport.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05

²⁷ Gesichtsbild, Холбоос: <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Biometrie/Gesichtsbild/gesichtsbild.html?nn=130600>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

		Хурууг байрлуулах үед зураг автоматаар авна. Хурууны хээний хамгийн сайн чанарыг олж авахын тулд энэ процессыг гурван удаа давтана. Гурван бичлэгийг бие биетэйгээ харьцуулж, чанарыг нь (бичлэгийн тод байдал, харьцуулах шинж чанаруудын тоо) шалгана. Нөгөө хоёртой нь хамгийн сайн таарсан бичлэгийг дараа нь хадгална. Гурван бичлэгийн чанар хангалтгүй бол бусад хурууны хээг бичнэ. Боломжтой бол хоёр долоовор хурууны хээг иргэний үнэмлэхэд хадгалдаг. Хэрэв хуруунууд гэмтсэн эсвэл байхгүй, эсвэл бичлэгийн чанар хангалтгүй бол эрхий хурууг дараагийн ээлжид хэрэглэнэ. Хэрэв эдгээрийг хоёуланг нь ашиглах боломжгүй бол дунд хуруунууд, дараа нь ядам хуруунуудыг хэрэглэдэг. Чигчий хуруу нь бусад хурууны хээтэй харьцуулахад тийм ч сайн биш тул ашиглахыг зөвшөөрдөггүй. Хэрэв хүнээс зөвхөн нэг хуруугаа бичиж чадвал энэ нь дангаараа хадгалагдана. Хэрэв байнгын бус гэмтлийн улмаас хурууны хээ авах боломжгүй бол өргөдлийг хойшлуулах эсвэл түр паспорт олгох шаардлагатай. Хурууны үзүүр хэт элэгдсэн, хуруу дутуу байгаа тул хурууны хээ авах боломжгүй болсон тохиолдолд хурууны хээгүй цахим паспорт олгоно. Зургаан нас хүрээгүй хүүхдүүдээс хурууны хээ авдаггүй ²⁸ .
2.	Япон Улс	Үүнд: ²⁹ - Фото зураг - Долоовор хурууны хээ
3.	БНСУ	Бүртгэлийн байгууллагад биометрийн нүүрний зураг бүртгэдэг.
4.	Эстони Улс	Хурууны хээ, нүүрний зураг, гарын үсэг, гарын үсгийн зураг, нүдний зураг.
5.	АНУ	Нүүрний зураг, тоон гарын үсэг

3.4. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдөлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт

Хүснэгт 1.18. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт

№	Улс	Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг оруулах тухай эрх зүйн зохицуулалт
1.	ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын "Паспортын тухай хууль"-ийн 04 дүгээр зүйлийн (3)-т зааснаар 2004 оны 12-р сарын 13-ны өдрийн 2252/2004 тоот Зөвлөлийн журмын дагуу гишүүн орнуудаас олгосон паспорт, аяллын баримт бичгийн хамгаалалтын шинж чанар, биометрийн стандартын дагуу нүүрний дүрс, хурууны хээг биометрийн мэдээлэлд хамааруулан авах болсныг тогтоосон байна.
2.	Япон Улс	1951 онд батлагдсан 267 дугаартай Паспортын тухай хуулиар зохицуулдаг хэдий ч дээрх агуулгаар тухайлсан хууль байхгүй.
3.	БНСУ	"Паспортын тухай хууль"-ийн 07 дугаар зүйлд заасны дагуу нүүрний зургийг чипэнд сануулна.
4.	Эстони Улс	Эстони улсын Иргэний Үнэмлэхийн Баримт Бичгийн Тухай Хууль (Identity Document Act) -иар уг асуудлыг тухайлан зохицуулдаг. 2021 онд тус улсын парламентаас уг хуулийн 15 ⁴ нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дагуу биометрик өгөгдлийн нэгдсэн сан үүсгэхээр болсон.

28 Erfassung der Fingerabdrücke, Холбоос: <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Biometrie/Fingerabdruecke/fingerabdruecke.html?nn=130600>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

29 Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal Information, Immigration Bureau, Ministry of Justice, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

3.5. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний гарын хурууны хээг оруулах**Хүснэгт 1.19. Цахим гадаад паспортын санах ойд хүний гарын хурууны хээг оруулах тухай**

№	Гарын хурууны хээг авдаг улс	Насны хязгаар	Хэдэн хурууны хээг авдаг вэ?	Хөгжлийн бэрхшээлтэй болон бусад онцгой тохиолдолд хэрхэн зохицуулдаг вэ?
1.	БНСУ	Хурууны хээг 18-аас дээш насны хүнээс авна	2 хурууны хээг авдаг.	Боломжтой бол хоёр долоовор хурууны хээг авч өөрөө мөн эсэхийг шалгасны дараа 3 сарын дотор устгана. Хэрэв хуруу гэмтсэн эсвэл байхгүй, бичлэгийн чанар хангалтгүй бол эрхий хурууг дараагийн ээлжид хэрэглэнэ. Хэрэв эдгээрийг хоёулыг нь ашиглах боломжгүй бол дунд хуруунууд, дараа нь ядам хуруунуудыг хэрэглэдэг. Чигчий хурууны хээг авдаггүй. Хурууны үзүүр хэт элэгдсэн, хуруу дутуу байгаа тул хурууны хээ авах боломжгүй болсон тохиолдолд ярилцлагад орох гэх мэт аргыг ашиглан өөрийгөө батлах үүрэг хүлээнэ.
2.	Япон Улс ³⁰	16 наснаас дээш ³¹	Хоёр гарын долоовор хуруу ³²	Долоовор хуруу боломжгүй тохиолдолд бусад хурууг авах боломжтой. ³³
3.	ХБНГУ	Хурууны хээг 6-аас дээш насны хүнээс авна.	2 хурууны хээг авдаг.	Боломжтой бол хоёр долоовор хурууны хээг иргэний үнэмлэхэд хадгалдаг. Хэрэв хуруунууд гэмтсэн эсвэл байхгүй, эсвэл бичлэгийн чанар хангалтгүй бол эрхий хурууг дараагийн ээлжид хэрэглэнэ. Хэрэв эдгээрийг хоёуланг нь ашиглах боломжгүй бол дунд хуруунууд, дараа нь ядам хуруунуудыг хэрэглэдэг. Чигчий хуруу нь бусад хурууны хээтэй харьцуулахад тийм ч сайн биш тул ашиглахыг зөвшөөрдөггүй. Хэрэв хүнээс зөвхөн нэг хуруугаа бичиж чадвал энэ нь дангаараа хадгалагдана. Хэрэв байнгын бус гэмтлийн улмаас хурууны хээ авах боломжгүй бол өргөдлийг хойшлуулах эсвэл түр паспорт олгох шаардлагатай. Хурууны үзүүр хэт элэгдсэн, хуруу дутуу байгаа тул хурууны хээ авах боломжгүй болсон тохиолдолд хурууны хээгүй цахим паспорт олгоно.
4.	Эстони Улс	Эстониин иргэдэд 12 наснаас оршин суух зөвшөөрлийн картын хэрэглээнд 6 наснаас эхлэн хурууны хээ авах шаардлагатай байдаг.	10 хурууны хээ	Хөгжлийн бэрхшээлтэй эсхүл Эрүүл мэндийн шалтгаанаар түр хурууны хээ дарах боломжгүй бол хурууны хээг авдаггүй. Гэвч эмнэлгийн байгууллагаас дээрх эрүүл мэндийн шалтгааныг нотолсон бичгийг авч, холбогдох бүртгэлийн байгууллагад өгөх ёстой. Identity document act 11 ⁶ зүйлийн 5 болон 6 дахь хэсгүүдээр зохицуулагддаг. Өмнө нь гадаад паспорт авч байсан бөгөөд Эстони улсын төлөөлөгчийн газар байдаггүй гадаад улсад байгаа иргэн нь хурууны хээгүйгээр 1 хүртэлх хугацаагаар гадаад паспорт дахин авах боломжтой.

30 Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal Information, Immigration Bureau, Ministry of Justice, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

31 Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal, Immigration Bureau, Ministry of Justice, Холбоос: https://www.isa.go.jp/en/publications/materials/nyuukokukanri07_00110.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

32 Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal, Immigration Bureau, Ministry of Justice, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

33 Мөн тэнд, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

3.6. Насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг авах тухай

Хүснэгт 1.20. Насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг хэрхэн авдаг тухай

№	Улс	Насанд хүрээгүй хүний биеийн давхцахгүй өгөгдлийг хэрхэн авдаг вэ?						
1.	ХБНГУ	<p>Насанд хүрээгүй хүүхдийн биеийн давхцахгүй өгөгдлийг авч болох ба дараах байдлын хязгаарлалт байдаг.</p> <table border="1"> <tr> <td>Биометрийн мэдээлэл</td> <td>Биометрийн мэдээллийг авах талаар зохицуулалт</td> </tr> <tr> <td>Нүүрний дүрс</td> <td>Зургийн хэмжээ 35 X 45 мм, 6-аас 9 насны хүүхдэд хамгийн ихдээ 36 мм, 22 мм-ээс багагүй байх ёстой. Бусад байдлаар ерөнхий шалгууруудыг хангасан байх ёстой.</td> </tr> <tr> <td>Хурууны хээ</td> <td>Хурууны хээг 6-аас дээш насны хүүхдээс авч болно. Гэхдээ хүүхдийн паспорт чип агуулаагүй байдаг тул 12-аас доош насны хүүхдээс хурууны хээ авах шаардлага гардаггүй.</td> </tr> </table> <p>Гадаадад аялахад хүүхэд төрснөөс хойш өөрийн гэсэн аяллын бичиг баримттай байх шаардлагатай. 12-аас доош насны хүүхдүүд хүүхдийн паспорт авах хүсэлт гаргаж болно.</p> <p>Хүүхдийн паспортыг дэлхийн ихэнх улс орнууд хүлээн зөвшөөрдөг. 2021 оны нэгдүгээр сарын 1-нээс хүүхдийн паспортын хүчинтэй хугацаа өөрчлөгдсөн. 2021 оны нэгдүгээр сарын 1-нээс хойш мэдүүлсэн хүүхдийн паспортыг нэг жилийн хугацаатай олгоно. Өмнө нь олгосон хүүхдийн паспорт хүчинтэй хэвээр байна.</p> <p>Хүүхдийн паспортыг хүчинтэй байх хугацаанд нь сунгаж болно, гэхдээ зөвхөн 12 нас хүртэл.</p> <p>12 наснаас эхлэн хүүхдэд очих газраас хамааран иргэний үнэмлэх, паспорт шаардлагатай. Хэрэв 12-аас доош насны хүүхдэд хэдэн жилийн хүчинтэй паспорт олгох бол зорчих газраасаа хамааран энгийн иргэний үнэмлэх, паспорт авах хүсэлт гаргаж болно.</p> <p>Хүүхдийн паспортыг хүчинтэй байх хугацаандаа хүссэн үедээ шинэчилж болно (жишээлбэл, шинэ зураг, нүдний өнгө, хэмжээ өөрчлөгдөх тохиолдолд).</p> <p>Хүүхдийн паспортыг яаралтай гаргаж, хүлээлгэн өгнө. Танд биометрийн паспортын зураг хэрэгтэй. Арав хүртэлх насны хүүхдэд насанд хүрэгчдийнхээс арай бага шаардлага тавьдаг. Хүүхдийн паспорт нь цахим хадгалах хэрэгсэл (чип) агуулаагүй тул өргөдөл гаргахдаа хурууны хээ бичдэггүй³⁴.</p>	Биометрийн мэдээлэл	Биометрийн мэдээллийг авах талаар зохицуулалт	Нүүрний дүрс	Зургийн хэмжээ 35 X 45 мм, 6-аас 9 насны хүүхдэд хамгийн ихдээ 36 мм, 22 мм-ээс багагүй байх ёстой. Бусад байдлаар ерөнхий шалгууруудыг хангасан байх ёстой.	Хурууны хээ	Хурууны хээг 6-аас дээш насны хүүхдээс авч болно. Гэхдээ хүүхдийн паспорт чип агуулаагүй байдаг тул 12-аас доош насны хүүхдээс хурууны хээ авах шаардлага гардаггүй.
Биометрийн мэдээлэл	Биометрийн мэдээллийг авах талаар зохицуулалт							
Нүүрний дүрс	Зургийн хэмжээ 35 X 45 мм, 6-аас 9 насны хүүхдэд хамгийн ихдээ 36 мм, 22 мм-ээс багагүй байх ёстой. Бусад байдлаар ерөнхий шалгууруудыг хангасан байх ёстой.							
Хурууны хээ	Хурууны хээг 6-аас дээш насны хүүхдээс авч болно. Гэхдээ хүүхдийн паспорт чип агуулаагүй байдаг тул 12-аас доош насны хүүхдээс хурууны хээ авах шаардлага гардаггүй.							
2.	Япон Улс	<p>Дараах тохиолдолд биеийн давхцахгүй өгөгдлийг авдаггүй.³⁵ Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16 насанд хүрээгүй иргэн; - Тусгай зорилгоор оршин суугч; - Захиргааны байгууллагаас урилгатай хүмүүс. 						
3.	БНСУ	Насанд хүрээгүй хүүхдийн биеийн давхцахгүй өгөгдөлд нүүрний зураг авдаг бөгөөд хурууны хээг авах тухай хуулийн зохицуулалт байхгүй.						
4.	Эстони Улс	<p>Тусгай журам байхгүй байна.</p> <p>- Хэрэв 6-аас доош настай бол хурууны хээ оруулах шаардлагагүй.</p>						

34 Kinderreisepass, Холбооц: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/ausweise-und-paesse/kinderreisepass/kinderreisepassnode.html;jsessionid=90696CB8155E4B5EDF762E89002ABF_FD_2_cid287, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

35 Immigration Services Agency, Холбооц: https://www.isa.go.jp/en/publications/materials/nyuukokukanri07_00110.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

IV. ХУВИЙН МЭДЭЭЛЛИЙГ ХАМГААЛЖ БУЙ БАЙДАЛ

4.1. ХБНГУ

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын “Паспортын тухай хууль”-ийн 16 дугаар зүйл болон 16а дугаар зүйлд өгөгдлийг хамгаалах, танилтыг баталгаажуулах талаар хуульчилсан байна.

Өгөгдлийг хамгаалах

- Серийн дугаар болон цифрүүд нь паспорт эзэмшигчийн хувийн мэдээлэл эсвэл ийм мэдээллийн лавлагааг агуулж болохгүй. Паспорт бүр шинэ серийн дугаартай байна.
- Паспортын мэдүүлэг, олголтын үед паспортын мэдээлэл, биометрийн өгөгдлийг паспорт хариуцсан байгууллагаас өөр газар хадгалж болохгүй. Паспорт олгоход шаардагдах дагалдах бичиг баримт, гэрэл зургийн хадгалах хэрэгсэлд (микро хальс) мөн адил хамаарна. Паспортын эрх бүхий байгууллагад хадгалагдаж байсан хурууны хээ нь паспортыг өргөдөл гаргагчид хүлээлгэн өгөхөд хамгийн сүүлд арилгагдана.
- Зөвхөн паспорт үйлдвэрлэгч бүх паспортын серийн дугаарын нэгдсэн бүртгэл хөтлөхийг зөвшөөрнө; ийм бүртгэлийг зөвхөн паспортын байршлыг бүртгэхэд ашиглана. Паспорт үйлдвэрлэгч нь 4 (1)-д заасан бусад мэдээлэл эсвэл 4 (3)-д заасан биометрийн мэдээллийг хадгалахыг зөвшөөрөхгүй, хэрэв эдгээр өгөгдөл нь паспорт үйлдвэрлэхэд түр зуур шаардагдвал дараа нь эдгээр өгөгдлийг устгана.
- Паспортын серийн дугаарыг өгөгдлийн файлаас хувийн мэдээлэл авах эсвэл өгөгдлийн файлуудыг холбох боломжтой байдлаар ашиглахыг хориглоно. Эхний өгүүлбэрээс үл хамааран дараах зүйлд паспортын серийн дугаарыг дараах зорилгоор ашиглаж болно.
 - Паспортын эрх бүхий байгууллагууд өөрсдийн мэдээллийн файлаас хувийн мэдээллийг авах;
 - Үрэгдүүлсэн, хүчингүй болсон, эсхүл зөвшөөрөлгүй этгээд ашигласан гэж сэжиглэгдсэн паспортын мэдээллийн файлд хадгалагдсан серийн дугаарыг олж авах зорилгоор холбооны болон Мужийн цагдаагийн газар ашиглах.
- Зөвхөн паспорт орлуулагч болгон ашиглахад зориулагдсан албан ёсны таних бичиг баримтад мөн хамаарна.
- Хүсэлтийн дагуу паспортын байгууллага нь паспорт эзэмшигчдэд паспортын чип дээр хадгалагдсан өгөгдлийг шалгах боломжийг олгоно.

Паспортын чип дээр хадгалагдсан өгөгдлийг зөвхөн баримт бичгийн үнэн зөв, паспорт эзэмшигчийн биеийн байцаалтыг шалгах зорилгоор уншиж, ашиглаж болно. Хууль сахиулах болон гаалийн байгууллага, гадаад паспорт, иргэний үнэмлэх, бүртгэлийн байгууллага нь тухайн паспортын үнэн зөв, эсхүл паспорт эзэмшигчийн биеийн байцаалтыг шалгахын тулд паспортын хадгалах хэрэгсэлд хадгалагдсан биометрийн болон бусад мэдээллийг унших, паспорт эзэмшигчээс шаардлагатай биометрийн мэдээллийг авч, эдгээр биометрийн мэдээллийг харьцуулах боломжтой. Цуглуулсан мэдээллийг паспортын жинхэнэ эсэхийг эсвэл

эзэмшигчийн үнэмлэхийг шалгасны дараа цаг алдалгүй устгана³⁶.

“Passive Authentication” (Passive Authentication, PA) нь паспортын RF чип дээрх өгөгдлийн үнэн зөвийг шалгахад ашиглагддаг. Энэ зорилгоор Баримт бичигт гарын үсэг зурсан гэрчилгээг ашигладаг³⁷ бөгөөд энэ нь эргээд тухайн улсын CSCA гэрчилгээтэй холбогддог ба зөвхөн албан ёсоор захиалсан паспорт үйлдвэрлэгчид л үүнийг хийх боломжтой. Энэхүү гэрчилгээ нь CSCA – PKI³⁸-ийн үндэс суурийг бүрдүүлдэг бөгөөд энэ нь ID, баримт дээрх өгөгдлийн үнэн зөвийг нотлох гэрчилгээнүүдийн шатлал юм. ID болон паспортыг уншихдаа RF чипэнд хадгалагдсан өгөгдлийн гарын үсгийг идэвхгүй баталгаажуулалтыг (PA) ашиглан шалгаж, CSCA гэрчилгээнээс хайна. Ийм маягаар иргэний үнэмлэх дэх өгөгдлийг албан ёсоор захиалсан паспорт үйлдвэрлэгч RF чипэнд хадгалсан эсэх, жинхэнэ эсэхийг тодорхойлох боломжтой³⁹.

Цахим үнэмлэхийн аюулгүй байдлын механизмын тусламжтайгаар дараах аюулгүй байдлын хамгаалалтыг хийдэг.

Өгөгдлийн хамгаалалт: Иргэний үнэмлэх эзэмшигчийн хувийн мэдээлэлд зөвшөөрөлгүй нэвтрэхээс хамгаалах.

Хуурамч байдлаас хамгаалах, жинхэнэ байдлыг баталгаажуулах: Иргэний үнэмлэхийг төрийн байгууллагаас олгосон эсэхийг баталгаажуулах ёстой бөгөөд үүнд агуулагдаж буй мэдээллийн хуурамч байдлыг шалгах.

Энэхүү аюулгүй байдлын механизмыг хэрэгжүүлэхийн тулд дараах протокол болон арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлдэг⁴⁰.

36 Passport Act (PassG) of 19 April 1986 (Federal Law Gazette Part I p. 537), as last amended by Article 8 of the Act of 25 July 2013 (Federal Law Gazette Part I p. 2749).

37 Гарын үсэг зурах гэрчилгээний газар (үндэсний гарын үсэг зурах эрх бүхий байгууллага, товчоор: CSCA) нь Холбооны Мэдээллийн аюулгүй байдлын алба удирдлагад байдаг. Энд Германы эх гэрчилгээ (CSCA гэрчилгээ) байнга үүсдэг бөгөөд хувийн түлхүүрүүдийн тусламжтайгаар паспорт эсвэл иргэний үнэмлэх үйлдвэрлэгчээс баримт бичигт гарын үсэг зурж баталгаажуулдаг. Үндсэн гэрчилгээний тусламжтайгаар цахим үнэмлэхийг олгосон улсын албан ёсны захиалгаар үнэхээр үйлдвэрлэсэн эсэх, мөн өгөгдлүүд нь өнгөрсөн оноос хойш ямар нэгэн байдлаар өөрчлөгдсөн эсэхийг шалгах боломжтой.

38 Нийтийн түлхүүрийн тогтолцоо (PKI) нь дижитал гэрчилгээ олгох, түгээх, баталгаажуулах шаталсан систем юм. Дижитал сертификатууд нь аж ахуйн нэгжүүдэд нийтийн түлхүүрүүдтэй холбоотой гэдэгт итгэх боломжийг олгодог. PKI нь найдвартай мэдээллийн технологийн систем, үйл явц, бодлогын ажиллагаатай байдаг. Эдгээр нь нийтийн түлхүүрээр шифрлэгдсэн файлыг зөвхөн холбогдох хувийн түлхүүрээр тайлж болохуйц байдлаар үүсгэгддэг. Мөн ижил хувийн түлхүүр ашиглан файлд дижитал гарын үсэг зурах боломжтой. Дараа нь холбогдох нийтийн түлхүүрийг ашиглан файл гарын үсэг зурснаас хойш өөрчлөгдөөгүй эсэхийг шалгах боломжтой.

40 Sicherheitsmechanismen in elektronischen Ausweisdokumenten, Холбоос: <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/ElektronischeAusweisdokumente/Sicherheitsmechanismen/PassiveAuthentication/passive-authentication.html>, Сүүлд үзсэн: 2023.02.05.

40 Sicherheitsmechanismen in elektronischen Ausweisdokumenten, Холбоос: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/ElektronischeAusweisdokumente/Sicherheitsmechanismen/sicherheitsmechanismen_node.html, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

Хүснэгт 1.21. Аюулгүй байдлыг хангах протокол болон арга хэмжээ

№	Товчлол	Арга хэмжээ	Зорилго
1.	B.A.C	Basic access control	“Үндсэн хандалтын хяналт” гэдэг ба энэ нь алсаас RF чип уншихаас хамгаалдаг
2.	PACE	Password Authenticated Connection Establishment	“Нууц үгээр баталгаажсан холболт байгуулах” (нууц үг баталгаажуулсан холболт байгуулах, PACE) нь цахим үнэмлэх дэх контактгүй RF чипийг шууд хандалтгүйгээр унших боломжгүй болгодог бөгөөд уншигчтай солилцсон өгөгдлийг шифрлэгдсэн хэлбэрээр дамжуулахыг баталгаажуулдаг.
3.	EAC	Extended Access Control	“Өргөтгөсөн хандалтын хяналт” (EAC) нь ямар цахим үнэмлэхийг уншихаас хамаарч тодорхой дарааллаар хийгддэг янз бүрийн протоколуудыг агуулдаг. EAC протоколууд нь “чипийн баталгаажуулалт” (CA) ба “терминалын баталгаажуулалт” (TA) багтдаг бөгөөд эдгээр хоёр протокол нь “Хандалтын үндсэн хяналт” (BAC) эсвэл “Нууц үгээр баталгаажуулсан холболт үүсгэх” (PACE) болон “Идэвхгүй баталгаажуулалт” (PA) -тай хамт ажилладаг.
4.	APPROX	chip authentication	Чипийг баталгаажуулах процесс (чипийн баталгаажуулалт, CA) нь RF чип болон уншигчийн хооронд найдвартай холболт үүсгэх, ID баримтаас “клончлогдсон” RF чипийг илрүүлэхэд ашиглагддаг.
5.	TA	terminal authentication	Цахим үнэмлэх дээрх нууц мэдээллийг зөвшөөрөлгүй хүмүүс уншихаас хамгаалсан байх ёстой. Цахим паспорт дээрх нууц мэдээлэл нь түүн дээр хэвлэгдээгүй мэдээлэл бөгөөд цахим үнэмлэх дээрх бүх мэдээллийг эмзэг гэж үзнэ. Уншигч дээр терминалын баталгаажуулалтын протокол (уншигчийг баталгаажуулах, TT) амжилттай хийгдсэн тохиолдолд л эмзэг өгөгдлийг унших боломжтой.
6.	PA	Passive authentication	ID болон паспортын RF чип дээрх өгөгдлийн үнэн зөв эсэхийг шалгахад ашиглагддаг.
7.	PKI	Public Key Infrastructure	Дижитал гэрчилгээний шаталсан тогтолцоо
8.	CSCA	Country Signing Certification Authority	Цахим үнэмлэх дэх өгөгдөлд гарын үсэг зурах дижитал гэрчилгээний шатлал
9.	CVCA	Country Verifying Certification Authority	Цахим үнэмлэхийг унших зөвшөөрлийн тоон гэрчилгээний шатлал

Зураг 1.12. ХБНГУ-ын гадаад паспортын хамгаалалт



4.2. Япон Улс

Японы цахим паспорт нь дараах хоёр аюулгүй байдлын онцлогтой. Үүнд, паспортийн эхний хуудсан дээрх машинд уншигдах хэсэг (MRZ) ба паспортийн дунд талд байрлах шифрлэгдсэн зайнаас уншигдах IC чип (Чипийн байршлын хувьд паспортын голын хуудсанд байршуулах бөгөөд ингэснээр давхар хамгаалах ач холбогдолтой). Энэ чип нь чухал мэдээллийг агуулдаг боловч аюулгүй байдлын үүднээс шифрлэгдсэн байдаг. Энэ чипийг уншихын тулд эхний хуудсан дээрх MRZ-ийн мэдээлэл хэрэгтэй, энэ нь чипийг тайлах түлхүүр болж өгдөг.

Энэ аюулгүй байдлын арга нь Үндсэн Хандалтын Хяналт (BAC)⁴¹ гэж нэрлэгддэг. Энэ нь хэн нэгэн хүн ойроос (10 см-ээс бага зайд) чипийг унших гэж оролдсон ч эхний хуудсан дээрх мэдээллийг мэдэхгүй бол чипийг уншиж чадахгүй гэсэн үг юм. BAC-ийг жолооны үнэмлэх, оршин суугчийн карт зэрэг бусад албан ёсны таних бичигт мөн ашигладаг. Жолооны үнэмлэхийн хувьд чипийг нээхийн тулд хоёр багц дөрвөн оронтой ПИН код хэрэгтэй байдаг.⁴²

2006 оны 2 дугаар сард Токио хотод цахим паспортын архив/сан байгуулсан бөгөөд тус паспортыг олон улсад хүлээн зөвшөөрүүлэх болон бусад цахим паспорттой улсад хяналт тавьдаг.⁴³

Тав болон арван жилийн хугацаатай болон дипломат паспортод Япон улсын Засгийн газраас RFID чипийг олгож эхэлсэн бөгөөд 10 жилийн дотор улс даяар бүх паспортоо шинэчлэхээр төлөвлөж байна. Одоогийн байдлаар Япон улсад 35 сая паспорт гүйлгээнд ашиглагдаж байна. Хэдий цахим паспорт олгож эхэлсэн хэдий ч Японы Цагаачлалын товчоо (Japan's Immigration Bureau)-с хилээр нэвтрэх тохиолдолд хараахан хэрэглэж эхлээгүй байна. RFID чипийг 2 компаниас нийлүүлж байгаа нь Тошиба болон Шарп юм.⁴⁴

ОУИАНБ-ын (International Aviation Organization) баталсан цахим паспортын стандартын дагуу тухайн чип нь ISO 14443-н В төрлийн стандартыг баримтлах бөгөөд чип дээрх мэдээллийн аливаа халдалтаас хамгаалах зорилготой үндсэн хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Чип дээрх санах ойн багтаамж нь нийлүүлэгч компаниас шалтгаалан өөр байх бөгөөд Тошиба нь 32 килобайт, Шарпын хувьд 512 килобайт байдаг.

4.3. БНСУ

Хувь хүний мэдээллийг Хувь хүний нууцыг хамгаалах тухай хууль болон төрийн байгууллага хувийн мэдээлэл, хүний эрхийг хамгаалах үүднээс Хувийн мэдээллийн зохицуулахтай холбогдох журмыг хэрэгжүүлж байна.

Гадаад хэргийн яам нь бусад дүрэм журамд өөрөөр заагаагүй бол гадаад паспортын мэдээлэл орох хувь хүний мэдээллийг зохицуулахдаа уг журмыг

41 Basic Access Control (BAC): a system that protects the communication channel between electronic chips and readers

42 Protection profile for ePassport IC with SAC and active authentication, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Холбоос: https://www.commoncriteriaportal.org/files/ppfiles/c0500_epp.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

43 RFID journal, Japan Issues E-Passports, Холбоос: <https://www.rfidjournal.com/japan-issues-e-passports>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

44 Мөн тэнд.

мөрдөнө. Хувийн мэдээллийн зохицуулахтай холбогдох журамд заасны дагуу,⁴⁵

- Мэдээллийн эзнээс зөвшөөрөл авсан;
- Хууль заасан үндэслэл байгаа тохиолдол;
- Мэдээллийн эзэн, түүний хууль ёсны төлөөлөгчийн саналыг авах боломжгүй, хаяг тодорхойгүй гэх мэт шалтгаанаас үүдэн урьдчилан зөвшөөрөл авах боломжгүй байдлаас үүдэн мэдээллийн эзэн, гуравдагч этгээдийн амь нас, бие махбод, хөрөнгийг хамгаалах шаардлага гарсан тохиолдол;
- Статистик, судалгаа гэх мэтэд ашиглах зорилгоор тухайн мэдээллийн эзнийг нууцлан ашиглах;
- Хувийн мэдээллийг Гаднын гэрээний дагуу гаднын улсын засгийн газар, олон улсын байгууллагад өгөх;
- Гэмт хэрэг мөрдөн байцаах;
- Шүүх үйл ажиллагаа явуулах;
- Шүүхийн шийдвэр биелүүлэхээс бусад тохиолдолд хувь хүний мэдээллийг бусдад шилжүүлэхгүй.

Хувь хүний мэдээллийн хууль холбогдох журмыг зөрчин мэдээллийн эзэнд хохирол учруулсан бол хувийн мэдээллийн зохицуулагч байгууллагад гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд хувийн мэдээллийг зохицуулах байгууллагын буруутай үйлдэл алдаанаас үүдэн хувийн мэдээлэл алдагдах, ашиглагдах, өөрчлөгдөх, устгагдах болсон бол мэдээллийн эзэнд үүссэн хохирлыг 3 дахин нэмж төлнө. (Хувь хүний мэдээллийг хамгаалах тухай хуулийн 39.3)

Мөн цахим паспортын мэдээлэлд олон улсын стандартаар тогтоосон заавал оруулах хувийн мэдээллийг оруулдаг байна. Жишээ нь цахим паспортод иргэний үнэмлэхийн дугаарыг багтаан оруулдаг байсан боловч 2021 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан Паспортын тухай хуулиар хүчингүй болгосон. Үүний гол шалтгаан нь Нэгд, иргэний үнэмлэхийн дугаар нь дотоодод хэрэглэдэг баримт бичиг, Хоёрт, хувийн мэдээлэл алдагдах тохиолдолд мэдээллийн эзэнд учрах хохирлыг таамаглах боломжгүй, Гуравт, гадаад паспорт эзэмшигчийг батлах арга нь гадаад паспортын дугаараар батлах бүрэн боломжтой буюу заавал иргэний үнэмлэхийн дугаараар батлах ёсгүй бөгөөд ач холбогдол багатай гэж үзжээ.⁴⁶

Биеийн давтагдашгүй өгөгдлийн хувьд олон улсын стандартын дагуу заавал оруулах ёстой нүүрний зургийг оруулдаг бөгөөд гарын хээ гэх мэт өгөгдлийг оруулдаггүй байна. Үүний шалтгаан нь мөн мэдээллийн эзний хурууны хээ алдагдах эрсдэлээс хамгаалах зорилготой юм.

45 Хувийн мэдээллийн зохицуулахтай холбогдох журам, Холбоос: <https://www.moleg.go.kr/menu.es?mid=a10205030000>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

46 Lee Sang Myong, The restriction of right of self-determination of information and E-Passport, 법학논총, 한양대학교 법학연구소, 2008, 165.

V. ХОЁР ЭНГИЙН ЦАХИМ ПАСПОРТ ХЭРЭГЛЭХ БОЛОМЖТОЙ ЭСЭХ

Хүснэгт 1.22. Иргэн хоёр энгийн цахим паспорт хэрэглэх боломжтой эсэх тухай

№	Улс	Хоёр энгийн цахим паспорт хэрэглэх боломжтой эсэх
1.	ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын “Паспорт тухай хууль”-ийн 1 дүгээр зүйлийн (3)-т “Нэгээс олон паспорт олгох хууль ёсны ашиг үндэслэл нь нотлогдоогүй бол хэн ч ХБНГУ-д нэгээс олон паспорт эзэмшихийг зөвшөөрөхгүй.” гэж хуульчилсан байдаг. Хэрэв Германы иргэд виз авах шаардлагатай өөр өөр улс руу богино хугацаанд аялал хийхээр төлөвлөсөн шалтгаанаархоёр дахь паспорт авах хүсэлт гаргасан бол холбогдох захиалгын баталгаа болон визний бичиг баримтыг танилцуулах ёстой. Бизнес аялал хийх тохиолдолд ажил олгогчоос зохих гэрчилгээ шаардлагатай. Зарим тохиолдолд арилжааны бүртгэлээс авсан хуулбарыг шаардаж болдог. Жишээ нь: Арабын улсууд болон Израйл руу аялах ёстой гэдгээ нотолж чадах хүсэлт гаргагчдын хувьд хоёр дахь паспорт олгох хууль ёсны үндэслэл байна гэж үзнэ. Мөн нислэгийн багийн үнэмлэхтэй нисгэгчид виз шаардлагатай улс руу нисэх тохиолдолд хоёр дахь паспорт авах хууль ёсны үндэслэлтэй гэж үзэж болно. Энэ хоёр дахь паспортыг зургаан жилийн хугацаатай олгодог. Харин хоёр дахь түр паспорт нь нэг жилийн хугацаанд хүчинтэй ⁴⁷ .
2.	Япон Улс	Боломжгүй учир нь паспорт авах хүсэлтийг дараах тохиолдолд гаргана. ⁴⁸ Үүнд: <ul style="list-style-type: none">- Анх удаа авч байгаа;- Паспортын хугацаа дууссан;- Паспортыг устгасан, гэмтээсэн тохиолдол байх тул нэг иргэнд нэг л цахим паспорт олгогдоно.
3.	БНСУ	Тус улс зөвшөөрдөггүй.
4.	Эстони Улс	Identity Document Act-н 22 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар Эстониин иргэнд хоёр дахь паспорт (нэмэлт паспорт) олгож болно.
5.	АНУ	Хоёр паспортыг зөвшөөрдөг. Хоёр дахь паспортын хугацаа 4 жилийн хүчинтэй. ⁴⁹

47 Reisepass als Zweitpass, Холбоос:<https://niederlande.diplo.de/nl-de/service/-/2445636?view=>,

48 Холбоос: <http://www.city.omura.nagasaki.jp/genkiseisaku/kurashi/passport/shinse/shinki.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

49 U.S. Passport service guide, How to get a second passport and why you would need one, Холбоос: <https://www.us-passport-service-guide.com/second-passport.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.02.05.

VI. ДҮГНЭЛТ

Цахим хөгжил өндөртэй АНУ, ХБНГУ, БНСУ-ын хувьд цахим гадаад паспортыг хэрэглээнд нэвтрүүлэн ашиглаж байгаа бөгөөд тасралтгүй сайжруулж хувийн мэдээллийн аюулгүй байдал, хил гаалиар нэвтрэх үйл ажиллагааг хялбаршуулах, хууль бус хэрэглээг таслан зогсоох зорилгоор ашиглагдаж байна. Сонгон судалсан улсуудын хувьд гадаад паспортын тухай бие даасан хуультай байна. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх үед тэрхүү хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулан холбогдох харилцааг нарийвчлан зохицуулжээ.

Дэлхий дахинаа цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх ажлыг эхлүүлсэн хүчин зүйл нь 2001 оны 9-р сарын 11-ний өдрийн террорист халдлага байдаг. Үүнээс гадна тухайлан судалсан улсуудын хувьд гадаад паспортыг хуурамчаар үйлдэх явдлын эсрэг, дэлхий дахинаа явагдаж буй дижитал шилжилттэй хөл нийлүүлэх, шалгах үйл явцыг хөнгөвчлөх зэрэг шалтгаантай байна. Цахим гадаад паспорт нэвтрүүлэх ач холбогдлыг хувь хүний давхцалгүй өгөгдлийг паспортод хадгалан улсын хилээр нэвтрэхэд мэдээллийн баталгаатай байдал, цаг хэмнэх, хилээр зорчигч иргэдийн тухтай байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлж буй хэмээн үнэлж байна. Улс орон бүрд цахим гадаад паспортыг олгох үйл явц өөр өөр байх ч нийтлэг байдлаар цахим гадаад паспортыг авах үйл явц иргэнд амар хялбар, төвөггүй байхад анхаарч байна.

Цахим гадаад паспортыг нэвтрүүлэхэд олон асуудал, бэрхшээл үүсэж, сорилттой нүүр тулдаг гэдгийг сонгон судалсан улсуудын жишээн дээрээс харагдаж байна. Жишээ нь ОХУ-ын хувьд цахим гадаад паспортыг нэвтрүүлэхээр олон жил бэлтгэсэн ч цаг үеийн нөхцөл байдлаас үүдэн тус ажлыг хойшлуулсан. Харин нийтлэг байдлаар дээрх улсуудын хувьд хамгийн том бэрхшээл нь хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах тухай асуудал байна. БНСУ-д уг асуудлаар нийгэм даяар өргөн хэлэлцүүлэг өрнөж шүүмжлүүлж холбогдох зохицуулалтыг өөрчлүүлж байсан бол Эстони Улсын хувьд 2017 онд гадаад паспортын найдвартай байдал алдагдсан хэмээн үзэж хэрэглээнд байсан 760 мянган цахим гадаад паспортыг идэвхгүй болгож байсан. Манай улсын хувьд дижитал шилжилтийг хийж эхлээд тийм ч удаан хугацаа өнгөрөөгүй буюу дөнгөж эхлүүлж буй билээ. Түүнчлэн хувь хүний мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн орчин бүрэн боловсроогүй байна. Сүүлийн жилүүдэд гадаад орноос хийгдсэн цахим орчинд залилах гэмт хэргийн гаралт өсөж, тус гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлын хэмжээ ч өссөөр, улмаар гэмт этгээдийг хэрхэн илрүүлэх тухайд мухардалд ороод буй. Мөн төрийн байгууллага, арилжааны банкнуудын систем хакерын халдлагад өртөх тохиолдол ихэссэн нь нууц биш.

Энэ нөхцөл байдалд цахим гадаад паспортод ДОК 9303 стандартад заасанчлан заавал шаардагддаггүй биометрик мэдээллүүд болох хурууны хээ, нүдний торлог бүрхэвч зэргийг оруулах нь хэт эрсдэлтэй. Энэ тухай зохицуулсан эрх зүйн зохицуулалт бүхий баримт бичигт хийдэл бүхий заалт оруулах нь ч ирээдүйд эрсдэл учруулах аюултай тул цахим гадаад паспортын чипэнд оруулах хувь хүний мэдээллийг холбогдох дүрэм журамд тодорхой нарийвчлан тусгах шаардлагатай. Мөн цахим гадаад паспортод зөвхөн ДОК 9303-стандартад заасан заавал оруулах биометрик мэдээлэл болох хүний царайг зохих стандартын дагуу оруулах тухай тусгайлан зохицуулах нь зүйтэй байна. Харин цахим гадаад паспортод гарын үсэг оруулах нь аюулгүй байдлыг тал талдаа хангасан, нэвтрүүлэхэд хялбар байх тул манай улсын хувьд тохиромжтой.

Иймд зайлшгүй оруулсан байх мэдээллийг зохих стандартын дагуу оруулж улс орон бүр өөрийн сонголтоор оруулахыг зөвшөөрсөн бүхий л мэдээллүүдийг оруулахаас татгалзах бодлого баримтлахыг зөвлөж байна.

НОМ ЗҮЙ

Цахим эх сурвалж

1. ICAO, Security and facilitation, Холбоос: <https://www.icao.int/Security/FAL/PKD/Pages/ePassport-Basics.aspx>
2. Der deutsche Reisepass: Geschichtlicher Hintergrund, Холбоос: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/ausweise-und-paesse/reisepass/reisepass-artikel.html?fbclid=IwAR3GIwssplBUQK6BBDoO1pLC8jA5RR8FxxQo9YUREnapUAK7KtVneKN-DnA>,
3. Der elektronische Reisepass (ePass), Холбоос: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Elektronischer-Reisepass/elektronischer-reisepass_node.html,
4. Холбооны Дотоод хэргийн сайд, доктор Томас де Мезьер “Bundesdruckerei GmbH” компанийн гүйцэтгэх захирал Улрих Хамандын шинэ паспорт танилцуулга
5. ZeitgemäÙe Sicherheitsmerkmale, neue Materialien, Холбоос: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/02/reisepass.html.jses.sionid=ECBD751B006254C7D76548877FF015E4.1_cid322
6. RFID journal, Japan issues E-Passports, Холбоос: <https://www.rfidjournal.com/japan-issues-e-passports>
7. Америкийн Нэгдсэн Улсын засгийн газар Холбоос: <https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/tourism-visit/visa-waiver-program.html>
8. Biometrics and e-identity (e-passports) in the european union: overcoming poc-cultural diversity for common cause? Холбоос: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=de978a6d734f54564a591507f255c5da787c0c4e>
9. World Economic, The world’s most powerful passports 2021-ranked, Холбоос: <https://www.weforum.org/agenda/2021/04/worlds-most-powerful-passports-2021/> <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking>
10. Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan’s Diplomacy Open to the Public Холбоос: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2020/html/chapter4/c040202.html>
11. Antragsverfahren Reisepass (ePass), Холбоос: <https://niederlande.diplo.de/nl-de/service/reisepass/2397584>
12. ICAO Doc 9303 Part I, Volume1, Section IV, 11.4 ‘National characters may be used in the Visual Inspection Zone. If the national characters are not Latin-based, then a transliteration into Latin characters shall be provided
13. Ministry of Foreign Affairs of Japan, Consular services Холбоос: https://www.mofa.go.jp/ca/pss/page3e_001033.html
14. Biometrie in elektronischen Ausweisdokumenten, Холбоос: <https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Oeffentliche-Verwaltung/Elektronische-Identitaeten/Elektronische-Ausweisdokumente/Biometrie/biometrie.html>,
15. Becoming legally Japanese nationality/ citizenship infprmation, What’s stored inside the IC chip in a Japanese e-passports? Холбоос: <https://www.turning->

- japanese.info/2013/04/whats-stored-inside-ic-chip-in-japanese.html
16. Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal Information, Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>
 17. Outline of New Immigration Procedures: Requirements for the Provision of Personal Information, Immigration Bureau, Ministry of Justice Холбоос: <https://www.bn.emb-japan.go.jp/files/000129066.pdf>
 18. U.S. Passport service guide, How to get a second passport and why you would need one, Холбоос: <https://www.us-passport-service-guide.com/second-passport.html>

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД
НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН
ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Судалгааг удирдсан:

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

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
С.Мягмарсүрэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.03.20.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	43
I. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАРДЛЫН ТООЦОО	45
1.1 Төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлох	51
1.2 Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох	56
1.3 Гарах зардлыг урьдчилан тооцох	62
1.4 Үр дүнг тооцох	62
1.5 Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах	65
II. ИРГЭНД ҮҮСЭХ ЗАРДЛЫН ТООЦОО	67
2.1 Иргэнд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох	67
2.2 Зардал тооцох	67
2.3 Тоон үзүүлэлтийг тооцох	68
2.4 Зардлын дүнг тооцож гаргах	69
2.5 Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах	70
2.6 Нэмэлт зардлыг тооцох	70
III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	71

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх хүрээнд иргэн, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд холбогдуулан энэхүү төсөлд тусгасан үүргийг гүйцэтгэхэд шаардлагатай гаргах зардлыг тооцож, тэдгээрт ногдох зардал, үйл ажиллагааны ачааллыг багасгаж, зохицуулалтын боломжит хувилбарыг боловсруулахад энэхүү зардлын тайлангийн гол зорилго нь оршино.

Монгол Улсын хувьд Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг баталсан. Урт хугацааны хөгжлийн бодлогын “Эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг оновчтой болгож, засаглалын тогтвортой байдлыг хангана” гэсний Зорилт 5.1-ийн хүрээнд I үе шат буюу 2021-2030 онд төрийн бодлого, үйл ажиллагааны тогтвортой байдалд эерэг нөлөөтэй сонгуулийн тогтолцоо бүрдүүлэх, тодруулбал Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог системээр явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх тодорхой зорилтыг дэвшүүлсэн билээ.

Хуулийн төслийг Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцооны суурь өөрчлөлт, хуулиар зохицуулах харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлах, боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1-д заасны дагуу хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулах бөгөөд хуулийн төсөлд дараах харилцааг зохицуулахаар тусгасан байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос, 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас тус тус сонгох сонгуулийн хосолсон тогтолцоотой байхаар тусгаж, үүнтэй холбоотойгоор нэр дэвшүүлэх, нэр дэвшигчийг бүртгэх, саналын хуудсыг хэвлүүлэх, сонгогч санал өгөх, түүнийг тоолох, дүн гаргах, суудал хуваарилах зэрэг харилцааг нарийвчилсан зохицуулалт;
2. Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй байхаар тусгаж, үүнтэй холбоотойгоор гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагааг зохион байгуулах байнгын бус ажиллагаатай сонгуулийн байгууллагын бүтэц, бүрэн эрх, ажиллах журам, гадаад улсад байгаа иргэдийн сонгогчдын нэрийн жагсаалт үйлдэх, санал авах, тоолох харилцааг нарийвчилсан зохицуулалт;
3. Улс төрийн намын бүртгэл, өөрчлөлттэй холбоотойгоор нам сонгуульд оролцохоо илэрхийлэх, хүлээн авах, бүртгэх үйл ажиллагаатай холбоотойгоор гардаг хүндрэл, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг арилгах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт;

4. Сонгогчдын нэрийн жагсаалт үйлдэх, танилцуулах үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй, хяналттай байдлыг нэмэгдүүлэх, уг үйл ажиллагаанд төрийн байгууллага болон сонгуульд оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр зохицуулалт;
5. Санал авах өдөр өөрийн харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчид болох оюутан, ээлжийн ажил хийдэг зэрэг сонгогчдын сонгох эрхийг хангах шаардлагад үндэслэн урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалт;

Дээрх нэмэлт, өөрчлөлтэй холбоотойгоор хэрэгжилтийн зардал гарах тул холбогдох тооцооллыг гүйцэтгэсэн болно. Ингэхдээ зардлыг тооцоог Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 18.1 дэх хэсэгт тусгаснаар Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийх аргачлал”-д дурдсаны дагуу хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй гарах зардал, нөлөөллийг эрх зүйн зохицуулалтад хамаарах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын зардал тус бүрээр тооцон боловсруулсан болно.

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн хэрэгжилттэй холбогдон гарах иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагын зардлыг нэмэлт өөрчлөлт орсон зүйл заалт тус бүрээр тооцон боловсруулсан. Өөрөөр хэлбэл одоогийн мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомжид хэвээр үлдсэн зохицуулалтууд нь иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллагад нэмэлтээр зардлын нөлөөлөл үзүүлэхгүй гэж үзсэн.

Энэхүү зардлын тооцооны тайлан нь дараах үндсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. Төрийн байгууллагын зардлын тооцоо;
2. Иргэнд үүсэх зардлын тооцоо.

I. ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Төрийн байгууллагын зардал буюу улсын төсөвт үүсэх ачааллыг тооцохын тулд тухайн ажил үйлчилгээг гүйцэтгэхэд шаардагдах хүний нөөцийн хэрэгцээг тодорхойлж, түүнд шаардагдах зардлыг тооцож гаргах бөгөөд уг ажлыг дараах үе шаттайгаар зохион байгуулна:

1. Байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил, үйлчилгээг тодорхойлох;
2. Ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох;
3. Гаргах зардлыг урьдчилан тооцох;
4. Зардлыг нэгтгэн тооцох;
5. Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах.

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх үүргийг дараах байгууллагууд гүйцэтгэхээр байна.

1. Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хороо;
2. Улсын бүртгэлийн байгууллага;
3. Төв комисс;
4. Салбар комисс;
5. Сонгуулийн хэсгийн хороод.

Хүснэгт 2.1. Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын зардалд нөлөөлөх зүйл заалт

Хуулийн төслийн төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэх холбогдох зохицуулалт	Чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх зүйл заалт	Чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага
<p>4.3.1.Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос;</p> <p>4.3.2.Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас.</p>	<p>74.1.Энэ хуулийн 4.3.1-т заасан сонгуулийн тойрогт нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах.</p> <p>74.1.1.Сонгуулийн ерөнхий хороо нь санал хураалтын дүнг үндэслэн тухайн тойрогт нэр дэвшсэн нийт нэр дэвшигчдийг авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргана.</p> <p>74.1.2.Хамгийн олон санал авсан, тухайн тойрогт ногдох мандатын тоотой тэнцүү тооны нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцно.</p> <p>74.2.Энэ хуулийн 4.3.2-т заасан нээлттэй жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах.</p> <p>74.2.1.Сонгуулийн ерөнхий хороо нь санал хураалтын дүн болон энэ хуулийн 71 дүгээр зүйлийн 71.11-д заасныг үндэслэн нам, эвсэл тус бүрээр авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргана.</p>	<p>Сонгуулийн ерөнхий хороо</p>

	<p>74.2.2.Энэ хуулийн 74.2.1-д заасны дагуу гаргасан жагсаалтыг үндэслэн нам, эвсэл тус бүрээр нь тухайн нам, эвслийн авсан саналын тоо болон хувийг гаргана.</p> <p>74.2.3.Энэ хуулийн 74.2.2-т заасныг үндэслэн бүх нам, эвслийн авсан нийт саналын 3 буюу түүнээс дээш хувийн санал авсан нам, эвслийг авсан саналын хувиар нь дараалалд оруулан жагсаалт гаргана.</p> <p>74.2.4.Энэ хуулийн 74.2.3-д заасан 3 хувийн босгыг даваагүй нам, эвслийн авсан нийт саналын хувийг тэнцүү хэмжээгээр хуваан энэ хуулийн 74.2.3-т заасан жагсаалтад орсон нам, эвсэл тус бүрийн авсан саналын хувь дээр нэмж тооцно.</p> <p>74.2.5.Энэ хуулийн 74.2.4-т заасны дагуу тооцож гаргасан хувиудын нийлбэрийг 38-д хувааж нэг суудалд ногдох саналын тоо, хувийг тооцож гаргана.</p> <p>74.2.6.Энэ хуулийн 74.2.4-т заасны дагуу тооцож гаргасан нам, эвсэл тус бүрийн авсан саналын хувийг энэ хуулийн 74.2.5-д заасны дагуу тооцож гаргасан нэг суудалд ногдох саналын хувьд хувааж Улсын Их Хурлын гишүүний 38 суудлыг их үлдэгдлийн зарчмаар хувь тэнцүүлэн хуваарилна.</p> <p>74.3.Сонгуулийн ерөнхий хороо энэ хуулийн 74.1, 74.2-д заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэр гаргаж, Улсын Их Хурлын гишүүний үнэмлэх олгож, нийтэд мэдээлнэ.</p> <p>74.4.Сонгуулийн ерөнхий хороо нь Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэрийг сонгууль дууссанаас хойш 15 хоногийн дотор Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ.</p> <p>75.5.Тойрогт нэр дэвшиж энэ хуулийн 75.3-т заасны дагуу Улсын Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэрийг Сонгуулийн ерөнхий хороо хүчингүйд тооцсон бол дахин санал хураалт явуулна.</p>	
<p>5.2 Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар (цаашид “Дипломат төлөөлөгчийн газар” гэх) байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.</p>	<p>Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэн эрх</p> <p>19.1.Сонгуулийн ерөнхий хороо, гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг харгалзан гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг зохион байгуулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах, хяналт тавих үүрэг бүхий төв комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 60-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна.</p>	<p>Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа ЭСЯ, ОУБ-ын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар</p>

	<p>19.2.Төв комисс нь салбар комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 45-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулна.</p> <p>19.4.Төв комиссыг ажиллах байр, нөхцөл, боломжоор хангах үүргийг гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, салбар комиссыг ажиллах байр, нөхцөл, боломжоор хангах үүргийг тухайн улсад суугаа Дипломат төлөөлөгчийн газар хүлээнэ.</p> <p>19.5.Төв комисс нь Сонгуулийн ерөнхий хорооны шууд удирдлагын доор сонгуулийн санал авах ажиллагааг зохион байгуулна.</p> <p>19.6.Салбар комисс нь төв комиссын шууд удирдлагын доор гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг зохион байгуулна.</p> <p>19.8.Салбар комисс дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:</p> <p>19.8.1.салбар комиссын буюу санал авах байрын хаяг, ажиллах цагийн хуваарь, санал авах өдөр, цагийг сонгогчдод мэдээлэх;</p> <p>19.8.2.өөрийн байрладаг улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийг бүртгэж, сонгогчдын бүртгэлийг гарган төв комисст хүргүүлэх;</p> <p>19.8.3.санал авах байр, саналын хайрцаг, санал бэлтгэх бүхээг, санал авахад шаардлагатай бусад зүйлийг бэлтгэж, сонгогчдын санал авах ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>19.8.4.санал хураалт дууссаны дараа битүүмжилсэн дугуйтай саналын хуудас, санал авахад зарцуулагдаагүй үлдсэн, хураагдсан, хүчингүй саналын хуудас, санал хураалтын тухай салбар комиссын хуралдааны тэмдэглэл, сонгуулийн бусад баримт бичгийг төв комисст олон улсын буухиа шуудангаар нэн даруй хүргүүлэх;</p> <p>19.8.5.өөрийн эрх хэмжээнд хамаарах асуудлаар ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэж, бичгээр хариуг өгөх;</p>	
<p>9.3.Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах өдөр (цаашид “гадаадад санал авах өдөр” гэх)-ийг энэ хуульд заасны дагуу тогтоосон сонгуулийн санал авах өдрийг үндэслэн гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв комиссын саналыг харгалзан сонгуулийн төв байгууллага (цаашид “Сонгуулийн ерөнхий хороо” гэх) тогтоох бөгөөд санал авах өдөр нь хоёр хүртэл өдөр байж болно.</p>	<p>20.12.Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага энэ хуульд нийцүүлэн гадаад улсад байгаа иргэдийн сонгогчдын нэрийн жагсаалт үйлдэх, хүргүүлэх журмыг гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг үндэслэн батална.</p> <p>64.1.Гадаад улсад байгаа сонгогчийн саналыг Сонгуулийн ерөнхий хорооноос тогтоосон санал авах өдөр, тухайн улсын орон нутгийн цагаар 07:00 цагаас 22:00 цаг хүртэлх хугацаанд салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд авна.</p>	<p>Сонгуулийн ерөнхий хороо</p>

	<p>64.2.Салбар комисс нь санал авах өдөр, цаг, байрыг санал авах өдөр хүртэлх хугацаанд гадаад улсад байгаа сонгогчдод зарлан мэдээлнэ.</p> <p>64.3.Сонгогчоос саналаа нууцаар өгөхөд шаардагдах санал бэлтгэх бүхээг бүхий байр, саналын хайрцгийг санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө энэ хуульд заасны дагуу тухайн улсад байгаа Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газрын тэргүүн хариуцаж, бэлтгэнэ.</p> <p>64.4.Санал авах байранд сонгогчоос саналаа нууцаар, чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг хангасан, хүрэлцэхүйц тооны санал бэлтгэх бүхээг бэлтгэсэн байна.</p> <p>64.5.Гадаад улсад байгаа сонгогчийн саналыг Сонгуулийн ерөнхий хорооноос хүргүүлсэн саналын хуудсаар авна.</p> <p>64.6.Сонгуулийн ерөнхий хороо нь саналын хуудсыг уутны хамт битүүмжлэн, төв комиссоор дамжуулан гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлнэ.</p> <p>64.7.Салбар комисс нь саналын хуудсыг бүрэлдэхүүнээрээ хүлээн авч, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж гарын үсэг зурна.</p> <p>67.1.Салбар комиссын бүрэлдэхүүн гадаадад санал авах өдөр тухайн улсын орон нутгийн цагаар 07:00 цагт ажиглагч, эсхүл сонгогчийн төлөөллийг байлцуулан саналын хайрцгийг нээж харуулан, шалган битүүмжилж, лацадсаны дараа салбар комиссын дарга дараах мэдээллийг хийж тэмдэглэл хөтлүүлнэ:</p> <p>67.1.1.сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бичигдсэн нийт сонгогчийн тоо;</p> <p>67.1.2.хүлээн авсан, алдагдаж үрэгдсэн, устгагдсан, үлдсэн саналын хуудасны тоо;</p> <p>67.1.3.саналын хуудасны нэгдсэн дугаар.</p> <p>67.2.Салбар комисс энэ хуулийн 67.1-д заасан ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа санал авах ажиллагааг эхлүүлэх бөгөөд ингэхдээ сонгогчийн иргэний үнэмлэх, эсхүл үндэсний гадаад паспортыг сонгогчдын нэрийн жагсаалттай тулган үзэж, сонгогч бүрд саналын хуудсыг дугтуйн хамт олгоно.</p> <p>67.3.Саналын хуудас авсан сонгогчоор сонгогчдын нэрийн жагсаалтад гарын үсэг зуруулна.</p> <p>67.4.Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах бусад ажиллагаанд санал авах байранд санал авах журмыг баримтална.</p>	
--	---	--

	<p>67.5.Салбар комисс санал авах ажиллагааны тухай тэмдэглэл хөтөлж бүх бүрэлдэхүүн гарын үсэг зурж, тэмдэг дарах бөгөөд тэмдэглэлд дараах мэдээллийг заавал тусгана:</p> <p>67.5.1.сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бүртгэгдсэн нийт сонгогчийн тоо;</p> <p>67.5.2.саналын хуудас авсан сонгогчийн тоо;</p> <p>67.5.3.саналын хуудас дахин авсан сонгогчийн тоо;</p> <p>67.5.4.ажиглагчийн нэрс;</p> <p>67.5.5.санал авах өдрийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл.</p> <p>67.6.Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн энэ хуулийн 4.3.2-т заасан нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчид саналаа өгнө.</p> <p>67.15.Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагааг ажиглахтай холбогдсон харилцаанд сонгууль ажиглах ерөнхий журмыг баримтална.</p> <p>67.16.Ажиглагч томилох эрх бүхий этгээд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагаанд хоёр хүртэл ажиглагчийг томилон ажиллуулж болно.</p> <p>67.17.Ажиглагч томилох эрх бүхий этгээд гадаад улсад байгаа сонгогчдоос санал авах ажиллагаанд ажиглагч томилох бол энэ тухай хүсэлтээ төв комисст хүргүүлнэ.</p> <p>67.18.Төв комисс нь гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагааг ажиглахаар томилогдсон ажиглагчийн мэдээллийг холбогдох салбар комисст хүргүүлэх бөгөөд ажиглагч нь гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах өдрөөс ажлын гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст бүртгүүлж, ажиглагчийн үнэмлэх авна.</p> <p>Сонгогчийг санал өгсний дараа санал авах байранд өгсөн саналынх нь талаар асуухыг хориглоно.</p> <p>68.2.11.Энэ хуульд заасны дагуу Сонгуулийн ерөнхий хороонд бүртгүүлсэн төрийн бус байгууллага нэр дэвшигч, нам, эвслийн сонгуулийн зардлын тайлан, түүнд холбогдох баримттай танилцах, хөндлөнгийн хяналт тавих эрхтэй.</p> <p>72.1.Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал тоолох ажиллагааг Сонгуулийн ерөнхий хороо гүйцэтгэнэ.</p> <p>72.2.Сонгуулийн ерөнхий хороо санал тоолох ажиллагааг өөрийн байранд санал авах өдрийн 22:00 цагт эхэлж, ажиглагч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөллийг байлцуулан ил тод, нээлттэй явуулна.</p>	
--	--	--

	<p>72.3.Сонгуулийн ерөнхий хороо дараах ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмжид хийж саналыг тоолон санал хураалтын дүнг гаргаж нэн даруй мэдээлнэ:</p> <p>72.3.1.төв комиссоос ирүүлсэн саналын хуудас бүхий битүүмжилсэн дугтуйн нийт тоо нь санал авахад олгосон саналын хуудасны тоотой тохирч байгаа эсэхийг тулган шалгаж, эцсийн тооцоо гаргах;</p> <p>72.3.2.санал авахад зарцуулаагүй үлдсэн болон буруу тэмдэглэл хийснээс хураагдсан саналын хуудсыг тус тусад нь тоолох;</p> <p>72.3.3.битүүмжилсэн дугтуйнуудыг нээж, саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмжид хийхэд бэлэн болгох.</p> <p>72.4.Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал тоолох, дүн дамжуулах ажиллагааг явуулахад тухайн дипломат төлөөлөгчийн газарт санал тоолох төхөөрөмжийг Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэрээр хэрэглэж болно.</p>	
<p>20.11.Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 20.9-д заасан хугацаанд хүргүүлсэн сонгогчдын нэрийн жагсаалтад энэ хуулийн 20.9.1, 20.9.3, 20.9.4 дэх заалт, 23, 24 дүгээр зүйлд заасан үндэслэлээр оруулсан өөрчлөлтийг тусгаж сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг санал авах өдрөөс таваас доошгүй хоногийн өмнө улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлнэ.</p>	<p>20.14.Энэ хуульд заасан сонгогчдын нэрийн жагсаалт үйлдэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих, нягтлан шалгах журмыг Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль, Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуульд нийцүүлэн, Сонгуулийн ерөнхий хорооны саналыг үндэслэн Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, тагнуулын байгууллага хамтран батална.</p> <p>20 дугаар зүйлийн 20.13 дахь хэсэг: “Сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг санал хураалтын өмнө болон дараа энэ хуульд заасны дагуу бүртгүүлсэн нам, эсвэл, бие даан нэр дэвшигч болон төрийн бус байгууллага нягтлан шалгах, хяналт тавих эрхтэй.”</p>	<p>Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага</p>
<p>“20.12.Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 20.6.3, 20.6.7-д заасны дагуу хүргүүлсэн мэдээллийг үндэслэн гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, гадаадад санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлэх ажлыг төв комисстой хамтран зохион байгуулна.”</p>		<p>Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага</p>

<p>62.12.Энэ хуулийн 62.11-д заасан хяналтын камерыг сонгогч саналаа нууцаар, чөлөөтэй илэрхийлэхэд саад учруулахгүйгээр байрлуулж, сонгогчийг бүртгэх болон санал өгөх орчинд явагдаж байгаа үйл ажиллагааг баримтжуулна.</p>	<p>26/ 62.13.Санал авах байранд байрлуулах хяналтын камерт тавигдах шаардлага, түүнийг байрлуулах, ашиглах болон бичлэгийг хадгалах, хамгаалах, устгах журмыг цагдаагийн төв байгууллага Сонгуулийн ерөнхий хороотой хамтран батална.</p> <p>“62.11.Санал авах байрын хэвийн үйл ажиллагаа, аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор санал авах байруудад хяналтын камер байрлуулна. Төв суурин газраас алслагдсан баг дахь санал авах байранд хяналтын камер байрлуулж болно.”</p>	
<p>63.1.Санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болно.</p>	<p>63.2.Урьдчилан санал авах ажиллагааг санал авах байранд 09:00-17:00 цагийн хооронд авна.</p> <p>3.3.Сонгогч санал тэмдэглэх зааврын дагуу саналаа тэмдэглэж, саналын хуудсаа битүүмжилсэн саналын хайрцагт хийнэ.</p> <p>63.4.Урьдчилан санал авах ажиллагаанд энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол сонгогч санал авах байранд саналаа өгөх журмыг баримтална.</p>	<p>Сонгуулийн хороод</p>

1.1. Төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тодорхойлох

Байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил үйлчилгээг тодорхойлоход дараах зарчмыг баримтлах ёстой. Үүнд:

1. Тухайн хууль тогтоомжид хамаарах төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн гүйцэтгэх үүрэг буюу ажил, үйлчилгээ нэг бүрийг тодорхойлох;
2. Байгууллагыг сонгохдоо тухайн ажил, үйлчилгээнд хамааралтай бүх байгууллагыг биш голлон үүрэг гүйцэтгэх байгууллагыг сонгох;
3. Ажил, үйлчилгээнд хэрэгжүүлэх, хэмжих боломжтой ажлыг хамааруулах.

Холимог сонгуулийн тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх дараах чиг үүрэг, үйл ажиллагааг нэмэлтээр тусгажээ. Үүнд:

1. Хуулийн төслийн 4.3.1-т заасан сонгуулийн тойрогт нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах;
2. Тухайн тойрогт нэр дэвшсэн нийт нэр дэвшигчдийг авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргах;
3. Хуулийн төслийн 4.3.2-т заасан нээлттэй жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах;
4. Нам, эвсэл тус бүрээр авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргах, саналын тоо болон хувийг гаргах;
5. 3 хувийн босгыг даваагүй нам, эвслийн авсан нийт саналын хувийг тэнцүү хэмжээгээр хуваах, тооцож гаргасан хувиудын нийлбэрийг 38-д хувааж нэг суудалд ногдох саналын тоо, хувийг тооцож гаргах, их үлдэгдлийн зарчмаар хувь тэнцүүлэн хуваарилах;
6. Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэр гаргаж, Улсын Их Хурлын гишүүний үнэмлэх олгож, нийтэд мэдээлэх;

7. Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэрийг сонгууль дууссанаас хойш 15 хоногийн дотор Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх;
8. Улсын Хурлын гишүүнээр сонгогдсонд тооцсон тухай шийдвэрийг Сонгуулийн ерөнхий хороо хүчингүйд тооцсон бол дахин санал хураалт явуулах;

Гадаадад оршин суугаа иргэдийн сонгох эрхийг хангахад төрийн байгууллагын гүйцэтгэх дараах чиг үүрэг, үйл ажиллагааг нэмэлтээр тусгажээ. Үүнд:

1. Төв комиссыг дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулах;
2. Салбар комиссыг дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулах;
3. Санал авах өдрийг Сонгуулийн ерөнхий хороо тогтоох;
4. Төв комисс болон салбар комиссыг ажиллах байр, нөхцөл, боломжоор хангах;
5. Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, гадаадад санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлэх;
6. Төв комисс нь санал авах ажиллагааг зохион байгуулах:
 - a. Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг төлөвлөх;
 - b. Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ирүүлсэн саналын хуудас, сонгууль зохион байгуулах болон санал авахтай холбоотой бусад баримт бичгийг олон улсын буухиа шуудангаар салбар комисст хүргүүлэх;
 - c. Сонгуулийн ерөнхий хороо нь саналын хуудсыг уутны хамт битүүмжлэн, төв комиссоор дамжуулан гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлнэ;
 - d. Шаардлагатай тохиолдолд салбар комисст сургалт зохион байгуулах, төлөөлөгч томилон ажиллуулах;
 - e. Сонгуулийн ерөнхий хорооноос хуваарилсан төсвийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу захиран зарцуулах, салбар комисст хуваарилах, зарцуулалтад нь хяналт тавих, холбогдох журмын дагуу тайлагнах;
 - f. Эрх хэмжээнд хамаарах асуудлаар ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэж, бичгээр хариуг өгөх;
 - g. Санал авах ажлыг зохион байгуулсан тухай тайлан, сонгуулийн бусад баримт бичиг, саналын хуудсыг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх;
7. Салбар комисс нь санал авах ажлыг зохион байгуулах:
 - a. Санал авах байрын хаяг, ажиллах цагийн хуваарь, санал авах өдөр, цагийг сонгогчдод мэдээлэх;
 - b. Өөрийн байрладаг улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийг бүртгэж, сонгогчдын бүртгэлийг гарган төв комисст хүргүүлэх;
 - c. Салбар комисс нь саналын хуудсыг бүрэлдэхүүнээрээ хүлээн авч, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж гарын үсэг зурах;

- d. Санал авах байр, саналын хайрцаг, санал бэлтгэх бүхээг, санал авахад шаардлагатай бусад зүйлийг бэлтгэж, сонгогчдын санал авах ажлыг зохион байгуулах;
 - e. Салбар комиссын бүрэлдэхүүн гадаадад санал авах өдөр тухайн улсын орон нутгийн цагаар 07:00 цагт ажиглагч, эсхүл сонгогчийн төлөөллийг байлцуулан саналын хайрцгийг нээж харуулан, шалган битүүмжилж, лацадсаны дараа салбар комиссын дарга хуульд заасан мэдээллийг хийж тэмдэглэл хөтлүүлэх;
 - f. Салбар комисс энэ хуулийн 67.1-д заасан ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа санал авах ажиллагааг эхлүүлэх бөгөөд ингэхдээ сонгогчийн иргэний үнэмлэх, эсхүл үндэсний гадаад паспортыг сонгогчдын нэрийн жагсаалттай тулган үзэж, сонгогч бүрд саналын хуудсыг дугтуйн хамт олгох;
 - g. Саналын хуудас авсан сонгогчоор сонгогчдын нэрийн жагсаалтад гарын үсэг зуруулах;
 - h. Ажиглагч томилох эрх бүхий этгээд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагаанд хоёр хүртэл ажиглагчийг томилон ажиллуулж болно. Ингэх тохиолдолд төв комисс руу хүсэлт илгээж, үнэмлэх авах;
 - i. Салбар комисс санал авах ажиллагааны тухай тэмдэглэл хөтлөх.;
 - j. Санал хураалт дууссаны дараа битүүмжилсэн дугтуйтай саналын хуудас, санал авахад зарцуулагдаагүй үлдсэн, хураагдсан, хүчингүй саналын хуудас, санал хураалтын тухай салбар комиссын хуралдааны тэмдэглэл, сонгуулийн бусад баримт бичгийг төв комисст олон улсын буухиа шуудангаар нэн даруй хүргүүлэх;
8. Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал тоолох ажиллагааг Сонгуулийн ерөнхий хороо гүйцэтгэх;
 9. Сонгуулийн ерөнхий хороо санал тоолох ажиллагааг өөрийн байранд санал авах өдрийн 22:00 цагт эхэлж, ажиглагч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын төлөөллийг байлцуулан ил тод, нээлттэй явуулах;
 10. Сонгуулийн ерөнхий хороо дараах ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмжид хийж саналыг тоолон санал хураалтын дүнг гаргаж нэн даруй мэдээлэх;

Сонгуулийн зарчмыг (тэгш, хууль дээдлэх, шударга) хэрэгжүүлэх хүрээнд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх дараах чиг үүрэг, үйлдлүүдийг нэмэлтээр тусгажээ. Үүнд:

1. Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага сонгогчдын нэрийн жагсаалтад зохих өөрчлөлтийг тусгаж сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг санал авах өдрөөс таваас доошгүй хоногийн өмнө улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх;
2. Хяналтын камерыг сонгогч саналаа нууцаар, чөлөөтэй илэрхийлэхэд саад учруулахгүйгээр байрлуулж, сонгогчийг бүртгэх болон санал өгөх орчинд явагдаж байгаа үйл ажиллагааг баримтжуулах;

Урьдчилсан санал авах ажиллагааны хүрээнд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх дараах чиг үүрэг, үйлдлүүдийг нэмэлтээр тусгажээ. Үүнд:

1. Санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох тул холбогдох зохион байгуулалтыг хийх.

Ажил үйлчилгээг тодорхойлохдоо гүйцэтгэх үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг нь тодорхойлно. Стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлохдоо хэт нарийвчлахгүйгээр ерөнхий байдлаар бүлэглэх зарчмыг баримтлав.

Хүснэгт 2.2. Төрийн байгууллагын гүйцэтгэх ажил болон стандарт үйл ажиллагаа

Гүйцэтгэх ажил үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа
Нээлттэй жагсаалтыг гаргах, зарлах;	Нам эвслийг сонгуульд оролцуулахаар бүртгэх тухай тогтоолыг тухай бүр гаргах;
	Тогтоолыг нийтэд мэдээлж, цахим сайт дээр байршуулах;
	Нээлттэй жагсаалтыг хүлээн авч, эцэслэн, зарлах;
Хуулийн төслийн 4.3.2-т заасан нээлттэй жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах;	Нам, эвсэл тус бүрээр авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргах, саналын тоо болон хувийг гаргах;
	3 хувийн босгыг даваагүй нам, эвслийн авсан нийт саналын хувийг тэнцүү хэмжээгээр хуваах, тооцож гаргасан хувиудын нийлбэрийг 38-д хувааж нэг суудалд ногдох саналын тоо, хувийг тооцож гаргах, их үлдэгдлийн зарчмаар хувь тэнцүүлэн хуваарилах;
	Санал хураалтын дүнг мэдээлэх;
Төв комиссыг дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулах;	Гадаад харилцааны яамны саналыг авах;
	Сонгуулийн ерөнхий хорооны хуралдааныг зарлах, зохион байгуулах;
	Тогтоолыг баталж, нийтэд мэдээлэх;
Салбар комиссыг дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулах;	Төв комисс анхны хуралдаанаа зарлах, зохион байгуулах;
	Салбар комиссыг байгуулахаар хэлэлцэх, шийдвэр гаргах, мэдээлэх;
Санал авах өдрийг Сонгуулийн ерөнхий хороо тогтоох;	Төв комисс гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах өдөр тогтоох саналаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх;
	СЕХ шийдвэр гаргаж, нийтэд мэдээлэх;
Төв комисс болон салбар комиссыг ажиллах байр, нөхцөл, боломжоор хангах;	Санал авах төхөөрөмжийг хүргүүлэх;
Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, гадаадад санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлэх;	Салбар комиссоос жагсаалтыг хүлээн авч, нэгтгэх;
	Гадаад улсад саналаа өгөх сонгогчдыг Монгол Улсад саналаа өгөх сонгогчдын нэрийн жагсаалтаас хасах;
	Гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, салбар комисст хүргүүлэх;
Төв комисс нь санал авах ажиллагааг зохион байгуулах;	Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг төлөвлөх;

	<p>Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ирүүлсэн саналын хуудас, сонгууль зохион байгуулах болон санал авахтай холбоотой бусад баримт бичгийг олон улсын буухиа шуудангаар салбар комисст хүргүүлэх;</p> <p>Сонгуулийн ерөнхий хороо нь саналын хуудсыг уутны хамт битүүмжлэн, төв комиссоор дамжуулан гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлнэ;</p> <p>Шаардлагатай тохиолдолд салбар комисст сургалт зохион байгуулах, төлөөлөгч томилон ажиллуулах;</p> <p>Эрх хэмжээнд хамаарах асуудлаар ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэж, бичгээр хариуг өгөх;</p> <p>Санал авах ажлыг зохион байгуулсан тухай тайлан, сонгуулийн бусад баримт бичиг, саналын хуудсыг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх;</p>
Салбар комисс нь санал авах ажлыг зохион байгуулах;	<p>Санал авах байрын хаяг, ажиллах цагийн хуваарь, санал авах өдөр, цагийг сонгогчдод мэдээлэх;</p> <p>Өөрийн байрладаг улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийг бүртгэж, сонгогчдын бүртгэлийг гарган төв комисст хүргүүлэх;</p> <p>Салбар комисс нь саналын хуудсыг бүрэлдэхүүнээрээ хүлээн авч, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж гарын үсэг зурах;</p> <p>Санал авах байр, саналын хайрцаг, санал бэлтгэх бүхээг, санал авахад шаардлагатай бусад зүйлийг бэлтгэж, сонгогчдын санал авах ажлыг зохион байгуулах;</p> <p>Салбар комиссын бүрэлдэхүүн гадаадад санал авах өдөр тухайн улсын орон нутгийн цагаар 07:00 цагт ажиглагч, эсхүл сонгогчийн төлөөллийг байлцуулан саналын хайрцгийг нээж харуулан, шалган битүүмжилж, лацадсаны дараа салбар комиссын дарга хуульд заасан мэдээллийг хийж тэмдэглэл хөтлүүлэх;</p> <p>Салбар комисс энэ хуулийн 67.1-д заасан ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа санал авах ажиллагааг эхлүүлэх бөгөөд ингэхдээ сонгогчийн иргэний үнэмлэх, эсхүл үндэсний гадаад паспортыг сонгогчдын нэрийн жагсаалттай тулган үзэж, сонгогч бүрд саналын хуудсыг дугтуйн хамт олгох;</p> <p>Сонгогч саналаа өгснийг илэрхийлэх тэмдэглэгээ хийх, сонгогчийн бүртгэлийн хуудас олгох;</p> <p>Саналын хуудас авсан сонгогчоор сонгогчдын нэрийн жагсаалтад гарын үсэг зуруулах;</p> <p>Ажиглагч томилох эрх бүхий этгээд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагаанд хоёр хүртэл ажиглагчийг томилон ажиллуулж болно. Ингэх тохиолдолд төв комисс руу хүсэлт илгээж, үнэмлэх авах;</p> <p>Салбар комисс санал авах ажиллагааны тухай тэмдэглэл хөтлөх;</p> <p>Санал хураалт дууссаны дараа битүүмжилсэн дугтуйтай саналын хуудас, санал авахад зарцуулагдаагүй үлдсэн, хураагдсан, хүчингүй саналын хуудас, санал хураалтын тухай салбар комиссын хуралдааны тэмдэглэл, сонгуулийн бусад баримт бичгийг төв комисст олон улсын буухиа шуудангаар нэн даруй хүргүүлэх;</p>
Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал тоолох ажиллагааг Сонгуулийн ерөнхий хороо гүйцэтгэх;	Сонгуулийн ерөнхий хороо санал тоолох ажиллагааг өөрийн байранд санал авах өдрийн 22:00 цагт эхлэх;

	Төв комиссоос ирүүлсэн саналын хуудас бүхий битүүмжилсэн дугуйн нийт тоо нь санал авахад олгосон саналын хуудасны тоотой тохирч байгаа эсэхийг тулган шалгаж, эцсийн тооцоо гаргах;
	Санал авахад зарцуулаагүй үлдсэн болон буруу тэмдэглэл хийснээс хураагдсан саналын хуудсыг тус тусад нь тоолох;
	Битүүмжилсэн дугуйнуудыг нээж, саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмжид хийхэд бэлэн болгох;
	Санал хураалтын дүнг гаргаж нэн даруй мэдээлнэ;
Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага сонгогчдын нэрийн жагсаалтад зохих өөрчлөлтийг тусгаж сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг санал авах өдрөөс таваас доошгүй хоногийн өмнө улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх;	Сонгогчдын нэрийн жагсаалтад өөрчлөлт оруулж эцэслэх;
	Улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх;
Хяналтын камерыг сонгогч саналаа нууцаар, чөлөөтэй илэрхийлэхэд саад учруулахгүйгээр байрлуулж, сонгогчийг бүртгэх болон санал өгөх орчинд явагдаж байгаа үйл ажиллагааг баримтжуулах;	Хяналтын камерыг байршуулах;
Санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох тул холбогдох зохион байгуулалтыг хийх;	Урьдчилан санал авах ажиллагааг зохион байгуулах;

1.2. Ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлох

Үүрэг буюу ажил үйлчилгээг гүйцэтгэх хүний нөөцийг тодорхойлохын тулд тухайн ажил үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд зарцуулах хугацаа болон жилд хэдэн удаа гүйцэтгэх тоог (цаашид “тохиолдлын тоо” гэх), шаардагдах нийт ажлын цаг гэсэн 3 үзүүлэлтийг тооцож гаргана. Зарцуулах хугацааг тодорхойлохдоо Сонгуулийн ерөнхий хорооны холбогдох мэргэжилтнүүдээс ярилцлага авч, тэдгээрийн гүйцэтгэсэн ажил үйлчилгээгээр баримжаалж тогтоосон болно. Дурдсан чиг үүргийн тохиолдлын тоог тогтоох боломжтой гэж үзэж байна. Тогтоох боломжтой тохиолдлын тоонд статистик мэдээллийн баримттай болон судалгаагаар тогтоож болох ажил үйлчилгээгээр хамаарна.

Сонгуулийн ажиллагаа нь төрийн олон байгууллагуудын оролцооны үндсэн дээр амжилттай явагдаж дуусдаг тул төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг тогтоохдоо хүрээгээр нь 4 бүлэгт ангилж, хүрээ тус бүрд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, тэдгээрийн стандарт үйл ажиллагааг дээрх хэсэгт тогтоосон билээ. 4 хүрээ бүрд голлох чиг үүргийг гүйцэтгэж буй байгууллагын тоо, давтамж өөр байх тул хүрээ бүрд ялгамжтай байдлаар тохиолдлын тоог тооцооллоо. Тухайлбал:

- Холимог сонгуулийн тогтолцоог хэрэгжүүлэхэд гүйцэтгэх төрийн байгууллагын стандарт үйл ажиллагааны тохиолдлын тоог 1 гэж авч үзлээ.

- Учир нь уг хүрээнд хамааруулсан стандарт үйл ажиллагааг Сонгуулийн ерөнхий хороо сонгуулийн жил бүр нэг удаа гүйцэтгэхээр байна. Тухайлбал, саналыг тоолох, дүн гаргах, мэдээлэх гэх мэт.
- Гадаадад оршин суугаа иргэдийн сонгох эрхийг хангахад Төв комисс болон салбарын комисс голлох чиг үүргийг гүйцэтгэж байна. Төв комисс улсын хэмжээнд 1 байх тул түүний гүйцэтгэх стандарт үйл ажиллагааны тохиолдлын тоог 1 гэж үзнэ. Харин салбар комисс буюу Дипломат төлөөлөгчдийн газрын дэргэд байгуулагдах түр комиссын гүйцэтгэх стандарт үйл ажиллагааны тохиолдлын тоог 45 гэж үзлээ.
 - Харин сонгогч бүрд төрийн байгууллагаас үзүүлэх стандарт үйл ажиллагааны (жишээлбэл, бүртгэх) тохиолдлын тоог гадаад улсад оршин суугаа сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн тоогоор тооцов.
 - Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын дүнгээр гадаадад оршин суугаа иргэдийн тоо 91 168 байна. Тооллогын үед гадаадад байнга оршин суугаа хүмүүсийн 45.4 хувь нь суралцахаар, 8.0 хувь нь суурьшихаар, 13.4 хувь нь хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах, 2.2 хувь нь албан томилолтоор, 14.9 хувь нь ажиллахаар, 13.6 хувь нь гэр бүлийн шалтгаанаар, 2.5 хувь нь бусад шалтгаанаар гадаадад оршин сууж байна. Уг тооллогын дүнгээс үзвэл 0-19 насны 16,625 иргэн байгаагад гадаадад оршин суугаа нийт иргэдийн тооноос хасвал сонгуульд оролцох боломжтой иргэдийн тоог ойролцоогоор тооцох боломжтой гэж үзлээ. Сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн тоо 74,543 байна. Гэсэн хэдий ч 2020 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дүнгээс үзэхэд 7,394 иргэн гадаад улсад сонгууль өгөхөөр бүртгүүлсэнд үндэслэн 7,500 иргэн сонгууль өгнө хэмээн ойролцоогоор авч үзэв.
 - Санал өгөх орчинд камер байршуулахтай холбоотой стандарт үйл ажиллагааны тохиолдлын тоог сонгуулийн хороодын тоогоор тодорхойлов. Сонгуулийн ерөнхий хорооны статистикаас үзвэл улсын хэмжээнд сүүлийн 3 ээлжит сонгуулиар дунджаар ¹ 2100 хэсгийн хороо, 16421 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр ажилласан байна. Дээрх хүрээнд хамаарах зохицуулалтуудыг салбар комисс мөн хэрэгжүүлэх үүрэгтэй тул тохиолдлын тоог 2145 (+ 45) гэж үзлээ.
 - Сонгогчдын нэрийн жагсаалтад зохих өөрчлөлтийг тусгаж улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх ажиллагааны тохиолдлын тоог 1 гэж үзэв.
 - Урьдчилан санал авах ажиллагаа нь сонгуулийн өдрөөс өмнө эхэлнэ. Хуулийн төсөлд зааснаар санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох бөгөөд урьдчилан санал авах ажиллагааг санал авах байранд 09:00-17:00 цагийн хооронд авна. 5 хоногийн хугацаанд дээрх ажиллагааг үргэлжилнэ гэж үзсэн болно.

1 2020 оны УИХ-ын ээлжит сонгууль – 2070 хэсэг байгуулагдаж, 16152 гишүүнтэйгээр бүрэлдэхүүнтэй байсан.
2020 оны ОНС – 2148 хэсэг байгуулагдаж, 16362 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр,
2021 оны МУЕ сонгууль – 2087 хэсэг байгуулагдаж, 16750 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр ажилласан байна.

Хүснэгт 2.3. Стандарт үйл ажиллагаа холбоотойгоор үүсэх хүний нөөцийн хэрэгцээ

Гүйцэтгэх ажил үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Зарцуулах хугацаа	Тохиролдлын тоо	Хүний нөөцийн хэрэгцээ (мин)
Хуулийн төслийн 4.3.2-т заасан нээлттэй жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал хураалтын дүн гаргах	Нам, эвсэл тус бүрээр авсан саналынх нь тоогоор дараалалд оруулан жагсаалт гаргах, саналын тоо болон хувийг гаргах; 3 хувийн босгыг даваагүй нам, эвслийн авсан нийт саналын хувийг тэнцүү хэмжээгээр хуваах, тооцож гаргасан хувиудын нийлбэрийг 38-д хувааж нэг суудалд ногдох саналын тоо, хувийг тооцож гаргах, их үлдэгдлийн зарчмаар хувь тэнцүүлэн хуваарилах; Санал хураалтын дүнг мэдээлэх;	1440	1	1440
Төв комиссыг дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулах	Гадаад харилцааны яамны саналыг авах;	5,040	1	5,040
	Сонгуулийн ерөнхий хорооны хуралдааныг зарлах, зохион байгуулах;	960	1	960
	Тогтоолыг баталж, нийтэд мэдээлэх;	60	1	60
Салбар комиссыг дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулах	Төв комисс анхны хуралдаанаа зарлах, зохион байгуулах;	960	1	960
	Салбар комиссыг байгуулахаар хэлэлцэх, шийдвэр гаргах, мэдээлэх;	260	1	260
Санал авах өдрийг Сонгуулийн ерөнхий хороо тогтоох	Төв комисс гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах өдөр тогтоох саналаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх;	5,040	1	5,040
	СЕХ шийдвэр гаргаж, нийтэд мэдээлэх;	260	1	260
Төв комисс болон салбар комиссыг ажиллах байр ² , нөхцөл, боломжоор хангах	Санал авах төхөөрөмжийг хүргүүлэх;	43,200	1	43200
Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, гадаадад санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлэх ³	Салбар комиссоос жагсаалтыг хүлээн авч, нэгтгэх;	43,200	1	43200
	Гадаад улсад саналаа өгөх сонгогчдыг Монгол Улсад саналаа өгөх сонгогчдын нэрийн жагсаалтаас хасах;	10,080	1	10080
	Гадаад улсад байгаа сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг үйлдэж, салбар комисст хүргүүлэх;	10,080	1	10080

2 Улсын их хурлын сонгуулийн тухай хууль 62 дугаар зүйлийн 62.7.

3 Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хорооны мэдээлэл, Холбоос:<https://www.gec.gov.mn/voter/3140>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.03.18.

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Төв комисс нь санал авах ажиллагааг зохион байгуулах	Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг төлөвлөх;	43,200	1	43200
	Сонгуулийн ерөнхий хорооноос ирүүлсэн саналын хуудас, сонгууль зохион байгуулах болон санал авахтай холбоотой бусад баримт бичгийг олон улсын буухиа шуудангаар салбар комисст хүргүүлэх;	10,080	1	10080
	Сонгуулийн ерөнхий хороо нь саналын хуудсыг уутны хамт битүүмжлэн, төв комиссоор дамжуулан гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө салбар комисст хүргүүлэх;	10,080	1	10080
	Шаардлагатай тохиолдолд салбар комисст сургалт зохион байгуулах, төлөөлөгч томилон ажиллуулах	5,760	1	5760
	Эрх хэмжээнд хамаарах асуудлаар ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэж, бичгээр хариуг өгөх;	10,080	1	10,080
	Санал авах ажлыг зохион байгуулсан тухай тайлан, сонгуулийн бусад баримт бичиг, саналын хуудсыг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх;	20,160	1	20160
Салбар комисс нь санал авах ажлыг зохион байгуулах	Санал авах байрын хаяг, ажиллах цагийн хуваарь, санал авах өдөр, цагийг сонгогчдод мэдээлэх;	20,160	45	907200
	Өөрийн байрладаг улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийг бүртгэж, сонгогчдын бүртгэлийг гарган төв комисст хүргүүлэх;	30,240	45	1360800
	Салбар комисс нь саналын хуудсыг бүрэлдэхүүнээрээ хүлээн авч, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж гарын үсэг зурах;	120	45	5400
	Санал авах байр, саналын хайрцаг, санал бэлтгэх бүхээг, санал авахад шаардлагатай бусад зүйлийг бэлтгэж, сонгогчдын санал авах ажлыг зохион байгуулах; ⁴	4,320	45	194400
	Салбар комиссын бүрэлдэхүүн гадаадад санал авах өдөр тухайн улсын орон нутгийн цагаар 07:00 цагт ажиглагч, эсхүл сонгогчийн төлөөллийг байлцуулан саналын хайрцгийг нээж харуулан, шалган битүүмжилж, лацадсаны дараа салбар комиссын дарга хуульд заасан мэдээллийг хийж тэмдэглэл хөтлүүлэх;	30	45	1350

4 Монгол Улсын их хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 64 дүгээр зүйлийн 64.3.

	Салбар комисс энэ хуулийн 67.1-д заасан ажиллагааг гүйцэтгэсний дараа санал авах ажиллагааг эхлүүлэх бөгөөд ингэхдээ сонгогчийн иргэний үнэмлэх, эсхүл үндэсний гадаад паспортыг сонгогчдын нэрийн жагсаалттай тулган үзэж, сонгогч бүрд саналын хуудсыг дугтуйн хамт олгох;	10	7500	75000
	Сонгогч саналаа өгснийг илэрхийлэх тэмдэглэгээ хийх, сонгогчийн бүртгэлийн хуудас олгох;	10	7500	75000
	Саналын хуудас авсан сонгогчоор сонгогчдын нэрийн жагсаалтад гарын үсэг зуруулах;	3	7500	22500
	Ажиглагч томилох эрх бүхий этгээд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагаанд хоёр хүртэл ажиглагчийг томилон ажиллуулж болно. Ингэх тохиолдолд төв комисс руу хүсэлт илгээж, үнэмлэх авах;	4,320	45	194400
	Салбар комисс санал авах ажиллагааны тухай тэмдэглэл хөтлөх;	960	45	43200
	Санал хураалт дууссаны дараа битүүмжилсэн дугтуйтай саналын хуудас, санал авахад зарцуулагдаагүй үлдсэн, хураагдсан, хүчингүй саналын хуудас, санал хураалтын тухай салбар комиссын хуралдааны тэмдэглэл, сонгуулийн бусад баримт бичгийг төв комисст олон улсын буухиа шуудангаар нэн даруй хүргүүлэх;	10,080	45	453600
Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал тоолох ажиллагааг Сонгуулийн ерөнхий хороо гүйцэтгэнэ	Сонгуулийн ерөнхий хороо санал тоолох ажиллагааг өөрийн байранд санал авах өдрийн 22:00 цагт эхлэх;	10	1	10
	Төв комиссоос ирүүлсэн саналын хуудас бүхий битүүмжилсэн дугтуйн нийт тоо нь санал авахад олгосон саналын хуудасны тоотой тохирч байгаа эсэхийг тулган шалгаж, эцсийн тооцоо гаргах;	30	45	1350
	Санал авахад зарцуулаагүй үлдсэн болон буруу тэмдэглэл хийснээс хураагдсан саналын хуудсыг тус тусад нь тоолох;	5	45	225
	Битүүмжилсэн дугтуйнуудыг нээж, саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмжид хийхэд бэлэн болгох;	1,250	45	56250
	Санал хураалтын дүнг гаргаж нэн даруй мэдээлэх;	60	1	60

Улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага сонгогчдын нэрийн жагсаалтад зохих өөрчлөлтийг тусгаж сонгогчдын нэрийн жагсаалтыг санал авах өдрөөс таваас доошгүй хоногийн өмнө улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх	Сонгогчдын нэрийн жагсаалтад өөрчлөлт оруулж эцэслэх;	10080	1	10080
Хяналтын камерыг санал авах өдрөөс таваас доошгүй хоногийн өмнө улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх	Улсын бүртгэлийн байгууллагын орон нутаг дахь газар, хэлтсээр дамжуулан хэсгийн хороонд хүргүүлэх;	60	2100	126000
Хяналтын камерыг сонгогч саналаа нууцаар, чөлөөтэй илэрхийлэхэд саад учруулахгүйгээр байрлуулж, сонгогчийг бүртгэх болон санал өгөх орчинд явагдаж байгаа үйл ажиллагааг баримтжуулах	Хяналтын камерыг байршуулах;	240	2145	514800
Санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох тул холбогдох зохион байгуулалтыг хийх	Урьдчилан санал авах ажиллагааг зохион байгуулах;	7,200	2100	15120000
Нийт				19,381,565

Шаардагдах ажлын цагийг Хөдөлмөрийн тухай хуульд тусгагдсан ажиллах цагийн горимтой харьцуулан авч үзнэ. Ингэхдээ нэг жилд ажиллах өдөр, цаг, минут гэсэн хэмжигдэхүүнд тулгуурлана.

1 жил = ажлын 200 өдөр

1 өдөр = ажлын 8 цаг (хөдөлмөрийн хуулийн дагуу)

1 цаг = ажлын 60 минут

Жилд 200 ажлын өдөр буюу (200 x 8) 1.600 ажлын цаг буюу (1.600 x 60) 96.000 минут ажиллана. Нийт зарцуулах хугацаагаар хүний нөөцийн хэрэгцээ тодорхойлогдох ба тэрхүү хугацааг жилд ажиллах ажлын минутад хувааснаар шаардлагатай хүний нөөцийн хэрэгцээ буюу нэмэгдэх орон тоо гарна.

Хүснэгт 2.4. Төрийн байгууллагын нэмэгдэж буй хүний нөөцийн ачаалал

№	Нэгж	Хүний нөөцийн хэрэгцээ (мин)	Жилд шаардагдах ажлын цаг (мин)	Нэмэгдэж буй ачаалал (хүний тоо)
1.	Төрийн байгууллага	19381565	96.000	201.8

1.3. Гарах зардлыг урьдчилан тооцох

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн улмаас төсөвт үүсэх зардал, төрийн байгууллагын ачааллыг тооцохдоо аргачлалд заасны дагуу хүний нөөцийн зардал⁵-г юун түрүүнд тооцно.

Аюулгүй байдал, хамгаалалтын тасгийн нэг албан хаагчид зарцуулах, төрөөс даах зардлыг тооцохдоо түүнд олгох үндсэн цалингаас гадна (1) бүх төрлийн даатгал, (2) хоол, унааны нэмэгдэл, (3) ажилласан жилийн нэмэгдэл, (4) зэрэг дэвийн нэмэгдэл, (5) буцалтгүй тусламж, (6) шагнал, урамшуулал зэрэг нэмэлт зардлыг нэмж тооцох шаардлагатай байдаг.

Сонгуулийн ерөнхий хорооны албан хаагчдын жилийн дундаж цалинг 11,100,204 төгрөг, Элчин сайдын яам, консул, дипломат төлөөлөгчдийн газрын албан болон Улсын бүртгэлийн байгууллагын ажилтны (ТЗ) жилийн дундаж цалинг 17,226,080.4 төгрөг гэж үзэн, тэдгээрийн дундаж болох 14,163,142 төгрөгөөр нэг албан хаагчийн цалингийн зардлыг тооцлоо.

Сонгуулийн хэсгийн хороонд ойролцоогоор 8 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр ажилладаг. Нэг албан хаагчийн нэг жилийн цалингийн зардал нь 14,163,142 төгрөг байна. Түүнд ногдох НДШ нь 1,770,392 төгрөг. Иймд, нэг ажилтанд ногдох нийт цалингийн зардал нь 15,933,534 төгрөг байна. Энэ зардлаа дээр тооцож гаргасан хүний нөөцийн хэрэгцээнд үржүүлж хүний нөөцийн нийт зардал гарна.

Хүснэгт 2.5. Төрийн байгууллагын нэмэгдэж буй хүний нөөцийн зардал

№	Нэгж	Нэмэгдэж буй ачаалал (хүний тоо)	Нэг албан хаагчийн 1 жилийн цалингийн зардал	Хүний нөөцийн зардал
1.	Төрийн байгууллага	201.8	14,163,142	2,858,122,055

1.4. Үр дүнг тооцох

Хүний нөөцийн дундаж зардал, Материаллаг дундаж зардал, Бусад зардлыг нэмснээр нийт зардал илэрхийлэгдэнэ. Материаллаг зардал гэж тухайн ажлын байртай холбогдон гарах нийтлэг зардлыг хэлнэ. Үүнд ажлын байр, (түрээсэлдэг бол түрээсийн төлбөр, төрийн эзэмшлийн эд хөрөнгө бол элэгдэл хорогдлын зардал), цахилгаан дулаан, бичиг хэргийн зардал, техник, тоног төхөөрөмжийн зардал, урсгал зардал, хөрөнгө оруулалтын зардлууд орно.

Хүснэгт 2.6. Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн төсөв

№	Үзүүлэлт, зардлын агуулга		Төсөв
1	Саналын хуудас хэвлүүлэх, хамгаалах, хүргүүлэх зардал (Хуулийн 10.1.2)	2.1. Саналын хуудас хэвлүүлэх;	3,104,321,220.0

⁵ Хүний нөөцийн зардал гэдэгт тухайн үүргийг гүйцэтгэх төрийн албан хаагчийн авч болох бүх нэмэгдэл, тусламж, төрөөс даадаг бүх зардлыг нэгтгэн дунджаар гаргасан зардал хамаарна.

2	Сонгуулийн хороодын ажилтан, мэдээллийн технологийн багийн болон ажлын хэсгийн гишүүн, даамал, нөөц даамлын хоолны зардал (Хуулийн 10.1.10)	11.1. Сонгуулийн хороодын ажилтны сонгуулийн хороонд ажилласан хугацааны хоолны мөнгө;	1,538,810,000.0
		11.2. Мэдээллийн технологийн баг болон даамал, нөөц даамлын хоолны мөнгө;	189,350,000.0

УИХ-ын Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын 2020 оны ээлжит сонгууль, МУ-ын Ерөнхийлөгчийн 2021 оны ээлжит сонгуульд нэг сонгогч 1 саналын хуудсыг бөглөсөн. Нэг саналын хуудсыг (УИХ-д 1350₮+НӨАТ, МУЕ 1320₮+НӨАТ) 1452-1485 төгрөгөөр хэвлэсэн байна. Холимог тогтолцооны шилжих тохиолдолд саналын хуудасны хэмжээ 14 инчээс 22 инч болон нэмэгдэнэ. Урьдчилсан байдлаар саналын хуудасны хэвлэлтийн зардал 3 дахин нэмэгдэхээр байна.

Урьдчилан санал авах ажиллагааг сонгууль болох өдрөөс 5-иас ихгүй хоногийн өмнө эхлүүлэхээр хуулийн төсөлд заасан. Иймд сонгуулийн хороодын ажилтан, мэдээллийн технологийн багийн болон ажлын хэсгийн гишүүн, даамал, нөөц даамлын ажилласан хоолны зардал нэмэгдэнэ. (Мөнгөн урамшуулал нэмэгдэхгүй гэж тооцсон болно.) Гэвч урьдчилан санал хураалттай холбоотойгоор цагдаагийн албан хаагч болон улсын бүртгэлийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн хоолны зардал нэмэгдэнэ.

Хүснэгт 2.7. Хуулийн төсөлд тусгагдсан нэмэлт зохицуулалттай холбоотойгоор үүсэх материаллаг зардал

№	Үзүүлэлт, зардлын агуулга		Төсөв
1	Саналын хуудас хэвлүүлэх, хамгаалах, хүргүүлэх зардал (Хуулийн 10.1.2)	2.1. Саналын хуудас хэвлүүлэх	9,312,963,660
2	Сонгуулийн хороодын ажилтан, мэдээллийн технологийн багийн болон ажлын хэсгийн гишүүн, даамал, нөөц даамлын ажилласан хугацааны хоолны зардал (Хуулийн 10.1.10)	11.1. Сонгуулийн хороодын ажилтны сонгуулийн хороонд ажилласан хугацааны хоолны мөнгө ⁶	2,308,215,000*
		11.2. Мэдээллийн технологийн баг болон даамал, нөөц даамлын хоолны мөнгө	284,025,000*
		Цагдаагийн албан хаагч болон улсын бүртгэлийн төлөөлөгчийн хоолны зардал	1,128,750,000*
Нийт			13,033,953,660

Дээрх материаллаг зардал нь гагцхүү Монгол Улсад явагдах сонгуулийн ажиллагаанд хамаарах зардал юм. Иймд гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажиллагааны зардлыг дор зааснаар тодорхойлж, бусад зардлаар тооцов.

6 Сонгуулийн хороодын ажилтан, мэдээллийн технологийн багийн болон ажлын хэсгийн гишүүн, даамал, нөөц даамлын ажилласан хугацааны хоолны зардлын талаарх мэдээллийг Сонгуулийн ерөнхий хорооноос авсан болно.

Хүснэгт 2.8. Гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авахад учрах зардал буюу бусад зардал⁷

№	Зардлын төрөл	Зориулалт	Тоо/ давтамж	Төсөвлөсөн үнэ (нэг бүрт)	Нийт үнэ
1	Сургалтын зардал (цахим)	Салбар комиссын гишүүдийг сургах	1	0	0
2	Бичиг хэргийн зардал	Төв комисс	1	1,000,000	1,000,000
		Салбар комисс	45	531,000	23,895,000
3	Шуудан холбооны зардал	Төв комисс	1	1,000,000	1,000,000
		Салбар комисс	45	354,000	16,930,000
4	Сурталчилгааны зардал	Төв комисс	1	8,000,000	8,000,000
		Салбар комисс	45	885,000	39,825,000
5	Санал авах бүхээг, хайрцаг бэлтгэх	Салбар комисс	100	180,540	18,054,000
6	Санал тэмдэглэх, хэвлэх иж бүрдэл төхөөрөмж (таблет, принтер, карт):	Салбар комисс	65	6,018,000	391,170,000
7	Ачааны зардал	Санал тоолох төхөөрөмж зөөх (2 тал)	65x12кг	70,800	55,224,000
		Санал тэмдэглэх төхөөрөмж зөөх (2 тал)	65x8кг	70,800	36,816,000
8	Онгоцны буудал хүртэлх унааны зардал		45	354,000	15,930,000
9	Урамшуулал:	Салбар комиссын гишүүнд олгох	225 хүн	550,000	123,750,000
10	Томилолтын зардал (1 ДТГ-т 3 хүн /даамал, сонгуулийн хороо, Төв комиссоос тус бүр нэг хүн/ томилогдоно)	Унааны зардал	135 (45*3)	4,500,000	607,500,000
		Томилолт	135	8,850,000	1,194,750,000
Нийт					2 527 546 825

Эх сурвалж: Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгуулийн төсвийн төслийн хэсгээс (Урьдчилсан байдлаар)

Нийт зардлыг тооцох

Хүснэгт 2.9. Нэг албан хаагчид ногдох зардал

№	Төрөл	Хүний нөөцийн зардал	Материаллаг зардал	Бусад зардал
1.	Нийт зардлын хэмжээ	2,858,122,055	13,033,953,660	2 527 546 825
2.	Нийт зардал			18,419,622,540

Эндээс хүний нөөцийн зардал буюу 2,858,122,055 нь төрөөс шууд гарахгүй боловч төрийн байгууллагын ажилтнуудын сонгуулийн ажилд зарцуулах нийт хугацаанд ногдох дүн гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Харин материаллаг (саналын хуудас болон урьдчилан санал авах ажиллагаатай холбоотой хоолны зардал) болон бусад зардал буюу гадаадад байгаа иргэдийн санал авахад үүсэх зардлыг төрөөс зайлшгүй гаргана.

⁷ Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгуулийн төсвийн төслийн хэсгээс (Урьдчилсан байдлаар)

Боловсруулсан хуулийн төсөл хэрэгжих тохиолдолд төрийн байгууллагад 18,419,622,540 төгрөгийн зардал гарахаар байна.

1.5 Хувилбарыг нягталж, үр дүнг танилцуулах

Хувилбарыг нягтлах шатанд хуулийн төсөлд шинээр нэмэгдэж байгаа буюу өөрчлөгдөж буй зохицуулалттай холбоотой төрд үүсэх зардлыг хэрхэн багасгах, эдийн засагт дарамт багатай өөр хувилбар боломж байгаа эсэхийг нягталж үзнэ.

Хувилбарыг нягтлах ажлыг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу гүйцэтгэнэ:

1. Стандарт үйл ажиллагааг цахимаар гүйцэтгэх боломжтой эсэх;
2. Тохиолдлын тоог багасгах боломж байгаа эсэх;
3. Мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломж бий эсэх;
4. Мэдээллийн зарим агуулгаас татгалзаж болох эсэх;

Стандарт үйл ажиллагааг цахимаар гүйцэтгэх боломжтой эсэх

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хүрээнд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажиллагааг цахимаар гүйцэтгэх боломжтой байж болох юм. Тус зохицуулалтын хүрээнд тогтоосон сонгуулийн санал авах өдрийг үндэслэн гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв комиссын саналыг харгалзан сонгуулийн төв байгууллага тогтоох бөгөөд санал авах өдөр нь хоёр хүртэл өдөр байж болохоор зохицуулсан. Хуулийн төслийн зохицуулалтын хүрээнд явагдах процесс ажиллагааны явцад 2 527 546 825 төгрөгийн зардал гарахаар тооцоологдож байна. Гадаад улсад байгаа иргэдээс цахим хэлбэрээр сонгуулийн санал авах, эсхүл төлөөлөгчөөр дамжуулан саналаа өгсөн тохиолдолд дээрх зардлыг тодорхой хэмжээнд хэмнэх боломжтой.

Тохиолдлыг тоог багасгах боломж байгаа эсэх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.9-д: “шууд буюу төлөөлөгчийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй... Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ.” гэж үндсэн эрх болгон зохицуулснаас харахад тохиолдлын тоог багасгах нь үндсэн эрхэд халдаж байгаа явдал тул тоог багасгах боломжгүй гэж дүгнэлээ.

Мэдээлэл хүргүүлэх давтамжийг багасгах боломж бий эсэх

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хүрээнд зохицуулагдаж байгаа урьдчилан санал авах ажиллагааны дагуу 5 хоногийн хугацаанд сонгуулийн өдрөөс өмнө авахаар хуульчилсан. Хуулийн төсөлд зааснаар санал авах өдөр санал авах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох бөгөөд урьдчилан санал авах ажиллагааг санал авах байранд 09:00-17:00 цагийн хооронд авна. Уг зохицуулалтын зорилго нь сонгууль өгч байгаа иргэдийн тоог нэмэх хэдий ч зардлыг тухайлан хэмнэж чадахгүй гэж харж байна. Тодруулбал, орон нутагт бүртгэлтэй хэдий ч Улаанбаатар хотод амьдардаг сонгогчид саналаа өгөх тав хоногтоо багтаан очиж саналаа өгөхөд эдийн засгийн талаас ялгамжгүй. Харин тухайн иргэн одоо оршин суугаа газраа сонгуулиа өгөөд Сонгуулийн ерөнхий хороо дотоод сүлжээний дагуу саналыг шилжүүлэх нь үр дүнтэй байж болно.

Мэдээллийн зарим агуулгаас татгалзаж болох эсэх

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас сонгох зохицуулалттай бөгөөд энэ жагсаалт нь нээлттэй болон хаалттай байж болдог. Хаалттай жагсаалт гаргаснаар зарим агуулгаас татгалзах боломжтой хэдий ч арчилсан Үндсэн хуулийн гол агуулга нь нээлттэй, тэгш, шударга байдлаар сонгууль явагдахад оршдог. Иймд татгалзах боломжгүй гэж үзлээ.

II. ИРГЭНД ҮҮСЭХ ЗАРДЛЫН ТООЦОО

Сонгох, сонгогдох эрх нь гагцхүү Монгол Улсын иргэний эдлэх эрх тул энэхүү зардлын тооцооны тайлангаар гагцхүү иргэнд үүсэх зардлыг тооцоолсон болно.

Иргэнд үүсэх зардлын тооцоог дараах алхмын хүрээнд хийнэ. Үүнд:

1. Хуулийн этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох;
2. Зардал тооцох;
3. Тоон үзүүлэлтийг тооцох;
4. Зардлын дүнг тооцож гаргах;
5. Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах;
6. Нэмэлт зардал тооцох.

2.1. Иргэнд үүрэг хүлээлгэсэн заалтуудыг тодорхойлох

Тус хуулийн төсөлд одоогийн мөрдөгдөж буй хууль, тогтоомжийн зүйл заалтад өөрчлөлт орсон болон нэмж туссан, сонгуульд оролцсон иргэний зардалд нөлөөлөх зүйл заалтыг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 2.10. Иргэний гүйцэтгэх ажил болон стандарт үйл ажиллагаа

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа
Гадаад улсад саналаа өгч буй иргэн ⁸	Сонгуульд оролцох талаар мэдэгдэх	Тухайн улс дахь Монгол улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх талаар мэдэгдэх (цахимаар)

2.2. Зардал тооцох

Энэ хэсэгт хуулийн төсөлд тусгасан үүргийг хэрэгжүүлснээр иргэнд үүсэх зардлын хэмжээг мөнгөн дүнгээр урьдчилан тооцож гаргана. Иргэний зүгээс үүргийг хэрэгжүүлэх хүрээнд хийх үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлж, тус бүрд зарцуулах хугацаа болон ажлын хөлсийг тогтоох шаардлагатай.

Зардлыг тооцохдоо дараах хүчин зүйлийг тооцов. Үүнд:

1. Үйлдэл буюу стандарт үйл ажиллагааг тодорхойлох;
2. Тухайн үйлдэлд зарцуулагдах хугацааг тогтоох;
3. Тухайн үйлдлийг хийх ажилтны ажлын хөлсийг тодорхойлох.

Иргэн, хуулийн этгээдэд үүсэх захиргааны зардлыг тооцохдоо стандарт үйл ажиллагааны жагсаалтад үндэслэнэ. Мөн тус жагсаалтад багтахгүй үйл ажиллагаанд жагсаалт гаргаж, ажиглалт хийх, ярилцлага хийх зэрэг судалгааны арга ашиглан тухайн үүргийг гүйцэтгэх хугацааг тодорхойлно. Цаг хугацааг тооцохдоо зарцуулах хугацааг минутаар тооцож гаргана.

8 Монгол Улсын Сонгуулийн ерөнхий хорооны мэдээлэл, Холбоос: <https://www.gec.gov.mn/voter/3140>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

Ажлын хөлсийг тооцох

Ажлын хөлсийг тогтооходоо аж ахуйн нэгжид ажиллаж буй нэг ажилтны сарын дундаж цалин хөлсийг баримжаалан тооцох бөгөөд зарим тохиолдолд тусгай мэдлэг, мэргэжил, ур чадвар шаардсан үйл ажиллагаанд өндөр цалин, хангамж олгож буй тохиолдлыг анхаарч авч үздэг.

Мөн нэг сард ажиллах хугацааг тооцож гарган үндсэн цалинг ажиллах хугацаанд хувааснаар тухайн ажилтанд ногдох ажлын хөлсийг тооцож гаргана.

Хүснэгт 2.11. Аж ахуйн нэгж байгууллагын ажиллагчдын сарын дундаж цалин⁹

	2020	2021	2022-III
Аж ахуй нэгж байгууллагын сарын дундаж цалин	977,800	1,058,900	1,361,400

Аж ахуй нэгж байгууллагад ажиллагчдын сарын дундаж цалин сүүлийн гурван жилийн хугацаанд тогтмол өссөн үзүүлэлтэй байна. Сүүлийн таван жилийн дундаж цалинд үндэслэн ажилтны нэг сарын ажлын хөлсийг 1,132,700 төгрөг байхаар, ажиллах хугацааг Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 70 дугаар зүйлд ердийн нөхцөлд ажлын цагийг 7 хоногт 40 цагаас, нэг өдрийн ажлын цаг 8 цагаас илүүгүй байхаар зохицуулсан байдаг. Үүнээс харахад нэг ажилтан нэг сард ажлын 22 өдөр ($22 \times 8 = 176$ цаг, $176 \times 60 = 10560$ минут) ажилладаг байна.

Үндсэн цалин (Ажиллах хугацаа = Ажлын хөлс /төгрөг)

$1,132,700 / 176$ цаг = 6,435 төг (цагт)

$1,132,700 / 10560$ минут = 107 төг (мин)

Хүснэгт 2.12. Аж ахуйн нэгжид хөдөлмөр эрхэлж буй ажилтны ажлын хөлсийг цаг, минутаар

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Хугацаа	Ажлын хөлс	Зардал
Гадаад улсад саналаа өгч буй иргэн	Сонгуульд оролцох талаар мэдэгдэх	Тухайн улс дахь Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх талаар мэдэгдэх (цахимаар)	30	107	3,210
Нийт					3,210.0

2.3. Тоон үзүүлэлтийг тооцох

Тоон үзүүлэлт нь хуулийн төсөлд тусгасан үүрэг хэчнээн хуулийн этгээдэд, нэг жилд хэдэн удаагийн давтамжтайгаар үүрэг хүлээлгэж байгааг илэрхийлнэ. Тоон үзүүлэлтийг тооцоходоо тохиолдлыг тоог давтамжийн тоогоор үржүүлнэ. Тоон үзүүлэлтийг тооцоходоо дараах хүчин зүйлийг тооцов. Үүнд:

1. Тухайн үүргийг хүлээх хуулийн этгээдийн тоо (Тохиолдлын тоо);

⁹ Үндэсний статистикийн хороо, Аж ахуй нэгж, байгууллагын ажилчдын сарын дундаж цалин, (УБ, 2022), Холбоос: https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171320/table-view/DT_NSO_0400_023V1, Сүүлд үзсэн огноо: 2022.12.10.

2. Тухайн үүргийг жилд хэдэн удаа гүйцэтгэх тоо (Давтамжийн тоо);

Дээрх чиг үүргийн тохиолдлын тоог тогтоох боломжтой гэж үзэж, энэхүү зардлын тооцооны тайлангийн 1 дэх хэсэгт заасан статистикийг ашиглан тогтоолоо.

Давтамжийн тоо: Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хуулийн этгээдийн зүгээс мэдээлэл хүргүүлж байх хугацааг заагаагүй, харин тухай бүр гаргаж байхаар зохицуулсан тул давтамжийг 1 гэж авсан болно.

Хүснэгт 2.13. Чиг үүрэгтэй холбоотойгоор тохиолдлын тоо

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Тохиолдлын тоо	Давтамж	Тоон үзүүлэлт
Гадаад улсад саналаа өгч буй иргэн	Сонгуульд оролцох талаар мэдэгдэх	Тухайн улс дахь Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх талаар мэдэгдэх (цахимаар)	1	1	1

2.4. Зардлын дүнг тооцож гаргах

Энэ хэсэгт өмнөх шатанд тооцож гаргасан стандарт үйл ажиллагаа тус бүрийг гүйцэтгэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоо болон тоон үзүүлэлтийг хооронд нь үржүүлж нийт захиргааны зардлын дүнг гаргана.

Хүснэгт 2.14. Стандарт үйл ажиллагаа холбоотойгоор үүсэх зардал

Чиг үүргийг гүйцэтгэгч	Хуулийн төслийн дэх холбогдох чиг үүрэг	Стандарт үйл ажиллагаа	Зардал	Тоон үзүүлэлт	Нийт Зардал
Гадаад улсад саналаа өгч буй иргэн	Сонгуульд оролцох талаар мэдэгдэх	Тухайн улс дахь Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх талаар мэдэгдэх (цахимаар)	3,210	7,394	23,734,740

2021 оны ерөнхийлөгчийн сонгуульд санал өгөхөөр гадаад улсаас 7,394 иргэн бүртгүүлсэн байна¹⁰. Уг тоон баримтад үндэслэн нийт иргэдэд 23,734,740 төгрөгийн зардал гаргах бөгөөд нэг иргэнд дунджаар 3,210 төгрөгийн зардал гарах төлөвтэй байна. Энэхүү зардал нь гагцхүү хуулийн төсөл дэх гадаад улсад сонгууль өгөхөөр шийдсэн иргэнд “үүрэг” болгосон зохицуулалтад хамаарах анхаарах нь зүйтэй. Сонгох эрхээ хэрэгжүүлэх нь гадаад улсад оршин сууж байгаа иргэний эрх юм. Иймд түүнтэй холбоотой зардлыг хуулийн төслийн зардлын тооцоонд оруулахгүй.

¹⁰ Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мэдээлэл, Холбоос: <https://ikon.mn/president/2021>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

2.5. Хувилбарыг нягталж хялбарчлах боломжийг шалгах

Энэ хэсэгт тодорхой шалгах асуултын дагуу зардлыг нь тооцсон үүрэг нэг бүрийн зардлыг бууруулах, аж ахуйн салбарт үүсгэх дарамт, ачааллыг багасгах боломжтой эсэхийг шалгалаа. Гадаадад оршин суугаа иргэн нь сонгууль өгөх эрхээ хэрэгжүүлэхээр шийдсэн тохиолдолд тухайн улс дахь Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газарт санал өгөх талаар мэдэгдэж бүртгүүлэх үүрэг хүлээнэ. Хуулийн төсөлд тэдгээр иргэдийн бүртгүүлэх хүсэлтийг цахимаар хүлээж авах, шийдвэрлэх талаар тодорхой тусгаагүй байна. Иргэд санал өгөх талаар цахимаар мэдэгдэж, бүртгүүлсэн тохиолдолд иргэдэд учрах зардал, чирэгдлийг эрс багасгах, тэдгээрийн цаг хугацааг хэмнэх, сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх чухал ач холбогдолтой.

Түүнчлэн “цахимаар бүртгүүлэх” тохиолдолд хэрхэн баталгаажуулах асуудлыг шийдвэрлээгүй байх бөгөөд бүртгэл, маягт цахимаар бөглүүлсэн тохиолдолд тэдгээрийн агуулга нь энгийн, ойлгомжтой, хэт олон мэдээлэл шаардаагүй байхад чиглэсэн байх ёстойг анхаарах нь зүйтэй.

Тохиолдлын тоо болон давтамжийг багасгах боломжгүй гэж үзлээ.

2.6. Нэмэлт зардлыг тооцох

Энэ хэсэгт Хуулийн төсөлд тусгагдсан сонгох эрхээ хэрэгжүүлэхэд аливаа хураамж, төлбөр төлөхгүй тул иргэнд бусад төрлийн нэмэлт зардал гарахгүй гэж тооцоолов.

III. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү хуулийн төслийн зардлын тооцооны судалгаагаар хууль тогтоомжийн зохицуулалтын улмаас иргэн, төрийн байгууллагад хэдий хэмжээний зардал, ачаалал үүсгэхийг урьдчилан тооцоолохыг зорилоо. Судалгааны хүрээнд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн хэрэгжилттэй холбогдон гарах иргэн, аж ахуйн нэгж, төрийн байгууллагаас гарах зардлыг нэмэлт өөрчлөлт орсон зүйл заалт тус бүрээр тооцон боловсруулсан болно. Хуулийн төсөлд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд хэд хэдэн зарчмын шинжтэй нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар тусгажээ. Улмаар хуулийн төслийн хэрэгжилтийн хүрээнд иргэн, аж ахуйн нэгж, төрийн байгууллагаас гарах зардлын тооцоог дараах байдлаар дүгнэж болохоор байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, Төрийн байгууллагаас гарах зардал:

Боловсруулсан хуулийн төсөл хэрэгжих тохиолдолд төрийн байгууллагад 18,419,622,540 төгрөгийн зардал гарахаар байна. Үүнд саналын хуудасны зардал, урьдчилан санал хураалттай холбогдон гарах зардал, гадаад улсад санал хураалт зохион байгуулах зардал зэрэг багтсанаас гадна төсөлд дурдсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн зардал хамаарна. Судалгааны явцад саналын хуудас хэвлэхтэй холбогдон гарах зардал нийт зардлын 50 хувийг эзэлж байгаа тул саналын хуудасны хэмжээ, тоог нэмэхээс илүүтэйгээр саналын хуудасны агуулгыг зөв тодорхойлоход анхаарах нь зүйтэй. Дээрх тохиолдолд 5-6 тэрбум төгрөгийн зардлыг хэмнэх боломжтой гэж үзэж байна.

Мөн гадаад улсад буй иргэдээс санал авах ажиллагаанд комиссын томилолтын зардал, бүртгэлийн зардал, санал авах ажиллагааны зохион байгуулалтын зардал, комиссын урамшуулал, урсгал зардал гарахаар байна. Эдгээрийг дараах байдлаар тооцсон болно.

Хоёрдугаарт, Гадаад томилолтын зардал:

Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авахаар зохицуулсан Үндсэн хуульд заасан иргэний сонгох эрхийг баталгаажуулах үүднээс авч үзвэл сайшаалтай байна. Үүнийг хэрэгжүүлэх процесс ажиллагаанд 2 527 546 825 төгрөгийн зардал гарахаар тооцоологдож байна.

Дээрх зардлын 1,802,250,000 төгрөг буюу 70 гаруй хувь нь 45 ДТГ бүрд 10 хоногийн хугацаатайгаар томилогдон ажиллах нийт 135 хүний томилолтын болон унааны зардлаас бүрдэнэ. Уг томилгоо нь төдийлөн ач холбогдолгүй тохиолдолд тус зардлыг бууруулах үүднээс тухайн ДТГ-н ажилтныг салбар комиссын бүрэлдэхүүнд оруулах эсхүл тухайн гадаад улсад оршин суугаа иргэдтэй гэрээ байгуулах замаар ажиллуулах томилолтын зардлыг хэмнэх боломжтой.

Гуравдугаарт, Бүртгэлийн зардал:

Гадаад улсад байгаа иргэн сонгуулийн бүртгэлийг урьдчилан хийлгэсэн байх ёстой. Уг ажиллагааг цахимаар гүйцэтгэх эсэхийг тодорхой зохицуулаагүй байна. Ийнхүү бүртгүүлэхэд нэг сонгогчоос 3,210 төгрөгийн зардал, нийт сонгогчоос 23,734,740 төгрөгийн зардал гаргах төлөвтэй байна. Гадаад улсад байгаа иргэдээс цахим хэлбэрээр сонгуулийн бүртгэл авах, эсхүл төлөөлөгчөөр дамжуулан санал өгсөн тохиолдолд дээрх зардлыг тодорхой хэмжээнд хэмнэх боломжтой.

Дөрөвдүгээрт, Зохион байгуулалтын зардал:

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд “Санал авах өдөр санал хураах байранд өөрийн биеэр саналаа өгөх боломжгүй сонгогч санал авах өдрийг хүртэлх тав хоногийн хугацаанд санал авах байранд урьдчилан саналаа өгч болох”-оор хуульчилсан. Урьдчилан санал хураах ажиллагааг хариуцах субъект, санал авах байршил, түүний зохион байгуулалт тодорхойгүй байна.

Тавдугаарт, Комиссын урамшуулал, урсгал зардал:

Сонгуулийн хорооны гишүүдэд нэмэгдэл урамшуулал олгохгүй гэж үзэж хороодын гишүүд, ажилчид, цагдаагийн албан хаагчийн хоолны зардлыг тооцсон болно.

Зургадугаарт, Цагдаагийн албан хаагч болон улсын бүртгэлийн төлөөлөгчийн зардал:

Түүнчлэн Хүснэгт 7-д авч үзсэн нэмэлт өөрчлөлт холбоотойгоор цагдаагийн албан хаагч болон улсын бүртгэлийн төлөөлөгчийн хүрээнд нэмэлт зардал, төсвийн ачаалал үүсэж болзошгүй байгаа тул холбогдох тооцооллыг гүйцэтгэсэн болно.

Долоодугаарт, Иргэнд үүсэх зардал:

2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд санал өгөхөөр гадаад улсаас 7,394 иргэн бүртгүүлсэн байна¹¹. Уг тоон баримтад үндэслэн сонгуулийн бүртгэлийг цахимаар хийх тохиолдолд нэг сонгогч дунджаар 3,210 төгрөг болох ба нийт сонгогчдын дүнгээр тооцоолбол 23,734,740 төгрөгийн зардал гарах төлөвтэй байна. Энэхүү зардал нь гагцхүү хуулийн төсөл дэх гадаад улсад сонгууль өгөхөөр бүртгүүлсэн иргэнд “үүрэг” болгосон зохицуулалтын хүрээнд тооцсон болно.

11 Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мэдээлэл, Холбоос: <https://ikon.mn/president/2021>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

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

Судалгааг удирдсан:

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

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
О.Энххүслэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
Р.Хатансайхан	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
С.Мягмарсүрэн	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.03.20.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	75
I. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ	76
1.1. Сонгуулийн холимог тогтолцооны талаар	76
1.2. Гадаад улсад байгаа иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх талаар.	77
1.3. Урьдчилан санал авах ажиллагааны талаар	79
II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ	80
2.1. Монгол Улсын их хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт	80
2.2. Монгол Улсын их хурлын сонгуульд гадаад улсад байгаа иргэдийг оролцуулахтай холбоотой зохицуулалт	91
2.3. Монгол Улсын их хурлын сонгуулийн урьдчилсан санал авах ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт	102
III. ДҮГНЭЛТ	113
НОМ ЗҮЙ	115

УДИРТГАЛ

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

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

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

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

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

I. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ

1.1. Сонгуулийн холимог тогтолцооны талаар

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

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

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

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн 37 улсын 5 (АНУ, Англи, Франц, Канад, Австрали) нь сонгуулийн олонхын тогтолцоог хэрэглэдэг бол хувь тэнцүүлэх тогтолцоог 24 (Швед, Нидерланд г.м) улс, холимог тогтолцоог 8 (Япон, Герман, БНСУ г.м) улс хэрэгжүүлж байна.⁷

1 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (УБ, 2019), 206 дахь тал.

2 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал*, (УБ, 2012), 141 дэх тал.

3 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (УБ, 2019), 216 дахь тал.

4 석낙인, *헌법학, 법문사*, 2021, 170면.

5 Ч.Энхбаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (УБ, 2007), 172 дахь тал.

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

7 Хөгжсөн улсуудад хувь тэнцүүлсэн тогтолцоотой эсэх, Холбоос: https://news.itbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11781594, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18. 접속.

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

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

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

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

Гадаадад санал хураалт явуулах хэд хэдэн арга бий. Сонгуулийн байранд биечлэн санал авах, шуудангаар санал авах, итгэмжлэлээр санал авах (сонгогч өөрийн биеэр сонгуулийн байранд хүрэлцэн ирэх боломжгүй тохиолдолд өөрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан санал өгөх), цахимаар санал авах (сонгогч интернэт, хувийн дижитал туслах (PDA), гар утас ашиглан сонгуулийн байранд биечлэн очихгүй зайнаас санал өгөх) зэрэг аргыг нэрлэж болно.

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

8 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал*, (Уб, 2012), 145 дахь тал.

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

Хүснэгт 3.1. Гадаад улсад байгаа иргэний санал хураалтыг зохион байгуулахыг зөвшөөрсөн улсын тоо

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

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

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

Мөн Ерөнхийлөгчийн сонгууль, Улсын Их Хурлын сонгууль, орон нутгийн сонгуулийг улс бүр ялгаатай байдлаар зохион байгуулдаг. Жишээлбэл, БНСУ нь Ерөнхийлөгчийн болон орон нутгийн сонгуулийг гадаадад байгаа иргэдийг оролцуулах үүднээс гадаадад зохион байгуулдаг бөгөөд сүүлийн үед УИХ-ын сонгуулийг гадаадад зохион байгуулах, ингэхдээ намын жагсаалтаар сонгууль өгөх бус тойрогт санал авах эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Харин Итали Улс Ерөнхийлөгчийн сонгууль, УИХ-ын сонгууль, орон нутгийн сонгуулийг гадаадад зохион байгуулдаг бөгөөд сонгуулийн 4 тойрог байгуулсан байна.¹² Монгол Улсын хувьд ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш УИХ-ын сонгуулийг 8 удаа хийж байснаас 2012 онд нэг удаа, Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар 3 удаа гадаадад байгаа иргэдийг оролцуулжээ.

10 Эх сурвалж: International IDEA Voting from Abroad database, Холбооц: <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023: 03.18.

11 김종갑, 20대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제1151호, 2016.

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

1.3. Урьдчилан санал авах ажиллагааны талаар

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

Урьдчилан санал авах тогтолцоо (Early Voting) нь сонгогчийн хувийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан сонгуулийн өдөр санал өгөх боломжгүй болсон тохиолдолд урьдчилан санал авах ажиллагааг ойлгоно. Энэхүү тогтолцоо нь сонгогчийн үүднээс сонгох эрхийг хангахын сацуу тэдний цаг хугацаа, эдийн засгийн зардлыг хэмнэснээр сонгуулийн ирцийг бүрдүүлэх боломжийг бий болгодог давуу талтай.¹³ Улс бүр өөрийн онцлогт тохирсон хувилбарыг хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Япон Улс сонгогчдын аятай байдлыг бүрдүүлж сонгуулийн ирцийг сайжруулахын тулд сонгуулийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж сонгуулийн санал хураалтын өдөр зарлагдсаны дараах өдрөөс санал хураах өдрийн өмнөх өдөр хүртэлх хугацаанд урьдчилан санал авахаар зохицуулалт оруулсан бөгөөд ингэхдээ сонгогчдын ажил эхлэх, тарах цагийг харгалзан цагийг уян хатан байдлаар тааруулж, санал авах байрыг нийтээр үйлчлүүлэх төрийн үйлчилгээний байгууламж, их сургууль, ахлах сургууль, томоохон худалдааны төвүүдэд байрлуулж иргэдийн оролцоог хангахаар хуульдаа тусгасан байна.

БНСУ-д сонгогчдын аятай байдал, сонгуулийн оролцоог нэмэгдүүлэх үүднээс урьдчилан санал авах тогтолцоог хэрэгжүүлдэг. Иргэд урьдчилан санал өгөхийн тулд урьдчилан бүртгэл хийлгэх шаардлагагүйгээр өөрт хамгийн ойр саналын байранд очиж санал өгөх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, сонгогчийн нэгдсэн бүртгэлийн системийг ашиглан сонгогч заавал өөрийн бүртгэлтэй сонгуулийн тойрогт сонгууль өгөх шаардлагагүй өөрт хамгийн ойр санал авах байранд санал өгөх боломжоор хангасан нь бусад улсаас онцлогтой. Урьдчилан санал авах өдөр нь сонгуулийн санал хураах өдрөөс 5 хоногийн өмнө эхэлж хоёр хоногийн өмнө дуусах ба амралтын өдрүүдэд өглөө 9 цагаас 17 цаг хүртэл, ажлын өдрүүдэд өглөө 8 цаг 30 минутас 16 цаг 30 минут хүртэл санал авдаг. БНСУ-ын урьдчилан санал өгсөн сонгогчдыг судлан үзвэл өөр газар оршин суудаг 19-20 насны цэрэг, оюутан, 50-с дээш насны иргэдийн оролцоо хамгийн өндөр байна.

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

13 윤기쁨, 엄기훈, 사전 투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제6회 지방선거에 대한 경험적 분석, 미래정치연구소, 미래정치연구 제6권, 2016, 39면.

14 가상준, 사전투표제는 투표율을 제고하는가?, 한국정당학회, 정당학회보 15권 제1호, 2016, 19면.

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

II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

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

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулахтай холбоотой зохицуулалт тусгажээ. Үүнд:

- 4.3.1. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойргоос;
- 4.3.2. Монгол Улсын Их Хурлын 38 гишүүнийг энэ хуульд заасны дагуу сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас.
- 11.2. Энэ хуулийн 4.3.1-д заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгох нутаг дэвсгэр нь сонгуулийн тойрогт хуваагдана.
- 30.1. Нам, эвсэл нь 38-аас илүүгүй хүнийг энэ хуульд заасны дагуу байгуулагдсан сонгуулийн тойрогт, 38-аас илүүгүй хүнийг жагсаалтаар тус тус нэр дэвшүүлнэ.
- 30.3. Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 2:1 хүйсийн харьцааг үндэслэн нэр дэвшигчдийг дараалалд оруулна.
- 30.4. Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ.
- 74.2.3. Энэ хуулийн 74.2.2-т заасныг үндэслэн бүх нам, эвслийн авсан нийт саналын 3 буюу түүнээс дээш хувийн санал авсан нам, эвслийг авсан саналын хувиар нь дараалалд оруулан жагсаалт гаргана.

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

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

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

16 Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2019), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail/14869>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023: 03.18.

17 Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 21 дүгээр зүйл

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

2. Хүн бүр улсдаа төрийн алба хаших тэгш эрхтэй.

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

сонгогдох эрхийг баталгаажуулсан.¹⁸

Сонгуулийн холимог тогтолцоог Монгол Улсын Их Хурлын сонгуульд нэвтрүүлэх хэрэгцээ, шаардлагын хувьд:

Нэг. 1990 оноос хойш сонгуулийн мажоритар тогтолцоог ашиглаж байгаа боловч, мажоритар тогтолцооны сул тал болох санал гээгдэх, улс төрийн жижиг нам парламентад суудал авч чадахгүй байх, улмаар улс төрийн цөөнхийн оролцоог хангаж чадахгүйд хүрэх гэх мэт тогтолцооны гажуудал гарсаар байна. Монгол Улсын Их Хурлын 2000 оны ээлжит сонгуульд нийт 16 хувь буюу 190 мянган сонгогчийн санал гээгдсэн нь 10 тойргийн сонгогчийн тоотой тэнцэх юм. Мөн бусад оронтой харьцуулахад суудал-саналын харьцааны алдагдал маш өндөр байгаа бөгөөд Улсын Их Хурал дахь намуудын харьцааг тэнцвэргүй байдалд хүргэж байна.¹⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 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 Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийг сонгуулийн хосолсон тогтоолоор (48 мандаттай 28 тойрог, 28 мандаттай пропорциональ) тус тус зохион байгуулсан.

Өмнө жилүүдэд хэрэглэсэн 7 удаагийн мажоритар тогтолцоогоор зохион байгуулсан сонгуулийн дүнд сонгогчдын санал гээгдэж ирсэн. Манай улс санал гээгдэх хүрээнд авч үзвэл сонгуулийн хуулиар олонхын зарчмын хамгийн сул (муу) хувилбарыг авч хэрэглэсэн. Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн 26 дугаар тойрогт нэр дэвшигч нийт сонгогчийн 26.16 хувийн санал, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит 29 дүгээр тойрогт нэр дэвшигч нийт сонгогчийн 27.47 хувийн саналаар Улсын Их Хурлын гишүүн болжээ. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн 26 дугаар тойрогт 73.84 санал, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн 29 дүгээр тойрогт 72.53 сонгогчийн санал гээгджээ.²⁰ Дахин тодруулахад, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий 2 сая 3 мянга 969 иргэн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэнээс 1 сая 475 мянга 780 нь буюу сонгогчдын 73.6 хувь нь сонгуульд оролцож саналаа өгсөн. Уг сонгууль нь 2000 оноос хойших хамгийн өндөр ирцтэй сонгууль болсон хэмээн Сонгуулийн ерөнхий хорооноос мэдээлсэн. Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нийт сонгогчдын 45 хувийн саналыг авсан улс төрийн нам парламентын суудлын 81.6 хувийг авчээ. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны ээлжит сонгуулиар нийт сонгогчдын 44 орчим хувь нь МАН-ын, 33 хувь нь АН-ын нэр дэвшигчдийг дэмжсэн гэсэн дүн гарсан боловч УИХ-ын суудал хуваарилахад МАН-д 65, АН-д 9 суудал оногджээ. Энэ байдлаас үүдэн эрдэмтэн, судлаачид мажоритар тогтолцоог хувь тэнцүүлсэн тогтолцоотой уялдуулан сонгуулийн холимог тогтолцоог нэвтрүүлэх шаардлагыг дурдсаар ирсэн.

18 Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйл
Иргэн бүр 2 дугаар зүйлд дурдсан аливаа алагчилалгүйгээр болон үндэслэлгүй хязгаарлалтгүйгээр дараахь эрх, боломжийг эдэлнэ:

(а) төрийн хэргийг явуулахад шууд болон чөлөөтэй сонгосон төлөөлөгчдөөрөө уламжлан оролцох;
(б) сонгуулийн бүх нийтийн тэгш эрхийн үндсэн дээр саналыг нууцаар хурааж, сонгогчид жинхэнэ хүсэл зоригоо чөлөөтэй илэрхийлэх боломжийг баталгаажуулсан, жинхэнэ ёсоор тогтмол явагддаг сонгуульд сонгох буюу сонгогдох;

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

19 О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл*, (УБ, 2020), 161 дэх тал.

20 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн ерөнхий хороо, (2022).

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

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

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

Хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үндэслэл²³

- Сонгуулийн мажоритар тогтолцооны сул тал болох УИХ-ын гишүүд улс орны хөгжил, бодлогын асуудлаас илүүтэйгээр сонгогдсон тойрогтоо хамааралтай байдлаар бодлого, шийдвэрт хандах хандлага;
- Үүнээс шалтгаалан үндэсний хэмжээний бодлого тодорхойлох, томоохон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд тойргийн сэтгэлгээний давамгайлах явдал юм.

Хуулийн төслийн үндэслэлийг авч үзвэл, мажоритар тогтолцооны сул талаас үүдэн УИХ-ын гишүүдийн “тойргийн сэтгэлгээ” давамгайлж байна гэж үзэх нь учир дутагдалтай. Учир нь УИХ-ын гишүүн өөрийн сонгогдсон тойргийн сонгогчдыг төлөөлж, тэдний эрх ашгийн төлөө улсын бодлогод оролцох үүрэг хүлээдэг. Мажоритар тогтолцооны гол сул тал бол сонгогчдын сонгуулийн саналыг гээгдүүлэх,

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

22 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (УБ, 2019), 218-219 тал.

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

улс төрийн жижиг нам, эвсэл сонгуульд ялалт байгуулах магадлал бага,²⁴ сонгуульд улс төрийн нам, эвсэл сонгуулийн хөтөлбөрөөр өрсөлдөх бус ямар намын хэн бэ гэдгээр нь санал өгөх магадлал өндөр зэрэг юм.²⁵ Иймд “тойргийн сэтгэлгээ”-ний асуудал нь мажоритар тогтолцооноос үүссэн гэхээс илүүтэй нэгдсэн бодлого чиглэлээр ханган, нэгтгэн ажиллах Засгийн газрын бодлогын асуудал юм. Гэсэн хэдий ч уг хуулийн төслийн дагуу УИХ-ын гишүүний 38 гишүүнийг намын жагсаалтаар сонгох нь гишүүн орон нутгийн тойргийн сонгогчдыг төлөөлөх бус нийт сонгогчдын төлөөлнө гэсэн утгаараа “тойргийн сэтгэлгээ”-г бууруулах ач холбогдолтой. Энэ удаагийн хуулийн төслөөр хувь тэнцүүлэх параллель тогтолцоог нэвтрүүлж буй явдал нь мажоритар тогтолцооны сул тал болох сонгогчдын санал гээгдэх асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй ч хуулийн төслийн үзэл баримтлалд нийцэж байна.

Дүгнэвэл сонгуулийн мажоритар тогтолцооны хувь тэнцүүлэх тогтолцоотой хослуулах нь зөв. Харин холимог тогтолцооны параллель хувилбарыг сонгох нь сонгогчдын санал гээгдэх үзэгдлийг бууруулахад шууд нөлөө үзүүлэхгүй. Эсрэгээрээ жижиг намуудад боломж олгох нэрийдлээр томоохон нам тойрог болон нэрийн жагсаалтаар дийлэнх олонхын санал авахад хүргэж болзошгүй. Иймд хуулийн төсөлд холимог тогтолцооны “Холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг ашиглах нь зүйтэй. “Холимог мандаттай хувь тэнцүүлэх хувилбар”-ыг ашигласнаар хувь тэнцүүлэх тогтолцооны давуу тал, нутаг дэвсгэрийн иргэдийн төлөөллийг парламентад бий болгох, цаашлаад сонгогчийн санал гээгдэх үзэгдлийг нөхөх боломжтой. Үүний тулд хуулийн төслийн 29.7-д заасан “Тойрогт нэр дэвшигч нь жагсаалтаар нэр дэвшихийг хориглоно” гэх заалтыг өөрчлөх эсхүл хасах шаардлагатай гэж үзлээ.

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

Сонгуулийн холимог тогтолцоонд тойрог хуваах тухайд (Хуулийн төслийн 4.3.1, 11.2)

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

Тухайлбал, Нийслэлийн мандатын тоо хүн амын тоотой харьцуулахад цөөн байгаа нь Нийслэлийн иргэдийн санал үнэгүйдэхэд хүргэж, орон нутагт давуу байдал олгосон хэвээр байна.²⁷ 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчийн тооны харьцаа хэт зөрүүтэй учраас тэгш сонгох эрх бүрэн хангагдаагүй байгааг олон улсын судалгаанд тэмдэглэжээ.²⁸ Жишээлбэл, 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар нэг мандатад ногдох сонгогчдын тоо 18-р тойрогт 16,552, 22-р

24 성낙인, 헌법학, 법문사, 20218 168면.

25 Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (УБ, 2019), 211 тал.

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

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

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

тойрогт 55,032 байсан нь саналын жингийн зөрүү 3.3 дахин ялгаатай болгожээ. Мөн Улаанбаатар хотод улсын нийт хүн амын тал орчим хувь оршин суудаг боловч тус хотод УИХ-ын гишүүний суудлын гуравны нэгээс бага суудал оногдсон байна.²⁹ Дээрхээс үзвэл, сонгуулийн тогтолцоонд тойрог хуваах нь чухал ач холбогдолтой болох нь харагдаж байна.

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

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

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

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны дийлэнх нь хаалттай жагсаалт буюу жагсаалтаар сонгогдох нэр дэвшигчдийн дарааллыг нам нь тогтоох хандлагатай байна. Энэ нөхцөлд сонгогчид тухайн намаас сонгогдох төлөөлөгч хэн байхыг урьдчилан мэдэх боломжгүй бөгөөд нэг үгээр хэлбэл сонгогчийн мэдэх эрхийг хэт хязгаарладаг сул талтай. Харин нээлттэй нэрсийн жагсаалтын хувьд сонгогч хэдийгээр намыг сонгож буй боловч тухайн намаас хэн гарах вэ гэдэг талаар урьдчилан таамаглах боломжтой байдаг. Баруун Европын зарим орнууд намын нээлттэй жагсаалт хэрэглэдэг нь сонгогчид дан ганц намд төдийгүй тухайн намаас нэр дэвшсэн хүнд санал өгөх боломж олгодог. Нээлттэй жагсаалттай орнуудын ихэнхэд нь сонгогч нэр дэвшигчийн төлөө саналаа өгөх эсхүл намын төлөө саналаа өгөх нь сонгогчийн үзэмжийн асуудал байдаг.

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

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

Хэрвээ намын жагсаалтыг “хаалттай” байдлаар хийх тохиолдолд нэгдүгээрт, сонгогчдын “мэдэх эрх”-ийг хязгаарлах, хоёрдугаарт, намын ардчилсан байдлыг хянах боломжгүй болно. Манай улс 2012 оны УИХ-ын сонгуулийг зохион байгуулахдаа нэрсийн жагсаалтыг “нээлттэй” байдлаар хийж байв. Тодруулбал,

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

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

2011 оны Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29.4-д “Нам, эвсэл нь тойрогт нэр дэвшигчдийн энэ хуулийн 29.2-т заасан баримт бичгийг тойргийн хороонд хүргүүлэхээс өмнө Улсын Их Хурлын гишүүнд нэр дэвшүүлсэн шийдвэр, нийт нэр дэвшигчийн жагсаалт, нэр дэвшүүлсэн хуралдааны тэмдэглэлийг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлсэн байна” гэж заасны дагуу Монгол Ардын Нам хуралдаж нэрсийн жагсаалт гаргаж байсан бол Ардчилсан намын Үндэсний зөвлөлдөх хорооны 38 дугаар хурлаар нэрсийн жагсаалтыг гаргаж, УИХ-ын сонгууль товлон зарлах хугацааг 6 дугаар сарын 28-ны өдөр байхаар тогтож намуудын хувьд нэрсийн жагсаалтыг 5 дугаар сарын 24-ний өдөр буюу 1 сарын өмнө нийтэд зарлаж байжээ.³¹

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

Түүнчлэн 2020 онд хийгдсэн Монголын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индексээр Монгол Ардын Нам 53.9, Монгол Ардын Хувьсгалт Нам 57.5, Ардчилсан нам 51.6, Хөдөлмөрийн Үндэсний нам 69.6 хувьтай гарчээ.³² Ийнхүү намын дотоод ардчилал сул, намын даргад эрх мэдэл төвлөрсөн, бага хурлаас бүрэн хараат байдлаар нэрсийн жагсаалтыг гаргах нь Улсын Их Хурлын суудлыг наймаалцах эрсдэлийг үүсгэдэг. Иймд хуулийн төсөлд намууд нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалт гаргах хугацаа, болон жагсаалт гаргах журмыг иргэдэд ил тод, нээлттэй байдлаар нарийвчлан тусгах шаардлагатай. Уг заалтгүйгээр хувь тэнцүүлэх тогтолцоог практикт бүрэн дүүрэн хэрэгжих эсэх нь эргэлзээтэй байна. Мөн хуулийн төслийн 59.4-д “Саналын хуудас нь тойрогт нэр дэвшигчийн болон нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн саналыг тэмдэглэх хэсэгтэй байна” гэжээ. Уг заалтаас үзвэл нэр дэвшигчийн саналыг тэмдэглэх хэсэг нь нам эсхүл тухайн намаас дэвшүүлсэн гишүүдийн жагсаалт байх эсэх нь тодорхойгүй байна. 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн хуудасны хувьд зөвхөн намын нэрийг тэмдэглэх хэсэгтэй байсан. Тодруулбал, 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн үйл явцаас харвал нэр дэвшигчийн нэрсийн жагсаалтыг сонгууль болохоос 1 сарын өмнө нийтэд зарласан бөгөөд саналын хуудасны хувьд тойргийн гишүүд, намын нэр тусгагдсан. Иймд саналын хуудасны загварын зохицуулалтыг нэг мөр байдлаар шийдэх нь зүйтэй гэж үзэв.

31 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн ерөнхий хороо, (2022).

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

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

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

Хүснэгт 3.2. Холимог тогтолцооны параллель хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан байдал³³

№	Улс	ХТТ зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн (эсвэл бусад) зарчмаар олгох суудлын тоо	Олонхийн (эсвэл бусад) тогтолцоо	Нийт суудлын тоо
1	Андорра	14 (50%)	14 (50%)	НБСТ	28
2	Армян	56 (43%)	75 (57%)	ХОТ	131
3	Азербайжан	25 (20%)	100 (80%)	ХШТ	125
4	Гүрж	150 (64%)	85 (36%)	ХШТ	235
5	Гвиней	76 (67%)	38 (33%)	ХОТ	114
6	Япон	180 (37,5%)	300 (62,5%)	ХОТ	480
7	Казакстан	10 (13%)	67 (87%)	ХШТ	77
8	БН Солонгос Улс	56 (19%)	243 (81%)	ХОТ	299
9	Литви	70 (50%)	71 (50%)	ХШТ	131
10	Монако	8 (33%)	16 (67%)	БСТ	24
11	Пакистан	70 (20%)	272 (80%)	ХОТ	342
12	Филиппин	52 (20%)	208 (80%)	ХОТ	260
13	Орос	225 (50%)	225 (50%)	ХОТ	450
14	Сенегал	55 (46%)	65 (54%)	НБСТ	120
15	Сейшел	9 (36%)	25 (74%)	ХОТ	34
16	Тайвань	49 (22%)	176 (78%)	СҮШТ	225
17	Таджикистан	22 (35%)	41 (65%)	ХШТ	63
18	Тайланд	100 (20%)	400 (80%)	ХОТ	500
19	Зүүн Тимор	75 (85%)	13 (15%)	ХОТ	88
20	Тунис	52 (80%)	37 (20%)	НБСТ	189
21	Украйн	225 (50%)	225 (50%)	ХОТ	450

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

33 Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц, зохион байгуулалт, Гарын авлага, Нээлттэй нийгэм форум, (2010), Холбоос: https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2019/ElectoralSystem.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023. 03.18.

Хүснэгт 3.3. Холимог тогтолцооны холимог хувь тэнцүүлсэн хувилбарын хүрээнд суудал хуваарилсан байдал

№	Улс	Хувь тэнцүүлэх зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн / мажоритар (эсвэл бусад) зарчмаар хуваарилах суудлын тоо	Олонхийн тогтолцооны (эсвэл бусад) хувилбар	Нийт суудлын тоо
1	Албани	40 (29%)	100 (71%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	140
2	Болив	62 (48%)	68 (52%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	130
3	Герман	299 (50%)	299 (50%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	598
4	Унгар	210 (54%)	176 (46%)	Хоёр шатлалт тогтолцоо	386
5	Итали	155 (25%)	475 (75%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	630
6	Лесото	40 (33%)	80 (67%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	120
7	Мексик	200 (40%)	300 (60%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	500
8	Шинэ Зеланд	55 (46%)	65 (54%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	120
9	Венесуэл	65 (39%)	100 (61%)	Харьцангуй олонхийн тогтолцоо	165

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

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны босго (хуулийн төслийн 74.2.3)

Нам буюу намаас нэр дэвшигч парламентад суудалтай болохын тулд шаардагдах саналын доод хэмжээг босго гэх ба энэ нь хуулиар тогтоосон (албан ёсны босго) эсвэл тухайн сонгуулийн тогтолцооны математик нөлөөнд бий болсон (далд босго) байж болно.³⁴ Албан ёсны босгыг Үндсэн хууль эсвэл сонгуулийн хууль тогтоомжид тусгадаг. Тухайлбал, Герман, Шинэ Зеланд, Орос гэх мэт холимог тогтолцоотой орнууд 5 хувийн босго тавьдаг бол, Нидерландад 0,67 хувь, Туркт 10 хувийн босготой байдаг. Энэ туршлага нь Герман Улсаас гаралтай бөгөөд хэт тэрс үзэлтэй бүлгүүдийн сонгох боломжийг хязгаарлах зорилготой.

34 Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, 2010, Холбоос: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023: 03.18.

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

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

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

2.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 3.4. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал

№	Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
1	Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн зорилт нь иргэний сонгох, сонгогдох эрхийн баталгааг хангах явдал бөгөөд энэ зорилготой хуулийн төслийн зорилго нийцэж байна.
2	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Хуулийн төсөлд хууль тогтоомж гэсэн хэсгийг заагаагүй. Иймд УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл уг хуулийн төсөлд үйлчилнэ.
3	Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;	Хуулийн төсөлд нэр томъёоны тодорхойлолт хэсэг байхгүй. Иймд шинээр нэмэлт өөрчлөлт оруулж буй агуулгад холбогдуулан нэр томъёоны тодорхойлолт гаргах шаардлагатай.
4	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль болон бусад хуулийн зүйл заалттай нийцэж байна.
5	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акттай давхардаагүй.
6	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой заасан.

35 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн ерөнхий хороо, (2022).

7	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төслийн хүрээнд орхигдуулсан хэд хэдэн зохицуулалт байна. Тодруулбал, 3 дугаар зүйлээр одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн 72 дугаар зүйлийн “тэмдэглэсэн” гэсний дараа “нам, эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам, эвсэл эсхүл нэр дэвшигчид санал тэмдэглэсэн” гэснийг нэмэхээр тусгажээ. Ингэснээр уг заалт “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү, эсхүл дутуу нэр дэвшигчийн төлөө санал тэмдэглэсэн, нам эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам, эвсэл эсхүл нэр дэвшигчид санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэсэн агуулгатай болж өөрчлөгдөнө. Уг заалтаар сонгогчийн чөлөөт сонголт хийх боломжийг хязгаарлаж байна. Сонгогчид тойрогт ногдсон мандатын тооноос дутуу нам эвсэл, тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийг сонгохгүй байх нь сонгогчийн эрхийн асуудал юм. Иймд хуулийн уг заалтыг “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү санал тэмдэглэсэн, нам, эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам эсвэл, эсхүл нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэж өөрчлөх нь зүйтэй. Холимог тогтолцооны сул тал хоёр тогтолцоог уялдуулдаг учир иргэдээс сонгуулийн мэдлэг шаарддаг. Энэ ч утгаараа уг тогтолцооны талаар сонгогчдыг мэдээллээр хангах хэрэгтэй. Хуулийн төсөлд энэ талаарх зохицуулалт байхгүй. Иймд сонгууль болохоос өмнө сонгогчдод сонгуулийн мэдлэгийг дээшлүүлэх талаар холбогдох заалтыг оруулах нь зүйтэй.
8	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүрэг давхардаагүй.
9	Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын чиг үүргийг мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжгүй байдлаар зохицуулсан.
10	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
11	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
12	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх	Хуулийн төслөөр Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт байхгүй.
13	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендерийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслийн 30.3 дахь зүйлд жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар зохицуулалт оруулсан боловч үндэслэл тодорхойгүй байна.
14	Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;	Хуулийн төслийн 30.4 дэх заалтад “Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ” гэх зүйл заалт тэгш бус байдлыг бий болгож байна.
15	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төсөлд 4.3.2, 30.1, 30.2, 74.2-д нам нэр дэвшигчийн жагсаалт гаргах тухай заажээ. Гэвч энэ зүйл заалтыг илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.

16	Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгаагүй.
----	---	---

Явцын дүгнэлт 1

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

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

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

Хуулийн төсөлд нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалт гаргах эрхийг нам, эвсэлд өөрт олгосон бөгөөд эл асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй. Иймд хуулийн төсөлд намууд нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалт гаргах хугацаа болон жагсаалт гаргах журмыг иргэдэд ил тод, нээлттэй байдлаар нарийвчлан тусгах нь зүйтэй. Эдгээр нарийвчилсан заалтгүйгээр намуудын нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалтыг гаргах нь нам тэр дундаа намын даргын эрх мэдэл, дур зоргын шийдвэр болох эрсдэл үүсгэх боломжтой.

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

Хувь тэнцүүлэх тогтолцооны босгын хувьд хуулийн төслийн 74.2.3-д 3 хувь байхаар заасан нь 2012 оны саналын босгыг 2 хувиар багасгасан. Ингэснээр жижиг нам УИХ-д суудал авах боломж практикт үүсэхээр байна. Мөн хуулийн төслөөр “Тойрогт ногдсон мандатын тооноос илүү санал тэмдэглэсэн, нам эсвэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэх хэсэгт нэгээс илүү нам эсвэл, эсхүл

нэр дэвшигчийн санал тэмдэглэсэн саналын хуудсыг хүчингүйд тооцно” гэсэн өөрчлөлтийг оруулах нь зүйтэй.

Холимог тогтолцоо нь сонгогчийн боловсролтой хамааралтай. Иймд хуулийн төслөөр иргэдэд холимог тогтолцоог сурталчлан таниулах зүйл, заалтыг орхисон байх тул үүнтэй холбоотой зохицуулалт нэмэх шаардлагатай. Түүнчлэн хуулийн төслийн 30.3 дахь зүйлд жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах талаар зохицуулалт оруулсан боловч үндэслэл тодорхойгүй заагаагүй, мөн төслийн 30.4 дэх заалтад “Нам, эвсэл жагсаалтаар нэр дэвшүүлэхдээ 3:1 хүйсийн харьцаатай жагсаалтын дарааллыг үндэслэн нэр дэвшүүлнэ” гэх зүйл заалт тэгш бус байдлыг бий болгож буйг анхаарах нь зүйтэй.

2.2. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуульд гадаад улсад байгаа иргэдийг оролцуулахтай холбоотой зохицуулалт

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

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

Энэхүү судалгааны хүрээнд 2023 онд боловсруулагдсан “Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төслийн дараах хэсгүүдэд дүн шинжилгээг хийхээр тогтлоо.

Хүснэгт 3.5. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал

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

Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах байдал

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

2012 оны Улсын Их Хурлын сонгууль

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

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

2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

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

2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

2015 оны 12 сарын 25-нд баталсан Сонгуулийн тухай хуулийн 11.2-т “Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа, сонгуулийн

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

37 О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, *Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал: тулгамдсан асуудал, шийдэл*, (УБ, 2021), 165-169 дэх тал.

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

эрх бүхий иргэн энэ хуульд заасан журмын дагуу Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.” гэж хуульчилсан. 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд дээрх хуулийн дагуу гадаадад байгаа Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс саналыг авсан. Гадаад улсад байгаа сонгогчдын санал авах үйл ажиллагаа 2017 оны 6 сарын 10,11-ний өдрүүдэд болсон. Гадаад улсад байгаа иргэдээс сонгуульд оролцож саналаа өгөхөөр 7,209 иргэн бүртгүүлж тэдгээрээс 4,816 иргэн буюу 66.8 хувь нь 33 улс дахь 45 салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд саналаа өгсөн байна³⁹.

2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль

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

Нийт дэлхийн 30 улсад байрлах Монгол Улсын 44 дипломат төлөөлөгчийн газар сонгуулийн санал хураалт зохион байгуулах салбар комисс байгуулагдаж, СЕХ-ны шийдвэрийн дагуу 2021 оны тавдугаар сарын 30, 31-ний өдрүүдэд тухайн улсын орон нутгийн цагаар өглөөний 07:00 цагаас оройн 22:00 цагийн хооронд хилийн чанад дахь иргэдээс санал авах ажиллагааг явуулсан бөгөөд салбар комиссын бүрэлдэхүүнд дипломат төлөөлөгчийн газрын 187 төрийн албан хаагч ажилласан. Гадаадад байгаа иргэдийн 2021 оны дөрөвдүгээр сарын 20-ноос тавдугаар сарын 9-ны өдрийн хооронд гадаадад оршин суудаг нийт 7398 иргэн сонгуульд санал өгөхөөр бүртгүүлсэн. Монгол Улсын 2021 оны Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд гадаад улсаас санал өгөхөөр бүртгүүлсэн нийт 7394 иргэдийн 76 хувь буюу 5618 иргэн саналаа өгсөн⁴⁰. Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчимтай холбогддог. Сонгууль нийтийн байх гэдэгт сонгуулийн эрх бүхий иргэн бүр оролцохыг хэлнэ⁴¹. Бүх нийтийн байх гэдэг нь сонгуулийн насанд хүрсэн бүх иргэн сонгуульд тэгш оролцох эрхтэй байхыг ойлгоно.

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

39 “Гадаадад байгаа Монголчуудын саналыг СЕХ-д хүлээлгэн өглөө, 2017.6.19”, Холбоос: <https://ikon.mn/n/11gs>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

40 “Н.Анхбаяр: Гадаад улсад суугаа 5618 иргэн, 76 хувийн ирцтэй сонгуульд саналаа өгч дууслаа”, Холбоос: <https://itoim.mn/article/XlfBt/27895>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

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

Нийтээрээ сонгох эрхийг баталгаажуулахын тулд:

- Сонгуулийн ямар тогтолцоог хэрэглэж байгаагаас үл хамааран гадаадад буй Монгол Улсын иргэдийг парламентын сонгуульд оролцож саналаа өгөх боломжийг хуулиар бүрдүүлэх;
- Дипломат төлөөлөгчийн газар байрладаг гадаад улсад байгаа иргэд зөвхөн тухайн газарт буюу салбар комиссын тогтоосон санал авах байранд биечлэн очиж саналаа өгөхөөс гадна шуудан, интернэт зэргийг ашиглах⁴² гэх мэт аргаар сонгуулийг зохион байгуулах хэрэгтэй.

“Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах эрхийг хангахаар зохицуулж хуульчилсан нь сонгуулийн бүх нийтийн зарчимд нийцэж байна гэж дүгнэлээ. Тодруулбал, 2019 онд батлагдсан Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт оруулан 5.2 дахь хэсэгт “Монгол Улсаас гадаад улсад суугаа Элчин сайдын яам, Олон улсын байгууллагын дэргэд суугаа Монгол Улсын Байнгын Төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, Консулын газар, Консулын төлөөлөгчийн газар (цаашид “Дипломат төлөөлөгчийн газар” гэх) байрладаг гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн сонгуульд оролцож, санал өгөх эрхтэй.” гэж тусгахаар болсон. Үүнтэй холбогдуулан бусад зүйл, заалтуудаар зохион байгуулалтын асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Уг хуулийн төсөл батлагдсан тохиолдолд гадаадад буй Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс санал авч буй 2 дахь сонгууль болох юм. Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын дүнгээр гадаадад оршин суугаа иргэдийн тоо 91,168 байна. Уг тооллогын дүнгээс үзвэл 0-19 насны 16,625 иргэн байгааг гадаадад оршин суугаа нийт иргэдийн тооноос хасвал сонгуульд оролцох боломжтой иргэдийн тоог ойролцоогоор тооцох боломжтой. Өөрөөр хэлбэл сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн тоо 74,543 байна.⁴³ Эцэст нь энэхүү хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгуульд оролцуулах эрхийг хангахаар зохицуулж хуульчилсан нь өмнө нь үүсээд байсан асуудлыг шийдвэрлэж сонгуулийн “**бүх нийтийн зарчим**” хангагдах нөхцөл байдлыг бий болгосон нь зорилгод нийцсэн байна.

Гадаадад байгаа иргэний сонгуулийн тэгш эрхийн талаар

Сонгуулийн тэгш эрхийн зарчим нь нэг талаас “нэг хүн нэг санал өгөх зарчмаар” илэрхийлэгддэг ч нөгөө талаас хүн бүрийн санал адил тэгш жинтэй байх⁴⁴ талаар ойлголт юм. 2012 оны Улсын Их Хурлын сонгуулиар гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн санал өгөхдөө зөвхөн пропорциональ тогтолцоонд хамаарах хэсэгт буюу нам, эвсэлд л санал өгч байсан. 2011 оны УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль гадаадад буй иргэдэд санал өгөх эрхээ эдлэх боломжийг олгосон ач холбогдолтой байсан боловч иргэд тойрогт нэр дэвшигчдэд санал өгөх боломжгүй байдлаар

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

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

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

зохицуулсан нь “тэгш эрх”-ийн зарчим зөрчигдсөн гэж үздэг.⁴⁵

Харин уг хуулийн төслийн 67.6-т “Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэн энэ хуулийн 4.3.2-т заасан нам, эвсэл тэдгээрээс жагсаалтаар нэр дэвшигчид саналаа өгнө.” гэх байдлаар зөвхөн нам, эвсэлд санал өгөхөөр тусгасан байгаа нь өмнө нь гарч байсан сонгох тэгш эрхийн зарчмын зөрчлийг давтахаар байна. Гадаадад байгаа иргэдэд сонгуульд оролцох эрхийг олгож буй явдал нь Үндсэн хууль талаасаа сонгуулийн бүх нийтийн байх зарчмыг хангасан боловч зөвхөн нам, эвсэлд санал өгөх зохицуулалтыг оруулсан нь сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг зөрчиж байна. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гадны сайн жишгийг авч үзье.

Япон Улсын Сонгуулийн хуульд 1998 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, гадаадад байгаа иргэд тойрогт нэр дэвшигчдийг сонгох бус хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны дагуу нам, эвслийг сонгох зохицуулалт оруулсныг Дээд шүүх сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг зөрчсөн⁴⁶ хэмээн дүгнэжээ.⁴⁷ Одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Япон Улсын сонгуулийн тухай хуулийн 30-5 дугаар зүйлд зааснаар консулын газрын харьяалагддаг нутаг дэвсгэрт амьдардаг 20-иос дээш насны Япон Улсын иргэн гадаадад сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгүүлэх хүсэлт гарган сонгуульд оролцох эрхтэй.

Бүгд Найрамдах Итали Улсын хувьд мөн ижил буюу сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулдаг бөгөөд гадаадад байгаа иргэд тойргийн сонгуульд оролцох эрхтэй байдаг.⁴⁸ Ийнхүү санал авахдаа гадаад дахь сонгуулийн тойргийг үүсгэн сонгогчдод тойргийн сонгуулийн эрхтэй байдаг. Гадаадад сонгууль зохион байгуулахтай холбогдуулан тухайн сонгогчийн оршин суудаг тойрогт нь тооцох (Шинэ Зеланд), гадаадад байгаа сонгогчдыг нэг (буюу олон) тойрог болгож тоолох (Хорват), нэг буюу түүнээс дээш тодорхой тойрогтой холбож өгөх (Индонези), эвсэл зөвхөн үндэсний хэмжээний ЖХТТ (Намын жагсаалтаар санал хураах хувь тэнцүүлсэн тогтолцоо)-оор суудал хуваарилах үед нийт саналын дүнд нэмж тооцох (Нидерланд) боломжтой байдаг.⁴⁹

Иймд хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авах тогтолцоог оруулж өгсөн хэдий ч зөвхөн холимог тогтолцооны үед пропорциональ тогтолцоонд хамаарах нам, эвсэлд санал өгүүлэхээр хуульчилжээ. Энэ нь гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн тэгш сонгох эрхийг зөрчиж байна. Монгол Улстай адил сонгуулийн

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

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

47 О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2016), 183-184 дэх тал.

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

49 Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт: Ардчиллын институцүүдийг бэхжүүлэх нь, Орч. Г.Батбаяр (УБ, 2010), Ардчилал, сонгуульд туслах Олон Улсын хүрээлэн, 174-175 дахь тал.

холимог тогтолцоог сонгосон, гадаадад байгаа иргэдийг сонгуульд оролцуулдаг улсуудын хувьд нам, эвслээс гадна нэр дэвшигчид санал өгч сонгогчдын тэгш эрхийг хангадаг байна. Ийнхүү санал өгүүлэхэд тойргийн асуудал яригддаг бөгөөд үүнийг шийдвэрлэх олон арга зам байгааг ашиглах нь зүйтэй байна.

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

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

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

Хүснэгт 3.6. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал

№	“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтэд хамаарах асуудал	Холбогдох хуулийн төслийн зүйл заалт
1.	Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүн	19.1.Сонгуулийн ерөнхий хороо, гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын саналыг харгалзан гадаад улсад байгаа иргэдийн санал авах ажлыг зохион байгуулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах, хяналт тавих үүрэг бүхий төв комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 60-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга, нарийн бичгийн дарга болон ес, эсхүл арван нэгэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулна. 19.2.Төв комисс нь салбар комиссыг гадаадад санал авах өдрөөс 45-аас доошгүй хоногийн өмнө дарга болон хоёр, эсхүл дөрвөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр дипломат төлөөлөгчийн газрын дэргэд байгуулна.
2.	Гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх арга	Хуулийн төслийн 67 дугаар зүйл бүхэлдээ

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

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

Хүснэгт 3.7. Бүрэлдэхүүний мэдээлэл

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

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

байдлаар хуульчлагджээ. Энэхүү төв комисс болон салбар комиссын гишүүдийн бүрэлдэхүүний хувьд дараах хоёр асуудал үүсэж байна. Үүнд:

- Салбарын гишүүдийн тоо нь үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын хувьд тохирсон эсэх нь эргэлзээтэй;
- Тухайн төв комисс болон салбар комиссын бүрэлдэхүүний гишүүдийг сонгох процесс нь Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэрээс шууд шалтгаалахаар байгаа бөгөөд дипломат төлөөлөгчийн газрын алба хаагчдыг оролцуулах эсэх нь тодорхойгүй;

Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэсэн гадны сайн жишгийг авч үзье.

Бүгд найрамдах Солонгос Улсын 2016 онд батлагдсан Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн⁵⁰ 218 дугаар зүйлд энэхүү үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгч комиссын бүрэлдэхүүний талаар тодорхойлсон байна. 218 дугаар зүйлийн 1-т “Ерөнхийлөгчийн сонгууль болон гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон Үндэсний Ассамблейн гишүүдийг сонгох бүрд Үндэсний сонгуулийн хороо нь гадаадад болох сонгуулийг шударга явуулах зорилгоор гадаад дахь сонгуулийн хороог сонгуулийн жил бүр байгуулж, ажиллуулна.” гэж заасан байна. Энэхүү хороо нь БНСУ-ын хилийн чанадад дипломат болон консулын төлөөлөгчийн газар байгуулах тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд заасны дагуу төлөөлөгчийн газар, Консулын харьяалалд хамааралгүй төлөөлөгчийн газарт сонгууль эхлэхээс 180 хоногийн өмнө байгуулагдаж сонгууль дууссанаас 30 хоногийн дараа татан буугддаг.

Тус гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь сонгуульд оролцогч нам тус бүрээс санал болгосон нэг хүн, төлөөлөгчийн газрын дарга, эсхүл төлөөлөгчийн газрын албан тушаалтнуудын дундаас төлөөлөгчийн газрын тэргүүний санал болгосон нэг хүн, Үндэсний сонгуулийн хорооноос томилогдсон хоёроос илүүгүй гишүүн, үүрэг хүлээсэн бусад гишүүдээс бүрдэх ба гишүүд нь сондгой тоотой байна. Мөн үүнээс гадна гадаадад байгаа сонгуулийн хорооны гишүүнд оролцуулж болохгүй субъектуудыг мөн тодорхойлсон байдаг. Тухайлбал,

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

Мөн гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь гишүүдийнхээ дундаас сонгогдсон нэг дарга, нэг дэд даргатай байх бөгөөд төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, түүний санал болгосон төлөөлөгчийн газрын албан тушаалтан нь дарга байх ёсгүй. Гадаадад байгаа сонгуулийн хорооны дарга нь тухайн төлөөлөгчийн газрын даргатай зөвшилцсөний үндсэн дээр тухайн төлөөлөгчийн газарт харьяалагдах боловсон хүчний дундаас сонгуулийн асуудал эрхэлсэн нарийн бичгийн дарга, бусад алба хаагчийг томилж болно. Түүнчлэн тус хуулийн 218.2 дугаар зүйлд зааснаар энэхүү гадаадад байгаа сонгуулийн хороо нь тус үйл ажиллагааг зохицуулах сонгуулийн ажилтныг томилох бөгөөд тэрхүү ажилтан нь дипломат төлөөлөгчийн газрын дарга байна. Хэрвээ ерөнхий консултай тохиолдолд дипломат төлөөлөгчийн газрын дарга нь түүнийг томилж болно.

50 “Public official election act of korea” Act No. 14073, Mar. 3, 2016, Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

Гадаадад байгаа санал хураалтын комиссын гишүүн байх тусгай шаардлага нь тухайн улс болон хууль тогтоомжоос хамааран өөр өөр байж болно. Жишээлбэл, АНУ-д Холбооны сонгуулийн туслалцааны хөтөлбөр (FVAP) нь гадаадад санал хураалтад хяналт тавьдаг бөгөөд Хилийн чанадад санал өгөх Зөвлөх Зөвлөлийн (OVAC) гишүүдийг АНУ-ын иргэн байхыг шаарддаг. Мөн гадаадад санал өгөх, цэргийн санал өгөх, сонгуулийн эрхийг сурталчлах тал дээр туршлагатай байхыг шаарддаг. Уг хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүнийг шийдвэрлэхдээ Сонгуулийн ерөнхий хорооны бүрэн эрхэд хамааруулан ерөнхий байдлаар зохицуулсан байна. Гэвч гадаадын зарим улсуудад энэхүү бүрэлдэхүүнийг томилох явцыг нарийвчлан тодорхойлж, боловсронгуй зохицуулсан байна. Тухайлбал, БНСУ-д намын төлөөлөл, төлөөлөгчийн газрын төлөөлөл, сонгуулийн хорооны төлөөллийг хэрхэн оролцуулахыг зааснаас гадна оролцуулж болохгүй албан тушаалтан, зохицуулах ажилтан зэргийг хуульчилсан нь сайн жишиг болох юм. Иймд төв болон салбар комиссын бүрэлдэхүүнийг зохион байгуулахдаа дээрх нөхцөл байдал, тавигдах шаардлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй.

Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх арга

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

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

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

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

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

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

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

Хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд зааснаар гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газар зохион байгуулахаар болжээ. Өөрөөр хэлбэл сонгогчоос саналаа нууцаар өгөхөд шаардагдах санал бэлтгэх бүхээг бүхий байр, саналын хайрцгийг санал авах өдрөөс гурваас доошгүй хоногийн өмнө энэ хуульд заасны дагуу тухайн улсад байгаа Монгол Улсын дипломат төлөөлөгчийн газрын тэргүүн хариуцаж, бэлтгэхээр тусгагдсан. Энэ нь биечлэн очиж өгөх санал хураалтын аргыг сонгосон. Гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэний санал өгөх аргыг гадны улс оронд зөвхөн биеэрээ очиж өгөх аргыг ашиглахаар хэрэглэдэггүй бөгөөд бусад шуудангаар, төлөөллөөр гэх мэт аргыг хэрэглэдэг байна. Мөн олон улсын байгууллагын зөвлөмжид ч олон төрлийн аргыг хэрэглэхийг зөвлөдөг байна.

Гадны жишгийг харвал, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн⁵³ 218.16 дугаар зүйлд зааснаар гадаад дахь дипломатын төлөөлөгчийн газар, олон нийтийн төвүүдэд өөрийн биеэр очиж санал өгөхийг хуульчилсан байдаг бол Япон Улсын хувьд дипломат төлөөлөгчийн газар өөрийн биеэр очиж санал өгөх, шуудангаар санал өгөх, дотоодын сонгуулийн хэсэгт санал өгөх аргыг ашигладаг.⁵⁴

Дүгнэхэд хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд заасан гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газарт зохион байгуулахаар тусгасан нь хязгаарлагдмал аргыг сонгосон гэж үзэж байна. Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулахдаа зөвхөн биеэр санал өгөх аргыг ашиглах аргыг хэрэглэх бус шуудангаар санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах, цахимаар санал авах зэрэг аргыг хослуулан хэрэглэх нь сонгуулийн оролцоог дээшлүүлэх үр нөлөөтэй.

2.2.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

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

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

53 “Public official election act of korea” Act No. 14073, Mar. 3, 2016, Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

54 地方自治研修, Election System in Japan, Холбоос: <https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

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

Хүснэгт 3.8. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал

№	Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
1	Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зорилт нь иргэний сонгох, сонгогдох эрхийн баталгааг хангах бөгөөд энэ зорилттой хуулийн төсөл нийцэж байна. Зарим заалтыг өөрчлөн найруулах, нэмэлт оруулах шаардлага байгааг дурдах хэрэгтэй.
2	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Хуулийн төсөлд хууль тогтоомж гэсэн хэсгийг заагаагүй. Иймд Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйл үйлчилнэ.
3	Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх;	Хуулийн төсөлд нэр томъёоны тодорхойлолт хэсэг байхгүй. Энэ ч утгаараа тус хуулийн төсөлд одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн нэр томъёо хэрэглэгдэнэ.
4	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	<p>Хуулийн төслийн 9.3-т “Гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах өдөр (цаашид «гадаадад санал авах өдөр» гэх)-ийг энэ хуульд заасны дагуу тогтоосон сонгуулийн санал авах өдрийг үндэслэн гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулах төв комиссын саналыг харгалзан сонгуулийн төв байгууллага (цаашид «Сонгуулийн ерөнхий хороо» гэх) тогтоох бөгөөд санал авах өдөр нь хоёр хүртэл өдөр байж болно.” гэх байдлаар зохицуулсан ба тус гадаадад авах санал хураалтад урьдчилан санал авах ажиллагаа хамаарахгүй байна.</p> <p>Гэвч тус хуулийн төслийн 63 дугаар зүйлд 5 хоногийн хугацаанд урьдчилан санал авах ажиллагааг явуулахыг тусгажээ. Энэхүү зохицуулалт нь гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий сонгогчдын хувьд хэрэгжихээргүй байгаа нь хуулийн зөрчилдөөнийг бий болгож байна.</p> <p>Гадны зарим улсын хувьд гадаадад байгаа сонгуулийн эрх бүхий сонгогчдыг урьдчилан санал авах ажиллагаанд хамруулдаг туршлага байдаг.</p> <p>Бүгд найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн⁵⁵ 158 дугаар зүйлд зааснаар нийтлэгээр сонгогчдоос урьдчилан санал авч болохыг зохицуулсан ба 218-24 дүгээр зүйлд урьдчилан санал авах ажиллагаанд оролцсон гадаадад байгаа сонгогчийн саналыг тусад нь тоолох талаар тусгажээ.</p> <p>Мөн Бүгд найрамдах Эстони Улсын хувьд урьдчилсан санал авах ажиллагааг хэрэгжүүлдэг бөгөөд 1999 оноос шуудангаар энэхүү урьдчилсан саналыг авч эхэлжээ⁵⁶.</p> <p>Тиймээс гадаад улсад байгаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс урьдчилан санал авах боломжтой эсэхийг судлан хуулийн төсөлд тусгах эсэхийг шийдвэрлэх хэрэгтэй.</p>

55 “Public official election act of korea” Act No. 14073, Mar. 3, 2016, Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG, Сүүлд үзсэн: 2023.03.18.

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

5	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль болон эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад акттай давхардаагүй.
6	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой заасан.
7	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төсөлд гадаад улсад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулахдаа сонгуулийн сурталчилгааг хэрхэн явуулах талаар зохицуулалтыг орхигдуулсан байна. Тухайлбал, одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар бүлэгт хамаарах 36-48 дугаар зүйлд заасан ерөнхий зохицуулалтууд хамаарахаар байна. Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах үйл ажиллагааг зохион байгуулахдаа сурталчилгааг хэрхэн явуулах талаар зохицуулалт нь тусдаа зохицуулагдах чухал асуудал бөгөөд гадаадын зарим улсуудад үүнийг тусдаа зохицуулсан байна. Тодруулбал, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Төрийн албан тушаалын сонгуулийн тухай хуулийн ⁵⁷ 218-14 дүгээр зүйлд гадаадад байгаа сонгогчдод хүргэх сурталчилгааны талаар тусгасан. Ийнхүү сурталчилгааг зохион байгуулахдаа хиймэл дагуул ашиглан өргөн нэвтрүүлгийн сувгаар, интернэтээр, гар утсаар гэх мэтээр сонгуулийн бүртгэлд бүртгүүлсэн сонгогчдод хүргэхээр зохицуулжээ.
8	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулаагүй.
9	Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Хуулийн төсөлд тусгагдсан төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжгүй.
10	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Хуулийн төслөөр албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
11	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
12	Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгаагүй.

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

57 “Public official election act of korea” Act No. 14073, Mar. 3, 2016, Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/%20lawView.do?hseq=38405&lang=ENG, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

Явцын дүгнэлт 2

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

Мөн хуулийн төслийн 67 дугаар зүйлд заасан гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс болон салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газарт зохион байгуулахаар тусгасан нь хязгаарлагдмал аргыг сонгосон гэж үзэж байна. Гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг зохион байгуулахдаа зөвхөн биеэр санал өгөх аргыг ашиглах аргыг хэрэглэх бус шуудангаар санал авах, төлөөлөгчөөр дамжуулан санал авах, цахимаар санал авах зэрэг аргыг хослуулан хэрэглэх нь сонгуулийн оролцоог дээшлүүлэх үр нөлөөтэй.

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

2.3. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн урьдчилсан санал авах ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт

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

63 дугаар зүйл. Урьдчилан санал авах ажиллагаа

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд “Санал авах өдөр өөрийн харьяа хэсгийн хороонд саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчид болох оюутан, ээлжийн ажил хийдэг зэрэг сонгогчдын сонгох эрхийг хангах шаардлагад үндэслэн урьдчилан санал авах ажиллагааны талаарх зохицуулалтыг тусгана” хэмээн “саналаа өгөх боломжоор бүрэн хангагдаж чаддаггүй сонгогчдын сонгох эрхийг хангах”-д чиглэсэн байна. Хэдийгээр урьдчилан санал хураалтад хамрагдаж буй иргэдийн тоо дэлхийн улс орнуудад ихсэх чиг хандлагатай байгаа боловч энэ нь сонгуулийн нийт ирцэд хэрхэн нөлөөлж байгааг маргаангүй тогтоосон судалгаа байхгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй. Урьдчилан санал хураалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх бус сонгогчид үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулахад нөлөөтэй байгааг

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

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

зарим судлаачид тэмдэглэжээ.⁶⁰ Иймд уг хуулийн төслийн холбогдох зохицуулалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэхэд ач холбогдолтой эсэх нь тодорхойгүй байна.

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

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

158 дугаар зүйл. Урьдчилан санал хураалт

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

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

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

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

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

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

1. Энэхүү зүйлийн 3 болон 4 дэх зүйлд заасны дагуу дугуй ашигласан тохиолдолд, саналын хайрцгийг нээж, урьдчилан санал өгсөн сонгогчдын тоог гаргаж, саналын хуудсыг баталгаат шуудангаар явуулах эрх бүхий шуудангийн даргад шилжүүлж илгээнэ; Энэ тохиолдолд сонгуулийн ажилтан нь нэр дэвшигч бүрээр ажиглагч томилон шуудангийн газар хүртэл хамт явах бөгөөд ажиглагч тодорхой шалтгаангүйгээр хамт явахаас татгалзах тохиолдолд “сонгууль ажиглах эрх”-ээс татгалзсанд тооцон сонгуулийн тусгай тэмдэглэгээнд тэмдэглэл хийнэ.

2. 5 дахь хэсэгт заасны дагуу саналыг дугуйнд хийгээгүй тохиолдолд, саналын хайрцгийг сум, дүүрэг, хотын сонгуулийн хороо руу шууд хүргүүлнэ. Энэ тохиолдолд буюу урьдчилан санал хураалтын хайрцгийг хүргүүлэхэд 170 дугаар зүйл мөн үйлчилнэ.

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

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

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

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

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

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

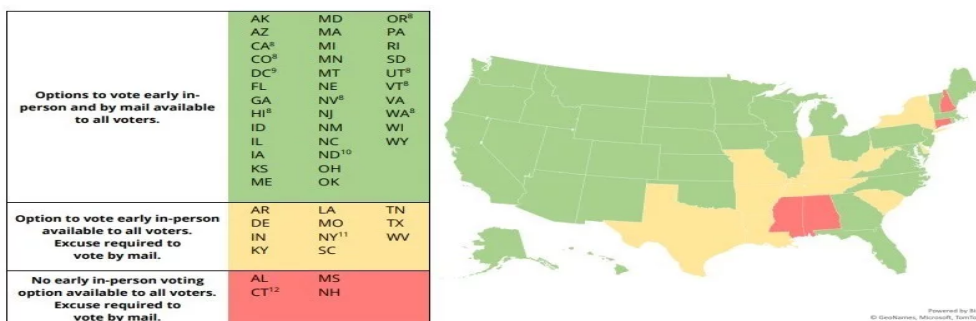
Урьдчилан санал хураалтын хугацаа

Урьдчилан санал хураалтыг 10 хоногоос хэтрүүлэлгүй, 5-7 хоногийн хугацаанд урт цагийн хуваарьтайгаар зохион байгуулахыг зөвлөсөн байна.⁶¹ Хэт уртаар хугацааг тогтоох нь сонгуулийн ач холбогдлыг бууруулах сөрөг үр дагавартай. Хугацааны уртаас илүүтэйгээр сонгогч мэдээлэл хангагдсан байх шинжийг харгалзаж үзэх нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл сонгуулийн мэтгэлцээн, сонгогчтой хийх уулзалт, хурал, цуглаан зохион байгуулагдаж дууссаны дараа сонгогчийг мэдээллээр зохих хэмжээнд хангагдсан гэж үзэж санал хураах ажиллагааг эхлүүлэх нь зүйтэй.

АНУ-ын хувьд, 13 мужид урьдчилан санал хураалт хийдэггүй, эсрэгээрээ Миннасота мужид гэхэд урьдчилан санал хураалт 46 өдөр үргэлжилдэг.⁶²

Зураг 3.1. Сонгуулийн өдрийн өмнөх санал хураалт

Figure 1. Options for Voting Before Election Day: 2022 General Election⁶⁷



61 The Pitfalls of Absentee and Early Voting, p.67, Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/absentee-and-early-voting_155531845547.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

62 John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, (2020), Холбоос: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18. Муж улс бүрийн хугацааг эндээс үзнэ үү. Холбоос: <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/early-in-person-voting>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

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

Түүнчлэн урьдчилан санал авах хугацааг сонгуулийн өдрийн санал авах хугацаатай ижил зохицуулж, ажил эхлэхээс өмнө эхлүүлж ажил тарснаас хойш байхаар, мөн амралтын өдөр санал өгөх боломжтой байдлаа зохицуулах нь илүү үр дүнтэй. Хуулийн төсөлд заасан урьдчилан санал авах ажиллагаа нь өглөө 9 цагаас 17 цаг хүртэл эсхүл 8 цагаас 18 цаг хүртэл зохион байгуулж байгаа нь сонгуулийн өдөр санал авах цагийн хуваариас богино байхаар зохицуулсан нь үр нөлөөг багасгах магадлалтай. Урьдчилан санал авах ажиллагааны үргэлжлэх өдрийг сунгахаас илүүтэйгээр санал авах цагийн хуваарийг уртасгах нь сонгогчдын саналаа өгөх боломжийг дээшлүүлэх, төрийн зардлыг багасгах үр дүнтэй байж болох талаар тэмдэглэжээ.⁶³

Судалгаагаар хөдөө (rural) орон нутгийн иргэд, өндөр настнууд эсхүл боловсрол болон орлого өндөртэй иргэд урьдчилан санал хураалтад идэвхтэй оролцдог болох нь тогтоогдсон байна.⁶⁴ Өөрөөр хэлбэл, эрүүл мэндийн байдал тааруу эсхүл шахуу цагийн хуваарьтай иргэд урьдчилан санал авах хураалтад оролцох сонирхолтой байдаг.

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

155 дугаар зүйл (Сонгуулийн санал авах цаг)

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

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

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

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

Санал авах арга

Урьдчилан санал хураалтыг дараах аргаар явуулах боломжтой. Үүнд:

1. Санал авах байршил, цэгт биечлэн очиж санал өгөх;
2. Шуудангаар санал өгөх;⁶⁵

63 The Pitfalls of Absentee and Early Voting, p.67, Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/absentee-and-early-voting_155531845547.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.03.18.

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

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

3. Хосолсон хэлбэрээр санал өгөх.

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

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

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

44.2 дугаар зүйл (Сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлийг бэлдэх)

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

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

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

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

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

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

БНСУ-д урьдчилан санал хураалтад ашиглах сонгогчдын нэгдсэн бүртгэлтэй холбогдон үүсэх харилцааг тодорхой тусгасан байна. Уг цахим бүртгэлийн тусламжтайгаар сонгогч аль ч байранд биечлэн очиж сонгуулиа өгөх боломжтой бөгөөд энэ нь урьдчилан санал хураалтаас үүдэлтэй саналын хуудасны зөрүү, давхардал гарахаас сэргийлдэг.

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

Санал авах байр

Урьдчилан санал авах байр нь сонгуулийн хорооны хэсгийн байртай адил хамгаалалттай байхыг зөвлөдөг.⁶⁶ Санал авах байрны хувьд дүүрэг бүрд дор хаяж нэг урьдчилан санал хураалтын байр байхыг шаарддаг.⁶⁷ Сонгуулийн өдөр ажиллах хэсгийн хороодын байршилд урьдчилан санал хураалтыг зохион байгуулах тохиолдолд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр урьдчилан санал өгөхөөр хэт олон сонгогч ирж, ажлын ачааллыг ихэсгэн сунжруулах сөрөг үр дагавартай тул үүнээс зайлсхийх шаардлагатайг тэмдэглэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын хэмжээнд сонгуулийн өдөр ажилладаг 2100 гаруй хэсгийн байрт урьдчилан санал авах ажиллагааг зохион байгуулах хувилбараас татгалзаж, урьдчилан санал авах байрыг тусад нь бэлдэх нь урьдчилан санал хураалттай холбоотойгоор үргүй зардал гарахаас сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үзлээ.

АНУ дахь урьдчилан санал хураалтын төрөл, зохицуулалт нь муж улс бүрд ялгаатай байна. Үүнд:

1. Сонгуулийн хэсгээс том нутаг дэвсгэрийг хамарсан санал хураалтын цэгээр дамжуулж урьдчилан санал хураах (The use of vote centers, which serve a larger area than a precinct)
2. Урьдчилан санал хураалтыг худалдааны төв дээр зохион байгуулж, өргөн хүрээг хамруулах (Widespread early voting in convenient locations)
3. Муж, орон нутгийн тамгын газар дээр санал хураах (Voting at county clerks' offices)⁶⁸

Швед Улс нь сонгуулийн ирц өндөртэйгөөс гадна урьдчилан санал хураалтыг хамгийн анх нэвтрүүлсэн улсын нэг юм. 1969 оноос өмнө хүндэтгэн үзэх шалтгаантай иргэд л сонгуулийн өдрөөс өмнө саналаа өгөх боломжтой байсан бол, 1970 оноос бүх иргэд сонгуулийн өдрөөс өмнө урьдчилан санал өгөх боломжтой болсон.⁶⁹ 2005 оноос орон нутгийн захиргаа урьдчилан санал авах ажиллагааг хариуцах болсон бөгөөд энэ үеэс иргэд номын сан, дэлгүүр, сургууль, танхим зэрэг олон төрлийн газрууд дахь сонгуулийн цэгүүдэд очин саналаа өгөх боломжтой болсон байна.⁷⁰ Санал хураалтын цэгийг олшруулж, 2018 онд 2700-д хүрсэн. Тухайн улс нь 10.4 сая иргэнтэй. Иргэд оршин суугаа хаяг нь бүртгэлгүй цэгт ч мөн саналаа өгөх боломжтой бөгөөд урьдчилан санал хураалтад оролцсон иргэдийн тоо жил бүр ихсэж, сүүлийн сонгуулиар нийт сонгогчдын 40 хувь нь урьдчилан саналаа өгчээ. Швед Улсад хийгдсэн судалгаагаар сонгууль өгөх цэг, байршлын тоо олон

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

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

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

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

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

байх тусам сонгуулийн ирц нэмэгддэг болохыг тогтоосон байна.⁷¹

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

148 дугаар зүйл (Урьдчилан санал авах байрыг байгуулах)

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

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

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

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

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

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

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

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

Нөгөөтэйгөөр хөдөө, орон нутгийн иргэд санал өгөхийн тулд олон километр замыг туулж ихээхэн хэмжээний зардал гаргадаг. Иймд тус иргэд сонгууль өгөх зорилгоор бус сум эсхүл аймгийн төв рүү аливаа үйлчилгээ авахаар ирэхдээ сонгуулиа өгөх боломжоор хангагдах нь тэдэнд үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулах

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

чухал ач холбогдолтой. Иймд сум бүрд нэг урьдчилан санал хураалтын байрыг байгуулах нь оновчтой байж болох юм.

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

155 дугаар зүйл (Санал авах цаг)

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

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

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

2.3.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 3.9. Харилцан уялдаа шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг үнэлсэн байдал

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

5.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн 63.3 дахь хэсэг “Сонгогч санал тэмдэглэх зааврын дагуу саналаа тэмдэглэж, саналын хуудсаа битүүмжилсэн саналын хайрцагт хийнэ” гэсэн зохицуулалт нь хуулийн 66.4-т заасан “Сонгогч саналаа тэмдэглэсний дараа саналын нууцлалыг хангах зориулалт бүхий хавтас хэрэглэж саналын хуудсыг санал тоолох төхөөрөмж (саналын хайрцаг)-д хийх” заалттай давхацсан шинжтэй байна.
6.	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Тодорхой тусгаагүй нь тус зохицуулалтын практикт хэрэгжих байдлыг бууруулж байна.
7.	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Энэхүү хуулийн төсөлд урьдчилан санал авах байрыг байгуулах, саналын хуудасны аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдох зохицуулалтуудыг тусгаснаар хуулийн төсөл нөхцөл бүрдэнэ гэж үзэж байна.
8.	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Давхардуулсан зохицуулалт байхгүй.
9.	Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Урьдчилан санал авах ажиллагаанд оролцох сонгуулийн ажиглагчтай холбогдох асуудлыг хуулиар зохицуулаагүй орхигдуулсан байна.
10.	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоогоогүй.
11.	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Тухайн хуулийн төсөлд тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
12.	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт байхгүй.
13.	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендерийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендерийн эрх тэгш байдлыг алдагдуулаагүй.
14.	Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;	Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалт байхгүй.
15.	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт байхгүй.
16.	Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд хариуцлагын талаар тусгасан зохицуулалт байхгүй.

Явцын дүгнэлт 3

Хуулийн төсөлд урьдчилан санал хураалтын үндэслэлийг тусгасан хэд хэдэн заалт тусгагджээ. Гадны зарим улсын жишгийг харвал урьдчилан санал хураалтад хамрагдах иргэдийн тоо ихэссээр байх боловч сонгуулийн нийт ирцийг нэмэгдүүлэх шууд хамаарал байхгүйг нотолсон олон судалгаа хийгдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, урьдчилан санал хураалт нь сонгуулийн ирцийг нэмэгдүүлэх бус сонгогчдод үүсэх зардал, чирэгдлийг бууруулах, сонгуулийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой. Иймд хуулийн төслийн үзэл баримтлалд заасан “санал өгөх боломжоор хязгаарлагддаг иргэдийн сонгох эрхийг хангах” зорилгодоо

төдийлөн нийцэхгүй гэж дүгнэлээ. Гэсэн хэдий ч урьдчилан санал авах ажиллагаа нь сонгогчдын цагийг хэмнэн, үүсэх зардлыг бууруулж, сонгуулийн “хүртээмжтэй байдал”-ыг нэмэгдүүлэх давуу талтай.

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

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

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

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

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

III. ДҮГНЭЛТ

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

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд тусгагдсан агуулгын хүрээнд үр нөлөөний судалгаа хийж, дараах дүгнэлт өгөв. Үүнд:

2024 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор зохион байгуулах талаар

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

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

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

Гадаадад оршин суугаа иргэдээс санал авах ажиллагааны талаар

Тус хуулийн төсөлд гадаадад байгаа иргэдээс санал авахаар зохицуулсан боловч зөвхөн хувь тэнцүүлэх тогтолцоонд хамаарахаар буюу нам, эвсэлд санал авахаар байгаа нь Үндсэн хуульд заасан сонгуулийн “тэгш эрхийн зарчим”-д харшлахаар байна. Мөн гадаадад байгаа иргэдээс санал авах ажлыг төв комисс, салбар комисс хариуцан дипломат төлөөлөгчийн газарт зохион байгуулахаар тусгасан нь орон зайн хувьд хязгаарлагдмал байдлаар зохицуулжээ.

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

Урьдчилан санал хураалтын талаар

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

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

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

НОМ ЗҮЙ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

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

Гадаад хэлээр:

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

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (2019)
2. Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал*, (2012)
3. Ч.Энхбаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, (2007)
4. О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь хүний эрхийн төлөв байдал, тулгамдсан асуудал шийдэл*, (2020)
5. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн, Сонгуулийн ерөнхий хороо, (2022)
6. О.Мөнхсайхан, Цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ (1993), *Эрх зүйн сэтгүүл*, №36
7. Д.Энхцэцэг, Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль 2020, сонгох, сонгогдох эрхийн хэрэгжилт болон бусад анхаарал татсан асуудал, Нээлттэй нийгэм форум, (2020)
8. Монгол Улсын улс төрийн намын дотоод ардчиллын индекс, De Facto Independent Research Institute, (2020)
9. Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц, зохион байгуулалт, Гарын авлага, Нээлттэй нийгэм форум, (2010)
10. О.Мөнхсайхан, “Тэгш, нийтээрээ, чөлөөтэй сонгох эрх, цэцийн шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ: Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав (1993)” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, (2016)

11. Үндэсний статистикийн хороо, “Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тооллогын нийслэлийн нэгдсэн дүн (хураангуй)”, (2020)
12. Ардчилал, сонгуульд туслах Олон Улсын хүрээлэн, Орч. Г.Батбаяр (Нээлттэй Нийгэм форумын захиалгаар хийсэн), “Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт: Ардчиллын институцүүдийг бэхжүүлэх нь”, (2010)

Гадаад хэлээр:

1. 석낙인, 헌법학, 법문사, 2021
2. 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015
3. Jeong, Kuk Won, Wahlberechtigung des Volks im Ausland und Reform des Wahlgesetzes (재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토), Korea Public Land Law Association, Public Land Law Review, Vol. 43 No 3, 2009
4. 김종갑, 20대 국회의원 재외국민선거 투표율 분석과 향후 과제, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제1151호, 2016
5. Jong Bub Kim, Policies Direction and their Contents for Institutional Improvement of Voting from Abroad, Election Research Review, The Korean Association of Electoral Studies, 2012
6. 윤기쁨, 엄기훈, 사전 투표제가 새로운 유권자의 투표참여를 동원하였는가?: 제 6회 지방선거에 대한 경험적 분석, 미래정치연구소, 미래정치연구 제6권, 2016
7. 가상준, 사전투표제는 투표율을 제고하는가?, 한국정당학회, 정당학회보 15권 제1호, 2016
8. Lee, Kong Joo, Research on problems of advance voting and its counterplan, Korean Constitutional Law Association, Constitutional Law Review 26, 2020
9. 성낙인, 헌법학, 법문사, 20218
10. Electoral System Design, The New International IDEA Handbook, 2010, Холбоос: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>.
11. 이부하, 민주적 선거를 위한 선거제도 개편, 피앤씨미디어, 2015
12. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Voting from Abroad: The International IDEA Handbook”, 2007

Цахим эх сурвалж

Монгол хэлээр:

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

Гадаад хэлээр:

1. Холбоос: https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11781594
2023.03.16.

2. International IDEA Voting from Abroad database, Холбоос: <https://www.idea.int/data-tools/world-view/52>
3. Voting by italians living abroad, Холбоос: https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=30
4. 地方自治研修 Election System in Japan, Холбоос: <https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/election-system-in-japan-free-choice-foundation>
5. The electoral knowledge network, Voting Operations; Холбоос: <https://aceproject.org/ace-en/topics/vo/voa/voa02/voa02d/default>
6. John Högström, What characteristics affect early voting? The case of Sweden, 2020, Холбоос: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1390971/FULLTEXT01.pdf>
7. For voter turnout, the benefits of absentee, mail, and early voting are minimal. Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf
8. The Pitfalls of Absentee and Early Voting, Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf
9. Absentee and Early voting, Recommendations, Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf
10. Early Voting in Person, Холбоос: <https://aceproject.org/main/english/po/poa02d01.htm>
11. A History of Absentee and Early Voting, Холбоос: https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-absentee-and-early-voting_155531845547.pdf

ДӨРӨВ. ХУУЛИЙН ХҮЧИН ЧАДЛЫН ТӨРӨЛ, ТЭДГЭЭРИЙГ БАТЛАХ САНАЛЫН КВОТ (ХАРЬЦУУЛСАН ЛАВЛАГАА)

Судалгааг удирдсан:

Г.Давааням

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

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл

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

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Х.Мөнгөнчимэг

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Э.Анударь

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Т.Хулан

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Х.Санчир

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Ц.Лхагвацэнд

ХЗДХЯ-ны Хууль зүйн бодлогын газрын
мэргэжилтэн

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.04.17.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	121
I. ХУУЛИЙН АНГИЛАЛ, ТҮҮНИЙГ БАТЛАХ КВОТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ	122
II. ДҮГНЭЛТ	135
НОМ ЗҮЙ	136

УДИРТГАЛ

Хууль батлахад хэд хэдэн чухал хүчин зүйлс байдаг бөгөөд үүнд хуулийн ангилал, түүнийг батлах эрх зүйн субъект зэргийг дурдаж болно. Хуулийн ангиллыг органик буюу Үндсэн хуульчилсан хууль болон ердийн хууль гэж ангилах тохиолдол нийтлэг байдаг. Ийнхүү ангилах гол шалтгаан нь хуулийн үйлчлэлийн хүрээг тодорхой болгох, хууль батлах хатуу процедурыг тогтооход чиглэнэ. Үүний нэг илрэл нь хууль батлах квотыг хуульд тусгайлан зохицуулах явдал юм. Гадны зарим улсад парламентын хоёр танхимаар батлагдсан байх, Үндсэн хуулийн шүүхээр урьдчилан хянагдсан байх зэрэг бусад аргыг ашиглах тохиолдол ч байна.

Монгол Улсын хувьд “Үндсэн хуулийн шууд заалтын агуулгын дагуу батлан гаргадаг бөгөөд гэхдээ Үндсэн хууль батлахаас ялгаатай, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тодорхой институтийг зохицуулдаг ... эрх зүйн эх сурвалжийн шатлалын хувьд ердийн хуулиас арай илүү байр суурь эзлэх хууль” гэж ойлгож хэрэглэж байгаа боловч Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид түүнийг батлах квот ердийн хуулиас ялгаатай зохицуулагдаагүй байгаа юм.¹

Иймд уг лавлагаагаар гадны зарим орны хуулийн ангилал болон түүнийг батлах субъектийн квот буюу саналын доод босгыг тодруулахыг зорилоо. Ингэхдээ ХБНГУ, Франц, Испани, Казакстан, Узбекистан, Кыргызстан, Румын, БНСУ, Гүрж, ОХУ, Молдав зэрэг эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах, нэгдмэл болон холбооны улсын хуулийг дараах агуулгын дагуу судалсан болно. Үүнд:

1. Хуулийн ангилал
2. Тэдгээрийг батлах квот

Уг лавлагааг харьцуулсан судалгааны аргад тулгуурлан гүйцэтгэх бөгөөд үндсэн гурван бүлгээс бүрдэнэ.

1 С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн тайлбар толь бичиг, 5 дахь хэвлэлт, (УБ, 2015), 324 дэх тал.

I. ХУУЛИЙН АНГИЛАЛ, ТҮҮНИЙГ БАТЛАХ КВОТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Хүснэгт 4.1. Улсуудын харьцуулалт

№	Улс	Хуулийн ангилал	Хууль батлах квот
1.	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс	<p>Хуулийн ангилал:</p> <p>3. Үндсэн хууль</p> <p>4. Холбооны хууль</p> <p>5. Мужийн хууль</p> <p>Тайлбар: ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд 31 дүгээр зүйлд “Холбооны хууль нь Мужийн хуулиас давуу хүчин чадалтай байна” гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд Холбооны хууль болон Мужийн хуулийг ялгаж зохицуулсан. Үндсэн хуулиар Холбооны улсад тусгайлан хууль тогтоох эрх олгоогүй асуудлаар Муж улс хууль тогтоох эрх эдэлдэг.²</p>	<p>1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот.</p> <p>Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг батлахад 1/ Дээд танхимын гишүүдийн гуравны хоёр болон 2/ Доод танхимын гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар дэмжигдэх ёстой.</p> <p>2. Холбооны хуулийг батлахад баримтлах квот.</p> <p>Холбооны хуулийг батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад дээд танхимын олонхын саналаар батална.³</p> <p>Тайлбар: Үндсэн хуулийн 42 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Бундестагийн шийдвэр нь олонхын саналаар шийдвэрлэгддэг тул дээд танхимаас олонхын саналаар Холбооны хуулийн төслийг батална.</p> <p>3. Мужийн хууль.</p> <p>Мужийн тухай хуулийг батлах квот нь Муж улс бүрийн хуулиар ялгаатай байдлаар зохицуулагдаж байна.</p>
2.	Бүгд Найрамдах Франц Улс	<p>Тайлбар: Франц улс нь парламентын хоёр танхимтай бөгөөд Үндэсний Ассемблей 577 гишүүн, Сенат 348-с хэтрэхгүй гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Франц улсын онцлог нь хуулийг батлахдаа дээд, доод хоёр танхим хоёулаа хуулийн төслийг дэмжсэн байхыг шаарддаг.</p>	<p>1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот.</p> <p>Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг батлахдаа дээд, доод хоёр танхим батлах бөгөөд бүх нийтийн санал асуулга явуулах шаардлагатай. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай Засгийн газрын хуулийн төслийн санал хураалтад нийт гишүүдийн тавны гурав буюу олонхийн саналаар дэмжигдэх ёстой.</p> <p>2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд хоёр танхим нэгдсэн саналд хүрээгүй бол хуулийн төслийг Үндэсний Ассамблейн хурлын эцсийн хэлэлцүүлгээр зөвхөн гишүүдийн дийлэнх олонхийн саналаар батална.</p>

2 Basic Law for the Federal Republic of Germany of 1949, Article 70(1) The Länder shall have the right to legislate insofar as this Basic Law does not confer legislative power on the Federation.

3 Basic Law for the Federal Republic of Germany of 1949, Article 42.2. Decisions of the Bundestag shall require a majority of the votes cast unless this Basic Law otherwise provides. The rules of procedure may permit exceptions with respect to elections to be conducted by the Bundestag.

		Хуулийн ангилал: 1. Үндсэн хууль ⁴ 2. Органик хууль ⁵ 3. Ердийн хууль ⁶ хэмээн ангилсан байна.	3. Ердийн хууль батлах квот. Ердийн хууль батлах квотыг Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд заасны дагуу дийлэнх олонхийн саналаар батална. ⁷
3.	Испанийн Хаант Улс	Хуулийн ангилал: ⁸ 1. Үндсэн хууль 2. Органик хууль 3. Ердийн хууль	1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг парламентын танхимын гишүүдийн олонхын /3/5/ саналаар батална. Хэрэв парламентын танхим харилцан тохиролцоонд хүрээгүй бол Конгресс болон Сенатаар санал хураалгах бичвэрийг оруулах депутат, сенатын гишүүдийн хамтарсан комиссыг байгуулан хэлэлцэнэ.

4 The President of the Republic, on the recommendation of the Prime Minister, and Members of Parliament alike shall have the right to initiate amendments to the Constitution. A Government or a Private Member's Bill to amend the Constitution must be considered within the time limits set down in the third paragraph of article 42 and be passed by the two Houses in identical terms. The amendment shall take effect after approval by referendum. However, a Government Bill to amend the Constitution shall not be submitted to referendum where the President of the Republic decides to submit it to Parliament convened in Congress; the Government Bill to amend the Constitution shall then be approved only if it is passed by a three-fifths majority of the votes cast. The Bureau of the Congress shall be that of the National Assembly. No amendment procedure shall be commenced or continued where the integrity of national territory is placed in jeopardy. The republican form of government shall not be the object of any amendment.

5 Acts of Parliament which are defined by the Constitution as being Institutional Acts shall be enacted and amended as provided for hereinafter. The Government or Private Member's Bill may only be submitted, on first reading, to the consideration and vote of the Houses after the expiry of the periods set down in the third paragraph of article 42. Notwithstanding the foregoing, if the accelerated procedure has been applied according to the conditions provided for in article 45, the Government or Private Member's Bill may not be submitted for consideration by the first House to which it is referred before the expiry of a fifteen-day period after it has been tabled. The procedure set out in article 45 shall apply. Nevertheless, failing agreement between the two Houses, the text may be passed by the National Assembly on a final reading only by an absolute majority of the Members thereof. Institutional Acts relating to the Senate must be passed in identical terms by the two Houses. Institutional Acts shall not be promulgated until the Constitutional Council has declared their conformity with the Constitution.

6 Both the Prime Minister and Members of Parliament shall have the right to initiate legislation. Government Bills shall be discussed in the Council of Ministers after consultation with the Conseil d'état and shall be tabled in one or other of the two Houses. Finance Bills and Social Security Financing Bills shall be tabled first before the National Assembly. Without prejudice to the first paragraph of article 44, Bills primarily dealing with the organization of territorial communities shall be tabled first in the Senate. The tabling of Government Bills before the National Assembly or the Senate, shall comply with the conditions determined by an Institutional Act. Government Bills may not be included on the agenda if the Conference of Presidents of the first House to which the Bill has been referred, declares that the rules determined by the Institutional Act have not been complied with. In the case of disagreement between the Conference of Presidents and the Government, the President of the relevant House or the Prime Minister may refer the matter to the Constitutional Council, which shall rule within a period of eight days. Within the conditions provided for by statute, the President of either House may submit a Private Member's Bill tabled by a Member of the said House, before it is considered in committee, to the Conseil d'état for its opinion, unless the Member who tabled it disagrees.

7 법제처, 세계법제정보센터, 프랑스의 법률체계, 2016, 11면.

8 The Spanish Constitution, Холбоос: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

		<p>Тайлбар: Испани улс нь парламентын хоёр танхимтай бөгөөд Төлөөлөгчдийн Конгресс 300-400 гишүүн (одоо 350), Сенат 266 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй. Испани Улсад органик хууль болон ердийн хуулийг батлах ерөнхий процесс адилхан боловч органик хуулийг батлах эцсийн шийдвэрийг парламентын доод танхимын гишүүдийн үнэмлэхүй олонхын санал, аар баталдаг байна.</p>	<p>Хэрэв уг бичвэрийг Сенатын гишүүдийн үнэмлэхүй олонхын саналаар баталсан тохиолдолд Конгресс нэмэлт, өөрчлөлтийг гуравны хоёрын саналаар баталж болно.⁹ Мөн нэмэлт, өөрчлөлтийг Кортес Женерал (Парламентын танхим)-с баталсны дараа, аль нэг танхимын гишүүдийн аравны нэг нь арван тав хоногийн дотор дахин хэлэлцэх хүсэлт гаргавал бүх нийтийн санал асуулга хийж батална. Харин Үндсэн хуулийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн шинэчлэн найруулах тохиолдолд Үндсэн хуулийн өмнөтгөл хэсэг (Preliminary part), хүний эрх, нийтийн эрх чөлөө зэрэгт хамаарах зарчмыг танхим тус бүрийн гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар батална.¹⁰ Үндсэн хуулийн шинэ эх бичвэрийг судлах тохиолдолд парламентын хоёр танхимын гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар хэрэгжүүлнэ.</p> <p>2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот.</p> <p>Органик хуулийг батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгохын тулд хуулийн төсөл бүхэлд нь Конгрессын гишүүдийн үнэмлэхүй олонх (absolute majority)-ын санал хураалт шаардлагатай /Article 81.1, 81.2/.¹¹</p> <p>3. Ердийн хууль батлах квот.</p> <p>Ердийн хуулийн төслийг (ЗГ-аас санаачилсан) Конгрессын гишүүдийн үнэмлэхүй олонхын саналаар баталсны дараа Сенатаас тухайн хуулийн төслийг хэлэлцэнэ.¹² Сенат хуулийн төслийг хүлээн авснаас хойш хоёр сарын хугацаанд хориг тавих эсвэл нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжтой байдаг. Хэрвээ хориг тавих тохиолдолд Сенатын гишүүдийн үнэмлэхүй олонхийн саналаар батлах ёстой. Конгресс хуулийн төслийг батлах эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг ердийн олонхийн саналаар батална.</p>
--	--	--	--

9 The Spanish Constitution, Холбоос: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

10 Мөн тэнд

11 Мөн тэнд

12 The Spanish Constitution, Холбоос: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

4.	Бүгд Найрамдах Казакстан Улс	<p>Хуулийн ангилал:¹³</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хууль 2. Органик хууль 3. Ердийн хууль 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуулийн 62-р зүйлийн 3-т зааснаар¹⁴ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа танхим бүрийн нийт гишүүдийн дөрөвний гурваас доошгүй олонхийн саналаар батална. 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Тус улсын Үндсэн хуулийн 61-р зүйлийн 5-1-т зааснаар Хэрэв Mazhilis (парламентын доод танхим) органик хуулийн төслийг нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй саналаар хэлэлцэн баталвал жараас илүүгүй хоногийн дотор уг хуулийн төслийг Сенатад хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлнэ. Хэрэв Сенат нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй саналаар төслийг баталвал органик хуулийг баталсанд тооцно. Мөн Mazhilis (парламентын доод танхим) эсвэл Сенат органик хуулийн төслийг бүхэлд нь танхимын нийт гишүүдийн олонхийн саналаар татгалзаж болно. 3. Ердийн хууль батлах квот. Тус улсын үндсэн хуулийн 61-р зүйлийн 4-т¹⁵ зааснаар Mazhilis (парламентын доод танхим) хуулийн (ердийн) төслийг нийт гишүүдийн олонхийн саналаар хэлэлцэж баталвал жаран хоногийн дотор уг хуулийн төслийг Сенатад (дээд танхим) хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлнэ. Сенат нийт гишүүдийн олонхийн саналаар өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг дэмжсэн бол Ерөнхийлөгчид гарын үсэг зуруулахаар өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд хуулийг баталсанд тооцно. Сенат уг хуулийн төслийг нийт гишүүдийн олонхийн саналаар дэмжээгүй тохиолдолд уг хуулийн төслийг парламентын доод танхимд буцаана. Хэрэв парламентын доод танхимын гишүүдийн гуравны хоёрын олонхийн саналаар уг хуулийн төслийг дахин дэмжсэн бол уг хуулийн төслийг хоёр дахь хэлэлцүүлэгт санал хураахаар Сенатад өргөн мэдүүлнэ.
----	---------------------------------------	---	--

13 Kazakhstan's Constitution of 1995, Article 61.1.5, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

14 Kazakhstan's Constitution of 1995, Article 62.3, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

15 Kazakhstan's Constitution of 1995, Article 64.1, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

5	Бүгд Найрамдах Кыргыз Улс	<p>Хуулийн ангилал:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хууль 2. Үндсэн хуульчилсан хууль буюу Органик хууль 3. Ердийн хууль <p>Тайлбар: Кыргызстан улс парламентын нэг танхимтай улсын тоонд орох бөгөөд парламентын танхим болох Жогорку Кенеш нь 102 гишүүнтэй.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуулийн 114 дүгээр зүйлд зааснаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг нийт гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар батлах бөгөөд 2 сарын зайтай, 3 удаа хэлэлцэх ёстой. 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Үндсэн хуулийн 80.5 дугаар зүйлийн дагуу Үндсэн хуульчилсан хууль болон улсын хилийг өөрчлөх тухай хуулийг Жогорку Кенешийн нийт гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар батална. 3. Ердийн хууль батлах квот. Үндсэн хуулийн 80.4 дүгээр зүйлд зааснаар Жогорку Кенешийн гишүүдийн олонх оролцож, нийт гишүүдийн олонхын саналаар ердийн хуулийг батална.
6.	Бүгд Найрамдах Узбекистан Улс	<p>Хуулийн ангилал:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хууль 2. Үндсэн хуульчилсан хууль (органик хууль) 3. Хууль (энгийн хууль) <p>Тайлбар: Хэрвээ Сенат хуулийн төслийг дэмжээгүй тохиолдолд Хууль тогтоох танхим руу дахин хэлэлцүүлэхээр буцаана. Дахин хэлэлцүүлэх үед Хууль тогтоох танхимын нийт гишүүдийн 2/3-оос доошгүй нь дэмжсэн тохиолдолд Сенатын танхимаар дэмжигдсэн гэж үзэж Ерөнхийлөгч рүү ёсчлуулахаар шилжүүлнэ.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг Хууль тогтоох танхим болон Сенат нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй саналаар эсхүл Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын бүх нийтийн санал асуулгаар батална.¹⁶ 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Органик хуулийг батлахын тулд бүх депутат, сенаторуудын гуравны хоёроос доошгүй хувийн ирцтэй хэлэлцэн батална.¹⁷

16 Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль 127 дугаар зүйл
[Статья 127. Изменения в Конституцию Республики Узбекистан вносятся законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан.]

17 Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль 81 дүгээр зүйл
[Статья 81. При принятии конституционных законов обязательно присутствие не менее двух третей общего числа всех депутатов, сенаторов.]

		Ерөнхийлөгч Сенатын танхимын хууль батлахыг дэмжсэн шийдвэрт хориг тавих эрхтэй. Тэр тохиолдолд дахин хэлэлцэж, Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээж авах эсэхийг шийдвэрлэнэ. Хэрвээ хориг тавьсан хууль нь Хууль тогтоох танхим болон Сенатын танхимаар хэлэлцэгдэх үед нийт гишүүдийнхээ 2/3-оос доошгүй саналаар дэмжигдэж батлагдсан тохиолдолд Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурж, ёсчлох үүрэгтэй. ¹⁸	3. Ердийн хууль батлах квот. Ердийн хуулийг батлахын тулд Хууль тогтоох танхим болон Сенатын танхимын гишүүдийн тавин хувийн ирцтэй хуралдана. ¹⁹ Хууль тогтоох танхимаас дэмжсэн хуулийн төслийг Сенатын танхимаар хэлэлцэж дэмжсэн тохиолдолд Ерөнхийлөгч гарын үсэг зуран баталгуулснаар албан ёсоор нийтэлж хүчин төгөлдөр болно. ²⁰
7.	Румын Улс	Хуулийн ангилал: ²¹ 1. Үндсэн хууль 2. Органик хууль /Үндсэн хуулийн 73.3/ 3. Ердийн хууль /Үндсэн хуулийн 73.1/ Тайлбар: Тус улс нь парламентын хоёр танхимтай бөгөөд хууль батлахдаа олонхын саналаар батална. Мөн органик хуулийн бусад хуулийн ангиллаас ялгахын тулд Үндсэн хуульд тусгай заалтыг оруулснаараа онцлог талтай байна. Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар Органик хуульд дараах асуудлыг зохицуулсан хуулийг ойлгоно.	

- 18 Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль, 84 дүгээр зүйл
[Статья 84. Закон, отклоненный Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан, возвращается в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан.
Если при повторном рассмотрении закона, отклоненного Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Законодательная палата большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит закон, он считается принятым Олий Мажлисом Республики Узбекистан и направляется Законодательной палатой Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования.
По отклоненному Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан закону Законодательная палата и Сенат на паритетных началах могут образовывать из числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При принятии палатами предложений согласительной комиссии закон подлежит рассмотрению в обычном порядке.
Президент Республики Узбекистан вправе возвратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан.
В случае одобрения закона в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан закон подлежит подписанию Президентом Республики Узбекистан в течение четырнадцати дней и обнародованию.]
- 19 Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль, 81 дүгээр зүйл
[Статья 81. Заседания палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан являются правомочными, если в их работе участвует не менее половины общего числа всех депутатов, сенаторов.]
- 20 Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль, 84 дүгээр зүйл
[Статья 84. Закон приобретает юридическую силу, когда он принимается Законодательной палатой, одобряется Сенатом, подписывается Президентом Республики Узбекистан и публикуется в официальных изданиях в установленном законом порядке.]
- 21 Romania's Constitution of 1991, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

7.		<p>Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Сонгуулийн систем; - Улс төрийн намын бүтэц, зохион байгуулалт; - Бүх нийтийн санал асуулга зохион байгуулах; - Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл болон Засгийн газрын бүтэц, зохион байгуулалт; - Онц болон дайны байдал зарлах; - Эрүүгийн ял, шийтгэл, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх; - Өршөөл үзүүлэх; - Улсын дээд шүүх, шүүх, Төрийн яам, аудитын шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа; - Төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдал; - Захиргааны хэргийн шүүхийн бүрэн эрх; - Өмч, өв залгамжлал; - Хөдөлмөрийн харилцаа, худалдааны зөвлөл, нийгмийн даатгал, халамжийн үндсэн зохицуулалт; - Боловсролын байгууллагын зохион байгуулалт; - Сүм хийдийн зохицуулалт; - Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний зохион байгуулалт ; - Эдийн засгийн онцгой бус тогтоох тухай; - Органик хуульд заасан бусад. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. 147 дугаар зүйлд зааснаар²² Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг Төлөөлөгчдийн танхим болон Сенатын аль алных нь нийт гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар батална. 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Үндсэн хуулийн 74.1 дүгээр зүйлд²³ заасны дагуу Органик хуулийг бүх гишүүдийн олонхын саналаар батлана. 3. Ердийн хууль батлах квот. Тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар ердийн хуулийг парламентын хуралд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар батална.
----	--	---	---

22 Romania's Constitution of 1991, Art.147, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

23 Romania's Constitution of 1991, Art.74.1, Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

8.	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	<p>Хууль тогтоомжийн ангилал:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. БНСУ-ын Үндсэн хууль; 2. Хууль; 3. Олон улсын гэрээ; 4. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэр, яамны шийдвэр; 5. Нутгийн удирдлагын шийдвэр, тогтоол ба захирамж. <p><i>Тайлбар: БНСУ-ын Үндсэн хууль нь улсын үндсэн гол хууль, төрийн засаглалын бүтэц, засаглалын үйл ажиллагааны зарчмыг тогтоож, ирээдийн үндсэн эрхийг хамгаалсан хамгийн дээд хууль юм. 1948 оны 7 сарын 7-ны өдөр анх Үндсэн хуулиа баталсан ба үүнээс хойш есөн удаа шинэчлэн найруулсан. Одоогийн дагаж мөрдөж буй Үндсэн хууль нь 1987 оны 10 сарын 29-ны өдөр шинэчлэгдсэн ба удиртгал, 10 бүлэг, 130 зүйл, нэмэлт 6 зүйлтэй.</i></p> <p><i>Үндсэн хуульд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү хууль тогтоох байгууллага болох Парламент (Ерөнхий Ассамблей)-д хадгална гэж заасан. Үүний дагуу Ерөнхий Ассамблей хуулийг тогтоон баталж, тунхаглана. Хуулийг батлахад хуралдаанд оролцсон парламентын гишүүдийн олонхын саналаар (2/3-аас дээш) шийдвэрлэх ба баталсан хуулийг Ерөнхийлөгчид шилжүүлнэ.</i></p> <p><i>Олон улсын гэрээ нь дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил хүчин төгөлдөр байх (БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйл) ба Ерөнхий Ассамблей соёрхон батламжилна. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэр, яамны шийдвэр болон нутгийн удирдлагын шийдвэр, тогтоол ба захирамж нь эрх зүйн эх сурвалжийн төрлүүд юм.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. <p>Үндсэн хуулийн 128 дугаар зүйлд зааснаар “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг Ерөнхий ассамблейн гишүүдийн олонх эсвэл Ерөнхийлөгч гаргана.²⁴ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг 60 хоногийн дотор хянан хэлэлцэх бөгөөд Ерөнхий ассамблейн нийт гишүүдийн 2/3-оос доошгүй нь дэмжсэн санал өгсөн тохиолдолд батлагдсанд тооцно.</p> <p>Ерөнхий ассамблейн чуулганд оролцож байгаа гишүүдийн 2/3 болон түүнээс дээш гишүүн хуулийн төслийг өөрчлөх талаар санал гаргавал хуулийн төслийг Засгийн газарт шилжүүлэх бөгөөд Засгийн газар хуулийн төслийн өөрчлөлтийг заавал хийх ёстой. Ерөнхий ассамблейн 1/2-ээс дээш гишүүн хуулийн төслийг дэмжээгүй тохиолдолд хуулийн төслийг хүчингүй болгох /хэлэлцүүлгийг зогсоох/ бөгөөд дараагийн чуулганаар дахин санал болгож танилцуулах эрхгүй болдог. Санал хураалт явагдсаны дараа хуулийн төслийг Засгийн газарт /хууль зүйн яаманд/ шилжүүлдэг.</p> <p>Засгийн газарт шилжүүлсэн хуулийн төслийг Ерөнхийлөгч 15 хоногийн дотор нийтэд зарлана (БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 53 дугаар зүйл).²⁵ Ерөнхийлөгч хэрвээ хуулийн төсөлд эргэлзээ байвал 15 хоногийн дотор тайлбараа Ерөнхий ассамблейд хүргүүлэн дахин хэлэлцэхийг хүснэ.</p> <p>Хуралдаанд нийт гишүүдийн талаас дээш хувь нь оролцсон байх ба оролцсон гишүүдийн 2/3-оос дээш гишүүд хэвээр батлахаар дэмжсэн бол тухай хуулийг батлагдсанд тооцно (БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 53 дугаар зүйл). Хэрвээ ерөнхийлөгч 15 хоногийн дотор батлагдсан хуулийг нийтэд зарлаагүй тохиолдолд Ерөнхий ассамблейн дарга түүнийг нийтэд зарлана. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол батлагдсан хууль нь нийтэд зарлагдсанаас хойш 20 хоногийн дараа хүчин төгөлдөр болно.</p>
----	-----------------------------	--	---

24 Constitution of the Republic of Korea of 1987, Art.128, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/67127/98324/F2042155478/KOR67127%20English.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

25 Constitution of the Republic of Korea of 1987, Art.53, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/67127/98324/F2042155478/KOR67127%20English.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

9.	Гүрж Улс	<p>Тус улсын “Хэм хэмжээний актын тухай” хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар хууль тогтоомж нь дараах шатлал, төрөлтэй байна. Үүнд:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн шинжтэй хууль; 2. Үндсэн хуулийн гэрээ; 3. Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр; 4. Органик хууль; 5. Хууль, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, парламентын дэг.²⁶ <p><i>Тайлбар: Гүржийн Үндсэн хууль 1995 оны 8 дугаар сарын 24-ны өдөр батлагдсан. Гүрж улс шаталсан эрх зүйн тогтолцоотой бөгөөд энэ нь ардчилсан дүрэм, журмыг тогтворжуулахыг эрмэлзэж буй эерэг жишээ юм. Тодруулбал, «Хэм хэмжээний актын тухай» хууль нь 2009 онд шинэчлэн батлагдсан бөгөөд хууль тогтоомжийн төрөл, тэдгээрийн шатлал, олон улсын гэрээ, хэлэлцээр, түүнчлэн хууль тогтоомжийг санаачлан боловсруулах, олон нийтийн оролцоог хангах, өргөн мэдүүлэх, батлагдсан хууль тогтоомжийг нийтлэх, системчлэх ерөнхий дүрмийг тодорхойлдог. Түүнчлэн “парламентын хуралдааны дэг”-ийг эрх зүйн мөн чанарынх нь хувьд “Үндсэн хуультай органик холбоо бүхий, Үндсэн хуулиар тогтоосон “зохицуулах асуудал”-тай “онцлог”-т эрх зүйн хэм хэмжээнээс бүрдсэн, эрх зүйн хэм хэмжээний акт мөн” гэж тодорхойлох хандлага тус улсын эрх зүйн тогтолцоонд давамгайлдаг байна.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйлд зааснаар: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хоёр чуулган дараалан, дор хаяж гурван сарын завсарлагатайгаар, парламентын нийт депутатуудын 2/3-оос доошгүй саналаар дэмжсэн тохиолдолд батлагдсан гэж үзнэ. Дараах этгээд хууль санаачлах эрхтэй: Засгийн газар, Парламентын гишүүн, парламентын бүлэг, парламентын хороо, Абхаз, Аджарын автономит Бүгд Найрамдах Улсын төлөөллийн дээд байгууллага, 25000-аас доошгүй тооны сонгогч. Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг өөрийнх нь хүсэлтээр парламент ээлжит бусаар хэлэлцэнэ. 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Үндсэн хуульд хууль батлах өөр журам заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх, гэхдээ УИХ-ын нийт бүрэлдэхүүний 1/3-ээс доошгүй нь дэмжсэн бол хууль батлагдсанд тооцогдоно. Харин органик хууль нь УИХ-ын нийт гишүүдийн олонх дэмжсэн бол батлагдсанд тооцогдоно. 3. Ердийн хууль батлах квот. УИХ-ын өөр шийдвэрийг хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх, гэхдээ парламентын нийт бүрэлдэхүүний 1/3-ээс доошгүй нь дэмжсэн бол баталсанд тооцно. хууль. Үндсэн хуулийн гэрээг батлах тухай шийдвэрийг парламентын нийт бүрэлдэхүүний 3/5-аас доошгүй нь дэмжсэн тохиолдолд батлагдсанд тооцогдоно.²⁷
10	Оросын Холбооны Улс	<p>Хууль тогтоомжийн ангилал:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Холбооны улсын Үндсэн хууль. ОХУ-ын одоогийн холбооны улсын Үндсэн хууль нь 1993 оны бүх нийтийн санал асуулгаар батлагдсан ба энэ Үндсэн хууль нь эрх зүйн тогтолцоонд дээд хүчинтэй баримт бичиг байдаг. Үндсэн хуульд бүх хууль, дүрэм, журам нийцсэн байх журамтай. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. ОХУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Төрийн Думын нийт депутатуудын 2/3-оос доошгүй нь батлахыг дэмжсэн тохиолдолд дэмжигдсэнд тооцогдоно. Төрийн Дум-аар дэмжигдсэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Холбооны Зөвлөлд 5 өдрийн дотор хүргүүлнэ.

26 Закон Грузии “О нормативных актах”, ст.7, Холбоос: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90052/13/ru/pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

27 Конституция Грузии от 1995, ст. 45, Холбоос: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>

	<p>2. Олон улсын гэрээ. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 15(4)-д зааснаар олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим, хэм хэмжээ болон ОХУ-ын байгуулсан олон улсын гэрээ нь ОХУ-ын эрх зүйн тогтолцооны нэг хэсэг байхаар заасан байдаг. ТУХН-ийн хүрээнд байгуулсан гэрээ нь олон улсын гэрээний ангилалд багтдаг. Мөн олон улсын гэрээ нь дотоодын хууль тогтоомжоос давуу хүчинтэй байх талаар Үндсэн хуульд заасан байна.</p> <p>3. Холбооны улсын хууль. Хууль (закон)-ийг Холбооны зөвлөл (Совет Федерации) болон Төрийн Дум (Государственная дума)-аас бүрддэг Холбоо улсын парламент (Федеральное Собрание) баталдаг. Холбооны Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу хууль нь Холбооны улсын үндсэн хуулийн шинжтэй хууль (Федеральный конституционный закон) ба Холбооны улсын хууль (Федеральный закон) гэсэн 2 төвшинтэй байдаг. Энд дурдсан 2 төвшний хуулийн Холбооны улсын үндсэн хуулийн шинжтэй хууль холбооны улсын хуулиасаа давуу хүчинтэй. Холбооны улсын үндсэн хуулийн шинжтэй хуульд Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай, Улсын дээд шүүхийн тухай, болон шүүхийн тогтолцооны тухай хуулиуд хамаардаг. Холбооны улсын парламентаас положение, кодекс, основы (үндсэн зарчим) гэсэн эрх зүйн хэм хэмжээний акт гардаг.</p>	<p>Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Холбооны зөвлөлийн бүх гишүүдийн 3/4-аас доошгүй нь дэмжсэн тохиолдолд батлагдсанд тооцно.²⁸</p> <p>2. Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шинжтэй хуулийг баримтлах квот. Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шинжтэй хуулийг (Федеральный конституционный закон) Холбооны Зөвлөлийн нийт гишүүдийн 3/4-аас доошгүй нь, Төрийн Думын нийт депутатуудын 2/3-оос доошгүй нь дэмжсэн тохиолдолд батлагдсан гэж үзнэ. Батлагдсан хуулийг Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурж, 14 хоногийн дотор нийтлэх ёстой.²⁹</p>
--	---	---

28 Федеральный закон от 4 марта 1998 «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

29 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, ст.108, Холбоос: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-7.htm>

	<p>4. ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн хэм хэмжээ тогтоосон акт. ОХУ-ын Ерөнхийлөгч нь хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг (указ) гаргадаг. Энэхүү зарлиг нь Холбооны улсын Үндсэн хууль болон холбооны улсын хуульд нийцсэн байхыг шаарддаг. Ерөнхийлөгч нь зарлигаас гадна распоряжение буюу захирамж гаргадаг ба энэ нь хэм хэмжээ тогтоосон шинжтэй биш байдаг.</p> <p>5. Засгийн газрын хэм хэмжээ тогтоосон акт. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болох Засгийн газар нь тогтоол (постановление) гэгдэх хэм хэмжээ тогтоосон акт баталдаг. Энэхүү тогтоол Үндсэн хууль, хууль болон Ерөнхийлөгчийн зарлигтай зөрчилдөхгүй байх ёстой байдаг. Хэрэв энэ тогтоол нь эдгээртэй зөрчилдвөл ОХУ-ын Ерөнхийлөгч түүнийг хүчингүй болгох эрхтэй. Эндээс мөн хэм хэмжээ тогтоогоогүй захирамж гардаг (распоряжение).</p> <p>6. Холбооны улсын яам, төрийн байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон акт. Яам болон төрийн бусад байгууллага нь хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргадаг. Тухайлбал, тушаал (приказ), заавар (инструкция), захидал (письмо), удирдамж (указание) зэргийг дурдаж болно.</p> <p>7. Холбооны улсын субъект болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон акт. Холбооны улсын субъект болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргадаг эрх зүйн акт нь тухайн хамаарах нутаг дэвсгэрийн хүрээнд үйлчилдэг бөгөөд актын нэр томъёоны хувьд өмнө дурдсан эх сурвалжтай ихэнхдээ адил байдаг.</p>	<p>ҮХолбооны улсын хуулийг (Федеральный закон) Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Төрийн Думын нийт депутатуудын олонхийн саналаар баталдаг. Төрийн Думаас баталсан хуулийг 5 хоногийн дотор Холбооны Зөвлөлд хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлнэ. Хуулийг энэ танхимын нийт гишүүдийн талаас илүү хувь нь дэмжсэн, эсвэл 14 хоногийн дотор Холбооны Зөвлөл хэлэлцээгүй бол Холбооны Зөвлөл баталсан гэж үзнэ. Харин хуулийг Холбооны Зөвлөл эсэргүүцсэн тохиолдолд танхимууд үүссэн зарчмын зөрүүтэй саналыг арилгахын тулд зөвшилцөх комисс байгуулж, хуулийг Төрийн Дум-аар дахин хэлэлцүүлэхээр буцаана.³⁰</p>
--	---	---

30 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, ст.105, Холбоос: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-7.htm>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

11.	Бүгд Найрамдах Молдав Улс	<p>Молдав улсын Үндсэн хууль 1994 онд батлагдсан.</p> <p>Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйлд “Молдав улсын Үндсэн хууль нь хамгийн дээд хүчин чадалтай хууль бөгөөд Үндсэн хуульд харшилсан аливаа хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр бус гэж тооцогдоно.” гэж заасан. Харин Үндсэн хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар, Молдав улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.</p> <p>Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт хууль тогтоомжийн талаарх ерөнхий зохицуулалтыг тусгасан байх бөгөөд парламент нь Үндсэн хуулийн шинжтэй хууль, органик хууль болон ердийн хууль батална гэж заасан. Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлд дараах байдлаар хууль тогтоомжийг ангилсан³¹:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуулийн шинжтэй хуулиуд- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар. 2. Органик хууль нь дараах асуудлыг зохицуулсан байна: <ul style="list-style-type: none"> - Сонгуулийн систем; - бүх нийтийн санал асуулга зохион байгуулах, явуулах; - Парламентын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа; - Засгийн газрын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа; - Үндсэн хуулийн шүүх, шүүх, захиргааны шүүх; - Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн зохион байгуулалт, нутаг дэвсгэр - Улс төрийн намуудын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа; - Эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах журам; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тавигдах квот. Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлд зааснаар Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг нийт депутатуудын 2/3 саналаар батална.³² 2. Органик хуулийг батлахад баримтлах квот. Органик хуулийг дор хаяж хоёр удаагийн хэлэлцүүлгээр хэлэлцсэний дараа депутатуудын олонхын саналаар баталдаг. 3. Ердийн хууль батлах квот. Ердийн хууль болон тогтоол нь хуралдаанд оролцож байгаа депутатуудын олонхын саналаар батлагдана.
-----	---------------------------------	--	---

31 Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 года, ст.72, Холбоос: https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

32 Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 года, Холбоос: https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.14.

		<ul style="list-style-type: none">- Өмч, өв залгамжлалын эрх зүйн ерөнхий зохицуулалт;- Хөдөлмөрийн харилцаа, үйлдвэрчний эвлэл, нийгэм хамгаалал;- Боловсролын ерөнхий зохион байгуулалт;- Шашны үйл ажиллагаа;- Онц болон дайны байдал;- Зөрчил, гэмт хэрэг, ял шийтгэл, ял эдлүүлэх;- Өршөөл, уучлал үзүүлэх. <p>3. Ердийн хууль нь Үндсэн хуулийн шинжтэй хууль болон органик хуулиар зохицуулагддагаас бусад бүх нийгмийн харилцааг зохицуулдаг.</p>	
--	--	---	--

II. ДҮГНЭЛТ

Тус лавлагаанд эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах 11 улсыг сонгон авч судаллаа. Нийтлэг байдлаар холбооны улсад хуулийн ангиллыг Үндсэн хууль, холбооны, мужийн гэж, нэгдмэл улсад Үндсэн хууль, органик хууль /organic act, constitutional law/ болон ердийн /ordinary act, general legislation/ гэж ангилж байна.

Холбооны хууль нь мужийн хуулиас, органик хууль нь ердийн хуулиас давуу хүчин чадалтай байх бөгөөд тэдгээр нь Үндсэн хуульд нийцэх ёстой гэсэн зарчимтай. Үндсэн хуульд органик хуулийн талаар тусгайлан тусгасан орнуудад хүний үндсэн эрх, сонгуулийн тогтолцоо, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн шүүх, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалт, шүүхийн тогтолцоо, улсын төсөв, татвар, сүм хийд, улс төрийн нам, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага зэрэгтэй холбогдох харилцааг органик хуулиар тусгайлан зохицуулахаар тусгажээ. Түүнчлэн, пост-социалист улс болох Молдав, Гүрж, ОХУ, Румын, Узбекистан, Кыргызстан, Казакстан мөн Испани, Франц улсууд Үндсэн хуульдаа органик хууль батлах квотыг тусгасан бол БНСУ, ХБНГУ нь Үндсэн хуульд тусгайлан зохицуулаагүй.

Мөн хууль батлах квотыг парламентын тогтолцоо, хуулийн ангиллаас хамааран харилцан адилгүй байгаа ч нийтлэг байдлаар авч үзвэл “дийлэнх олонхын” болон “олонхын” квотоор баталж байна. Жишээ нь, органик хуулийг батлах квотыг ердийн хуулиас өндрөөр буюу дийлэнх олонхоор, ард нийтийн санал асуулга явуулахгүй Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг батлах тохиолдолд квотыг парламентын гишүүний дөрөвний гурваар тогтоох гэх мэт харилцан адилгүй байдлаар зохицуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, аль ч тохиолдолд органик хуулийг батлах квотыг ердийн хуулиас өндрөөр, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг батлах квот болон процедурыг дээрх хоёр хуульд тавигдах шаардлагаас өндөр байдлаар тогтоосон байгаа нь ажиглагдаж байна.

Харин Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.” гэж тусгажээ. Мөн Үндсэн хуулийн Жаран есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хууль, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар батална.” гэж заасан.

Үүнээс дүгнэхэд, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас бусад тохиолдолд бүх хуулийг адил квотоор баталж байна. Иймд хуулийн ангиллыг тодорхойлох, Үндсэн хуульчилсан хууль (органик хууль) батлах квотыг ердийн хууль батлах квотоос ялгамжтай тогтоож өгөх шаардлагатай байна. Хуулийг эрэмбэлэн ангилснаар хууль хоорондын зөрчил, хийдэл үүсэхээс сэргийлж хуулийг нэг мөр ойлгон хэрэглэх, улмаар хуулийн ангиллын дагуу хууль батлах квотыг тогтоож өгснөөр Үндсэн хуульчилсан хуулийг хэлэлцэн батлахад төлөөллийн оролцоо, хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлнэ.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. С.Нарангэрэл, *Монголын эрх зүйн тайлбар толь бичиг, 5 дахь хэвлэл*, (УБ, 2015)

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын Үндсэн хууль, (Constitution of the Republic of Kazakhstan, 1995), Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.pdf?lang=en
2. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хууль, (Constitution of the Republic of Korea of 1987), Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987
3. Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсын Үндсэн хууль, (Constitution of the Republic of Uzbekistan 1992), Холбоос: <https://www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan>
4. Бүгд Найрамдах Молдав Улсын Үндсэн хууль, (Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 года), Холбоос: https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ru.pdf
5. Оросын Холбооны Улсын Үндсэн хууль (Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года), Холбоос: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-7.htm>
6. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль, (Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949), Холбоос: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html
7. Испанийн Хаант Улсын Үндсэн хууль, (The Spanish Constitution, 1978), Холбоос: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/normativa/constitucioningles.pdf>
8. Румын Улсын Үндсэн хууль, (Romania's Constitution 1991), Холбоос: https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003.pdf?lang=en
9. Гүрж Улсын Үндсэн хууль (Конституция Грузии от 1995), Холбоос: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>.
10. Закон Грузии “О нормативных актах”, ст.7, Холбоос: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90052/13/ru/pdf>
11. Федеральным законом от 4 марта 1998 “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации”, Холбоос: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18043/
12. 법제처, 세계법제정보센터, 프랑스의 법률체계, 2016, 11면, Холбоос: https://world-moleg-go-kr.translate.google.com/web/wli/rsrchReprtReadPage.do?AST_SEQ=107&CTS_SEQ=39210&ETC&&_x_tr_sl=ko&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=sc

ТАВ. ТӨРИЙН БОЛОН АЛБАНЫ НУУЦЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫГ ҮНЭЛЭХ НЬ

Судалгааг удирдсан:

Г.Давааням

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

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Энх-Амгалан

Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.06.05.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	139
I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	140
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан	140
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ	141
1.3. Үнэлгээ хийх шалгуур үзүүлэлт	142
1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр	142
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох	143
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	144
II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	145
III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	147
3.1. Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх болон цаг үеэ олсон байх зарчим ..	147
3.2. “Төрийн нууц” гэх нэр томъёоны тодорхойлолт	149
3.3. “Албаны нууц” гэх нэр томъёоны тодорхойлолт	153
3.4. Засгийн газраас төрийн нууц мэдээллийн жагсаалт батлах	159
зохицуулалт	159
3.5. ТБАНтХ-д заасан тагнуулын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүрэг	163
IV. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	166
НОМ ЗҮЙ	169
ХАВСРАЛТ	171
НЭЭЛТТЭЙ БАЙХ МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ	171

УДИРТГАЛ

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиалгаар Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

Энэхүү ажлын зорилго нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, тодорхой шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэн дүгнэлт гаргах, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажил нь төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн үндсэн гурван үе шатаас бүрдсэн болно.

I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөх үе шатны зорилго нь үнэлгээ хийх хүрээг тогтоож, түүнд тохирсон шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Энэ үе шатанд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт “Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална” хэмээн заажээ.

Монгол Улсад 1995 онд Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль батлагдсанаар төрийн нууцыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг анх удаа хуулиар зохицуулж, төрийн нууцыг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн үндсийг тавьсан. Төрийн нууцын тухай хуульд 2001, 2003, 2004 (2 удаа), 2014, 2015, 2017 онд буюу нийт 7 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. 1995 оны Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийг 2004 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд нийт 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Уг хууль Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль батлагдах хүртэл хэрэгжиж байв. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль (цаашид “ТБАНТХ” гэх) 2016 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдөр батлагдаж, 2020, 2021 онд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт орж байсан боловч өнөөдрийг хүртэл уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийгдээгүй. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж заасан.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.6.4.3-т “Үндэсний аюулгүй байдлын мэдээллийн сан бүрдүүлж, Улсын Их Хурал, орон нутгийн иргэдийн төлөөллийн байгууллага, хэвлэл мэдээллээр дамжуулан иргэдийг үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлуудаар өргөн хүрээтэй мэдээллээр хангах механизмыг бий болгоно. Төрийн мэдээллийн нээлттэй нөөцийг бүрдүүлэх ажиллагааг эрчимжүүлж, тэдгээрийг цахим засгийн үйлчилгээнд үр нөлөөтэй ашиглах боломжийг бүрдүүлнэ” гэж, 3.6.4.4-т “Нийгэмд мэдээллийг хүртээмжтэй, түргэн, шуурхай хүргэх мэдээллийн хэрэгсэл, дэд бүтцийн хөгжлийг дэмжиж найдвартай ажиллагааг хангана” гэж, 3.6.4.5-т “Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хуулиар хориглоогүй мэдээллийг эрэн сурвалжилж олж авах, нийгэмд түгээхэд таатай эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх”-ээр тусгасан байна. Монгол Улсын Засгийн

Газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.1.8 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, иргэд, олон нийтийн оролцоог хангана” гэж, 4.1.6 дахь хэсэгт “Үндэсний ашиг сонирхлыг хамгаалсан төр, иргэн, хувийн хэвшлийн мэдээллийн бүрэн бүтэн, нууцлагдсан, хүртээмжтэй байдлыг хангасан мэдээллийн аюулгүй байдлын тогтолцоог бэхжүүлж, чадавхыг нэмэгдүүлнэ” гэж тусгажээ.

Мөн Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал (цаашид “Аргачлал” гэх)-ын 3.2.3-т “Захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн бол” гэж, 3.2.4-т “Нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар түүнийг өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан” бол гэж заасанд хамаарах тодорхой саналуудыг судлаачид гаргасан байна. Тухайлбал, Глоб Интернэшнл ТББ-аас “Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө” болон “Олон нийтийн хэм хэмжээнд нийцсэн хуулиар дамжуулан олон нийтийн мэдээлэлтэй байх эрхийг дэмжих нь” төслийн хүрээнд хийсэн “Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарласан хууль тогтоомжийн үнэлгээ” зэрэг судалгаагаар Засгийн газрын тогтоолоор хэт олон буюу 560 гаруй төрлийн мэдээллийг нууцад хамааруулснаас гадна төрийн байгууллага бүр байгууллагын буюу албаны нууцын тухай журам, жагсаалтаа өөр өөрөөр тогтоон, хууль тогтоомжийг харилцан адилгүй хэрэглэж байна гэсэн дүн гарсан байна.

Иймд дээр дурдсан шалтгаануудын үүднээс ТБАНТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх шаардлага тулгамдаж байгааг харгалзан энэхүү үнэлгээг хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг. Аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.3.1-д “Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэнэ” хэмээн заасан байна. Иймд ТБАНТХ-ийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдол бүхий заалтуудаар үнэлгээний хүрээг тогтоох шаардлагатай.

ТБАНТХ-ийн 1 дүгээр зүйлд “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах үндэсний тогтолцоо, эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, мэдээллийг нууцлах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан. Уг зорилтыг үндэслэн дараах эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үнэлгээ хийх нь зүйтэй гэж үзлээ¹. Үүнд:

1. Хуулиар тогтоосон нууцын тогтолцооны зорилго, зарчим;
2. Төрийн нууцын ойлголт, хүрээ;
3. Төрийн нууцыг тогтоох зарчим, баримтлах шалгуур;

¹ ХЗДХЯ-ны мэргэжилтнийг оролцуулж зохион байгуулсан уулзалтын дүнд үнэлгээ хийх асуудлын хүрээг тогтоосон болно.

4. Албаны нууцын ойлголт, хүрээ;
5. Албаны нууцыг тогтоох зарчим, баримтлах шалгуур;
6. Төрийн болон албаны нууцад хамааруулах тухай шийдвэр гаргах процесс, оролцогчдын эрх, үүрэг.

Өөрөөр хэлбэл ТБАНТХ-ийн дараах зохицуулалт үнэлгээ хийх хүрээнд хамаарна. Үүнд:

Хүснэгт 5.1. Төрийн болон албаны нууцын үнэлгээ хийх хүрээ

№	Үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалт	Зохицуулалтын агуулга
1	4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг	4.1.Мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцлахад хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй, цаг үеэ олсон байх зарчмыг удирдлага болгоно.
2	5 дугаар зүйлийн 5.1.1 дэх заалт	5.1.1."төрийн нууц" гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний ашиг сонирхолд аюул, занал, хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг;
3	5 дугаар зүйлийн 5.1.2 дахь заалт	5.1.2."албаны нууц" гэж задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг;
4	10 дугаар зүйлийн 10.1.5 дахь заалт	10.1.Засгийн газар улсын хэмжээнд төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 10.1.5.мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцыг шилжүүлэх, ил болгох, нууцын зэрэглэл тогтоох, өөрчлөх, нууцын хугацааг сунгах.
5	12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалт	12.1.Тагнуулын байгууллага төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 12.1.6.мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцыг шилжүүлэх, ил болгох, нууцын зэрэглэл тогтоох, өөрчлөх, нууцын хугацааг сунгах асуудлаар санал боловсруулж, Засгийн газарт оруулах;
6	14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэг	14.1.Албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тухайн хариуцсан байгууллага боловсруулж, асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, байгууллагын даргын шийдвэрээр батална.

1.3. Үнэлгээ хийх шалгуур үзүүлэлт

Аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4-т Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг тодорхойлоход сонгох шалгуур үзүүлэлтүүдийн жагсаалтыг тусгасан. Эдгээр шалгуур үзүүлэлтээс Аргачлалын 3.4.5-д заасан “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгов. Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд, хууль тогтоомжийн тухайн зохицуулалтын хэрэгжилт түүний эерэг, сөрөг үр дагавар болон хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Хууль тогтоомж хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд гарсан эерэг, сөрөг өөрчлөлтүүдийг олж тодорхойлоход харьцуулах хэлбэрүүдийг ашигладаг. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн төрлийн харьцуулах хэлбэрээс 3.5.3.2-д заасан “Хууль тогтоомж

батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш”² хэлбэр болон 3.5.3.4-т заасан “Тохиолдол судлах”³ хэлбэрийг тус тус сонголоо.

ТБАНТХ дахь “Мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах”-тай холбоотой зохицуулалт уг хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө байгаагүй буюу төрийн нууцыг гагцхүү хуулиар тогтоох зохицуулалт үйлчилж байсан. Иймд “Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш” харьцуулах хэлбэрийг сонгож дүн шинжилгээ хийсэн. Мөн энэхүү үнэлгээний хүрээнд судлахаар сонгосон ТБАНТХ-ийн зүйл, хэсэг, заалтад тусгасан харилцааг зохицуулж буй бусад улс орны эрх зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтийн байдлыг судлах үүднээс “Тохиолдол судлах” харьцуулах хэлбэрийг сонгож дүн шинжилгээ хийсэн. Эдгээр хэлбэрийг сонгон харьцуулж судлах нь тус хуулийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэв.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ Аргачлалын “Практикт нийцэж байгаа байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож авсан. Уг шалгуур үзүүлэлтийг томьёолж, дараах асуултыг боловсруулав. Үүнд:

- ТБАНТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг. Мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцлахад хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй, цаг үеэ олсон байх зарчмыг удирдлага болгох зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?
- ТБАНТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1 дэх заалт. “Төрийн нууц” гэх нэр томьёоны тодорхойлолт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэх?
- ТБАНТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2 дахь заалт. “Албаны нууц” гэх нэр томьёоны тодорхойлолт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэх?
- ТБАНТХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэг. Албаны нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тухайн хариуцсан байгууллага боловсруулж, асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, байгууллагын даргын шийдвэрээр батлах зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэх?
- ТБАНТХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.5 дахь заалт. Засгийн газраас мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцыг шилжүүлэх, ил болгох, нууцын зэрэглэл тогтоох, өөрчлөх, нууцын хугацааг сунгах зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэх?

2 Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах нөхцөл байдал буюу хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явцад гарч байгаа үр дагавартай харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг хэлнэ. Байвал зохих үзүүлэлтийг хууль тогтоомжид тодорхой заагаагүй бол хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх үеийн нөхцөл байдал, тоо баримтыг хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш бий болсон үеийн нөхцөл байдал, тоо баримттай харьцуулж болно.

3 Хууль тогтоомж (түүний зүйл, хэсэг, заалт), эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон ижил төстэй эрх зүйн хэм хэмжээ өөр, өөр орчин нөхцөл (бусад улсад, өөр орон нутаг гэх мэт)-д хэрэгжиж байгаа байдлыг харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг хэлнэ.

- ТБАНТХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалт. Тагнуулын байгууллага мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцыг шилжүүлэх, ил болгох, нууцын зэрэглэл тогтоох, өөрчлөх, нууцын хугацааг сунгах асуудлаар санал боловсруулж, Засгийн газарт оруулах зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ? Хүндрэл, бэрхшээл үүсгэж байгаа эсэх?

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор бодлогын баримт бичиг, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлын тайлан уншиж судлах, харьцуулалт хийх, мэргэжилтнүүдтэй уулзаж ярилцах аргаар хэрэгцээтэй мэдээлэл олж авах зэрэг ажлыг хийж гүйцэтгэсэн. Мэдээлэл цуглуулах дараах аргыг ашигласан болно. Үүнд:

- ✓ Аргачлалын 3.7.3.1-д заасны дагуу “Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах” хүрээнд: ТБАНТХ-д холбогдох хууль тогтоомж, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон холбогдох бусад баримт бичиг, ном, гарын авлага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, өгүүлэл, статистикийн тоо баримт цуглуулж, дүн шинжилгээ хийсэн;
- ✓ Аргачлалын 3.7.3.3-т заасны дагуу Шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулах хүрээнд: ТБАНТХ-ийн ажлын хэсгийг хариуцан ажиллаж буй ХЗДХЯ-ны мэргэжилтнийг оролцуулан, уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж, судалгааны асуудлыг тодруулж, хэрэгцээтэй мэдээллээ олж авсан.

II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

ТБАНТХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ эх сурвалж судлах, холбогдох субъектээс судалгаа авах аргаар дараах материалыг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласан.

- Бэлэн мэдээллийг цуглуулах хүрээнд:

Нэг. Магистрын ажил

- Б.Мэргэн, Нээлттэй төр ба төрийн нууц. Уб.,2014 (Монгол Улсын Их Сургууль)
- Б.Баярбат, Цагдаагийн байгууллагын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн аюулгүй байдлыг хамгаалах арга ажиллагаа.Уб.,2018 (Хууль сахиулах Их сургууль)

Хоёр. Ном, гарын авлага

- Ц.Ган-Оч, Нууц мэдээллийг хамгаалах эрх зүйн орчин.

Гурав. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл

- Ч.Өнөрбаяр нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, (УБ,2010).
- Д.Туяа, С.Эрдэнэбаяр, “Нууцыг хадгалах тухай заасныг эргэж хармаар”, “Өмгөөлөгч” сэтгүүл, №2 8-11 дэх тал, (УБ, 2006).
- Ш.Үнэнтөгс, Мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрх буюу нууцын тухай эрх, Хууль дээдлэх ёс, №4 (15) 41-44 дэх тал, (УБ, 2006).
- Ж.Төгс-Очир, Төрийн нууц задруулах, төрийн нууц мэдээ, баримт бичиг, эд зүйлийг үрэгдүүлэх гэмт хэрэгт хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын зарим асуудал. Гэмт явдалтай тэмцэх асуудал, №4 (УБ, 2011)
- Ц.Насанбат, Нууцлах хэнээрхэл. Монголын төр, эрх зүй, №1 (УБ, 2015).
- Б.Батхишиг, Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа дахь төрийн нууцтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын асуудал, Хууль дээдлэх ёс, №2 (УБ, 2015).
- Б.Батхишиг, Монгол Улсын төрийн нууцын тодорхойлолтыг боловсронгуй болгох асуудал, Хууль дээдлэх ёс, №4 (УБ, 2015).
- Б.Батхишиг, Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө, Хүний эрх, №2. (УБ, 2017).
- Б.Батхишиг, Төрийн нууцыг гадаад улс, олон улсын байгууллагад шилжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын асуудал, “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал ба олон улсын гэрээ”, (УБ, 2015).
- Б.Баясгалан, Монгол Улсын төрийн нууцыг хамгаалах эрх зүйн тогтолцооны түүхэн хөгжил, Хууль дээдлэх ёс, №1/76/ (УБ, 2020).
- А.Бат-Эрдэнэ, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудал, хэрэгжүүлэх арга зам, Шүүх, эрх мэдэл, хууль сахиулах алба хаагчдын үндэсний чуулган, (УБ, 2021).
- Б.Пүрэвсүрэн нар, Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ, (УБ, 2019).

Дөрөв. Судалгааны тайлан

1. Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн талаарх мэдээлэл, лавлагаа. Парламент судалгааны эмхэтгэл XXXV боть, (Уб, 2021).
2. Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө, Глоб интернэшнл, (Уб, 2016).

III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд, Аргачлалын “практикт хэрэгжиж буй байдал” шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллын дагуу, ТБАНТХ-ийн дараах зохицуулалтын хэрэгжилтийг үнэллээ.

3.1. Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх болон цаг үеэ олсон байх зарчим

Мэдээллийг нууцад хамааруулахад удирдлага болгох хуульд нийцсэн байх зарчим болон цаг үеэ олсон байх зарчим анх 1995 оны Төрийн нууцын тухай хуульд тусгагдаж, 2017 оны Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд уламжлагдаж тусгагдсан байна. Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчим гэж төрийн байгууллага, албан хаагчийн аливаа шийдвэр, үйл ажиллагаа нь гагцхүү хуульд заасан үндэслэлийн дагуу байх ёстойг илэрхийлэх бол, цаг үеэ олсон байх зарчмыг үндэслэж, нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас төрийн болон албаны нууцад хамааруулсан тодорхой мэдээллийг цаашид нууцлах шаардлагагүй болсон тохиолдолд уг мэдээллийг ил болгох боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, аливаа мэдээллийн үнэ цэнэ нь нөхцөл байдал, цаг үетэйгээ холбоотойгоор тодорхойлогддог буюу хувьсах шинжтэй байгааг ажиглаж болно.

Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчим

Ардчилсан нийгэмд төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр үйл ажиллагаа олон нийтэд аль болох ил тод, нээлттэй, энэ талаарх мэдээлэл хүртээмжтэй байх ёстой. Харин онцгой нөхцөл буюу нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах хэрэгцээ үүссэн тохиолдолд иргэний мэдэх эрхийг хуулиар хязгаарлаж болдог. Энэ нөхцөлийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална” гэж тусгасан. Үндсэн хуулийн дээрх заалтын дагуу нууцлах мэдээллийг зөвхөн хуулиар тогтоох замаар иргэний мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхийг хязгаарлаж болох нь харагдаж байна.

Түүнчлэн, НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос гаргасан тайлбарын дагуу төрийн нууцын жагсаалтыг зөвхөн хуулиар тогтоох шаардлагатай.⁴ Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээд нь энэ зүйлийн 13.1-д заасан жагсаалтын хүрээнд салбар, байгууллагын хэмжээнд нууцлах төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авч Засгийн газраар батлуулах”-аар тусгажээ. Эндээс үзвэл Засгийн газрын аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах тухай шийдвэр, тогтоол нь ТБАНТХ-д заасан төрийн нууцын хүрээнд гарсан байх ёстой. Гэвч Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”⁵-д хуульд заагаагүй буюу хуульд заасан төрийн нууц мэдээллийн хүрээнд хамаарахгүй

4 UN Human Rights Committee's General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Para.24.

5 Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208019&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

мэдээллүүд бас багтжээ. Тухайлбал, УИХ, түүний Тамгын газрын Мэдээлэл, холбооны сүлжээний бүтэц, зохион байгуулалт, программ хангамж, мэдээлэл нууцлагч техник хэрэгсэл, тэдгээрийн ажиллагааны зарчим, мэдээллийг төрийн нууцад тооцохоор тусгасан байгааг дурдаж болно.

Монгол Улсад 2021 оноос Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль үйлчилж эхэлсэн бөгөөд хаалттай, хязгаарлагдмал, нээлттэй мэдээллийг ангилж тодорхой тусгасан. Гэвч тус хуульд заасны дагуу нээлттэй байх ёстой мэдээллийг төрийн байгууллагын албаны нууцад хамааруулах болон хувь хүний нууц, хувийн мэдээллийг албаны нууц гэх ойлголтод хамааруулах асуудал цөөнгүй байна. Тухайлбал, Дундговь аймгийн Говь-Угтаал сумын Засаг даргын А/112 тоот “Журам, жагсаалт батлах тухай” захирамжийн 2 дугаар хавсралтад “хувь хүний нууцын тухай мэдээллээр хамгаалагдсан хувь хүний мэдээлэл”-ийг албаны нууцад тооцож, 10 жил нууцлахаар тусгасан байна. Түүнчлэн Засгийн газраас 2022 оны 12 дугаар сард “нүүрсний хэрэг”-тэй холбогдуулан 9 гэрээний мэдээллийг төрийн нууцаас ил болгохоор шийдвэрлэсэн. Гэвч тухайн 9 гэрээ нь дээрх жагсаалтад тусгагдаагүй мэдээлэл байсныг анхаарах нь зүйтэй.

Дээрхээс дүгнэвэл, ТБАНТХ-д мэдээллийг нууцад хамааруулах, нууцлахад удирдлага болгоно хэмээн заасан хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчим практикт алдагдсан цөөнгүй тохиолдол байна.

Цаг үеэ олсон байх зарчим

2016 оны Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн төслийг өргөн барихдаа төрийн байгууллага дахь төрийн нууцын хамгаалалт сул байгааг онцолж байжээ. Тухайлбал, Тагнуулын ерөнхий газраас 2011-2013 онд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, УИХ-ын Тамгын газар, ЗГХЭГ, яамд, агентлаг, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар зэрэг шат, шатны нийт 362 төрийн байгууллагыг хамруулсан хяналт, шалгалт явуулахад 1837 зөрчил илэрчээ. Үүний:

- ✓ 40 хувийг мэдээллийн технологи, сүлжээний орчинд төрийн нууцыг хадгалах, хамгаалахтай холбоотой;
- ✓ 34 хувийг төрийн нууцын албан хэрэг хөтлөлт, бүртгэлтэй холбоотой;
- ✓ 21 хувийг төрийн нууцтай харьцах албан тушаалтантай холбоотой;
- ✓ 5 хувийг биет хамгаалалттай холбоотой зөрчлүүд тус тус эзэлсэн нь улсын хэмжээнд төрийн нууцыг хадгалах, хамгаалах ажил хангалтгүй байгааг харуулж байна гэж хуулийн төсөл санаачлагчид үзэн, төрийн нууц хамгаалах тогтолцоог сайжруулах зорилгоор уг хуулийн төслийг өргөн барьсан байна.

Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах үндэсний тогтолцоо, эрх зүйн үндсийг тодорхойлох, мэдээллийг нууцлах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар тус хуулийн төслийг боловсруулж батлуулсан. Үүнээс үүдэлтэйгээр, Засгийн газраас аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахад төвлөрч, нууцлах нь ач холбогдлоо алдсан мэдээллийг ил болгох асуудлыг орхигдуулж байна. Тухайлбал, Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-ыг баталсан байх бөгөөд 2019, 2020 болон 2021 онд нийтдээ 10 мэдээллийг нэмж, 1 мэдээллийг өөрчилсөн.

Эндээс үзвэл, ТБАНТХ-д заасан цаг үеэ олсон байх зарчим хэрэгжихгүй байгаа бөгөөд ач холбогдлоо алдсан мэдээллийг нууцлалаас гаргах практик тогтоогүй байна. Төрийн нууцын тухай хууль тогтоомж нь үндэсний аюулгүй байдалд чухал ач холбогдолтой ч үүнд хамаарах хууль тогтоомжийг ил тод, нээлттэй, ардчилсан төрийн үзэл баримтлалтай уялдуулах шаардлага байсаар байна. Жишээ нь, Япон Улс нууцлалыг 5 жилээр тогтоох бөгөөд 30 жилээс хэтрэхгүй байх талаар хуульчилжээ.⁶

3.2. “Төрийн нууц” гэх нэр томъёоны тодорхойлолт

Төрийн нууцын асуудлыг дараах гурван хандлагаар авч үздэг. Үүнд философийн, улс төрийн болон ажиглалтын онол (surveillance theory) зэргийг нэрлэж болно.⁷ Норматив хандлагын үүднээс авч үзвэл (философийн болон улс төрийн), мэдээллийг тодорхой зөвтгөх үндэслэлтэйгээр маш бага хүрээнд нууцалж болно.⁸

“Төрийн нууц” (state secrets, state secrey, official secrets гэх мэт) гэдэг нь төрөөс хамгаалах арга хэмжээ авч, олон нийтээс зориуд нуун дарагдуулсан, “үндэсний аюулгүй байдалд харшлах” учир задруулахаас татгалзаж буй мэдээлэл, материалыг хэлнэ.⁹ Өөрөөр хэлбэл, төрийн нууц гэх ойлголт нь иргэдийн мэдэх ёстой мэдээллийг тэдгээрийн мэдэх ёсгүй мэдээллээс ялгах арга хэрэгсэл юм.

Төрийн нууцын сонгодог хандлагаар төрийн нууцын тухай ойлголтыг улс орны тусгаар тогтнол, хилийн халдашгүй байдлыг хамгаалах, цэрэг, батлан хамгаалах болон гадаад бодлогын (hard security) хүрээнд хязгаарлан тодорхойлдог байсан бол түүн дээр мэдээллийн аюулгүй байдал (smart security), эдийн засгийн аюулгүй байдал (soft security) зэрэг асуудлыг нэмж авч үзэх хандлага байдаг.¹⁰

20 дугаар зууны дунд үеэс төрийн нууцын цогц үзэл баримтлал хөгжиж эхэлсэн. Өөрөөр хэлбэл төрийн нууц гэх ойлголтын хүрээнд соёлын, эдийн засгийн, мэдээллийн, хүний аюулгүй байдал зэргийг тодорхой хязгаарт багтаан авч үздэг болсон.¹¹ Цогц үзэл баримтлалыг дэмжигчид анхаарлын төвд улсыг бус хүнийг тавих шаардлага, үндэслэлийг дэвшүүлэх болсон бөгөөд энэхүү хандлагыг баримтлах тохиолдолд мэдээллийн жагсаалтыг хуулиар тогтоож өгөхгүй бол либерал нийгмийн үнэт зүйл болох мэдээллийн эрх чөлөөний зарчмыг хязгаарлах сөрөг үр дагавар үүсгэнэ гэж үздэг.

Монгол Улсын ТБАНТХ-д “Төрийн нууц” гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний ашиг сонирхолд аюул, занал, хохирол учруулах төрийн

6 Япон Улсын Тусгай зориулалтын нууцыг хамгаалах тухай хууль (Act on the Protection of Specially Designated Secrets), Холбоос: <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/2543/en>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

7 Robertson, K.G. (1999), The Morality of Secrecy: the Philosophy and Politics of State Secrecy. In: Secrecy and Open Government, Palgrave Macmillan, London, Холбоос: <https://doi.org/10.1057/97802305130202>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

8 Мөн тэнд.

9 Мөн тэнд 14 дэх тал.

10 Ч.Өнөрбаяр нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, 2010, 28 дахь тал.

11 Мөн тэнд, 29 дэх тал.

хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгохоор тодорхойлжээ.¹² Дээрхээс үзвэл, ТБАНТХ-д үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний ашиг сонирхолд аюул, занал, хохирол учруулах мэдээллийг төрийн нууцад тооцохоор зохицуулсан байна.¹³ Үүнээс үүдэлтэйгээр үндэсний аюулгүй байдал, зэвсэгт хүчин, батлан хамгаалах салбарт холбогдох ихэнх мэдээлэл төрийн нууцад тооцогдож байна. Тухайлбал, Засгийн газрын тогтоолоор Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлыг тодорхойлсон захирамжийг төрийн нууцад тооцохоор тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн хууль тогтоомжийн дагуу ҮАБЗ-ийн хуралдааны хэлэлцэх асуудал ямар ч тохиолдолд төрийн нууцад хамаарч байгаа юм.

Дэлхийн улс орнуудад мэдээлэл нууцлахыг зөвтгөх хууль ёсны зорилгыг тодорхойлдог бөгөөд уг зорилгын хүрээ нь хуулийн хэрэгжилт, хувийн нууц, үндэсний аюулгүй байдал, арилжааны болон бусад нууц, нийтийн болон хувийн аюулгүй байдал, Засгийн газрын шийдвэр гаргах процессын бүрэн бүтэн, үр дүнтэй байдал зэргээр хязгаарлагддаг.¹⁴ Олон улс дахь ардчиллын ойлголт, дэвшлийг үл харгалзан дэлхийн улс орнууд олон улсын харилцаа, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлаа нууцлах дөрвөн үндэслэлийг дэвшүүлсээр байна. Үүнд: 1/ Олон улсын харилцаанд нээлттэй дипломат харилцааг бүрэн хүлээн зөвшөөрөөгүй 2/ Улс орныхоо үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нь аливаа төрийн үүрэг. Үүнд батлан хамгаалах хүч, төлөвлөгөө, тагнуулын нууц хамаарна. 3/ Иргэнд нээлттэй мэдээллийг бусад улсын засгийн газар олж авах боломжтой бөгөөд энэ нь улсын аюулгүй байдалд аюул үүсгэж болзошгүй. 4/ Аливаа мэдээлэл улсын нууцад хамаарах эсэхийг гагцхүү засгийн газар, төрөөс шийдвэрлэнэ. Учир нь тухайн мэдээллийн талаар хангалттай туршлагатай ганцхан субъект юм.

Жишээлбэл, ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн 93 дугаар зүйлд “Төрийн нууц”-ыг дараах байдлаар тодорхойлсон:

“93.1 “Улсын нууц” гэдэгт хязгаарлагдмал бүлэг хүмүүс олж авах боломжтой, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын гадаад аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулахгүйн тулд гадаад улсаас нууцлах ёстой баримт, эд зүйл, эсхүл мэдээллийг ойлгоно.

93.2 Зэвсэгжилтийг бууруулах асуудлаар Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс болон бусад улс орнуудтай байгуулсан гэрээг зөрчсөн эсхүл эрх чөлөөт ардчиллын үндсэн дэг журмын эсрэг шинжтэй баримтууд улсын нууцад хамаарахгүй.”

Түүнчлэн Япон Улсын Тусгай зориулалтын нууцыг хамгаалах тухай хууль (Act on the Protection of Specially Designated Secrets)-д “Төрийн нууц” гэж тухайн захиргааны байгууллагын чиг үүрэгт хамааралтай асуудлаар хуульд заасан хүрээнд (Appended Table) тусгайлан нууцалсан, задруулсан тохиолдолд Япон Улсын үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулах мэдээллийг ойлгохоор заасан. Эстони Улсын Төрийн нууц болон Гадаад улсын нууцалбал зохих

12 ТБАНТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1 дэх заалт.

13 This standard is clearly too low and presents almost no substantive barrier. For example, the Hungarian Law on State Secrets requires that its access or use would, “without doubt damage or jeopardize the interests of the Republic of Hungary before it can be classified as a state secret. The Peruvian Law on Transparency and Access to Information requires that information can only be withheld if it would “cause a threat to the territorial integrity and/or survival of the democratic systems and the intelligence or counterintelligence activities of the [intelligence service].”

14 The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, ARTICLE 19, June 1999, Principle 4.

мэдээллийн тухай хуульд төрийн нууцыг улсын үндэсний аюулгүй байдал, эсхүл дипломат ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор гагцхүү тус хуульд заасан бөгөөд дипломат харилцааны нууцад хамаараахгүй мэдээллийг ойлгохоор зохицуулжээ. Түүнчлэн төрийн нууцын тухай ойлголтод дипломат нууц, дипломат мэдээллийг багтаадаггүй байна. Дипломат болон бусад мэдээллийг төрийн нууцад шууд буюу автоматаар хамруулж ойлгодоггүй бөгөөд энэ мэдээлэл нь улс орны гадаад аюулгүй байдалд хохирол учруулахуйц тохиолдолд л төрийн нууцад хамааруулж болох шалгуур тавьдаг.¹⁵

Хэдийгээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх ёстой гэх хандлага хүчтэй болсоор байгаа боловч дэлхийн улс орнууд бусад улс орноос үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах, батлах хамгаалах, гадаад харилцааны хүрээнд нууцалбал зохих мэдээллийг хамгаалах үүргээ биелүүлэх, эсхүл террорист бүлгэмтэй тэмцэх үүднээс зарим мэдээллийг нууцалж хамгаалсаар байна. Улс бүр төрийн нууцыг ялгаатай тодорхойлж байна. Жишээ нь, зарим улс төрийн нууцыг тодорхойлоогүй бол, зарим улс “үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулах” гэж, зарим улс “үндэсний аюулгүй байдлын улмаас нууцалбал зохих мэдээлэл” гэж тодорхойлжээ. Эндээс төрийн нууцын нэгдсэн ойлголт хараахан үүсээгүй байгааг харж болох хэдий ч төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх зарчмын үүднээс тухайн нэг улсын төрийн нууцад хамааруулах мэдээлэл тодорхой хүрээгээр хязгаарлагдах ёстой бөгөөд хэт өргөн байхаас зайлсхийх чиглэлийг баримталж байна. Төрийн нууцын ойлголт, тодорхойлолт харилцан адилгүй байгаа тул түүнийг практикт хэрэглэхэд хялбар болгох үүднээс улс орнууд төрөл бүрийн арга, тогтолцоог ашиглаж байна.

Хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулахгүй мэдээллийг нууцлахаас сэргийлж мэдээллийг нууцлах үндэслэлийг нарийн тогтоох шаардлагатай. Ингэхдээ баримт, мэдээллийн төрөл бус түүний агуулгад үндэслэх нь зүйтэй. Иймд нууцлах, ил болгохоос татгалзахад цаг хугацааны хязгаарлалт тавигдана. Жишээлбэл, үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулж болзошгүй хэмээн нууцалсан мэдээлэл хожим ач холбогдлоо алдах магадлалтай.

Төрийн нууц болон иргэдийн мэдэх эрхийн тэнцвэрт байдлыг хангахын тулд дараах хэд хэдэн шалгуур, арга хэрэгслийг ашиглаж байна. Үүнд:

a. Хохирол ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (Harm and Public interest)

Олон улсын эрх зүйд, төрийн албан хаагч нь дараах 3 хатуу шалгуур (“harm” and “public interest” tests) хангагдсан тохиолдолд мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж болно. Үүнд:

- ✓ Хуульд заасан хууль ёсны зорилготой холбоотой мэдээлэл байх;
- ✓ Уг мэдээллийг ил болгох нь уг зорилгод бодит аюул учруулахаар заналхийлсэн байх;
- ✓ Дээрх аюулын хэмжээ нь тухайн мэдээллийг олон нийт мэдсэний ашиг тусаас илүү байх ёстой.¹⁶ Төрийн байгууллагаас мэдээлэл хүссэн иргэний хүсэлтэд татгалзсан хариу өгөхдөө дээр дурдсан шалгуур хангагдсаныг нотлох үүрэгтэй.

15 Ч.Өнөрбаяр нар, (УБ,2010), Нээлттэй нийгэм форум, 22 дахь тал.

16 The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, ARTICLE 19, June 1999, Principle 4, p.5.

Төрийн нууцад хамаарагдах мэдээллийг зөвхөн хуулиар тогтоох нийтлэг хандлагатай байх бөгөөд ингэснээр төрийн аливаа байгууллага, албан хаагч, албан тушаалтны дур зоргыг хязгаарлана гэж үздэг. 2 дахь шалгуураар тухайн мэдээллийг задруулснаар улс орны үндэсний аюулгүй байдал, гадаад аюулгүй байдалд аюул занал учрах магадлал байгаа эсэхийг тогтооно. Гэвч уг шалгуурыг ашиглах, хянах асуудал нь практик дээр хэрэгжихэд хүндрэлтэй тул иргэний мэдэх эрхийг дээрх үндэслэлээр хязгаарлахгүй байх зорилгоор нууцад хамаарахгүй мэдээлэл, цаашилбал нээлттэй мэдээллийг тусгайлан тогтоох, түүнчлэн аливаа байгууллага, албан тушаалтны мэдээлэл олгохоос татгалзсан шийдвэрт гомдол гаргах зохицуулалтыг ашигладаг байна.

Монгол Улсын ТБАНТХ-д гомдол гаргах механизм тусгагдаагүй тул хууль бусаар аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсан тохиолдолд иргэний мэдэх эрхийг хамгаалах механизмыг хуулиар бүрдүүлэх нь зүйтэй юм.

b. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийг тодорхойлж өгөх

Нууцад хамаарахгүй мэдээллийг хуульд тодорхой тусгах нь бий. Жишээлбэл, АНУ (The US Executive Order on Classified National Security Information), Румын (Law on Protection of Information) улсын хуульд хууль зөрчсөн, үр ашиггүй, захиргааны алдаа гаргасныг нуун дарагдуулах зорилгоор мэдээлэл нууцлахыг хориглосон.¹⁷ Засгийн газрын буруутай үйл ажиллагааг далдлах, хамгаалах зорилгоор тавигдсан хязгаарлалт нь зөвтөгдөх боломжгүй. Түүнчлэн ОХУ-ын Төрийн нууцын тухай хуульд нууцалж болохгүй мэдээллийг мөн тусгасан байна. Тухайлбал, онц байдал, хүн амын эрүүл мэндэд аюул учруулахуйц үйл явдал, байгалийн гамшиг, хүрээлэн буй орчин, эрүүл мэнд, эрүүл ахуй, боловсрол, соёл хөдөө аж ахуйн салбарт хамаарах мэдээлэл, хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийн талаарх мэдээлэл, төрийн өндөр албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдал, төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээлэл зэргийг дурдаж болно. Үүнтэй төстэй зохицуулалт ХБНГУ, Польш, Унгар, Казакстан, Туркменистан зэрэг улсын хууль тогтоомжид бас бий.

Монгол Улсын ТБАНТХ-ийн 24 дүгээр зүйл¹⁸-д төрийн нууцтай танилцах эрх олгохоос татгалзах үндэслэлийг заасан боловч ямар төрлийн мэдээллийг огт нууцалж болохгүй талаар зохицуулалт тусгаагүй. Гэвч уг мэдээлэл нь Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд “нээлттэй” мэдээлэл байдлаар

17 Олон нийтийн мэдэх эрх, мэдээллийн эрх чөлөө: Хууль боловсруулагч, тогтоогчдод зориулсан гарын авлага, (2002), Холбоос: http://www.globeinter.org.mn/old/publications/pub_2_2_03_07.html#15, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

18 24.1.Албан тушаалтан, иргэнд дараах үндэслэлээр төрийн нууцтай танилцах эрх олгохоос татгалзана:

24.1.1.төрийн нууцтай танилцах шаардлага, нөхцөлийг хангаагүй;

24.1.2.аюулгүй байдлын шалгалтад хамрагдах, төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах баталгааг бичгээр гаргаж өгөхөөс татгалзсан;

24.1.3.аюулгүй байдлын шалгалтад өөрийн тухай болон холбогдох бусад мэдээллийг танилцуулаагүй, эсхүл худал мэдээлсэн;

24.1.4.төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах журмыг удаа дараа, эсхүл ноцтой зөрчиж байсан;

24.1.5.гэмт хэрэг санаатай үйлдэж эрүүгийн хариуцлага хүлээсэн, эсхүл эрүүгийн хэрэгт шалгагдаж байгаа;

24.1.6.Монгол Улсын харьяатаас гарах хүсэлтээ гаргасан;

24.1.7.сэтгэцийн өвчин, эмгэгтэй нь тогтоогдсон;

24.1.8.мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх бодис, согтууруулах ундаанаас хамааралтай.

хуульчлагдсан гэж үзэж болно. Иймд нэгдүгээрт, төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус бөгөөд алдаатай үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг нууцалсан гэж үзсэн тохиолдолд иргэн тухайн шийдвэрт гомдол гаргах асуудлыг тодорхой тусгах, хоёрдугаарт Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд заасан нээлттэй мэдээллийг нууцалж болохгүй талаар, тодруулбал Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн зохицуулалт нь тодорхой нэр бүхий тусгай байгууллагад хэрэглэгдэхээс бусад тохиолдолд ТБАНТХ, Засгийн газрын тогтоол, жагсаалт болон байгууллагын дотоод журам, дүрмээс давуу үйлчлэхээр тусгах нь зүйтэй.

3.3. “Албаны нууц” гэх нэр томъёоны тодорхойлолт

2016 оны Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулиас өмнө үйлчилж байсан 1995 оны Төрийн нууцын тухай хуульд “албаны нууц” хэмээх ойлголт тусгагдаагүй. Өөрөөр хэлбэл, “албаны нууц” хэмээх ойлголт Монгол Улсад 2017 оноос бий болжээ. “Албаны нууц” гэж задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгоно.¹⁹ Энд дурдагдаж буй “Байгууллагын ашиг сонирхол” болон “Салбарын ашиг сонирхол” зэрэг нэр томъёо, ойлголтын тодорхойгүй байдлаас үүдэн төрийн байгууллагын удирдлагаас байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг хэт өргөнөөр албаны нууцад хамааруулах явдал нийтлэг байна. Учир нь “Албаны нууц”-ыг тодорхойлох шалгуурыг хуульчлаагүйгээс төрийн байгууллага, агентлагийн дарга нар албаны нууц хэмээх ангилалд хэт өргөн хүрээний мэдээллийг хамруулж, иргэний мэдэх эрхийг зөрчих явдал их байна. Тухайлбал, Эрчим хүчний яам баталсан “Төрийн болон албаны нууцыг ашиглах, хадгалах, хамгаалах журам”-аа албаны нууцад хамааруулсан байв. Дүгнэвэл, ТБАНТХ дахь албаны нууцын тодорхойлолт нь хэт өргөн, тодорхойгүй бөгөөд ялгаа зааг, шалгуур үзүүлэлтийг тогтоогоогүйгээс үүдэн албаны нууцыг ангилахад хүндрэл, бэрхшээл үүссэн байна.

Өнөөгийн байдлаар, “Албаны нууц” гэх ойлголтын хүрээнд төрийн байгууллага бүр өөрийн дур зоргоор мэдээлэл нууцлах тохиолдол цөөнгүй байна. Мэдээллийг өргөнөөр хязгаарлаж нууцлах нь засаглалын тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлдөг талаар судлаачид тэмдэглэсэн. Тодруулбал, мэдээллийг өргөнөөр нууцлах нь олон нийтийн төрд итгэх итгэлд нөлөөлж, мэдээлэлгүй, эсхүл дутуу, буруу мэдээлэл авснаас үүдэн төрийн үйл ажиллагаанд итгэхээ болих сөрөг үр дагавар үүсгэдэг. Иймд төрийн байгууллага, албан хаагч өөрийн шийдвэр, үйл ажиллагааны талаарх үнэн зөв, бүрэн гүйцэд мэдээллийг олон нийттэй тогтмол хуваалцах нь төрд итгэх олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлэх чухал ач холбогдолтой.²⁰ Түүнчлэн хэт өргөнөөр хязгаарлаж, нууцлах нь чухал мэдээллийн хамгаалалтыг сулруулахад хүргэдэг байна. Мөн мэдээллийг хэт олноор нууцлах, хамгаалах тогтолцоо нь төрийн үйл ажиллагааны зардлыг тодорхой хэмжээгээр ихэсгэдэг хэмээн онцолдог.

Сонгодог хандлагаар төрийн нууцыг задруулах асуудлыг албан мэдээллийг олон нийтэд тараах гэсэн ойлголтоос ялган заагладаг байна. Төрийн байгууллагын бодлого, шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар иргэдийн мэдэхийг хүссэн мэдээлэл, төрийн байгууллагын зүгээс иргэд, олон нийтэд тайлагнадаг

19 Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль 5 дугаар зүйлийн 5.1.2 дахь хэсэг.

20 David Banisar, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, 2005, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

мэдээлэл зэрэг нь албан мэдээллийг тараах, түгээх гэсэн ойлголтод багтана.²¹ Өөрөөр хэлбэл төрийн нууцын ойлголтод албаны мэдээллийг гаргаж өгөх, тараах асуудлыг хамааруулахгүй байх нь зүйтэй. Үүнээс үзвэл, төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжоор албаны нууцтай холбоотой харилцааг зохицуулж буй өнөөгийн практикийг эргэн харах шаардлагатай юм.

“Албаны нууц” ба “Төрийн нууц” гэх ойлголтын ялгааг бусад хууль тогтоомжоос тодруулж үзвэл, 2021 оны Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд мэдээллийг дараах байдлаар ангилжээ. Үүнд:

<p>7.1.Нийтийн мэдээллийг нээлттэй, хязгаарлалттай, хаалттай гэж ангилна.</p> <p>7.2.Хуульд ил тод, нээлттэй байхаар заасан, эсхүл хязгаарлалттай болон хаалттай мэдээлэлд хамаарахгүй мэдээллийг нээлттэй мэдээлэл гэж үзнэ.</p> <p>7.3.Танилцах, ашиглахад хуулиар хязгаарлалт тогтоосон албаны нууц болон хүн, хуулийн этгээдэд хамаарах мэдээллийг хязгаарлалттай мэдээлэл гэж үзнэ.</p> <p>7.4.Хуульд хаалттай байхаар заасан, эсхүл төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг хаалттай мэдээлэл гэж үзнэ.</p>

<p>9.1.Албаны нууцад хамаарах мэдээллийг Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд заасан үндэслэл, журамд заасны дагуу ашиглана.</p> <p>9.2.Энэ хуулийн 7.3-т заасан хүн, хуулийн этгээдэд хамаарах хязгаарлалттай мэдээлэлд дараах мэдээлэл хамаарна:</p> <p>9.2.1.хуульд өөрөөр заагаагүй бол гэмт хэрэг, зөрчил шалган шийдвэрлэх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны явцад цуглуулсан мэдээлэл;</p> <p>9.2.2.төрийн хяналт шалгалтын явцад болон шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэлх хугацаанд цуглуулсан мэдээлэл;</p> <p>9.2.3.нээлттэй байлгах нь соёлын хосгүй үнэт өвд аюул учруулж болзошгүй мэдээлэл;</p> <p>9.2.4.хуульд заасан бусад.</p>

Мөн Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 7.5-д “Хуульд ил тод, нээлттэй байхаар заасан мэдээллийг албаны нууцад хамааруулж тогтоохгүй” талаар тусгасан. Эндээс үзвэл, “Албаны нууц” гэж төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл болон нээлттэй байх мэдээллээс бусад мэдээллийг ойлгохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд “Албаны нууц” ба “Төрийн нууц” нь хоорондоо ялгамжтай байдлаар зохицуулагдсан. Гэвч энэхүү зохицуулалт нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 16.2-т “Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл «Онц чухал нууц», «Маш нууц», албаны нууцад хамаарах мэдээлэл “Нууц» зэрэглэлтэй байна” гэж заасантай нийцэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, одоо байгаа хуульд дээрх 2 ойлголтыг тусад нь томъёолсон ч албаны нууц мэдээлэл нь төрийн “нууц” зэрэглэлд хамаарахаар зөрчилтэй зохицуулжээ.

Мөн төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах харилцаанд нэг журам буюу Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журам²² үйлчилдэг. Уг журмын зохицуулалтыг нарийвчилбал:

21 Ч.Өнөрбаяр нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, (УБ, 2010), Нээлттэй нийгэм форум, 28 дахь тал.

22 Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журам, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208025&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

Хүснэгт 5.2. Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журмын зохицуулалтын хүрээнд

№	Журмын зохицуулалт	Төрийн нууцад үйлчлэх эсэх	Албаны нууцад үйлчлэх эсэх
1.	Нууцад хамаарах мэдээллийг нууцлах	+	+
2.	Нууцын зэрэглэлийг тогтоох	+	+
3.	Нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх	+	+
4.	Нууц баримт бичиг, бусад тээгчид тэмдэглэгээ тавих	+	+
5.	Нууц баримт бичиг, бусад нууц тээгчийг ил болгох, нууцлах хугацааг сунгах	+	+
6.	Иргэнд төрийн нууцтай танилцах эрх олгох	+	
7.	Иргэнд албаны нууцтай танилцах эрх олгох		+
8.	Нууцтай танилцах эрх бүхий албан тушаалтны жагсаалт гаргах, өөрчлөх	+	+
9.	Нууцтай танилцах эрхийн түвшин	+	+
10.	Нууцтай танилцах эрхийг түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох	+	+
11.	хуулийн этгээдэд нууцад хамаарах мэдээлэл ашиглан үйл ажиллагаа явуулах, ажил гүйцэтгэх эрх олгох	+	+
12.	Нууцын албан хэрэг хөтлөлт	+	+
13.	Зургаа.Нууц мэдээлэл боловсруулах, хадгалах, дамжуулах систем, сүлжээ, техник хэрэгслийн аюулгүй байдлыг хангах	+	+
14.	Хуулийн этгээд нууцад хамаарах мэдээлэл ашиглан үйл ажиллагаа явуулах, ажил гүйцэтгэх үед нууц мэдээллийг хамгаалах	+	+
15.	Нууц баримт бичиг, бусад тээгчийг шилжүүлэх, хүлээлцэх	+	+
16.	Нууц мэдээллийг гадаад улс, олон улсын байгууллагад шилжүүлэх	+	+
17.	Нууцын биет хамгаалалт	+	+
18.	Хаалттай хуралдаан зохион байгуулах	+	+
19.	Нууцын хамгаалалтад тавих хяналт	+	+
20.	Хариуцлага тооцох	+	+

Дээрхээс үзвэл, албаны нууц болон төрийн нууц нь мэдээллийн нууцлалын зэрэглэлээс гадна тэдгээр мэдээллийг хэрхэн олж авах процессын түвшинд ялгагдаж байна. Мэдээлэлтэй танилцах эрх авах процессыг дэлгэрүүлбэл:

<p>4.1.Иргэнд төрийн нууцтай танилцах эрх олгох</p> <p>4.1.1.тухайн байгууллагаас төрийн нууцтай танилцах эрх бүхий албан тушаалтны жагсаалтад орсон албан тушаалтан нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 22.1-д заасан шаардлагыг хангасан байна.</p> <p>4.1.2.хяналт шалгалт хийх, тодорхой ажил, үүрэг гүйцэтгэх, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил эрхлэх, суралцах явцад тодорхой түвшинд төрийн нууцтай танилцах зайлшгүй шаардлагатай албан хаагч, иргэнд байгууллагын дарга төрийн нууцтай танилцах зөвшөөрөл (энэхүү журмын 2 дугаар хавсралтаар баталсан Маягт 1) олгоно. Энэ тохиолдолд тухайн албан хаагч, иргэн нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 22.1-д заасан шаардлагыг хангасан байна.</p> <p>4.1.3.тухайн байгууллагын хүний нөөцийн асуудал хариуцсан нэгж нь энэхүү журмын 4.1.1, 4.1.2-т заасан иргэн, албан хаагчтай холбоотой баримт бичиг (иргэний үнэмлэх, төрсний гэрчилгээ, боловсролын гэрчилгээ, диплом... гэх зэрэг)-ийг бүрдүүлэн биечлэн тулгаж шалгасны дараа холбогдох материалыг нууц хамгаалах ажилтанд шилжүүлэн өгнө.</p> <p>4.1.4.нууц хамгаалах ажилтан материалыг хянаж, албан бичгийн хамт дугтуйнд хийж битүүмжлэн аюулгүй байдлын шалгалт хийлгэхээр тагнуулын байгууллагад хүргүүлнэ.</p>
--

4.1.5. тагнуулын байгууллага аюулгүй байдлын шалгалтыг тогтоосон хугацаанд зохих журмын дагуу явуулж, тухайн иргэн, албан хаагчид тодорхой түвшинд төрийн нууцтай танилцах эрх олгох эсэх талаар хүсэлт гаргасан байгууллагад бичгээр мэдэгдэнэ.

4.1.6. энэхүү журмын 4.1.5-д заасны дагуу тагнуулын байгууллагаас зохих хариу өгөөгүй байхад тухайн иргэн, албан хаагчийг төрийн нууцтай танилцах албан тушаалд томилох, эсхүл төрийн нууцтай танилцах эрх олгохыг хориглоно.

4.1.7. энэ журамд заасан шаардлагыг хангасан иргэнийг төрийн нууцтай танилцах эрх бүхий албан тушаалд томилох, эсхүл төрийн нууцтай танилцах эрх олгох тухай байгууллагын даргын шийдвэр гаргахаас өмнө нууц хамгаалах ажилтан тухайн иргэнд төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийг судлуулж, нууцтай танилцахад түүний тодорхой эрх хязгаарлагдах, хууль тогтоомж зөрчсөн тохиолдолд зохих хариуцлага хүлээх, тэдгээртэй холбоотой бусад үр дагавар үүсэх тухай тайлбарлаж, энэхүү журмын 2 дугаар хавсралтаар баталсан Маягт 2-т заасан нууц задруулахгүй байх баталгааг гаргуулан авна.

4.1.8. нууц хамгаалах ажилтнаар томилох тухай шийдвэрт тогтоосон журмын дагуу олгох цалингийн нэмэгдлийг тусгасан байна.

4.2. Иргэнд албаны нууцтай танилцах эрх олгох

4.2.1. албаны нууцтай танилцах эрх бүхий албан тушаалтан уг албан тушаалд томилогдохдоо нууц задруулахгүй байх баталгаа гаргана. Ийнхүү баталгаа гаргаагүй албан тушаалтанд албаны нууц танилцуулахыг хориглоно.

4.2.2. хяналт шалгалт хийх, тодорхой ажил, үүрэг гүйцэтгэх, аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил эрхлэх, суралцах явцад албаны нууцтай танилцах зайлшгүй шаардлагатай албан хаагч, иргэнд байгууллагын дарга энэхүү журмын 2 дугаар хавсралтаар баталсан Маягт 1-д заасан албаны нууцтай танилцах зөвшөөрлийг олгоно. Энэ тохиолдолд хүсэлт гаргасан албан хаагч, иргэн нууцын баталгаа гаргана.

Төрийн нууцтай танилцах эрх олгохдоо Тагнуулын байгууллагын саналыг үндэслэж, байгууллагын дарга зөвшөөрөл олгож байгаа бол, албаны нууцтай танилцах этгээдэд байгууллагын дарга зөвшөөрөл олгож байгаа юм.

Улс орнуудын нууцын холбогдолтой хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд төрийн байгууллагын буюу албаны нууц гэх ойлголт тусгагдаагүй байна. Жишээ нь, Эстони Улсын Төрийн болон гадаад улсын нууцын тухай хуульд төрийн нууцыг ач холбогдлоор нь хязгаартай (restricted), нууц (confidential), маш нууц (secret), онц чухал нууц (top secret) зэргээр ангилсан боловч “албаны нууц” гэсэн ойлголт байхгүй юм.²³ Түүнчлэн Хонконг, Их Британи, Малайзад “Official secrets act” гэж байгаа боловч тухайн актын хүрээ нь батлан хамгаалах, тагнуул, гадаад харилцаа зэрэгт хамаарах төрийн нууцын хүрээгээр хязгаарлагддаг байна. ХБНГУ-д “албан тушаалын нууц” гэх ойлголтыг 2006 оноос халж, захиргааны соёл, сэтгэлгээнд өөрчлөлт оруулсан байна.²⁴

Харин зарим улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хууль болон Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль зэрэг эрх зүйн баримт бичигт “албаны мэдээлэл” гэх ойлголт тусгагджээ. Төрийн байгууллагаас боловсруулсан, эсхүл түүнд шилжүүлсэн, түүний мэдэлд байгаа аливаа мэдээллийг албан мэдээлэл гэж үздэг боловч түүнийг нууцлах ойлголт яригддаггүй. Дээрх хууль тогтоомж нь албаны мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, түүнтэй холбоотой хүсэлтийг шийдвэрлэхэд баримтлах гол эх сурвалж болдог байна. Монгол Улсын 2021 оны Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд олон нийтэд ил тод, нээлттэй байх мэдээллийн төрлийг хуульчилсан бөгөөд

23 State Secrets and Classified Information of Foreign States Act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052020005/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

24 Ч.Өнөрбаяр, Б.Тэмүүлэн, Ж, Баярцэцэг нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, (УБ, 2010), 38 дахь тал.

дээрх мэдээллийг ямар ч тохиолдолд нууцад хамааруулах ёсгүй. Тухайлбал, төрийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, төрийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг бий болгох зорилгоор мэдээлэл хариуцагчийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалт, хүний нөөц, төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаа, үзүүлж байгаа үйлчилгээ болон хуулиар хаалттай, хязгаарлалттай гэж тогтоосноос бусад мэдээллийг ил тод, нээлттэй байлгана. (Хавсралтаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.)

Албан мэдээллийг тухайн байгууллагын дарга жагсаалтаар тодорхойлдог улс байхад нэг бүрчлэн тогтоодоггүй улс ч байна. Аль ч тохиолдолд нууцад хамааруулж үздэггүй. Гэхдээ албан мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хязгаарлах тохиолдлууд байна. Төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны үр дүн, хэрэгжилтийг бууруулахгүй байх, иргэн, хуулийн этгээдийн нууц мэдээллийг задруулж тэдгээрт хохирол учруулахаас сэргийлэх зорилгоор албан мэдээлэлтэй танилцах иргэний эрхийг хязгаарлах бололцоог үгүйсгээгүй. Ийнхүү хязгаарлах тохиолдлуудыг хуульд тухайлан заасан байгаагаас гадна хязгаарласан мэдээллийг “нууц” гэж томъёолоогүй байна.

Зураг 5.1. Албан мэдээлэл ба төрийн нууцын харилцан хамаарал.



Судлаачид “Албаны нууц” хэмээх тусдаа ойлголт байхгүй шалтгааныг тайлбарлахдаа, төрийн байгууллага нь төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд нэгэнт төрийн нууц гэх ойлголтыг холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулсан байдаг тул үүн дээр дахин төрийн байгууллагын нууцын тухай ойлголтыг давхардуулах шаардлагагүй гэж үзжээ.²⁵

Байгууллагын нууцын тухай (одоогоор “албаны нууц”) ойлголтыг гол төлөв бизнесийн үйл ажиллагаанд хамааруулан шүүхийн практикаар хамрах хүрээг нь тодорхойлох хандлага нийтлэг бөгөөд дараах шалгуур үзүүлэлтийг хангасан байхыг шаарддаг байна. Үүнд:²⁶

25 Ч.Өнөрбаяр нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, (УБ, 2010), Нээлттэй нийгэм форум, 36 дахь тал.

26 Мөн тэнд, 37 дахь тал.

1. Мэдээлэл нь тодорхой нэг хуулийн этгээд, ямар нэгэн бизнесийн байгууллагатай шууд холбоотой байх;
2. Тухайн мэдээлэл нь нээлттэй биш байх, өөрөөр хэлбэл, хязгаарлагдмал тоон этгээдүүд мэдэж байх;
3. Бизнесийн байгууллагын эзэмшигч нууц болгон хадгалах хүсэлт гаргасан байх;
4. Бизнесийн байгууллага ажилтантай гэрээ байгуулан байгууллагын нууцыг задруулахгүй байх үүрэг хүлээлгэн, зохицуулалт хийх зэргийг нэрлэж болно.

Монгол Улсын Төрийн нууцын тухай хуулийг шинэчлэхдээ Байгууллагын нууцын тухай хуулиас төрийн албаны буюу төрийн байгууллагын харилцааг салгаж, Төрийн болон албан нууцын тухай хуулиар төрийн нууц болон албаны нууцын харилцааг хамтад нь зохицуулж эхэлсэн. Дээрх шинэчлэл нь Байгууллагын нууцын тухай хуулийн хэрэглээнд эерэг нөлөө үзүүлсэн ч төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжид зарчмын шинжтэй алдаа гаргасан байж болзошгүй байна. Харин Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд томъёолсон “хязгаарлагдмал мэдээлэл²⁷” нь албаны буюу төрийн байгууллын нууцалбал зохих мэдээллийн хүрээтэй илүү нийцжээ.

Мөн Салбарын болон байгууллагын ашиг сонирхол гэх ойлголт нь хэт өргөн хүрээтэй бөгөөд албаны мэдээллийн мөн чанарт нийцэхгүй юм. Албан мэдээллийг нээлттэй мэдээлэхээс татгалзаж буй нь төрийн үйл ажиллагааны тасралтгүй, мэргэжлийн, үр нөлөөтэй байдлыг хангахад чиглэх ёстой. Гэвч албаны мэдээллийг нууцад тооцохоор хуульчлах, ялангуяа төрийн нууцын тухай хуулиар хамтад нь зохицуулах нь “төрийн нууц”-ыг хамгаалах замаар үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах тус хуулийн зорилго, мөн чанартай нийцэхгүй байгааг эргэн харах нь зүйтэй.

Албаны нууцад хамаарах мэдээллийг төрийн нууц хэмээх ойлголтоос юун түрүүнд салгах нь зүйтэй. Иймд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 16.2-т “Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл «Онц чухал нууц», «Маш нууц», албаны нууцад хамаарах мэдээлэл «Нууц» зэрэглэлтэй байна” гэж заасныг өөрчлөх шаардлагатай. Мөн хуулиар нээлттэй байх ёстой мэдээлэл болон төрийн нууцаас бусад мэдээллийг “албаны мэдээлэл” гэж нэрлэн, нууц гэдэг ойлголтоос салгах нь зүйтэй. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар аливаа мэдээллийг хуулиар нууцлах бөгөөд харин журмаар аливаа мэдээллийг нууцлах нь Үндсэн хуульд нийцэхгүй. Жишээ нь Молдав улсад албаны мэдээллийг тогтоохоор хуулийн төсөл боловсруулж байсан ч тухайн хуулийн төсөл дэмжигдээгүйг анхаарах нь зүйтэй.

Төрийн байгууллагын нууцад хамаарах мэдээлэл нь бизнесийн байгууллагын ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэгдсэн байдаг бол хамаарахгүй мэдээлэл нь гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэдэг гэжээ.²⁸ Иймд байгууллагын нууц буюу албаны нууцад хамаарахгүй мэдээллийг тусгайлан заах нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны дүр зоргыг хязгаарлах чухал ач холбогдолтой.

27 Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 7.3. Танилцах, ашиглахад хуулиар хязгаарлалт тогтоосон албаны нууц болон хүн, хуулийн этгээдэд хамаарах мэдээллийг хязгаарлалттай мэдээлэл гэж үзнэ.

28 Мөн тэнд, 39 дэх тал.

Мөн практикт ихэнх төрийн байгууллага албаны нууцын жагсаалтыг байгууллагын дотоод журмын хавсралтаар зөвхөн нэг удаа баталж байгаа нь албаны нууцын мэдээллийн жагсаалтыг давтамжтай хянах, шинэчлэх асуудал орхигдоход хүргэсэн гэж үзэж байна.

3.4. Засгийн газраас төрийн нууц мэдээллийн жагсаалт батлах зохицуулалт

Засгийн газрын тогтоолоор нийт 20 байгууллага, 10 салбарын хүрээнд хамаарах төрийн нууц мэдээллийг тогтоосон. Жишээ нь, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13.1-д заасан төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллээс гадна Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх хэмжээнд дараах мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсан. Үүнд:

Хүснэгт 5.3. Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл

№	Төрийн нууцад хамаарах мэдээлэл	Нууцын зэрэглэл		Нууцлах хугацаа (жилээр)
		Онц чухал нууц	Маш нууц	
1.	Улсын Их Хурал, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцсэн хуулиар төрийн нууцад хамааруулсан мэдээлэл (тогтоол, зөвлөмж, хуралдааны тэмдэглэл)		+	20
2.	Төрийн нууцад хамаарах асуудлаар төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдтэй харилцсан албан бичиг		+	20
3.	Төрийн нууц тээгчийг хүлээлцсэн, шилжүүлсэн, шалгасан тухай баримт бичиг		+	20
4.	Хуулиар төрийн нууцад хамааруулсан асуудал хэлэлцсэн хаалттай хуралдааны тэмдэглэл, баримт бичиг		+	20

Дээрх мэдээллүүд нь ТБАНТХ-аар хамгаалагдах боломжтой. Засгийн газрын тогтоолын зохицуулалтыг ажиглавал, аливаа нууц мэдээллийг (анхдагч мэдээлэл) солилцох, боловсруулах, хэлэлцэх явцад үүсэх хоёрдогч мэдээллийг төрийн нууцад хамаарах мэдээлэлд хамааруулсан байгаа юм. Нэгдүгээрт, анхдагч мэдээллийг нууцлах үүрэгтэй хувь хүн, албан хаагч нь түүнийг солилцох, боловсруулах, хэлэлцэх явцад үүсэх хоёрдогч мэдээллийг ч мөн хамгаалах, задруулахгүй байх үүргийг хүлээх бөгөөд хоёрдугаарт, хэдийгээр ийнхүү хариуцах байгууллагыг тогтоосон нь төрийн нууцыг цөөн тооны этгээд мэдэх зарчимд нийцүүлэхтэй холбоотой боловч төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг байгууллагаар нь бус улсын хэмжээнд нэг мөр тогтоох нь хийдэл, давхцал үүсгэхгүй байх ач холбогдолтой.

Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-д 2019-2021 онд нийтдээ 10 мэдээллийг нэмж, 1 мэдээллийг өөрчилсөн байна. Уг жагсаалтаар батлагдсан төрийн нууц мэдээллийн тоо:

Хүснэгт 5.4. Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн тоо

№	Байгууллага, салбар	Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн тоо
1	Улсын Их хурлын тамгын газар	31
2	Ерөнхийлөгчийн тамгын газар	16
3	Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар	32

4	Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын алба, Стратегийн судалгааны хүрээлэн	33
5	Гадаад харилцааны салбар	19
6	Батлан хамгаалах салбар	78
7	Хууль зүй, дотоод хэрэг, хууль сахиулах салбар	56
8	Банк, санхүүгийн салбар	21
9	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын салбар	10
10	Барилга, хот байгуулалтын салбар	16
11	Боловсрол, соёл шинжлэх ухаан, спортын салбар	9
12	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн салбар	11
13	Зам, тээврийн салбар	10
14	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн салбар	10
15	Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбар	12
16	Эрүүл мэндийн салбар	10
17	Эрчим хүчний салбар	12
18	Авлигатай тэмцэх газар	20
19	Төрийн аудитын байгууллага	6
20	Сонгуулийн ерөнхий хороо	5
21	Санхүүгийн зохицуулах хороо	4
22	Үндэсний статистикийн хороо	5
23	Цөмийн энергийн комисс	6
24	Төрийн албаны зөвлөл	7
25	Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн салбар	9
26	Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	5
27	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар	7
28	Үндэсний хөгжлийн газар	5
29	Тагнуулын байгууллага, Төрийн тусгай хамгаалалтын газар	60
30	Онцгой байдлын салбар	13
31	Стандарт, хэмжил зүйн газар	4
32	Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, шүүх, прокурорын байгууллага	13
33	Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын тамгын газар	17

Засгийн газрын тогтоолоор нийт 575, давхцалгүй тоогоор 404 мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулжээ.²⁹ Уг тогтоолоор 2017 онд хүчингүй болсон Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийн дагуу төрийн нууцад хамааруулж байсан мэдээллийн тоог хэд дахин нэмэгдүүлсэн. Дээрх хуулийн дагуу 60 мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж байсан. Мөн дээрх жагсаалтад тухай бүр мэдээлэл нэмэх боломжтой. ТБАНТХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.4-т зааснаар байгууллага, албан тушаалтны боловсруулсан, эсхүл хүлээн авсан мэдээлэл нь Засгийн газрын тогтоолоор баталсан төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад ороогүй боловч нууцлах шаардлагатай тохиолдолд тухайн байгууллага, албан тушаалтан нууцлах арга хэмжээ авч, нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад оруулах саналаа нэн даруй удирдлагадаа танилцуулж шийдвэрлүүлэх боломжтой. Гэвч саналыг хүлээн авсан удирдлага ямар шалгуур, үндэслэлийг харгалзаж шийдвэрлэх нь тодорхой тусгагдаагүй байна.

Засгийн газраас баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт” нь давхцал ихтэйгээс гадна, логик уялдаагүйгээс үүдэн төрийн нууцын тухай ойлголт тодорхой бус болсон байна. Тухайлбал, давхцалаас гадна тус

29 Зарим мэдээлэл хэд хэдэн удаа давхцсан байгааг анхаарах нь зүйтэй.

жагсаалтад орсон зарим мэдээлэл нь үндэсний аюулгүй байдалтай холбоо хамааралгүй байгааг дурдах нь зүйтэй. 2020 оны 48 дугаар тогтоолоор ҮАБЗ-ийн төсвийн бусдаар гүйцэтгүүлэх ажил, үйлчилгээний зардлыг төрийн нууцад тооцжээ. Дээрх мэдээлэл хэт ерөнхий байгааг анхаарах нь зүйтэй. Дээрх зохицуулалттай холбоотойгоор ҮАБЗ-өөс зарласан тендерийн мэдээлэл нийтэд ил тод явагдахгүй байх тохиолдол практикт гарч байна.

Мөн ҮАБЗ-ийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын тогтоолоор зарим мэдээллийг нууцалсан тохиолдлууд байна. Тухайлбал, 2022 оны 12 дугаар сард “нүүрсний хэрэг”-тэй холбоотойгоор үүсээд буй нөхцөл байдалтай холбогдуулж Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг ил болгох тухай Засгийн газрын тогтоол баталсан. Уг тогтоолоор ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр нууцад хамааруулсан байсан дараах 9 гэрээг нууцаас гаргахаар шийдвэрлэсэн байна. Үүнд:

1. “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, “Тавантолгой төмөр зам” ХХК, “Бодь интернэшнл” ХХК-ийн хооронд 2019 оны 10 дугаар сарын 29-ний өдөр байгуулсан Тавантолгой-Гашуунсухайт чиглэлийн төмөр замын төслийн бүтээн байгуулалтын зураг төсөл, худалдан авалт, барилгын ажлын санхүүжилтийн ЭТТ-2019/825, ТТЗ-Н19/01-01, VI-ТТGS-CONT-0002 тоот гэрээ, түүний нэмэлт өөрчлөлт;
2. “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, “Бодь интернэшнл” ХХК-ийн хооронд 2019 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдөр байгуулсан Нүүрс нийлүүлэх ЭТТ-2019/784, VI-ТТGS-CONT-0003 тоот гэрээ, түүний нэмэлт, өөрчлөлт;
3. “Монголын төмөр зам” ТӨХК, ЗХЖШ-ын хооронд 2019 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр байгуулсан Тавантолгой-Зүүнбаян чиглэлийн төмөр замын шугамын доод бүтцийн барилгын ажил гүйцэтгэх АГГ-н/1901 н/387 тоот гэрээ;
4. “Монголын төмөр зам” ТӨХК, УБТЗ ХНН-ийн хооронд 2020 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр байгуулсан Тавантолгой-Зүүнбаян чиглэлийн төмөр замын дээд бүтэц дохиолол холбоо, эрчим хүч, гүүр, хоолойн барилгын ажил, зураг төсөл гүйцэтгэх АГГ-20/21-20/06 ОГ/20/042 тоот гэрээ;
5. “Эрдэнэс Тавантолгой ХК, “Тавантолгой төмөр зам” ХХК-ийн хооронд 2022 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдөр байгуулсан Богдхан төмөр замын төслийн суурь, бүтцийн барилгын угсралтын бүтээн байгуулалтын ажлын санхүүжилтийн МН-ЭТТ2022/497, ТТЗ-МН22/02 тоот гэрээ; “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК, “Тавантолгой төмөрзам” ХХК, “Бодь интернэшнл” ХХК-хооронд 2022 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдөр байгуулсан Богдхан төмөр зам төслийн туннел болон эстакадан гүүрний зураг төсөл, худалдан авалт, барилгын ажлын санхүүжилтийн МН-ЭТТ/487, ТТЗ-МН22/01, VI-BBR-CONT-0002 тоот гэрээ;
6. “Эрдэнэс Тавантолгой ХК, “Бодь интернэшнл” ХХК-ийн хооронд 2022 оны 06 дугаар сарын 27-ны өдөр байгуулсан Нүүрс нийлүүлэх МН-ЭТТ-2022/488, VI-BBR-CONT-0003 тоот гэрээ;
7. “Эрдэнэс Тавантолгой ХК “Набсан” ХХК, “Тэргүүн инвест” ХХК “Эс энд Эй трэйд” ХХК, “Бридж констракшн” ХХК, “ЧММ” ХХК, “Сан” ХХК-ийн хооронд 2022 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдөр байгуулсан Загийн усны хоолойн гүний усны ордоос “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн нүүрсний уурхай хүртэлх

усны хангамжийн шугам хоолойн барилга угсралтын ажлын ЭТТ-2022/34, ЭТТ-2022/35, ЭТТ-2022/36, ЭТТ-2022/37 тоот гэрээ;

8. “Эрдэнэс Тавантолгой ХК, “Элгэн” ХХК, “Литопр” ХХК, “Инженер геодези” ХХК, “Эс Жи Эс Ай Эм Эм И Монголиа” ХХК-ийн хооронд 2022 оны 10 дугаар сарын 25-ны өдөр байгуулсан Тавантолгой ордын далд уурхайн хайгуул, судалгааны ажил гүйцэтгэх Н-ЭТТ-2022/946 тоот гэрээ зэрэг багтжээ.

Эдгээр гэрээг нууцалсан үндэслэлийг тодруулбал, ТБАНТХ-ийн 10.1.5 дахь хэсэгт “мэдээллийг төрийн болон албаны нууцад хамааруулах, нууцыг шилжүүлэх, ил болгох, нууцын зэрэглэл тогтоох, өөрчлөх, нууцын хугацааг сунгах” бүрэн эрх олгосны дагуу Засгийн газар мэдээллийг нууцлах тогтоол гаргасан байна. Гэвч дээрх тогтоолд уг мэдээллийг төрийн нууц, эсхүл албаны нууцад хамааруулсан эсэх нь тодорхой бус байгаагаас гадна ҮАБЗ-ийн шийдвэрээр аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамруулах талаарх зохицуулалт ТБАНТХ-д тусгагдаагүй.

Тендерийн хяналтыг сайжруулах

Нэг талаас төрийн байгууллага, эсхүл төрийн өмчит, төрийн оролцоотой хуулийн этгээд, нөгөө талаас иргэн, аж ахуй нэгж харилцан тохиролцож, худалдах, худалдан авах, ажил үйлчилгээ үзүүлэх зэрэг гэрээ байгуулах тохиолдолд төрийн нууцын зарим хэсгийг гэрээний талд задруулах шаардлага үүсэх тохиолдол гардаг. ТБАНТХ-ын 33.2 дахь хэсэгт “... нууцыг шилжүүлэн авах хуулийн этгээд нь энэ хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжид заасан нууцыг хамгаалах нөхцөл, шаардлага хангасан, иргэн нь төрийн болон албаны нууцтай танилцах эрх авсан байна”³⁰ гэж заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, гэрээний харилцаанд орох нь төрийн нууцыг гэрээний нөгөө талдаа задруулах шаардлагыг үүсгэж байна.

Дээр дурдсанчлан гэрээний зүйл нь төрийн нууцад холбогдох тохиолдолд сонгон шалгаруулалтын ил тод байдлыг хэрхэн хангах талаар тодруулах нь зүйтэй. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 3.4-т “Хуулиар төрийн нууцад хамааруулсан болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгай зориулалтын тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэл, техник, байгууламж, ажил, үйлчилгээ болон галт зэвсэг худалдан авахтай холбоотой харилцааг энэ хуулиар зохицуулахгүй” гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл үүнд дурдсан ажил үйлчилгээ, худалдан авалттай холбоотой тендер шалгаруулалт хуульд заасан журмаас гадуур явагдаж байна.

Хэдийгээр гэрээний зүйл нь төрийн нууцад холбогдох ч сонгон шалгаруулалт тэгш, шударга, хуульд заасан журмын дагуу явагдах учиртай. Иймд төрийн нууцыг задруулах, эсхүл задруулж болзошгүй сонгон шалгаруулалтын явцад олон нийтийн хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тусгай хяналт тавих этгээд оролцох шаардлагатай. Мөн гэрээ байгуулсны дараа гэрээг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн нууцлах, нууцлалыг хамгаалах асуудал хөндөгддөг.

30 “Монгол Улсын Төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журам”-ын 7 дугаар зүйлд хуулийн этгээд нууцад хамаарах мэдээлэл ашиглан үйл ажиллагаа явуулах, ажил гүйцэтгэх үед нууц мэдээллийг хамгаалах талаар зохицуулсан. Журмын дагуу ажил гүйцэтгэх хуулийн этгээд нь Аюулгүй байдлын гэрчилгээ, иргэн нь тодорхой түвшний нууцтай танилцах эрхийг тагнуулын байгууллагаас тус тус авсан байх шаардлагатай.

3.5. ТБАНТХ-д заасан тагнуулын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүрэг

Тагнуулын Ерөнхий газар нь төрийн нууц болон албаны нууцыг тогтоох, ил болгоход чухал үүрэгтэй оролцож байна. ТБАНТХ-д заасны дагуу тагнуулын байгууллага нь улсын хэмжээнд өмчийн хэлбэр, харьяалал харгалзахгүйгээр нууцын хадгалалт, хамгаалалтад хянан тавьж, нууцад хамаарах мэдээлэл задарч, үрэгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг илрүүлэх, таслан зогсоох арга хэмжээг авна.

- ТБАНТХ-ийн 12 дугаар зүйлд зааснаас гадна Тагнуулын байгууллагын гүйцэтгэх бусад чиг үүргийг дурьдвал:
 - Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээд нь тус хуулийн 13.1-д заасан жагсаалтын хүрээнд салбар, байгууллагын хэмжээнд нууцлах төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авч Засгийн газраар батлуулна;
 - Төрийн байгууллага болон төрийн өмчийн оролцоотой бусад хуулийн этгээд албаны нууцад хамааруулах шаардлагатай мэдээллийн жагсаалтын төсөл боловсруулж, тагнуулын байгууллагаас санал авсны үндсэн дээр эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, байгууллагын даргаар батлуулна;
 - Төрийн болон албаны нууцад хамаарах мэдээллийг энэ зүйлийн 19.1.2-т заасан үндэслэлээр нууцлах хугацаа дуусахаас өмнө ил болгох эсэхийг тагнуулын байгууллагын саналыг үндэслэн Засгийн газар шийдвэрлэнэ;
 - Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн удирдлага тухайн байгууллагын хариуцсан төрийн нууцтай танилцах албан тушаалтны жагсаалтыг тагнуулын байгууллагын саналыг авч батална;
 - Төрийн болон албаны нууцтай танилцах эрхийг түдгэлзүүлж, эсхүл хүчингүй болгоно;
 - Төрийн байгууллага нь төрийн болон албаны нууцын хадгалалт, хамгаалалтын чиглэлээр хэрэгжүүлсэн ажлын талаарх мэдээллийг жил бүрийн 01 дүгээр сард багтаан тагнуулын байгууллагад ирүүлнэ;
 - Тагнуулын байгууллага улсын хэмжээнд өмчийн хэлбэр, харьяалал харгалзахгүйгээр төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн төрийн болон албаны нууцын хамгаалалтыг хянан шалгаж, зөрчил, дутагдлыг арилгах хугацаатай үүрэг өгч биелэлтийг хангуулна;
 - Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол тагнуулын байгууллагаас дараах хариуцлага хүлээлгүүлэхээр харьяалах дээд шатны байгууллага, албан тушаалтанд санал тавьж шийдвэрлүүлнэ;
 - Төрийн болон албаны нууцын бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн сан байгуулах, ашиглах журамд зааснаар Тагнуулын байгууллагын төрийн нууцын асуудал хариуцсан нэгж болон орон нутаг дахь салбар, нэгж дор заасан мэдээллийг тухай бүр мэдээллийн санд оруулна;
 - төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн төрийн болон албаны нууцын жагсаалтад орсон мэдээлэл;
 - аюулгүй байдлын шалгалтад хамрагдаж төрийн нууц хамгаалах, нууцтай танилцах зөвшөөрөл олгогдсон, зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан албан тушаалтан, иргэний мэдээлэл;

- төрийн болон албаны нууцын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянан шалгасан тухай мэдээлэл, шалгалтаар илэрсэн зөрчил, дутагдлыг арилгуулах чиглэлээр авсан арга хэмжээний талаарх мэдээлэл;
- төрийн болон албаны нууцын хууль тогтоомж зөрчсөн албан тушаалтан, иргэний мэдээлэл;
- төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтын чиглэлээр хэрэгжүүлсэн ажлын талаарх мэдээлэл;
- нууцад хамаарах мэдээ, баримт бичиг, бусад нууц тээгчийн шилжилт хөдөлгөөний талаарх мэдээлэл;
- халдлагын мэдээ (гадаад, дотоод, цахим гэх зэрэг).

Түүнчлэн дээр дурдсан мэдээллийг төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн нууц хамгаалах нэгж, ажилтан нэгтгэж, жил бүрийн 1 дүгээр сард багтаан тагнуулын байгууллагад цахим хэлбэрээр хүргүүлнэ гэжээ. Эндээс үзвэл төрийн болон албаны нууц мэдээллийг нэгтгэсэн нэгдсэн мэдээллийн санг төрийн байгууллага үүсгэж, хөтөлж байна. Гэвч холбогдох тоон мэдээлэл, тайлан нээлттэй бус, ил тод биш байна.

Дэлхийн улс орнуудын жишгийг үзвэл, төрийн нууцын тухай хуулиараа төрийн нууцтай холбоотой санал, дүгнэлт гаргах чиг үүргийг тагнуулын байгууллагад олгохоос гадна бие даасан, төрөлжсөн байгууллагыг үүсгэн байгуулсан тохиолдол бас цөөнгүй байна.

Хүснэгт 5.5. Бусад улс орнуудын төрийн нууцтай холбоотой чиг үүрэг

№	Улс	Байгууллагын нэр	Чиг үүрэг
1	Америкийн Нэгдсэн Улс	Үндэсний архивын харьяа Мэдээллийн аюулгүй байдлын хяналтын алба ³¹	АНУ-д Мэдээллийн аюулгүй байдлын хяналтын алба жил бүр мэдээллийг нууцлах, нууцыг задлах статистик мэдээллийг цуглуулж, нууцалсан мэдээллийн тоо, холбогдох зардлын талаарх мэдээллийг олон нийтэд танилцуулдаг.
2	Бүгд Найрамдах Болгар Улс	Сайд нарын болон Үндэсний аюулгүй Зөвлөлийн удирдлага дор хамаарах шинэ төрийн байгууллага болох Мэдээллийн аюулгүй байдлын улсын комисс (SCSI) ³²	SCSI-д нууц мэдээллийг хянах эрх мэдэлтэй.
3	Бүгд Найрамдах Унгар Улс	Мэдээллийн аюулгүй байдал, мэдээллийн эрх чөлөөний асуудал эрхэлсэн Парламентын комиссар	Мэдээллийн нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх эрхтэй ³³ .
4	Бүгд Найрамдах Франц Улс	Үндэсний батлан хамгаалахын нууцын асуудлаарх зөвлөлдөх комисс (CCSDN) ³⁴	Хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад Үндэсний аюулгүй байдалд хамаарах мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс гаргах асуудлаар санал, зөвлөмж өгдөг. Зөвлөмжийг төрийн албан ёсны сэтгүүлд нийтэлдэг.

31 The Information Security Oversight Office (ISOO), Холбоос: <http://www.archives.gov/isoo/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

32 Law for the Protection of the Classified Information. Prom. SG. 45/30 Apr 2002, corr. SG. 5/17 Jan 2003

33 Hungary, Act LXV of 1995 on State Secrets and Official Secrets.

34 For a copy of decisions, Холбоос: <http://www.reseauvoltaire.net/rubrique387.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

5	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс	Хуучин БНАГУ-ын Төрийн аюулгүй байдлын албаны бүртгэлийг хариуцсан Германы Холбооны Комисс (Гаукийн газар) ³⁵	1991 оноос хойш, тус комиссын холбогдох нэгжээс 3000 гаруй мэдээллийг нэгтгэж, олон нийтэд ил болгосон.
---	------------------------------------	--	---

Дээрхээс дүгнэхэд Тагнуулын ерөнхий газар төрийн болон албаны нууцын тогтолцоонд хяналт хэрэгжүүлэх, санал, зөвлөмж өгөх, нууц мэдээлэл задрахаас урьдчилан сэргийлэх, хариуцлага тооцох зэргээр улсын хэмжээнд цогц хяналт хэрэгжүүлж байгаа нь нууц мэдээллийг хамгаалах тогтолцоонд чухал ач холбогдолтой байна. Гэсэн хэдий ч түүний чиг үүрэгт ил болгосон болон нууцалсан мэдээллийн тоо, зардалтай холбоотой тайланг нэгтгэн боловсруулах, олон нийтэд мэдээлэх чиг үүрэг тусгагдаагүй байгаа нь олон нийтийн нууц мэдээллийн тогтолцоонд итгэх итгэлийг бууруулж байж болзошгүй.

35 Web Site: Холбоос: <http://www.bstu.de/home.htm>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.02.

IV. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийг судалж, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв. Энэхүү судалгааны хүрээнд, хуулиар тогтоосон нууцын тогтолцооны зорилго, зарчим, төрийн нууцын ойлголт, хүрээ, төрийн нууцыг тогтоох зарчим, баримтлах шалгуур, албаны нууцын ойлголт, хүрээ, албаны нууцыг тогтоох зарчим, баримтлах шалгуур, төрийн болон албаны нууцад хамааруулах тухай шийдвэр гаргах процесс, оролцогчдын эрх, үүрэг гэсэн асуудлыг хөндсөн. Үнэлэх үе шатанд томьёолсон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу судалсан үр дүнд тулгуурлан дараах дүгнэлт, зөвлөмжийг боловсруулав. Үүнд:

1. Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх болон цаг үеэ олсон байх зарчмын тухайд:

Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчмын тухайд:

Хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчмын дагуу төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа нь гагцхүү хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу байх ёстой бөгөөд төрийн нууцад холбогдох харилцаанд ТБАНТХ-ийг удирдлага болгох учиртай. Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-д ТБАНТХ-д тодорхойлсон хүрээнээс давсан хэд хэдэн мэдээллүүд тусгагджээ. Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн саналыг үндэслэж аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамруулах эрх хэмжээ ТБАНТХ-д тусгагдаагүй боловч Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 3.4 дэх хэсгийг үндэслэж, хуульд заагаагүй журмаар аливаа мэдээллийг нууцлах тохиолдол гарсан. Түүнээс гадна захиргааны байгууллага Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн дагуу нээлттэй байх мэдээллийг нууцлах зэргээр хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур шийдвэр гаргаж байна. Үүнээс дүгнэвэл, ТБАНТХ-д заасан хуульд нийцсэн, үндэслэлтэй байх зарчим практикт алдагдах тохиолдол байгаа бөгөөд түүнд тавих хяналт, хариуцлагын механизм сул байна.

Цаг үеэ олсон байх зарчмын тухайд:

Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-д 2019, 2020 болон 2021 онд нийтдээ 10 мэдээллийг нэмж, 1 мэдээллийг өөрчилсөн. Тухайн жагсаалтаас мэдээлэл хассан тохиолдол байхгүй нь цаг үеэ олсон байх зарчим хэрэгжихгүй байгааг харуулж байна. Иймд нууц мэдээллийн жагсаалтыг давтамжтай эргэн хянаж байх, ил болгосон мэдээллийн талаар нийтэд мэдээлэх чиг үүргийг хуульд тусгах зэргээр ТБАНТХ-д заасан цаг үеэ олсон байх зарчим хэрэгжих механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай.

2. “Төрийн нууц” гэх нэр томьёоны тодорхойлолтын тухайд:

Хэдийгээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх ёстой гэх хандлага хүчтэй байгаа боловч дэлхийн улс орнуудад үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, зэвсэг хүчин, гадаад харилцаа, эдийн засгийн болон мэдээллийн аюулгүй байдалтай холбоотой мэдээллийг нууцлах хандлага байсаар байна.

Олон улсад төрийн нууцыг хуулиар тогтоох хандлага байгааг анхаарах нь зүйтэй. Нууц мэдээллийг нэг бүрчлэн хуульд тусгах нь нууц мэдээллийн хамгаалалтыг сулруулахад хүргэж болзошгүй тул хуулиар төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн хүрээг оновчтой тодорхойлох нь зүйтэй.

Монгол Улсад төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн хүрээг хуулиар тогтоосон ч тогтоосон хүрээг практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа юм. Тухайлбал, ямар мэдээлэл хуульд заасан төрийн нууцын хүрээнд багтах ёстой талаар дүгнэлт хийхэд хүндрэлтэй. Өөрөөр хэлбэл, улс орнууд төрийн нууцын ойлголт, тодорхойлолтоо харилцан адилгүй авч үздэг бөгөөд практикт хэрэгжихэд хялбар болгох үүднээс төрөл бүрийн арга, тогтолцоог ашиглаж байна. Монгол Улсын төрийн нууцын эрх зүйн орчинд тулгарч буй бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх үүднээс хуульд төрийн нууцад хамааруулахыг хориглох мэдээллийн жагсаалт болон хохирол ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (harm and public interest test)-ыг хуульд тусгах нь оновчтой.

3. “Албаны нууц” гэх нэр томъёоны тодорхойлолтын тухайд:

ТБАНТХ дахь албаны нууцын тодорхойлолт нь хэт өргөн, тодорхойгүй бөгөөд ялгаа зааг, шалгуур үзүүлэлтийг тогтоогоогүйгээс үүдэн албаны нууцыг ангилахад хүндрэл учирч байна. Өнөөгийн түвшинд “албаны нууц” гэх ойлголтын хүрээнд төрийн байгууллага бүр өөрсдийн дур зоргоор аливаа мэдээллийг нууцлах байдал үүссэн. Сонгон судалсан улс орнуудад “албаны нууц” хэмээх ойлголт байхгүй байна. Харин улс орнуудын нийтийн мэдээллийн тухай хууль, мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжид “албан мэдээлэл” гэх ойлголт цөөнгүй тусгагджээ. Төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны үр дүн, хэрэгжилтийг бууруулахгүй байх, иргэн, хуулийн этгээдийн нууц мэдээллийг задруулж тэдгээрт хохирол учруулахаас сэргийлэх зорилгоор албан мэдээлэлтэй танилцах иргэний эрхийг хязгаарлах боломжтой ч хязгаарласан мэдээллийг нууц гэж үздэггүй байна.

Иймд Төрийн нууцын хууль тогтоомж дахь “албаны нууц” гэх ойлголтыг халж, Нийтийн мэдээллийн тухай хуулиар үүнд холбогдох харилцааг зохицуулах, хязгаарлаж болох албан мэдээллийн жагсаалтыг байгууллагын дотоод журмаар нэг удаа батлаад орхих бус жил бүр, эсхүл тодорхой давтамжтайгаар шинэчилж байх зохицуулалтыг тусгаж, төрийн байгууллагын мэдээлэл хариуцсан ажилтнуудын ойлголтыг нэгдмэл болгох шаардлагатай. Байгууллагын дотоод журам, жагсаалт нь Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийцсэн байх, хэрэв зөрчилдвөл уг хуулийн давуу байдлыг хангах зохицуулалтыг хуульчилбал өнөөгийн практикт тулгарч буй хууль хэрэглээний хүндрэлийг даван туулахад чухал ач холбогдолтой.

Түүнчлэн төрийн байгууллага, албан хаагч нь иргэний мэдээлэл авах хүсэлтэд татгалзсан хариу өгөх тохиолдолд тухайн мэдээллийг нууцалсан үндэслэлээ тайлбарлах, улмаар татгалзсан шийдвэрт гомдол гаргах боломж бүрдүүлэх нь иргэдийн төрийн байгууллагад итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, цаашилбал иргэний мэдэх эрхийн баталгааг хангахад чухал нөлөө үзүүлнэ. Түүнчлэн иргэний хүсэлтийг бүртгэх, улмаар хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагад тоон мэдээллийг тогтмол хугацаанд өгөх чиг үүргийг хуульд тусгах нь зүйтэй юм.

4. Засгийн газраас төрийн нууц мэдээллийн жагсаалт батлах зохицуулалтын тухайд:

Практик дээр, хуульд заагаагүй журмаар гэрээ, хэлэлцээрийг Засгийн газраас нууцлах явдал цөөнгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй. ТБАНТХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээд нь энэ зүйлийн 13.1-д заасан жагсаалтын хүрээнд салбар, байгууллагын хэмжээнд нууцлах төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авч Засгийн газраар батлуулах”-аар тусгажээ. Үүнээс үзвэл, мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах Засгийн газрын шийдвэр, тогтоол нь ТБАНТХ-д заасан төрийн нууцын хүрээнд гарсан байх ёстой. Гэвч Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-д хуульд заагаагүй, хуульд заасан төрийн нууц мэдээллийн хүрээнд хамаарахгүй хэд хэдэн мэдээлэл багтсан байна.

Уг жагсаалтад багтсан мэдээллүүд нь ТБАНТХ-аар хамгаалагдах боломжтой. Засгийн газрын 257 дугаар тогтоолыг авч үзвэл, нууц мэдээллийг (анхдагч мэдээлэл) солилцох, боловсруулах, хэлэлцэх явцад үүсэх хоёрдогч мэдээллийг мөн төрийн нууцад хамааруулсан байгаа юм. Түүнчлэн тус жагсаалтад байгууллага бүрийн нууцлах ёстой мэдээллийг тус бүрээр жагсаасан нь төрийн нууцыг цөөн тооны этгээд мэдэх зарчимд нийцүүлэхтэй холбоотой боловч төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг байгууллагаар нь бус, улсын хэмжээнд нэг мөр тогтоох нь давхардал, хийдэл үүсгэхгүй байх ач холбогдолтой.

5. ТБАНТХ-д заасан тагнуулын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргийн тухайд:

Төрийн болон албаны нууцад мэдээллийг хамруулах, ил болгох харилцаанд тагнуулын байгууллага чухал чиг үүрэг гүйцэтгэж байна. Тагнуулын Ерөнхий газрын чиг үүрэгт, нууцалсан болон нийтэд ил болгосон мэдээллийн тоо, зардалтай холбоотой тайланг нэгтгэн боловсруулах, олон нийтэд мэдээлэх чиг үүрэг тусгагдаагүй байгаа нь нууц мэдээллийн тогтолцоонд хандах олон нийтийн итгэлийг бууруулж байж болзошгүй.

Иймд нууцалсан мэдээллийн тоо, болон нийтэд ил болгосон мэдээллийн тоо, зардалтай холбоотой тайланг нэгтгэн боловсруулах, олон нийтэд мэдээлэх чиг үүргийг хуулиар тус байгууллагад оногдуулах нь зүйтэй.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, (2017).
3. Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоол.
4. Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль. (2021).
5. Монгол Улсын төрийн болон албаны нууцыг хамгаалах нийтлэг журам. (2017).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Ч.Өнөрбаяр нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, (УБ, 2010).
2. Б.Мэргэн, *Нээлттэй төр ба төрийн нууц*, (УБ, 2014).
3. Ц.Ган-Оч, *Нууц мэдээллийг хамгаалах эрх зүйн орчин*.
4. Д.Туяа, С.Эрдэнэбаяр нар, Нууцыг хадгалах тухай заасныг эргэж хармаар, *"Өмгөөлөгч" мэдээлэл, танин мэдэхүйн сар тутмын сэтгүүл, №2*, (УБ, 2006).
5. Ш.Үнэнтөгс, Мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрх буюу нууцын тухай эрх. *Хууль дээдлэх ёс, №4* (15), (УБ, 2006).
6. Ж.Төгс-Очир, Төрийн нууц задруулах, төрийн нууц мэдээ, баримт бичиг, эд зүйлийг үрэгдүүлэх гэмт хэрэгт хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын зарим асуудал, *Гэмт явдалтай тэмцэх асуудал, №4*, (УБ, 2011).
7. Ц.Насанбат, Нууцлах хэнээрхэл, *Монголын төр, эрх зүй. №1*, (УБ, 2015).
8. Б.Батхишиг, Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаан дахь төрийн нууцтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын асуудал. *Хууль дээдлэх ёс, №2*, (УБ, 2015).
9. Б.Батхишиг, Монгол Улсын төрийн нууцын тодорхойлолтыг боловсронгуй болгох асуудал, *Хууль дээдлэх ёс, №4*, (УБ, 2015).
10. Б.Батхишиг, Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө, *Хүний эрх, №2*, (УБ, 2017).
11. Б.Батхишиг, Төрийн нууцыг гадаад улс, олон улсын байгууллагад шилжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын асуудал. *"Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал ба олон улсын гэрээ"*, (УБ, 2015).
12. Б.Баясгалан, Монгол Улсын төрийн нууцыг хамгаалах эрх зүйн тогтолцооны түүхэн хөгжил, *Хууль дээдлэх ёс, №1(76)*, (УБ, 2020).
13. А.Бат-Эрдэнэ, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудал, хэрэгжүүлэх арга зам, Шүүх эрх мэдэл, хууль сахиулах алба хаагчдын үндэсний чуулган, (УБ, 2021).
14. Б.Пүрэвсүрэн нар, *Мэдээлэлтэй байх эрхийг хязгаарлаж буй хууль тогтоомжийн дүн шинжилгээ*, (УБ, 2019).

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, ARTICLE 19, June 1999, Principle 4.
2. Япон Улсын Тусгай зориулалтын нууцыг хамгаалах тухай хууль (Act on the Protection of Specially Designated Secrets)
3. ХБНГУ-ын Эрүүгийн хууль.
4. State Secrets and Classified Information of Foreign States Act of Estonia.
5. Bulgaria, Law for the Protection of the Classified Information. Prom. SG. 45/30 Apr 2002, corr. SG. 5/17 Jan 2003
6. Hungary, Act LXV of 1995 on State Secrets and Official Secrets.
7. Singapore, Official Secrets Act, Холбоос: <https://sso.agc.gov.sg/act/osa1935#pr1->
8. Moldavia, Law on State Secrets, Холбоос: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>.
9. UK, Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>.
10. Malaysia, Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. UN Human Rights Committee's General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights.
2. Robertson, K.G. (1999). The Morality of Secrecy: the Philosophy and Politics of State Secrecy. In: Secrecy and Open Government. Palgrave Macmillan, London, Холбоос: <https://doi.org/10.1057/97802305130202>.
3. David Banisar, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, 2005, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>

ХАВСРАЛТ

НЭЭЛТТЭЙ БАЙХ МЭДЭЭЛЛИЙН ЖАГСААЛТ

Мэдээлэл хариуцагч өөрийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын талаарх дараах мэдээллийг байнга ил тод, нээлттэй байлгана:

- 8.2.1.эрхэм зорилго, үйл ажиллагааны стратегийн зорилт, зорилго, тэргүүлэх чиглэл, тэдгээрийн хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, түүний үр дүн;
- 8.2.2.чиг үүрэг, бүтэц, зохион байгуулалт, хаяг, байршил, харилцах утасны дугаар, шуудангийн хаяг, олон нийттэй харилцах, мэдээлэл хүргэх нийгмийн сүлжээний хаяг;
- 8.2.3.эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үзүүлэлт, үйл ажиллагааны тайлан, мэдээлэл хариуцагчийн үйл ажиллагаанд хийсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ, дотоод аудит, санхүүгийн хянт шалгалтын тайлан, акт, дүгнэлт, албан шаардлага, зөвлөмж;
- 8.2.4.хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан;
- 8.2.5.хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн хэрэгжилтийн тайлан;
- 8.2.6.үйл ажиллагаандаа мөрдөж байгаа хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэр, бусад эрх зүйн акт;
- 8.2.7.албан тушаалын тодорхойлолт, албан тушаалтны эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, албаны харилцах утасны дугаар, албаны цахим шуудангийн хаяг;
- 8.2.8.өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтийн тайлан, мэдээ;
- 8.2.9.хуульд өөрөөр заагаагүй бол хариуцсан салбарын үйл ажиллагааны статистик мэдээлэл;
- 8.2.10.мэдээлэл хариуцагчаас зохион байгуулах олон нийтийн арга хэмжээний хөтөлбөр.

Мэдээлэл хариуцагч өөрийн хүний нөөцийн талаарх дараах мэдээллийг байнга ил тод, нээлттэй байлгана:

- 8.3.1.ажлын байрны сул орон тооны талаарх мэдээлэл;
- 8.3.2.албан хаагч, ажилтныг сонгон шалгаруулах журам;
- 8.3.3.албан хаагч, ажилтны ёс зүйн дүрэм;
- 8.3.4.хүний нөөцийн стратеги, түүний хэрэгжилтийг хянаж үнэлэх журам;
- 8.3.5.хүний нөөцийн удирдлагын ил тод байдлыг хангах чиглэлээр авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ;
- 8.3.6.албан хаагчийн ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх журам.

Мэдээлэл хариуцагч төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагааны талаарх дараах мэдээллийг байнга ил тод, нээлттэй байлгана:

- 8.4.1.өмнөх оны төсвийн гүйцэтгэл, тухайн жилийн төсөв, дараа оны төсвийн төсөл;
- 8.4.2.төсвийн гүйцэтгэлийн биелэлт болон хагас, бүтэн жилийн санхүүгийн тайлан;
- 8.4.3.санхүүгийн тайланд хийсэн аудитын дүгнэлт;
- 8.4.4.хууль тогтоомжийн дагуу төвлөрүүлэх төлбөр, хураамж, зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээ;
- 8.4.5.төсвийн хэмнэлт, хэтрэлт, түүний шалтгааны тайлбар;
- 8.4.6.таван сая, түүнээс дээш төгрөгийн үнийн дүн бүхий худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний нэр, санхүүжилтийн хэмжээ, нийлүүлэгчийн нэр, хаяг;
- 8.4.7.цалингийн зардлаас бусад таван сая, түүнээс дээш төгрөгийн үнийн дүн бүхий орлого, зарлагын мөнгөн гүйлгээг гүйлгээ тус бүрээр, гүйлгээний агуулга, хүлээн авагчийн нэрийн хамт;
- 8.4.8.бонд, зээл, өрийн бичиг, баталгаа, түүнтэй адилтгах санхүүгийн бусад хэрэгсэл, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээ, төсөв, өмч, хөрөнгө, мөнгө зарцуулах, өр, авлага үүсгэсэн аливаа шийдвэр;

- 8.4.9.шилэн дансны хөтлөлт, хэрэгжилт, аудитын тайлан, зөвлөмжийн дагуу авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний мэдээлэл;
- 8.4.10.төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тендерт оролцохыг сонирхогчид тавих шалгуур үзүүлэлт, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, шалгарсан болон шалгараагүй хуулийн үндэслэл, шалтгаан;
- 8.4.11.худалдан авах ажиллагаанд хийсэн үнэлгээ болон аудит, бусад хяналт шалгалтын тайлан, дүгнэлт;
- 8.4.12.мэдээлэл хариуцагч болон захиалагч байгууллагын хүсэлтээр холбогдох этгээдийг худалдан авах ажиллагааны мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө, зааварчилгаагаар хангасан тухай мэдээлэл;
- 8.4.13.төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд оролцох эрхийг хязгаарласан этгээдийн жагсаалт;
- 8.4.14.Засгийн газрын гадаад улс, олон улсын байгууллагаас авсан зээл, тусламжийн гэрээ, хэлэлцээрийн талаарх мэдээлэл;
- 8.4.15.улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн орлого, зарлага, хөрөнгө оруулалт, төсвийн нэгдсэн үзүүлэлт;
- 8.4.16.Засгийн газрын гадаад зээл, тусламжийн ашиглалтын мэдээлэл;
- 8.4.17.Засгийн газрын гадаад, дотоод өрийн мэдээлэл;
- 8.4.18.улсын төсвийн хэмнэлт, хэтрэлт, түүний шалтгааны тайлбар;
- 8.4.19.нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн сарын мэдээ;
- 8.4.20.төсвийн гүйцэтгэл болон аудит хийсэн санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан;
- 8.4.21.төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын дотоод үнэт цаасны мэдээлэл;
- 8.4.23.төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээ байгуулсан тухай бүрд хувийн хэвшлийн түншлэгч, түүний байгууллагын нууцад хамаарахаас бусад мэдээлэл, түншлэлийн зүйл, гүйцэтгэх ажил, үзүүлэх үйлчилгээний талаарх мэдээлэл;
- 8.4.24.хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх зорилгоор гаргасан Засгийн газрын гадаад үнэт цаасны мэдээлэл;
- 8.4.25.улсын төсвийн нэгдсэн үзүүлэлтийг макро эдийн засгийн үзүүлэлт, холбогдох бусад үзүүлэлттэй уялдуулсан судалгаа, тооцоо;
- 8.4.26.төсвийн хөрөнгөөр болон гадаадын зээл, тусламжаар хэрэгжүүлж байгаа төсөл, хөтөлбөрийн санхүүжилт, хэрэгжилт, явц, үр дүн;
- 8.4.27.мэдээлэл хариуцагчийн захиалгаар хийгдсэн судалгаа, шинжилгээний ажил, түүний тайлан;
- 8.4.28.хууль тогтоомжид заасан бусад.

Мэдээлэл хариуцагч хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнд үзүүлж байгаа үйлчилгээний талаар дараах мэдээллийг байнга ил тод, нээлттэй байлгана:

- 8.5.1.үйлчилгээний төрөл, шийдвэрлэх журам, хугацаа, бүрдүүлэх баримт бичиг, түүний загвар, төлбөр, хураамж, зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээ, төлбөр төлөх дансны мэдээлэл;
- 8.5.2.зөвшөөрөл олгох, сунгах, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох үндэслэл, журам, олгосон, сунгасан, түдгэлзүүлсэн, сэргээсэн, хүчингүй болгосон зөвшөөрлийн талаарх мэдээлэл, зөвшөөрөл эзэмшигчийн нэр, хаяг, салбар, төлөөлөгчийн газар, зөвшөөрөл олгосон болон зөвшөөрлийн хүчинтэй хугацаа.

Мэдээлэл хариуцагч дээрхээс гадна өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээний дараах мэдээллийг байнга ил тод, нээлттэй байлгана:

ЗУРГАА. ЗАХИРГААНЫ УРЬДЧИЛАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА
(ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

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

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

Э.Сэлэнгэ
Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.06.06.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	175
I. УРЬДЧИЛАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ	176
II. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА	178
2.1. ХБНГУ	178
2.2. БНСУ	184
2.3. БНФУ	194
III. ДҮГНЭЛТ	196
НОМ ЗҮЙ	198

УДИРТГАЛ

Тус судалгаагаар Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх тогтолцоотой гадны зарим улсын хууль тогтоомжийг харьцуулан судалж тус тогтолцооны дэвшилтэд хувилбарыг тодорхойлохыг зорилоо.

Ингэснээр Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгааны суурь мэдээллийг хангаж, улмаар Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх тогтолцоог сайжруулах боломжит хувилбарыг боловсруулахад үндсэн чиглэл болно.

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд эх газрын эрх зүйн бүлд хамаарах ХБНГУ, БНСУ, БНФУ-ын хууль тогтоомж, тогтолцоог харьцуулсан судалгааны аргад тулгуурлан гүйцэтгэсэн болно.

I. УРЬДЧИЛАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг БНФУ, ИБУИНВУ, ХБНГУ зэрэг улс бий болгож, улмаар Европын цөөнгүй улсад дэлгэрсэн. ИБУИНВУ, БНФУ-аас үүсэлтэй дээрх тогтолцоог Азийн зарим улс, ялангуяа БНСУ өөрийн онцлогд нийцүүлэн нутагшуулжээ.

Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа (Цаашид “УША” гэх) нь захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрт холбогдох маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүхийн өмнөх процесс юм.¹ Иргэн нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны гаргасан захиргааны актыг хууль бус хэмээн үзэж өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг тухайн захиргааны акт гаргасан байгууллагын дээд шатны байгууллага эсхүл хөндлөнгийн хараат бус байгууллагад² хандан шийдвэрлүүлэх эрх зүйн хамгаалалтын цогц шийдэл бөгөөд дараах 3 зорилготой.³ Үүнд:

Нэг. Шүүхийн процесс нь шат дараалал бүхий олон үйл явцаас бүрдэх цогц ажиллагаа тул цаг хугацаа, зардал ихтэй байдаг. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн иргэн тухайн зөрчигдсөн эрхээ богино хугацаанд, зардал, чирэгдэл багатайгаар сэргээлгэх нэгэн арга хэрэгсэл нь УША юм.

Түүнчлэн захиргааны байгууллага нь захиргааны хэргийн шүүхийн хэргийн харьяалалд хамаарахгүй олон асуудлаар улс төрийн аспектиг оролцуулан/ гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг явуулж болно. УША нь захиргааны актын зөвхөн хууль зүйн үндэслэлийг хянаад зогсохгүй түүний зорилгодоо нийцсэн эсэхийг дүгнэдгээрээ хяналтын цар хүрээний хувьд шүүхийн хяналтаас өргөн цар хүрээтэй байдаг.⁴ Өөрөөр хэлбэл, УША нь маргааны талуудад байр сууриа эргэн харах боломж олгох замаар иргэний эрхийг хамгаалахад чиглэнэ.

Хоёр. УША нь иргэний зөрчигдсөн эрхийг хамгаалах, сэргээх хэрэглүүр болдог ч нөгөө талаар төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өөрийн гаргасан захиргааны шийдвэрийг дахин хянах боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, УША нь захиргааны байгууллагад өөрийн алдаатай үйл ажиллагаа, шийдвэрийг засах боломж олгодог бөгөөд хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан төрийн албан хаагчид хариуцлага тооцох, алдаа, дутагдлыг засаж залруулах зорилготой.

Гурав. УША-г хуульд заасан журмын дагуу үр дүнтэй явуулсан тохиолдолд захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулах, шүүхийн процессыг түргэсгэх чухал ач холбогдолтой.

Захиргааны маргааны онцлогоос хамааран УША-г тусгай болон ерөнхий гэж ангилна. Тусгай УША-нд захиргааны ерөнхий болон процессын хуулиас гадна тусгай хууль журмаар зохицуулагдсан эрх зүйн харилцааг хамааруулж ойлгоно. Тухайлбал, татварын маргааныг Татварын тухай хуулиар, газрын маргааныг Газрын тухай хуулиар, сонгуулийн маргааныг Сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулж буй харилцааг ойлгоно.

1. 김남철, 행정법 각론, 박영사, 2021, 709면.

2. А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа*, (УБ, 2022), 5 дахь тал.

3. Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, *Designing Administrative Pre-trial Proceedings*, Eleven International Publishing, 2012, p.77, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

4. А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа*, (УБ, 2022), 110 дахь тал.

Монгол Улсын хувьд захиргааны байгууллагад холбогдох гомдлыг дээд шатны байгууллагад гаргах заалт бүхий 30 гаруй хууль үйлчилж байгаа бол гомдол гаргах харилцааг тусгайлан зохицуулаагүй 200 орчим хууль тус тус хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа нь УША-г зохицуулсан ерөнхий зохицуулалтын ач холбогдлыг илэрхийлж байна. Тодруулбал, дээрх 200 гаруй хуулиар зохицуулагдаж буй нийтийн эрх зүйн харилцааны явцад захиргааны байгууллага иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хууль бусаар зөрчсөн тохиолдолд ийнхүү зөрчигдсэн эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалах боломжийг иргэнд олгохоос гадна иргэдийн гомдолтой холбоотойгоор захиргааны байгууллагад өөрийн шийдвэрээ дахин хянах боломжийг олгож, гомдлыг шийдвэрлэх процесс, шаардлагыг нийтлэг байдлаар зохицуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, 200 гаруй хуулиар зохицуулагдаж буй төрийн үйл ажиллагааны явцад иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хангагдах эсэх нь урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны ерөнхий зохицуулалт хэр оновчтой тусгагдсанаас хамаарч байна. Иймд УША явуулах ерөнхий зохицуулалтыг сайжруулж, захиргааны байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлснээр УША нь өмнө дурдсан зорилгод хүрч үйлчлэх юм.

УША-г зарим улсад захиргааны шийдвэр гаргасан байгууллагын дээд шатны байгууллага шийдвэрлэдэг бол зарим улсад захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий комисс шийдвэрлэж байна. Өөрөөр хэлбэл, ямар байгууллагаар шийдвэрлэх нь тухайн улсын тогтолцооны сонголт, онцлогийн асуудал юм.

УША үүсгэхээр гаргах гомдлын төрөл нь захиргааны актыг хүчингүй болгох, даалгах, илт хууль бус болохыг тогтоолгох зэрэг нийтлэг 3 төрөлтэй байна.

УША нь хэлбэрийн төдий, тодорхой нэгэн эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэггүй байх тохиолдолд иргэний эрх сэргээгдэхгүйгээс гадна шүүхийн ачааллыг бууруулж чадахгүй. Иймд УША-г үр дүнтэй явуулахад тус процесс ажиллагааг хэлбэрийн төдий бус гомдлыг хүлээн авах эсэхийг шийдвэрлэх, хуралдаан зохион байгуулах, зарлах, маргааны талууд болон гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор тэдгээрийн тайлбар гаргах эрхийг хангаж, тэдгээрийн бодит оролцоог хангах, шаардлагатай бол гэрч, шинжээчийг оролцуулах, баримт, материал гаргуулах, нотлох баримт цуглуулах, шийдвэр гаргах, тус шийдвэрийг мэдээлэх зэрэг үндсэн үйл явцыг хэрхэн зохицуулах нь чухал юм.

II. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

2.1. ХБНГУ

ХБНГУ нь төрийн байгууламжийн хувьд Холбооны (Bund) болон муж улсаас (Länder) бүрддэг бөгөөд Үндсэн хууль (Grundgesetz)-раа Холбооны улсын эрх хэмжээг тусгайлан тогтоож, харин муж улсад өөрийн харьяалах нутаг дэвсгэрт хамаарах асуудлыг шийдвэрлэх эрхийг илүүтэй олгохыг зорьдог. Холбооны улсад тусгайлан олгогдоогүй бүх эрхийг муж улсад хэрэгжүүлэх тул⁵ муж улс тус бүрийн хууль тогтоомж харилцан адилгүй байдгийг дурдах нь зүйтэй.⁶

Дээр дурдсанчлан, ХБНГУ-ын муж улс бүрийн УША-д үйлчлэх захиргааны процессын зохицуулалт харилцан адилгүй байна. Захиргааны шүүхийн хуулийн (VwGo) 68 дугаар зүйлийн дагуу муж улс бүр УША-г ялгаатай зохицуулсан байна. Тухайлбал, Baden Württemberg, Hessen, North-Rhine Westphalia муж улсад УША-г төдийлөн хийдэггүй бол, Bavaria, Mecklenburg-Vorpommern зэрэг муж улсад иргэн захиргааны байгууллага эсхүл шүүхэд гомдол гаргаж болно. Харин **Lower Saxony** зэрэг муж улсад захиргааны шийдвэр гаргасан тухайн байгууллага УША-г хариуцан явуулдаг байна.⁷

Тус улсын Үндсэн хуулийн 8 дугаар бүлэг болон Үндсэн хуулийн 19.4 дэх хэсэгт нийтийн албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдэлтэй холбогдох гомдол гаргах иргэний эрхийг баталгаажуулсан. Тус эрхийн баталгааг хангах үүднээс Захиргааны шүүхийн тухай хууль (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) болон Захиргааны процессын тухай хуулиар захиргааны байгууллагад гомдол гаргахтай холбоотой харилцааг зохицуулдаг байна.

ХБНГУ-д УША-г (Verfahren) Захиргааны шүүхийн процессын тухай хууль (англ. Code of Administrative Court Procedure, герм. Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO), Захиргааны шүүхийн процессын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх тухай хууль /AG VwGO/ болон Захиргааны процессын тухай хууль (англ. Administrative Procedure Act, герм. Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) зэргээр нарийвчлан зохицуулна.

Захиргааны процессын тухай хуульд зааснаар УША нь захиргааны процессын онцгой төрөлд хамаарна. Тус хуулийн 5 дугаар бүлэгт зааснаар захиргааны процессын онцгой төрөлд 1 (УША 2) Төлөвлөлттэй холбоотой процесс хамаарна.⁸

Захиргааны УША-г тус хуулийн 5 дугаар бүлгийн 63-аас 71 дүгээр зүйлд дараах байдлаар зохицуулжээ. Үүнд:

5 Rita Exter & Martina Kammer, Legal Research in Germany between Print and Electronic Media: An Overview, Холбоос: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Germany.html#introduction>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

6 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, p.73, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

7 Ibid, p.78.

8 5 дугаар бүлэг. Процессын онцгой төрөл /63-78 дугаар зүйл/
Хэсэг 1. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа /63-71 дүгээр зүйл/
Хэсэг 1а. Procedures dealt with by a single authority /71а - 71е дүгээр зүйл/
Хэсэг 2. Төлөвлөлтийн зөвшөөрлийн процесс /72-78 дугаар зүйл/

63 дугаар зүйл. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны процесстой холбогдох зохицуулалтыг хэрэглэх талаар

1. Хуулиар шаардсан тохиолдолд энэхүү хуулийн дагуу УША-г явуулна.
2. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол УША-г энэхүү хуулийн 64-өөс 71 дүгээр зүйл болон бусад зүйл заалтаар зохицуулна.
3. 17 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2 дахь заалтад заасан мэдэгдэл болон 17 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 2 дахь заалтад заасан шаардлагыг Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны үед нийтэд мэдээлнэ. Мэдэгдэл эсхүл шаардлагыг албан ёсны сэтгүүл эсхүл захиргааны байгууллагын шийдвэр нөлөөлөх дүүргийн орон нутгийн өдөр тутмын сонинд нийтлүүлснээр нийтэд мэдээлсэн гэж үзнэ.

УША-г хуульд өөрөөр заагаагүй бол тус хуулийн 64-71 дэх зүйлийг баримталж явуулах бөгөөд тус ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ хуульд заасан тохиолдолд албан ёсны мэдээллийн сувгийг ашиглан нийтэд мэдээлнэ.

2.1.1. Гомдол хүлээх авах үе шат

Иргэн нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд шүүхэд хандахаас өмнө УША хийлгэнэ (§68 VwGO). Гэвч дараах тохиолдолд шүүхэд шууд хандах боломжтой. Үүнд⁹:

1. Хуульд өөрөөр заасан;
2. Захиргааны байгууллага УША явуулах иргэний хүсэлтийг шийдвэрлээгүй бол /Untätigkeitsklage/;
3. Захиргааны шийдвэрийг Холбооны /Bund/ эсхүл муж улс (Länder)-ын төрийн дээд шатны байгууллагаас гаргасан бол;

Иргэний гомдлыг хүлээн авсан захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь иргэний гомдолд дурдсан үндэслэлийг хүлээн зөвшөөрөх тохиолдолд өөрийн шийдвэрийг өөрчлөх боломжтой бөгөөд энэ нь захиргааны байгууллага өөртөө хяналт тавих боломжийг бүрдүүлдэг. Харин захиргааны байгууллага гомдлыг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд дээд шатны байгууллагад ихэвчлэн шилжүүлдэг. Зарим тохиолдолд маргаантай шийдвэр гаргасан байгууллага, тухайлбал нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь өөрөө УША-г хэрэгжүүлэх тохиолдол бий.¹⁰

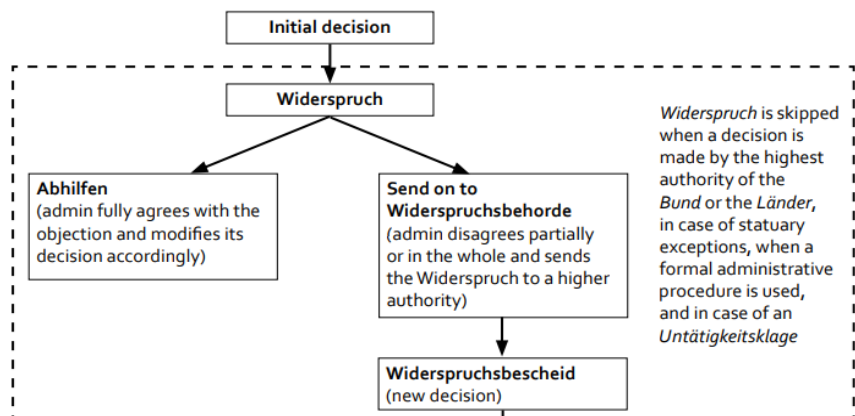
Захиргааны процессын тухай хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар УША иргэн гомдол (a complaint) гаргаснаар эхлэх бөгөөд захиргааны шийдвэр гаргасан тухайн байгууллагад гомдлыг бичгээр гаргана. Өмнө дурдсанаар захиргааны байгууллага өөрийн шийдвэрийг өөрчлөхгүй гэж үзвэл дээд шатны байгууллага руу шилжүүлнэ. (Зураг 6.1-с үзнэ үү.)

9 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, p.76-77, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

10 *Ibid*, p.78.

Зураг 6.1. ХБНГУ-ын УША-ны шийдвэр гаргалтын процесс¹¹

Annex 2 Flow Chart Depicting Administrative Proceedings in Germany



Гомдлыг захиргааны акт, шийдвэр гарснаас 30 хоногийн дотор гаргах бөгөөд захиргааны шийдвэрт хэрхэн, хэнд гомдол гаргах талаар (a regulatory Rechtsbehelfsbelehrung) тодорхойгүй байх тохиолдолд тус хугацааг 1 жил хүртэлх хугацаагаар сунгаж болно.¹² Захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан шийдвэрийг огт мэдэгдээгүй бол гомдол гаргах хугацааны хязгаарлалт байхгүй.¹³ Мөн хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас хэтрүүлсэн тохиолдолд гуравдагч этгээдийн эрх ашиг хөндөгдөхгүй гэж үзвэл захиргааны байгууллага гомдлыг хүлээн авах эсэхийг шийдвэрлэдэг. Хуульд заасан хугацаанд гаргаагүй гомдлыг албан бус /an Aufsichtsbeschwerde/¹⁴ гэж үзэх бөгөөд захиргааны байгууллага албан бус гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх эсэхээ хянах боломжтой ч тухайн гомдлыг шийдвэрлэх үүрэг хүлээхгүй.¹⁵

УША-г эхлүүлэхээр хүн бүр гомдол гаргах боломжгүй. Өөрөөр хэлбэл, Захиргааны хэргийн шүүх ажиллагаанд нэхэмжлэгч байх боломжгүй этгээдийн гаргасан гомдлыг хүлээн авахгүй. Учир нь гомдол гаргаж буй этгээдийн эрх нь зөрчигдсөн байх (§62(2) VwGO) шаардлагыг хуулиар тавьдаг. Захиргааны байгууллага нийтийн ашиг сонирхол болон гуравдагч этгээдийн эрхийг хамгаалах зохицуулалтыг зөрчсөн гэж үзвэл гуравдагч этгээд гомдол гаргаж болно.¹⁶ Гуравдагч этгээдийн эрх зөрчигдсөн байхаас гадна ийнхүү зөрчигдөхөөс хамгаалах зохицуулалт (мэдэгдэх, санал авах гэх мэт) захиргааны байгууллага зөрчсөн байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны байгууллагын хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй нь гуравдагч этгээдийн эрх зөрчигдөх үр дагаварт хүргэсэн байхыг шаардана.

11 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012. Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

12 *Ibid*, p.80.

13 *Ibid*.

14 *Ibid*.

15 *Ibid*.

16 *Ibid*, p.81.

2.1.2. Гомдол хэлэлцэх үе шат

Шийдвэрлэх эрх хэмжээ

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь захиргааны шийдвэрт холбогдох гомдлыг хүлээн авч тухайн гомдлыг үндэслэлгүй гэж үзэх тохиолдолд дээд шатны байгууллага (Widerspruchsbehörde)-д шилжүүлнэ гэхээс өөр нарийн зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй.

Шийдвэр гаргасан байгууллага УША-г өөрөө гүйцэтгэх тохиолдолд гомдол шийдвэрлэххороо/gerichtähnlicherWiderspruchsausschüsse/-гөөрийнбайгууллагын эсхүл дээд шатны байгууллагын оролцоог ханган байгуулах боломжтой.¹⁷ Гэвч хуулиар эдгээр байгууллагын оролцоог хангах үүргийг хүлээлгээгүй.

Шийдвэр гаргах эрх бүхий субъект нь өөрийн хамаарал бүхий этгээдтэй холбоотой шийдвэр гаргахгүй байх буюу ашиг сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх ёстой.¹⁸ Мөн гомдол гаргагч иргэн шийдвэр гаргах албан тушаалтны бие даасан, хараат бус байдалд эргэлзэж буй бол тухайн албан хаагчаас татгалзах эрхтэй.¹⁹

Маргаан таслан шийдвэрлэх хурал

Захиргааны процессын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн дагуу захиргааны байгууллага нэг болон түүнээс дээш этгээдийн эрх ашгийг хөндсөн шийдвэр гаргах тохиолдолд сонсох ажиллагаа явуулах ёстой байдаг. Захиргааны байгууллага анх шийдвэр гаргахдаа сонсох ажиллагаа явуулдаг тул маргаан таслан шийдвэрлэх хурал зохион байгуулахыг хатуу шаарддаггүй. Гэвч хурал зохион байгуулах зайлшгүй тохиолдлууд бий. Тухайлбал, захиргааны шийдвэрийг анх гаргахад илрээгүй нөхцөл байдал шинээр бий болсон, эсхүл анх шийдвэр гаргахад сонсох ажиллагаа зохион байгуулаагүй бол заавал хурал зохион байгуулна.²⁰ Захиргааны актыг хүчингүй болгох, өөрчлөх нь сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхээр бол ийнхүү шийдвэр гаргахаас өмнө эрх ашиг нь хөндөгдөж маргааны талуудыг оролцуулж сонсох ажиллагаа явуулна. (§71 VwGO).

УША-г гүйцэтгэх захиргааны байгууллага нь хурал зохион байгуулах талаар иргэнд бичгээр мэдэгдэх бөгөөд ийнхүү мэдэгдсэн ч талууд оролцоогүй тохиолдолд тэдгээрийн эзгүйд хэргийг эцэслэн шийдвэрлэнэ. Хэрэв тухайн ажиллагаанд 50-аас дээш хүн оролцох бол 14 хоногийн өмнө мэдээллийн сувгийг ашиглан нийтэд зар, мэдээлэл тараана.

Маргаан таслан шийдвэрлэх хурал нь хаалттай хэлбэрээр зохион байгуулагдах бөгөөд маргааны талуудаас гадна гагцхүү захиргааны дээд шатны байгууллагын төлөөлөгч эсхүл дадлагажуулах зорилгоор захиргааны ажилтныг оролцуулж болно. Гэвч маргааны талууд татгалзаагүй бол хурал даргалагч дээр дурдсанаас өөр этгээдийг хуралд оролцуулах боломжтой.

¹⁷ *Ibid*, p.81.

¹⁸ Захиргааны процессын тухай /VwVfG/ хууль, 20 дугаар зүйл.

¹⁹ Захиргааны процессын тухай /VwVfG/ хууль, 21 дүгээр зүйл.

²⁰ Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, *Designing Administrative Pre-trial Proceedings*, Eleven International Publishing, 2012, p.81, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

Хурал даргалагч нь гомдлын үндэслэлийг тодруулах, нотлох баримтыг хянах, тайлбар өгөх боломжоор талуудыг хангах үүрэгтэй.

Тус хурлын хурлын протокол хөтлөхдөө

1. Хуралдаан зохион байгуулсан газар, огноо;
2. Оролцогч талууд болон гэрч, шинжээч зэрэг оролцогчдын нэрсийн бүртгэл;
3. Гомдлын үндэслэл;
4. Гэрч, шинжээчийн мэдүүлэг, дүгнэлт;
5. Бусад хавсралтыг хавсаргаж хурал даргалагчаар гарын үсэг зуруулна.

Дараах тохиолдолд маргааныг бичгээр шийдвэрлэнэ. Үүнд:

1. Гомдол нь бүх талуудын харилцан тохиролцооны дагуу шийдэгдсэн;
2. Төлөвлөсөн арга хэмжээг тогтоосон хугацаанд талууд эсэргүүцээгүй;
3. Хурал зохион байгуулахгүй талаар талуудад мэдэгдсэн бөгөөд тогтоосон хугацаанд маргааны тал эсэргүүцэл гаргаагүй;
4. Бүх талууд хурал зохион байгуулахаас татгалзсан;
5. Шуурхай шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзсэн;

Шинжээч, гэрчийг оролцуулах

УША-нд гэрч, шинжээч оролцож, мэдүүлэг, дүгнэлт өгөх үүрэг хүлээдэг. Ингэхдээ Иргэний хэрэг шүүхэд шийдвэрлэх тухай хуульд заасан гэрч, шинжээчийн мэдүүлэг, дүгнэлт өгөх үүрэг болон шинжээчээс татгалзах зэрэгтэй холбоотой зохицуулалтыг хэрэглэдэг. Гэрч, шинжээч УША-д оролцохоос татгалзсан тохиолдолд мэдүүлэг авахаар эрх бүхий захиргааны байгууллага гэрч, шинжээчийн оршин суугаа хаягт байрлах шүүхэд хандаж, зарлан дуудах, тангараг өргүүлэх боломжтой. Хэрвээ гэрч, шинжээч шүүхэд мэдүүлэг өгөхөөс татгалзвал шүүх гэрч, шинжээчийн мэдүүлэг өгөх, тангараг өргөхөөс татгалзсан үндэслэлийг хянана.

Маргааны талууд нь УША-ны явцад тайлбар өгөх, авах, гэрч, шинжээч мэдүүлэг өгөхөд байлцах, асуулт асуух, тайлбар өгөх, дүгнэлтийн хуулбарыг авах эрхтэй.²¹

2.1.3. Гомдол хянан шийдвэрлэх үе шат

Актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх

Талуудын эрх ашгийг хамгаалах өөр нэгэн хэрэгсэл нь гомдол гаргаснаар актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх явдал юм. 1997 оноос өмнө УША эхлүүлэхээр гомдол гаргаснаар актын үйлчлэл түдгэлздэг байсан. Гэвч процесс ажиллагааг удаашруулах зорилготой гомдлоос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор ийнхүү бүхий л тохиолдолд актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэхээ больсон. Гагцхүү сөрөг үйлчлэлтэй захиргааны актын хүрээнд актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэхээр гомдол гаргах боломжтой. Дээрх тохиолдолд УША шийдвэр хүчин төгөлдөр болтол эсхүл шүүхэд гомдол гаргах боломжгүй болсон үеэс актын үйлчлэл хэвийн үргэлжилж эхэлнэ.

21 Захиргааны процессын тухай хууль, 66 дугаар зүйл.

Түдгэлзүүлэх тохиолдолд актыг эхнээсээ хэрэгжих чадваргүй гэж үздэг нэг хандлага байхад уг актыг хэрэгжүүлэхгүй байх замаар актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлдэг гэж үзэх дараагийн хандлага байна. 2 дахь тохиолдолд эрх олгосон шийдвэртэй холбоотойгоор гомдол гаргаж буй гуравдагч этгээдийн эрхийг хамгаалах боломж хязгаарлагддаг. Тухайлбал, барилга барих зөвшөөрлийг аливаа этгээдэд олгосон бөгөөд гуравдагч этгээд үүний эсрэг гомдол гаргасан ч зөвшөөрөлтэй этгээдийг барилгын ажлыг эхлүүлэхээс зогсоох боломжгүй

УША-ны шийдвэр (The Widerspruchsbescheid)

УША-ны шийдвэрийг бичгээр гаргах бөгөөд маргааны талуудын тайлбарыг бүрэн тусгасан байна.²² Хэрвээ захиргааны актыг цахимаар гаргах тохиолдолд цахим гарын үсгээр баталгаажуулсан байхыг шаарддаг. 50 болон түүнээс дээш этгээдэд шийдвэрийг мэдэгдэх тохиолдолд хуульд заасан албан ёсны сэтгүүл, сонинд хэвлүүлж, нийтэд мэдээлэх бөгөөд нийтлэгдсэн өдрөөс хойш 2 долоо хоногийн дараа шийдвэр маргааны талуудад хүргэгдсэн гэж үзнэ.

Талууд УША-ны шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд захиргааны шүүхэд хандан шийдвэрлүүлэх боломжтой. Шүүхээс ихэвчлэн хууль бус шийдвэрийг хүчингүй /annull/²³ болгодог.

Зөвхөн захиргааны актыг хүчингүй болгох, даалгах нэхэмжлэлтэй холбогдуулан УША явуулдаг. Бусад төрлийн гомдолтой холбоотойгоор УША явуулдаггүй. Учир нь илт хууль бус болохыг тогтоолгох, хохирлоо арилгуулах түүнчлэн захиргааны хэм хэмжээний актыг хянуулах зэрэгт холбогдох гомдолд УША явуулах шаардлагагүй гэж үздэг ажээ.²⁴

УША-г бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх тохиолдол

УША-г бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх нь түгээмэл. Дээрх тохиолдолд баримтлах тусгай зохицуулалтыг Захиргааны процессын тухай хуулийн 71 дүгээр зүйлд дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

1. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг 88 дугаар зүйлд заасан зөвлөлөөр шийдвэрлэх тохиолдолд гишүүн бүр асуулт асуух эрхтэйгээр оролцоно. Аль нэг тал асуултад хариулахаас татгалзах тохиолдолд уг асуултын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг зөвлөл хянаж, шийдвэрлэнэ;
2. Гагцхүү хуралд оролцсон зөвлөлийн гишүүн хэлэлцээрт (discussion) биечлэн оролцох, санал өгөх эрх эдэлнэ;
3. Аль нэг маргааны тал нь урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцох эрхгүй эсхүл ашиг сонирхлын зөрчилтэй байж болзошгүй гэж үзсэн тохиолдолд зөвлөлийн гишүүнээс татгалзах эрхтэй. Татгалзах талаарх

22 Захиргааны процессын тухай хуулийн 69 дүгээр зүйлд УША-ны шийдвэрийн талаар зохицуулсан байна.

23 Хүчингүй болгохоос (Anfechtungsklage) гадна дараах төрлийн шийдвэрийг шүүхэд гаргах боломжтой. Үүнд:

Илт хууль бус болохыг тогтоолгох (Verpflichtungsklage);

Эрх зүйн харилцаа үүссэнийг тогтоолгох (Feststellungsklage);

Даалгах (Leistungsklage)

Захиргааны хэм хэмжээний актыг хянуулах (Normenkontrollantrag).

24 А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа*, (УБ, 2022), 11 дэх тал.

хүсэлтээ хуралдаанаас өмнө бичгээр гаргана. Татгалзах үндэслэл тодорхойгүй бол хүлээн авахгүй. Зөвлөлийн гишүүнээс татгалзан гаргах тухай шийдвэрийг гаргахдаа 20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн 2-оос 4 дэх заалтыг баримтална.

УША-г бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх тохиолдлыг ихэвчлэн тусгай журмаар нарийвчлан зохицуулдаг тул Захиргааны процессын тухай хуульд гишүүдийн асуулт асуух, санал өгөх эрх болон зөвлөлийн гишүүнээс татгалзах талуудын эрхийг ерөнхий байдлаар зохицуулжээ.

2004 оноос 2006 оны хооронд, Бавари мужийн захиргаанаас УША нь шүүхийн ачааллыг бууруулах, иргэдийн цаг хугацаа, зардлыг хэмнэх зорилгод хүрч буй эсэхийг тогтоохын тулд Митэлфранкэн (Mittelfranken) болон Шабэн (Schaben) дүүргүүдэд судалгаа хийсэн.²⁵ Эхний дүүрэгт УША-г зогсоож, 2 дахь дүүрэг УША-г гүйцэтгэсэн. Судалгааны үр дүнд, нэг дэх дүүрэгт иргэнээс гарах зардал нь шүүхээр шийдвэрлүүлэх зардлаас бага байгааг тогтоосон байна. Гэвч УША нь их хэмжээгээр өргөдөл гардаг салбарт илүү ач холбогдолтой боловч байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх зэрэгтэй холбоотой маргаанд төдийлөн ач холбогдолгүй байна гэж дүгнэжээ.²⁶ Мөн хэд хэдэн муж улсад УША-ны эрх зүйн зохицуулалтыг хүчингүй болгосон боловч энэ нь захиргааны байгууллага хууль бус, үзэмжээрээ шийдвэр гаргах эрсдэлийг бий болгохын сацуу иргэд өөрийн зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхэд илүү зардал гаргах болсон байна.²⁷

ХБНГУ-ын зарим мужид УША-г хүчингүй болгосноор шүүхийн ачаалал нэмэгдэх, иргэдэд учрах зардал, чирэгдэл ихсэх сөрөг үр дагавар үүсжээ. Мөн ХБНГУ-д УША-аас гадна эвлэрүүлэн зуучлах аргыг /mediation/ хэрэглэж байна.²⁸

2.2. БНСУ

БНСУ-д Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлээс иргэний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн тохиолдолд Захиргааны маргаан шийдвэрлэх комисст гомдол гарган шийдвэрлүүлдэг байна. Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль (Administrative Appeals Act²⁹)-ийн 3 дугаар зүйлд зааснаар хууль өөрөөр заагаагүй бол захиргааны байгууллагын шийдвэр, эс үйлдэхүйн эсрэг гомдол гаргаж болно гэж заасан байна. Тус улсад захиргааны маргаан УША-г ерөнхий болон тусгай гэж ангилдаг. Захиргааны ерөнхий маргааныг “Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль (행정심판법)”-р зохицуулдаг бол урьдчилан шийдвэрлэх тусгай ажиллагааг маргааныг салбар хуульд заасны дагуу шийдвэрлэнэ.

25 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, p.91, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

26 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, p.92, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

27 최정일, 행정심판제도의 존재이유(독일에서의 행정심판제도 폐지·축소를 위한 입법과정과 그를 둘러싼 논의의 중심으로), 행정판례연구, 박영사, 2017, 374-375면.

28 Ibid, p.87.

29 БНСУ-ын Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Холбоос: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=45965&type=part&key=4, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08

Зураг 6.2. БНСУ-ын Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа



Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Захиргааны маргааны төрлийг мэргэжлийн түвшинд шийдвэрлэх үүднээс Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх хуультай дүйцэхүйц гомдол шийдвэрлүүлэх тусгай процесс болон бусад хуульд заасан захиргааны гомдол шийдвэрлэх процессыг энэ хуулиар зохицуулахгүй.” хэмээн зааж захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай төрлийг тусгасан байна. Мөн тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар тусгай журмыг тогтоосон бусад хуулиар зохицуулаагүй үлдсэн харилцаанд Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг нөхөж хэрэглэнэ.

Захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх тусгай тогтолцоонд холбогдох салбар хуулийг баримтална. Тухайлбал, сонгуульд холбогдох маргааныг Сонгуулийн тухай хууль (공직선거법)-д заасны дагуу Сонгуулийн ерөнхий хороо (선거관리위원회) шийдвэрлэх бол, Газрын харилцаанд холбогдох маргааныг Газрын тухай хуульд заасны дагуу Газар зохицуулах ерөнхий хороо шийдвэрлэнэ.

Зураг 6.3. БНСУ-ын Тусгай урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа



Түүнчлэн тус зүйлийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусгай журмын дагуу УША-г гүйцэтгэх эрх бүхий байгууллагын дарга нь тусгай журам болон УША-ны процесст өөрчлөлт оруулах бол Захиргааны гомдол шийдвэрлэх төв хороо (Central

Administrative Appeals Commission)-той урьдчилан зөвлөлдөх үүрэгтэй. Захиргааны гомдол шийдвэрлэх төв хороо нь тус хуулийн дагуу захиргааны актыг хүчингүй болгох,³⁰ хүчингүйд тооцох,³¹ даалгах³² шийдвэр гаргана.

Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль нь дараах бүлгээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. Ерөнхий заалт;
2. Гомдол хянан шийдвэрлэх байгууллага;
3. Талууд болон бусад ашиг сонирхол бүхий этгээд;
4. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах гомдол гаргах;
5. Гомдлыг хянах;
6. Шийдвэр;
7. Цахимаар явуулах урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа.

2.2.1. Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх комисс

Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх комисс нь захиргааны байгууллага албан тушаалтны гаргасан хууль бус шийдвэрийг хянан шийдвэрлэх эрх бүхий бие даасан байгууллага юм. Тус комисс нь УША гүйцэтгэх комисс, УША гүйцэтгэх төв комиссоор бүрдэнэ.

Хүснэгт 6.1.

УША гүйцэтгэх комисс	УША гүйцэтгэх төв комисс
Хот, аймгийн харьяа	Хүний эрхийн комиссын харьяа
Дээд шатны байгууллагын харьяа	
Тухайн захиргааны байгууллагын харьяа	

УША гүйцэтгэх комисс болон УША гүйцэтгэх төв комиссын эрх зүйн үндэслэлийг Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар тогтоосон. Тухайлбал:

6 дугаар зүйл. Захиргааны гомдлын комиссыг үүсгэн байгуулах тухай
1. Дор дурдсан захиргааны байгууллага болон түүний харьяа захиргааны байгууллагын ³³ гаргасан захирамж болон эс үйлдэхүйтэй холбоотой захиргааны гомдлыг дараах захиргааны байгууллагад харьяалагдах захиргааны гомдлын комисс хянан хэлэлцэж шийдвэр гаргана:
1. Улсын хяналт шалгалт болон аудитын Зөвлөл, Үндэсний тагнуулын газрын дарга, Ерөнхийлөгчийн тамгын газарт харьяалагдах байгууллагын дарга;
2. Үндэсний Ассамблейн тамгын газрын дарга, Дээд шүүхийн захиргааны дарга, Үндсэн хуулийн шүүхийн тамгын газрын дарга, Сонгуулийн ерөнхий хорооны тамгын газрын дарга;

30 Захиргааны актыг хүчингүй болгох: Захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг).

31 Захиргааны актыг хүчингүйд тооцох: Захиргааны байгууллагын шийдвэр хүчинтэй эсэхийг хянана (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг)

32 Даалгах: Иргэний гомдлыг үндэслэн захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэр, эс үйлдэлд шийтгэл оногдуулах (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг)

33 referring to any agency supervised, or entrusted with affairs, by the following administrative agencies, regardless of the hierarchy of administrative organization, and the administrative agency entrusted with affairs shall be deemed to be under the jurisdiction of the administrative agency that entrusts the affairs in question with respect to the entrusted affairs; hereinafter the same shall apply.

3. Хүний эрхийн үндэсний комисс, Ерөнхийлөгчийн зарлигаар байгуулагдсан хараат бус, бие даасан захиргааны байгууллагууд.

2. Дор дурдсан захиргааны байгууллагын захирамж, эс үйлдэхүйтэй холбоотой гомдлыг Авлигын эсрэг болон Хүний эрхийн комиссын харьяа УША гүйцэтгэх төв комисс хянан хэлэлцэж, шийдвэр гаргана. Үүнд:

1. ЗГХШТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 1-д заасан захиргааны байгууллагаас бусад төрийн захиргааны байгууллагын дарга болон харьяа захиргааны байгууллага;
2. Захиргааны тусгай хотын дарга, нийслэл хотын дарга, бие даасан хотын дарга, аймгийн Засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчийн хурлын дарга;
3. Орон нутгийн удирдлагын тухай хуульд заасан Нутгийн захиргааны байгууллага болон төрийн хамтран байгуулсан төрийн өмчит байгууллага. 3.3 дахь хэсэг заасан байгууллага үүнд хамаарахгүй.

3. Дор дурдсан захиргааны байгууллагын захирамж, эс үйлдэхүйтэй холбоотой гомдлыг хотын дарга/ аймгийн Засаг даргын харьяа УША гүйцэтгэх комисс хянан хэлэлцэж шийдвэр гаргана. Үүнд:

1. Орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага;
2. Орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал;
3. Орон нутагт орших хоёр болон түүнээс дээш нутгийн захиргааны байгууллагын хамтран байгуулсан байгууллага болон төрийн өмчит корпорац
4. ЗГХШТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсэгт хамаарах боловч Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон төрийн захиргааны байгууллагад харьяалагдах Нутгийн захиргааны тусгай байгууллагын даргын гаргасан захирамж, эс үйлдэхүйтэй холбоотой гомдлыг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дэргэдэх УША комисс хянан хэлэлцэж шийдвэр гаргана.

УША гүйцэтгэх комиссын бүрэлдэхүүн, бүтэц, гишүүдэд тавигдах шаардлагыг тус хуулийн 7, 8, 9 дүгээр зүйлд тус тус зохицуулсан. 7.4 дэх хэсэгт гишүүдэд тавигдах шаардлагыг, 9 дүгээр зүйлд комиссын гишүүнээр сонгохгүй байх үндэслэлийг тусгасан бөгөөд гишүүн нь төрийн албан хаагч байна.

УША гүйцэтгэх комисс (Төв комиссоос бусад) 50 хүртэлх гишүүнээс бүрдэх бөгөөд 2 жилийн хугацаатайгаар 2 удаа улиран сонгогдох боломжтой. Төв комисс нь 70 хүртэлх гишүүдээс бүрдэх бөгөөд 3 жилийн хугацаатайгаар 1 удаа улиран сонгогдож болно. Комиссоос гомдлыг хянан хэлэлцэхдээ хурал даргалагч болон 8 гишүүнтэйгээр хуралдах бөгөөд шийдвэрийг олонхын саналаар гарна.

Тодруулбал, гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр ирж бүрдсэн тооцож, тэдгээрийн олонхын саналаар шийдвэр гаргана. УША гүйцэтгэх комиссын бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлага, бусад харилцааг Үндэсний Ассамблейн дүрэм, Улсын дээд шүүхийн дүрэм, Үндсэн хуулийн шүүхийн дүрэм, Үндэсний сонгуулийн комиссын дүрэм, Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтооно.

2.2.2. Гомдол хүлээх авах үе шат

Иргэн, хуулийн этгээд нь УША эхлүүлэхээр гомдол гаргаж байна. Зарчмын хувьд захиргааны байгууллага гомдол гарган шийдвэрлүүлэх эрхгүй төрийн өмчид компани гомдол гаргаж болно.³⁴

34 박균성, 행정법강의, 박영사, 2021.646 .

Захиргааны гомдол гаргах хугацаа хугацааг хуульд тусгайлан заагаагүй тохиолдолд 180 хоногийн дотор комисст гаргах боломжтой. Гэхдээ Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар захиргааны шийдвэр гарсныг мэдсэнээс хойш 90 хоногийн дотор гомдлыг бичгээр гаргасан байх ёстой.³⁵ Хэрвээ гомдол гаргах этгээд хүнд өвчтэй, дайны байдал үүссэн эсхүл бусад хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас тус хуулийн 27 зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хугацаанд гомдол гаргаж чадаагүй бол уг хугацааг дууссанаас хойш 14 хоногийн дотор гомдол гаргах эрхтэй. Хэрвээ гадны улсаас гомдол гарган шийдвэрлүүлэх тохиолдолд уг хугацаа 30 хоног байна.

Захиргааны актад гомдол гаргахдаа дараах агуулгыг заавал тусгана (Хуулийн 23 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Гомдол гаргагчийн овог нэр, хаяг;
2. Гомдол хүлээн авагч байгууллага, комисс;
3. Гомдолд холбогдох захиргааны шийдвэрийн агуулга;
4. Шийдвэр гарсныг мэдсэн огноо;
5. Гомдол гаргах үндэслэл, зорилго;
6. Гомдол гаргасан талаар хариуцагч захиргааны байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, тийм бол түүний нарийвчилсан мэдээлэл.

Гомдол гаргагч нь гомдлын үндсэн агуулгыг өөрчлөхгүйгээр гомдлын нарийвчилсан үндэслэл, шалтгааныг өөрчилж болно. Захиргааны гомдол гаргасны дараа хариуцагч захиргааны байгууллага шинэ шийдвэр гаргасан эсхүл өөрчилсөн бол гомдол гаргагч түүнд нийцүүлэн гомдлын нарийвчилсан мэдээлэл, үндэслэлийг өөрчлөх боломжтой. Үүнийг хүлээн авах эсэхийг Комисс шийдвэрлэнэ. Мөн буруу байгууллагыг хариуцагчаар татсан гэсэн шалтгаанаар гомдлыг буцаахгүй. Өөрөөр хэлбэл, Комисс зөв байгууллагыг хариуцагчаар татахад шаардлагатай ажлыг хариуцна.

Мөн Комисст гомдол гаргахдаа дараах тохиолдолд улсын өмгөөлөгч авч болно. Үүнд :

- Иргэдийн амьжиргааг дэмжих тухай хууль (국민기초생활보장법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Өрх толгойлсон тэргүүлэгчтэй гэр бүлийг дэмжих тухай хууль (한부모가족지원법)-ийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Тэтгэврийн тухай хууль (기초연금법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэтгэврийн тухай хууль (장애인연금법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан этгээд;
- Хойд солонгосын дүрвэгч иргэдийг хамгаалах, дасан зохицоход дэмжлэг үзүүлэх тухай хууль (북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률)-ийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Бусад эдийн засгийн чадамжгүй этгээд.

35 Article 27 (Period for Filing Appeal)

(1)An appeal shall be filed within 90 days from the date on which an appellant becomes aware that a disposition has been made.

Захиргааны гомдол дараах 3 төрөлтэй байна (ЗГХШтХ 5 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Хүчингүй болгох;
2. Хүчин төгөлдөр бус болохыг тооцуулах;
3. Даалгах;

ЗГХШтХ-ийн 13 дугаар зүйлд зааснаар гомдлыг хууль ёсны ашиг сонирхол бүхий этгээд гаргана. Хэд хэдэн этгээд хамтран гомдол гаргасан тохиолдолд 3 хүртэлх төлөөлөгчийг томилж, төлөөлөгчөөрөө дамжуулан шаардлагатай арга хэмжээг авна. Түүнчлэн хуулийн этгээдийн эрхгүй нөхөрлөл, холбоо төлөөлөгчөө томилон гомдол гаргаж болно (ЗГХШтХ-ийн 14 дүгээр зүйл).

Мөн гомдол гаргагч нас барсан тохиолдолд түүний өв залгамжлагч нь гомдол гаргагчийн эрх, үүргийг эдлэх онцлог зохицуулалтыг 16 дугаар зүйлд тусгажээ. Хуулийн этгээд нэгдэн нийлсэн эсхүл хуваагдсан тохиолдолд мөн гомдол гаргагчийн эрх, үүргийг эдлэх этгээдийг тодорхой тусгасан. Дээрх тохиолдолд гомдол гаргагч иргэн нас барсан эсхүл хуулийн этгээд нэгдэн нийлсэн нотлох баримтыг хавсаргаж, холбогдох хүсэлтийг Комисст гаргана.

Түүнчлэн, 16 дугаар зүйлийн 5-8 дугаар зүйлд зааснаар маргаантай шийдвэрийн улмаас хууль ёсны эрх ашиг сонирхол нь зөрчигдсэн этгээд нь өөрийгөө төлөөлөн оролцох итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийг томилох талаар Комисст хүсэлт гарган Комиссын зөвшөөрлөөр холбогдох эрхийг шилжүүлнэ. Энэхүү эрх шилжүүлэхтэй холбоотой шийдвэрийг Комисс захиргааны маргааны талуудад шуурхай мэдэгдэх ёстой. Хэрвээ Комисс тухайн хүсэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй тохиолдолд тус шийдвэр гарснаас хойш 7 хоногийн дотор гомдол гаргах боломжтой.

Гомдол гаргах процесс

Гомдол гаргах процессыг 1/. Гомдол гаргах, 2/. гомдол хянах, 3/. шийдвэрлэх гэсэн 3 үе шаттай байна.

Гомдол гаргах процесст хамаарах Гомдол гаргах болон Хариуцагчид гомдлыг гардуулах гэсэн 2 үндсэн зохицуулалтыг хуульд тусгажээ. Үүнд:

23 дугаар зүйл. Гомдол гаргах

Захиргааны хэргийн давж заалдах гомдол гаргах гэж байгаа этгээд 28 дугаар зүйлд заасны дагуу бичгээр гомдол гаргаж, хариуцагч захиргааны байгууллага /appellee/ буюу комисст гаргана. Уг тохиолдолд хариуцагч байгууллагын тоотой тэнцэх хэмжээний хуулбарын хамт ирүүлнэ.

Захиргааны байгууллага 58 дугаар зүйлд заасны дагуу мэдэгдэл хүргүүлээгүй эсхүл мэдэгдэхдээ алдаа гаргасны улмаас гомдол гаргагч нь өөр байгууллагад гомдол гаргасан бол тухайн өргөдлийг хүлээн авсан захиргааны байгууллага нэн даруй зохих эрх бүхий байгууллагад шилжүүлнэ.

2 дахь хэсэгт заасны дагуу гомдлыг шилжүүлсэн захиргааны байгууллага ийнхүү шилжүүлсэн талаар гомдол гаргагчид нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.

Гомдол гаргагч 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Комисс, хариуцагч захиргааны байгууллагад эсхүл 2 дахь хэсэгт заасан захиргааны байгууллагад бичгээр гомдлыг хүлээлгэн өгснөөр гомдол гаргасанд тооцно.

24 дүгээр зүйл. Хариуцагчид гомдлыг гардуулах

Хариуцагч нь 23 дугаар зүйлийн 1, (2) эсвэл 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу бичгээр гаргасан гомдлыг хүлээн авсан буюу гардан авсан өдрөөс хойш арав хоногийн дотор комисст 23 (1) болон (2) зүйлд заасан гомдлыг шилжүүлж бичгээр тайлбар өгнө. Гомдол гаргагч гомдлоосоо татгалзсан тохиолдолд энэ нь хамаарахгүй.

Захиргааны шийдвэр шууд чиглэсэн этгээд /тал/ биш гуравдагч этгээд гомдол гаргасан тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь энэ талаар шийдвэр шууд чиглэсэн талд цаг алдалгүй мэдэгдэнэ. Энэ тохиолдолд гомдлын хуулбарыг мэдээллийн хамт хүргүүлнэ.

Захиргааны байгууллага (1) дэх хэсэгт заасан гомдлыг шилжүүлэхдээ уг гомдолд комиссыг буруу тодорхойлсон эсхүл комиссын талаар огт дурдаагүй байсан ч зохих эрх бүхий комисст шилжүүлнэ.

(1) дэх хэсэгт заасны дагуу бичгээр хариу илгээхдээ гомдол гаргагчийн тоотой тэнцэх хэмжээний хувийг бичгээр илгээх бөгөөд бичгээр өгсөн хариуд дараах зүйлийг тодорхой тусгасан байна.

1. Захиргааны шийдвэр, эс үйлдэхүйн үндэслэл, шалтгаан;
2. Гомдлын зорилго, үндэслэлд өгсөн хариу тайлбар;
3. (2) дахь хэсэгт заасан тохиолдолд акт чиглэсэн этгээдийн нэр, оршин суугаа хаяг, холбоо барих утасны дугаар /имэйл/, (2) дахь хэсэгт заасан үүргээ биелүүлсэн эсэх талаар агуулга.

(2) болон (3) дахь хэсэгт заасан тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь гомдлыг шилжүүлэн өгсөн талаарх мэдээллийг гомдол гаргагчид цаг алдалгүй мэдэгдэнэ.

УША гүйцэтгэх төв комиссоос хэргийг хянан шийдвэрлэж буй тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь гомдол, түүний хариуг дээрх комиссоос гадна өөрийн харьяалагдах захиргааны төв байгууллагын даргад мөн шилжүүлнэ.

Гомдлыг хүлээн авсан хариуцагч нь гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл гомдлын шаардлагын хүрээнд өөрийн санаачилгаар (25 дугаар зүйл /ex officio/) шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх эсхүл гомдол гаргагчийн хүсэлтийн дагуу шийдвэр гаргаж болно. Гомдол гаргагчийн хүсэлтийн дагуу шийдвэр гаргасан тохиолдолд гомдлыг холбогдох нотлох баримтын хамт Комисст хүргүүлж, энэ талаар гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ.

Гомдол гаргагч Комисст гомдол гаргасан тохиолдолд комисс гомдлыг хариуцагч захиргааны байгууллага тус бүрд хүргүүлнэ. (Зураг 6.2-г үзнэ үү)

Зураг 6.4. БНСУ-н урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны процессын ерөнхий схем



Товч дурдвал, захиргааны байгууллагын гаргасан захиргааны шийдвэрийн улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн иргэн УША хийлгэх гомдлоо тухайн шийдвэр гаргасан захиргааны байгууллагад эсхүл УША гүйцэтгэх комисст гаргана. Захиргааны байгууллага гомдлыг хүлээн зөвшөөрөх тохиолдолд захиргааны актаа хүчингүй болгох, өөрчлөх зэргээр шийдвэр гаргаж болно. Харин хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд гомдлыг Комисст шилжүүлнэ. Иргэн гомдлоо Комисст шууд гаргасан тохиолдолд Комисс гомдлыг хүлээн авсан талаар Захиргааны байгууллагад мэдэгдэнэ.

2.2.3. Гомдол хэлэлцэх үе шат

Комиссын гишүүнээс татгалзах

Дараах тохиолдолд комиссын гишүүнээс татгалзах хүсэлтийг талууд эсхүл гишүүн гаргаснаар Комиссын дарга шийдвэрлэнэ (10 дугаар зүйл). Комиссын гишүүн нь

1. Маргааны оролцогч талын эхнэр, нөхөр, салсан эхнэр, нөхөр эсхүл маргаантай холбоотойгоор хамтран үүрэг хүлээх этгээд;
2. Оролцогч талын садан төрөл;
3. Урьд нь маргаантай холбоотойгоор гэрчийн мэдүүлэг өгсөн эсхүл үнэлгээ хийсэн этгээд;
4. Маргаан бүхий асуудалд оролцогч талыг төлөөлж байсан бол;
5. Маргаан бүхий шийдвэрийг гаргахад оролцсон бол татгалзаж болно.

Дээрхийн адилаар комиссын гишүүн нь тухайн захиргааны маргаанд тодорхой хэмжээгээр холбоотой, холбоотой байж болзошгүй тохиолдолд гомдол гаргагч нь гишүүнээс татгалзах эрхтэй байна.

Гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах

ЗГХШТХ-ийн 20 дугаар зүйлд зааснаар УША-ны үр дүнд ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн эсхүл захиргааны байгууллага нь уг ажиллагаанд гуравдагч этгээдээр оролцох үндэслэл бүхий хүсэлтээ Комисст гаргана. Хүсэлтийг маргааны талуудын тоогоор хуулбарлан хүргэнэ. Ингэхдээ хугацаа тогтоон маргааны талууд болон бусад оролцогчдод гуравдагч этгээдийн оролцох хүсэлттэй холбоотой саналаа ирүүлэх боломжийг олгох бөгөөд тогтоосон хугацаанд саналаа ирүүлээгүй тохиолдолд саналгүйд тооцно. Комисс өөрийн шийдвэрийг нэн даруй маргааны талууд болон гуравдагч этгээдэд хүргүүлэх бөгөөд тус шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй гуравдагч этгээд 7 хоногийн дотор гомдол гаргах боломжтой байхаар зохицуулжээ.

Түүнчлэн, 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу Комисс нь эрх ашиг нь зөрчигдөх гуравдагч этгээдийг тус ажиллагаанд оролцуулах талаар хүсэлт гаргах эрхтэй бөгөөд гуравдагч этгээд энэ хүсэлтэд нэн даруй хариу өгөх үүрэг хүлээдэг.

Дээрх заасан журмын дагуу процесс ажиллагаанд оролцож буй гуравдагч этгээд нь маргааны талуудын эдлэх эрх, үүргийг хүлээнэ.

Актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх

ЗГХШТХ-ийн 30 дугаар зүйлд зааснаар Комисс нь захиргааны шийдвэрийн үйлчлэлээс үүдэн гарах хохирлоос урьдчилан хамгаалах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд өөрийн санаачилгаар эсвэл гомдол гаргагч талын хүсэлтээр актын хэрэгжилтийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргаж болно. Эсрэгээрээ, түдгэлзүүлэх үндэслэл арилсан гэж үзвэл өөрийн санаачилгаар эсхүл талуудын хүсэлтийг үндэслэн түдгэлзүүлэх шийдвэрийг хүчингүй болгох боломжтой. Гэвч захиргааны шийдвэрийн хэрэгжилтийг түдгэлзүүлэх нь нийтийн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах тохиолдолд ийнхүү түдгэлзүүлэхийг хориглоно.

Түүнчлэн Комисс нь захиргааны шийдвэр, эс үйлдэл нь хууль бус гэж үзэх хангалттай үндэслэлтэй, талуудад учирч болох хор уршгаас урьдчилан сэргийлэх шаардлагатай тохиолдолд өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд эсхүл талуудын хүсэлтээр түр шийдвэр (임시 처분) гаргаж болно (Хуулийн 31 дүгээр зүйл). Мөн Комисс захиргааны гомдол хуульд нийцээгүй, залруулах шаардлагатай бол тодорхой хугацаа тогтоон залруулахыг гомдол гаргагч талд үүрэг болгоно (Хуулийн 32 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг). Энэ тохиолдолд гомдол гаргагч нь холбогдох залруулга хийж, бичгээр хүргүүлснээр гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа дахин эхэлнэ.

Нотлох баримтыг цуглуулах

Комисс нь шаардлагатай гэж үзвэл холбогдох захиргааны байгууллагад хадгалагдаж байгаа хэрэгт хамаарал бүхий баримт бичиг, бүртгэл, мэдээлэл, бусад материалыг холбогдох захиргааны байгууллагаас гаргуулахаар шаардаж болно.

Тус хуулийн 36 дугаар зүйлийн дагуу Комисс нь өөрийн санаачилгаар болон талуудын хүсэлтээр дараах аргаар нотлох баримтыг шалгана. Үүнд:

1. Талууд болон холбогдох этгээдээс тайлбар авах;
2. Баримт бичиг, бүртгэл, эд зүйлс, бусад нотлох баримтыг гаргаж өгөхийг талуудад үүрэг болгох, хураах
3. Мэргэжлийн байгууллагаар дүгнэлт гаргуулах
4. Талууд болон холбогдох этгээдийн оршин суух газар, байрт нэвтрэх, нэгжлэг хийх.

Түүнчлэн гомдол гаргагч нь хариуцагчийн үндэслэлийг үгүйсгэх шаардлагатай тохиолдолд өөрийн гомдлын үндэслэл, нэмэлт тайлбар, хариу тайлбарт холбогдох агуулгыг засварлан Комисст хүлээлгэн өгнө. Ингэхдээ хариуцагчийн тоогоор бэлтгэх бөгөөд шаардлагатай хугацааг Комиссоос тогтоож болно (Хуулийн 33 дугаар зүйл).

Гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа

Гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг хуралдаанаар эсхүл бичгээр явуулж болно. Гэхдээ гомдол гаргагч хуралдаанаар гомдлоо шийдвэрлүүлэх хүсэлт өгсөн бол хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хуралдаанаар шийдвэрлэнэ. Гомдол гаргагчийн дээрх хүсэлтийг Комисс хүлээн авч шийдвэрлэн хариу хүргүүлэх үүрэг хүлээнэ (Хуулийн 40 дүгээр зүйл).

Хуралдааны өдрийг Комиссын шийдвэрээр тогтоох бөгөөд талуудын хүсэлтээр эсхүл Комиссын санаачилгаар өөрчилж болно. Хурлын өдөр өөрчлөгдсөн тохиолдолд талуудад нэн даруй мэдэгдэх үүргийг Комисс хүлээнэ. Ийнхүү мэдэгдэхдээ албан мэдэгдлээс гадна утас, мессеж, цахим шуудан зэргийг ашиглаж болно.

2.2.4 Гомдол хянан шийдвэрлэх үе шат

УША комисс нь гомдол гаргагч этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, эрх хэмжээний хүрээнд талуудын зөвшөөрлөөр эвлэрлийн арга хэмжээг авч болох бөгөөд энэ нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэх ёстой (Хуулийн 43 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг).

Гомдлыг хүлээн авснаас 60 хоногийн дотор шийдвэрлэх бөгөөд Комиссын Даргын шийдвэрээр 30 хоног сунгах боломжтой (45 дугаар зүйл).

Мөн Комисс шаардлагатай тохиолдолд маргааны талуудын маргаантай шууд холбоогүй асуудлыг хянаж үзэж болно (Хуулийн 40 дүгээр зүйл). Гэвч хууль бус шийдвэр, эс үйлдэхүйн хүрээнд шийдвэр гаргах бөгөөд гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчмыг 47 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тусгажээ. Комисс маргааныг хянаж, дараах шийдвэрийг гаргана. Үүнд:

1. Захиргааны гомдол хуульд нийцээгүй бол Комисс хүлээн авахаас татгалзах;
2. Захиргааны гомдол үндэслэлгүй бол хэрэгсэхгүй болгох;
3. Захиргааны гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх эсхүл өөрчлөхийг даалгах;
4. Захиргааны шийдвэр хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоолгох гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл шийдвэр хүчин төгөлдөр эсэхийг тогтоох;
5. Даалгах гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл нэн даруй шийдвэр гаргахыг даалгах.

Гомдол нь үндэслэлтэй боловч нийтийн эрх ашигт харшлах бол гомдлыг хэрэгсэхгүй болгож болно. Шийдвэрийг бичгээр гаргах бөгөөд дараах агуулгыг заавал тусгана (Хуулийн 46 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Маргааны нэр, дугаар;
2. Талууд, төлөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн нэр, хаяг;
3. Шийдвэрлэлт;
4. Гомдлын зорилго;
5. Гомдлын үндэслэл;
6. Шийдвэр гаргасан огноо;

Комисс шийдвэр гарсан даруйд түүний хуулбарыг талуудад илгээх (48 дугаар зүйл) бөгөөд эрх ашиг нь хөндөгдөх гуравдагч этгээдэд мөн энэ талаар мэдэгдэх үүрэг хүлээнэ (49.6 дахь хэсэг).

Тус хуулийн 49 дүгээр зүйлд заасны дагуу УША-ны шийдвэр нь заавал дагаж мөрдөх шинжтэй байх бөгөөд маргааны талууд шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй. Комиссын шийдвэрийн дагуу хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгосон эсхүл эс

үйлдэхүйг тогтоосон тохиолдолд Захиргааны байгууллага дахин шийдвэр гаргана (49.2 дугаар зүйл). Ийнхүү Комиссоос тогтоосон хугацаанд шийдвэрийг гаргаагүй тохиолдолд 50 дугаар зүйлийн 2 дугаар хэсэгт заасны дагуу Комиссоос учирсан хохирлыг нөхөн төлөхийг үүрэг болгох шийдвэр гаргаж болох бөгөөд энэхүү шийдвэр нь Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хуульд заасан шийдвэр гүйцэтгэх хуудастай нэгэн ижил хүчин чадалтай байна (50 дугаар зүйлийн 2.5 дахь хэсэг). Энэ шийдвэрийг Захиргааны байгууллага эсэргүүцвэл захиргааны шүүхэд хандах боломжтой (50-2.4). Мөн тогтоосон хугацаанд захиргааны байгууллага хууль ёсны шийдвэрийг дахин гаргаагүй тохиолдолд Комисс нь 50 дугаар зүйлийн дагуу захиргааны шийдвэрийг өөрөө гаргах (Direct Disposition) боломжтой. Гэвч энэхүү зохицуулалт нь тухайн төрлийн шийдвэрийн онцлог, бусад шалтгааны улмаас Комисс шууд шийдвэр гаргах боломжгүй тохиолдолд хамаарахгүй /50.1/.

Тус улсын УША-ны нэгэн онцлог бол цахимаар гомдол гаргахтай харилцааг хуулийн 52 дугаар зүйлээр зохицуулжээ.

2.3. БНФУ

БНФУ-д УША-тай холбоотой тусгай хууль байхгүй бөгөөд өнөөгийн байдлаар 150 гаруй салбар хуулиар зохицуулж байна. Гэхдээ тус салбар хуулиудад УША явуулах хэмжээний нарийн заалтыг тусгаагүй³⁶ тул захиргааны болон шүүхийн практикаар зохицуулагддаг байна.

Иргэн нь захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл дараах байдлаар гомдол гаргаж болно. Үүнд:³⁷

1. Захиргааны байгууллага³⁸-д гомдол гаргах (УША буюу recours administratif préalable).
2. Захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах.
3. Маргаан шийдвэрлэх бусад аргыг ашиглах. Тухайлбал, Эвлэрүүлэн зуучлал гэх мэт.

Төрийн байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргах эсэх нь иргэний сонголтоос хамаарах боловч хуульд заасан зарим тохиолдолд УША хийлгэсэн байхыг шаарддаг. Уг шинжийг нь үндэслэж тус улсын УША-г дараах байдлаар ангилах боломжтой байна. Үүнд:³⁹

1. Recours administratif préalable facultatif - Захиргааны шүүхэд хандахаас өмнө захиргааны байгууллагад сайн дурын үндсэн дээр гомдол гаргах тохиолдол.
2. Recours administratif préalable obligatoire - Захиргааны шүүхэд хандахын тулд захиргааны байгууллагад гомдлоо шийдвэрлүүлсэн шаардлагын улмаас гомдол гаргах тохиолдол.

36 김남철, 우리나라 행정심판의 위상과 발전방향, 한국행정법학회 행정법학 제14호, 2018, 54면.

37 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012. Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

38 Захиргааны байгууллагад захиргааны шийдвэр гаргасан тухайн байгууллага болон шийдвэр гаргасан байгууллагын дээд шатны байгууллагыг ойлгоно.

39 Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.04.08.

2.3.1. Гомдол хүлээн авах үе шат

УША-ны гомдлыг дараах байдлаар гаргаж болно. Үүнд:

1. Recours gracieux буюу шийдвэр гаргасан захиргааны байгууллагад өөрт нь гомдол гаргах;
2. Recours hiérarchique буюу дээд шатны захиргааны байгууллагад гаргах.

Гомдол гаргахдаа дараах шаардлагыг хангасан байна. Үүнд:⁴⁰

a. Захиргааны шийдвэрийг хүлээн авснаас 2 сарын дотор гомдол гаргасан байх. Энэ хугацаа нь захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргахад баримталдаг хугацаа бөгөөд захиргааны байгууллагад гомдол гаргаснаар дээрх хугацаа түр зогсоно.

b. Тухайн гомдол нь захиргааны актыг хүчингүй болгох (l'Annulation) эсхүл өөрчлөхөд (Reformation) чиглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, тайлбар, мэдээлэл шаардсан шинжгүй байна.

c. Гомдлыг бичгээр гаргах бөгөөд и-мэйл болон факсаар илгээсэн хүсэлтийг бичгээр гаргасанд тооцно.

d. Ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн буюу актын үйлчлэл чиглэсэн этгээд эсхүл түүний төлөөлөгч гаргасан байхыг шаардаж байна. Гуравдагч этгээд хуульд заасан тохиолдолд захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргах боломжтой ч УША-нд гомдол гаргах боломж хязгаарлагдмал байна.

2.3.2. Гомдол хэлэлцэх үе шат

УША-г дийлэнхдээ бичгээр гүйцэтгэх бөгөөд хуралдаан зохион байгуулах нь цөөн. Процессын эрхүүд, тухайлбал тайлбар, мэдүүлэг өгөх, хэргийн материалтай танилцах, шинэ нотлох баримт гаргаж өгөх зэрэг эрхийг тусгай УША-тай холбоотой хууль тогтоомжид тусгаагүй.⁴¹

2.3.3. Гомдол хянан шийдвэрлэх үе шат

Иргэн хуульд заасан хугацаанд төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд төрийн байгууллага тус гомдлыг хүлээн авах үүрэгтэй бөгөөд гомдлыг хүлээн авсан буюу шийдвэр гаргасан захиргааны байгууллага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд шийдвэр гаргах эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, гомдлын үндэслэлийг хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд өөрийн шийдвэрийг өөрчилнө. Дээд шатны байгууллагад захиргааны захиргааны шийдвэрт холбогдох гомдлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар нийтлэг зохицуулалт байхгүй. Гэвч салбар хууль тогтоомжид УША-г ялгаатай байдлаар зохицуулдаг.

Тус улс нь сүүлийн үед захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэр, эс үйлдлээс үүдэлтэй иргэний эрхийг өргөн хүрээнд хамгаалах үүднээс асуудал дагуулаад буй захиргааны шийдвэрийн онцлогоос хамааран холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулан захиргааны байгууллагын бүтцийг өөрчилж байна.⁴²

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 김남철, 우리나라 행정심판의 위상과 발전방향, 한국행정법학회 행정법학 제14호, 2018, 55면.

III. ДҮГНЭЛТ

Захиргааны хэрэг УША-г сайжруулах хүрээнд УША гүйцэтгэдэг ХБНГУ, БНСУ, БНФУ-ын хууль тогтоомжийг харьцуулан судаллаа.

УША нь захиргааны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас зөрчигдсөн иргэний эрхийг сэргээн эдлүүлэх, захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулах, захиргааны байгууллага, албан тушаалтан өөрийн гаргасан шийдвэрийг эргэн харж өөртөө хяналт тавих боломжийг олгодог чухал ач холбогдолтой. Гэвч УША үр дүнтэй хэрэгжих эсэх нь процессын зохицуулалт болон захиргааны байгууллагын соёл, төлөвшилтэй нягт холбоотой.

Иймд УША-нд хэрэглэгдэх эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгож, холбогдох маргааныг хөндлөнгийн бие даасан байгууллагаар шийдвэрлэх нь иргэний эрхийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, шүүхийн ачааллыг бууруулах, ялангуяа захиргааны байгууллага өөртөө хяналт тавихад илүү үр нөлөөтэй.

Тус харьцуулсан судалгааны хүрээнд УША-г дараах байдлаар дүгнэлээ.

Нэг. Гомдол хүлээн авах процессын хувьд :

ХБНГУ-д УША-г Захиргааны шүүхийн процессын тухай хууль, Захиргааны шүүхийн процессын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх тухай хуулиар зохицуулж байгаа бөгөөд тус хуульд заасан УША-ны дагуу захиргааны байгууллагын шийдвэрт холбогдох гомдлыг тухайн байгууллагын дээд шатны захиргааны байгууллагад гарган шийдвэрлэдгээрээ Монгол Улстай ижил байна.

Харин БНСУ нь УША-г ерөнхий ба тусгай хэмээн ангилж, УША-ны ерөнхий зарчмаар гомдол гаргахдаа Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баримтлан Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх комисс шийдвэрлэж байна. Энэ нь захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хөндлөнгийн байгууллага хүлээн авч буй явдал нь талуудын тэгш бус байдлыг тэнцвэржүүлэх ач холбогдолтой.

БНФУ-ын хувьд УША-ны талаар ерөнхий зохицуулалт байхгүй хэдий ч УША-г төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гомдол гаргах эрх, түүний практикт тогтсон журмын дагуу шийдвэрлэж буйгаараа онцлогтой байна.

Хоёр. Гомдол хянан шийдвэрлэх процессын хувьд :

ХБНГУ-ын холбогдох хуульд “бүрэлдэхүүнтэйгээр шийдвэрлэх буюу зөвлөлөөр УША-г гүйцэтгэх” тохиолдолд хэрэглэгдэх хэд хэдэн зохицуулалт тусгагдсан. Тухайлбал, гагцхүү хуралд оролцсон гишүүн санал өгөх, мөн ашиг сонирхлын зөрчилтэй гишүүнээс татгалзах хүсэлт гаргах, 50-с дээш тооны этгээд УША-нд оролцох тохиолдолд орон нутгийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд мэдээлэх гэх мэт онцлогтой.

БНСУ-д УША-г Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх комисс хараат бусаар шийдвэр гаргаж буй явдал нь түргэн хугацаанд зөрчигдсөн иргэний эрхийг сэргээн эдлүүлэх боломжийг бүрдүүлжээ.

Мөн тус ажиллагааг цахимаар гүйцэтгэснээр иргэнээс гарах эдийн засгийн зардал, цаг хугацааг хэмнэхийн сацуу төрийн байгууллагаас гарах ашиггүй зардлыг бууруулах нөхцөл бүрджээ. Түүнчлэн УША-ны явцад гуравдагч этгээдийн эрх ашиг хөндөгдөхөөр бол түүнд мэдээлэх, УША-нд оролцуулж хууль ёсны эрх ашгийг нь хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт нь онцлог тал болж байна.

Мөн УША гүйцэтгэж буй Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх комисс болон Төв комиссын шаардлагатай баримт материал, нотлох баримтыг захиргааны байгууллагаас шаардах эрхийг тусгасан нь УША-ны явцад талуудын тэгш бус байдлыг тэнцвэржүүлэхэд ач холбогдолтой гэж үзлээ.

БНФУ-д УША-нд холбогдох бие даасан хууль байхгүй бөгөөд захиргааны байгууллагын дүрэм, журамд заасны дагуу шийдвэрлэдэг. Харин УША-г тусгай журмаар гүйцэтгэхдээ салбар хуульд заасан журмын дагуу гүйцэтгэхээр тусгасан ч тус хуулиудад УША явуулах процессын нарийн зохицуулалт тусгаагүй байна.

Улс бүр өөрийн онцлогт тохирсон эрх зүйн тогтолцоог бий болгон хэрэглэдэг. Монгол Улсын хувьд, иргэн захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас өөрийн зөрчигдсөн эрхээ сэргээлгэхдээ УША-ны журмын дагуу шийдвэр гаргасан байгууллагын дээд шатны байгууллагад гомдол гарган шийдвэрлүүлж байна. Гэвч захиргааны байгууллагад итгэл иргэдийн итгэл бага байгаа энэ үед одоо хэрэгжиж байгаа УША-ны журмын дагуу иргэдийн гомдлыг шийдвэрлэж байгаа явдал нь захиргааны байгууллага болон шүүхийн ачааллыг нэмэгдүүлэх, захиргааны шүүхэд хандах бүрдүүлбэрийн хэлбэр болоод буйг анхаарах нь зүйтэй. Иймд захиргааны байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг дээшлүүлэх үүднээс УША-ны журмыг тодорхой болгож, иргэдэд учрах зардал чирэгдлийг багасгах улмаар захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулах шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны эмхэтгэл

1. А.Эрдэнэцогт, “Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа”, (УБ, 2022).

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн процессын тухай хууль /Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO/.
2. ХБНГУ-ын Захиргааны шүүхийн процессын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх тухай хууль /AG VwGO/.
3. ХБНГУ-ын Захиргааны процессын тухай хууль /Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG/.
4. БНСУ-ын Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль /Administrative Appeal Act/.

Ном, өгүүлэл, судалгааны эмхэтгэл

1. Philip.M Landbroek, Anoeska Buijze, Milan Remac, Designing Administrative Pre-trial Proceedings, Eleven International Publishing, 2012, Холбоос: <https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-designing-gecomprimeerd.pdf>.
2. Rita Exter & Martina Kammer, Legal Research in Germany between Print and Electronic Media: An Overview, Холбоос: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Germany.html#introduction>.
3. 박균성, (2021) 행정법강의, 박영사.
4. 김남철, (2021) 행정법 각론, 박영사.
5. 최정일, 행정심판제도의 존재이유(독일에서의 행정심판제도 폐지·축소를 위한 입법과정과 그를 둘러싼 논의를 중심으로), 행정판례연구, 박영사, 2017.
6. 김남철, 우리나라 행정심판의 위상과 발전방향, 한국행정법학회 행정법학 제 14호, 2018.

ДОЛОО. ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ГОМДОЛ ГАРГАХ,
ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ, ЖУРАМД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ
ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГЫГ ТОДОРХОЙЛОХ ТАНДАН СУДАЛГАА

Судалгааг удирдсан:

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

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Түмэндэмбэрэл Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Р.Хатансайхан Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан (LL.M)
Э.Сэлэнгэ Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.06.27.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	201
I. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ	203
1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлсон байдал	203
1.2. Хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй нийгмийн бүлэг, иргэд, бусад этгээдийг тодорхойлох	205
1.3. Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл	205
II. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ	221
III. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭЭРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ	222
IV. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДАЛСАН БАЙДАЛ	226
4.1. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө	226
4.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө	226
4.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө	226
4.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө	226
4.5. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуультай нийцэж байгаа эсэх	226
V. БНСУ-ЫН ЗАХИРГААНЫ ГОМДОЛ ГАРГАХ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО	227
VI. ДҮГНЭЛТ	236
НОМ ЗҮЙ	239
ХҮНИЙ ЭРХЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	241
ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	243
НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	246
БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	249
ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	250
НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ	251

УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгаагаар ЗЕХ-д заасан “Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам”-ыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон асуудлыг тодорхойлж эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох хувилбарыг дэвшүүлэхийг зорьсон болно.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 онд ЗЕХ -ийг баталж, 2016 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн. Уг хууль нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгон иргэдийн оролцоог тодорхой хэмжээнд ханган захиргааны суурь харилцааг бүхэлд нь нэгтгэн зохицуулснаар захиргааны эрх зүйн хөгжилд чухал түлхэц болсон.

Тус хуулийн IV хэсэгт “Захиргааны актад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх” (цаашид гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх гэх) ажиллагааг гомдол гаргах журам болон хохирол барагдуулах журам хэмээн ангилан тусгасан.

Гомдол гаргах журам нь захиргааны байгууллага дотоод хяналтын хүрээнд иргэн, хуулийн этгээдийн гомдлыг түргэн шуурхай, бага зардлаар шийдвэрлэх боломжийг олгож, маргааныг шүүхийн шатанд очихоос өмнө шийдвэрлэх чухал ач холбогдолтой ажиллагаа юм. Иргэн, хуулийн этгээд нь гомдол хянан шийдвэрлэх журмын дагуу захиргааны байгууллагад гомдлоо шийдвэрлүүлсний дараа ЗХХШТХ-д заасны дагуу захиргааны шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаар хуульчилсан. Энэ үүднээсээ захиргааны байгууллагад гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа нь захиргааны шүүхэд хандах урьдчилсан нөхцөл болдог.

ЗЕХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.4-д “Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.” хэмээн захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааны тусгай (салбар хуулиар зохицуулсан) болон ерөнхий (ЗЕХ-иар зохицуулсан) харилцааг тусгажээ.

Монгол Улс дахь гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаанд зарчмын хувьд дараах асуудал гарсаар байна.

Нэг. ЗЕХ-ийн хэрэгжилт, асуудал

Салбар хуулиар тусгайлан зохицуулсан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанаас бусад харилцаанд Захиргаа ерөнхий хуулийг баримтална. Гэвч Захиргааны ерөнхий хуулийн 9 дүгээр бүлэгт захиргааны гомдол гаргах, түүнд тавигдах цаг хугацааны болон хэлбэрийн шаардлага, гомдлыг харьяалан шийдвэрлэх байгууллага, шийдвэрийн төрөл, шийдвэрийг мэдэгдэх болон захиргааны актыг түдгэлзүүлэх харилцааг зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны гомдол шийдвэрлэх хуралдааныг хэрхэн явуулах, гомдол гаргагч болон хариуцагчаас нэмэлт тайлбар, нотлох баримт гаргуулах, гэрч, шинжээчийг оролцуулах, маргаан шийдвэрлэх албан тушаалтан сонирхлын зөрчилтэй бол хэрхэн татгалзах, татгалзаж болох эсэх зэрэг процессын нарийн зохицуулалтыг тусгаагүй. Үүнээс үүдэн иргэд, хуулийн этгээд нь захиргааны байгууллагад гомдол гарган шийдвэрлүүлэх, гаргасан шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх нь бага байна. Энэ нь нэг талаас иргэд, хуулийн этгээдэд цаг хугацаа, эдийн засгийн үргүй зардлыг үүсгэж нөгөө талаас захиргааны шүүхийн ачааллыг нэмэгдүүлж байна.

Хоёр. Салбар хуулиар зохицуулж буй гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааны хэрэгжилт асуудал

ЗЕХ-иас гадна Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль (цаашид ИТБАТГӨГШТХ гэх), Татварын ерөнхий хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, Оюуны өмчийн тухай Сонгуулийн тухай хууль гэх мэт салбар хуулиар гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг нарийвчлан зохицуулсан. Дээрх төрлийн урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг тусгай төрөлд хамааруулж ойлгох бөгөөд эдгээр нь хоорондоо харилцан адилгүй процессын дагуу явагдана.

Хэдийгээр тусгай журмыг холбогдох эрх бүхий байгууллага хэрхэн боловсруулж батлах нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн боловч зарим журамд зохицуулах ёстой зайлшгүй асуудлыг орхигдуулсан зэргээс иргэд, хуулийн этгээдийн өргөдөл, гомдол гаргах процесс дахь тэгш байдал хамгаалагдахгүй байна.

Иймд дээрх асуудлыг нэг мөр шийдвэрлэн иргэдийн захиргааны байгууллагад итгэх итгэлийг дээшлүүлэх, хууль бус захиргааны шийдвэрийн улмаас эрх нь зөрчигдсөн иргэдийн эрхийг түргэн шуурхай сэргээн эдлүүлэх, захиргааны шүүхийн ачааллыг тэнцвэржүүлэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсхүл шинээр бие даасан хуулийн төсөл боловсруулан батлах хэрэгцээ, шаардлага буй эсэхийг тандан судаллаа.

Тус судалгааг баримтын болон харьцуулсан судалгааны арга, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалыг баримтлан дараах бүтцийг дагуу гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Асуудалд дүн шинжилгээ хийх;
2. Асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг томъёолох;
3. Тухайн асуудлыг зохицуулах хувилбаруудыг тогтоож тэдгээрийн эерэг болон сөрөг талыг харьцуулан судлах;
4. Зохицуулалтын хувилбарын үр нөлөөг тандан судлах;
5. Тухайн зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа хийх;
6. Дүгнэлт, санал боловсруулах.

I. АСУУДАЛД ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

Дараах зорилгын хүрээнд асуудалд дүн шинжилгээ хийлээ. Үүнд:

1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлох;
2. Хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй нийгмийн бүлэг, иргэд, бусад этгээдийг тодорхойлох;
3. Асуудлын шалтгаант нөхцөлийг тодорхойлох.

Төрийн байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх нь иргэний оролцоог хангасан иргэний үндсэн эрхийг хамгаалах уламжлалт хэлбэр юм. Тодруулбал, иргэд, хуулийн этгээдийн нийгмийн идэвхийг нэмэгдүүлэх нөгөөтээгүүр төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, зөрчил гажуудлыг арилгах үр нөлөөтэй.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-д “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй.” гэж хуульчилсан. Энэхүү хэм хэмжээ нь Монгол Улсын иргэн, бусад этгээдээс төрд хандах эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд энэ нь гагцхүү өргөдөл, гомдлоос гадна иргэнээс төрийн байгууллагад хандаж болох бүхий л арга хэлбэрийг үүнд хамааруулан ойлгодог.¹

Үндсэн хуулийн тус заалтыг үндэслэн Иргэдээс төрийн байгууллага албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль /1995/-ийг батлан хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 онд ЗХХШТХ-ийг баталж, хуулийн хоёрдугаар бүлэг,² мөн 2015 оны ЗЕХ-ийн есдүгээр бүлэгт гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг хуульчилснаар иргэдийн өргөдөл, гомдлыг урьдчилан шийдвэрлэх, захиргааны хэргийн шүүх хэрэг хянан шийдвэрлэхэд баримтлах эрх зүйн үндэслэл үүсэж, хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх боломж бүрдсэн.

1.1. Асуудлын мөн чанар, цар хүрээг тодорхойлсон байдал

Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журамд тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд түүний шалтгаант нөхцөлийг тодорхойлох ёстой. Шалтгаан, нөхцөлийг дараах хүрээнд тодорхойлохыг зорилоо. Үүнд:

- ЗЕХ-д тусгасан захиргааны журмаар гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх процессын эрх зүйн зохицуулалтыг үнэлэн хийдлийг тодорхойлж, гадны улс оронтой харьцуулан судлах;
- Салбар хууль тогтоомжоор тогтоосон захиргааны гомдол шийдвэрлэх тусгай журмын ялгаатай байдал, уялдаа холбоог тодорхойлж, харьцуулан судлах;

1 Н.Лүндэндорж, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар*, (УБ, 2022), 410 дахь тал.

2 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, (УБ, 2002).

- Эрх зүйн онолын талаас эрх зүйн хийдэл болон эрх зүйн зөрчилдөөний талаарх ойлголт, түүний илрэх хэлбэрүүд ялгаатай. Эрх зүйн хийдэл гэдэг (Латины *lex deficit*, Английн *legal loophole*, *Gap in the law*, Оросын пробел в праве) эрх зүйн хэм хэмжээгээр зайлшгүй зохицуулагдах ёстой харилцаа бүрэн, тодорхой хуульчлагдаж чадаагүйгээс хууль зүйн үйлчлэл дутагдаж, эрх зүйн үр дагавар бүхий хий орон зайг ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн зарим заалт, хэм хэмжээний хоёрдмол, салаа утга бүхий тодорхойгүй, хэт ерөнхий агуулгаар тусгагдсан негатив байдал юм.³ Эрх зүйн хийдэл нь дараах хэлбэрээр илэрч болно. Үүнд:⁴
- Зайлшгүй хуульчлагдах ёстой тухайн хэм хэмжээний нөхцөл, агуулгыг буруу эсхүл дутуу томьёолж, хуульд байх ёстой хэм хэмжээг орхигдуулах;
- Хууль ба хуульчилсан актын зэрэгцэн үйлчлэх бүрэн зохицуулалт алдагдах, хуулийн тодорхой хэм хэмжээ батлагдсан боловч түүнийг хэрэгжүүлэх журмыг гараагүй байх;
- Хууль хоорондын уялдаа холбоо хангагдаагүйгээс тэдгээрийг зөв хэрэглэх боломж хязгаарлагдах;
- Хуулийн үг, үсэг, өгүүлбэр оновчтой бус, хэт ерөнхий буюу хоёрдмол утгатай байх, заалт, агуулга нь давхардах зэргээс тухайн хуулийг хэрэгжүүлэх болон хэрэглэх үед хүндрэлтэй, төвөгтэй байдал бий болох;
- Эрх зүйн зохицуулах зүйл, хамрах хүрээг буруу тодорхойлсон, хууль зүйн техникийн арга, хэлбэрийг дутуу илэрхийлж, буруу томьёолсон гэх мэт.
- Харин эрх зүйн зөрчилдөөн (Латины *lex collision*, Английн *collision of law*, Оросын коллизия права) гэдэг нь эрх зүйн хэм хэмжээний актуудын нэг буюу бусад хэд хэдэн заалт өөр хоорондоо зөрчилдөх, бие биеэ үгүйсгэх, харилцан уялдаагүй байхаас гадна хэд хэдэн хууль, хуульчилсан акт хоорондоо уялдахгүй, зөрчилдсөн байдал бий болсныг хэлнэ.⁵ Эрх зүйн зөрчилдөөн дараах хэлбэрээр илэрч болно. Үүнд:⁶
- Нэг хуулийн хэд хэдэн зүйл, хэсэг, заалтууд хоорондоо зөрчилдөх, нэг нь нөгөөгөө үгүйсгэх, хоорондын уялдаа алдагдаж, хэм хэмжээний хий орон зай үүсэх;
- Адил төстэй харилцаа, хэрэг тохиолдлыг шийдвэрлэх, зохицуулахад шаардлагатай хэм хэмжээ хоорондоо давхардах, ялган зүйлчлэх нөхцөл, шалгуур орхигдож, субъектив үзэмжээр буюу негатив хөшүүргээр төсөөтэй хэрэглэх нөхцөл бүрдэх;
- Хэд хэдэн хуулийн тодорхой заалт, хэм хэмжээний уялдаа, нийцэл алдагдах, нэг эсхүл хэд хэдэн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт хангагдахгүй болох;
- Хуульчилсан акт бүхий дүрэм, журам нь хуультай зөрчилдөх, хуулийн зарим заалт, Олон улсын гэрээ, Үндсэн хуультай зөрчилдөх;

3 Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн хийдэл, зөрчилдөөний хэлбэрүүдийг эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зарим жишээн дээр авч үзэх нь”, *Хууль дээдлэх ёс №93* (2023): 14 дэх тал.

4 Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн хийдэл, зөрчилдөөний хэлбэрүүдийг эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зарим жишээн дээр авч үзэх нь”, *Хууль дээдлэх ёс №93* (2023): 16 дахь тал.

5 Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн хийдэл, зөрчилдөөний хэлбэрүүдийг эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зарим жишээн дээр авч үзэх нь”, *Хууль дээдлэх ёс №93* (2023): 15 дахь тал.

6 Д.Баярсайхан, “Эрх зүйн хийдэл, зөрчилдөөний хэлбэрүүдийг эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зарим жишээн дээр авч үзэх нь”, *Хууль дээдлэх ёс №93* (2023): 16 дахь тал.

- Хуулийн ерөнхий ангийн заалт нь тусгай ангийн заалттай зөрчилдөх гэх мэт.⁷ Эрх зүйн хийдэл ба эрх зүйн зөрчилдөөн нь хоорондоо салшгүй холбоотой негатив зохицуулалтын хэлбэр мөн бөгөөд энэхүү асуудлыг эс шийдвэрлэх тохиолдолд эрх зүйн орчны тогтворгүй байдал үүснэ. Ялангуяа хууль, хуульчилсан акт төдийгүй гэрээ, хэлцлийг байгуулах, хэрэглэх үйл явцад сөргөөр нөлөөлдөг байна.

1.2. Хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй нийгмийн бүлэг, иргэд, бусад этгээдийг тодорхойлох

Эрх зүйн эерэг нөлөөллийг нэмэгдүүлэхэд хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй нийгмийн бүлэг, иргэд, бусад этгээдийг нарийн тодорхойлох чухал ач холбогдолтой.

ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг хэрэглэх хүрээнд иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь тодорхой хэмжээгээр хязгаарлагдах магадлалтай.

Хүснэгт 7.1. Эрх ашиг нь хөндөгдөж буй бүлэгт нөлөөлж буй хэлбэр

Эрх ашиг нь хөндөгдөх бүлэг	Нөлөөлж буй хэлбэр
1 Иргэн	Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 12 дахь хэсэгт заасан төрийн байгууллага, албан хаагчид өргөдөл, гомдлоо шийдвэрлүүлэх эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж байна.
2 Бусад этгээд (Хуулийн этгээд)	

1.3. Асуудлыг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл

Гомдол гаргах журмаар захиргааны байгууллагын гаргасан шийдвэрт холбогдох маргааныг урьдчилан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь шүүхийн өмнөх процесс юм.⁸

Иргэн, хуулийн этгээд нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны гаргасан захиргааны актыг хууль бус хэмээн үзэж өөрийн эрх, хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг тухайн захиргааны акт гаргасан байгууллагын дээд шатны байгууллага эсхүл хөндлөнгийн хараат бус байгууллагад⁹ хандан шийдвэрлүүлэх явдал эрх зүйн хамгаалалтын нэгэн шийдэл.

Захиргааны маргааны онцлогоос хамааран гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа тусгай болон ерөнхий гэж ангилна. Тусгай журмаар гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаанд ЗЕХ болон ЗХХШтХ-иас гадна тусгай хууль журмаар зохицуулагдсан эрх зүйн харилцааг хамааруулж ойлгодог.

Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа нь хэлбэрийн төдий, тодорхой нэгэн эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэггүй байх тохиолдолд иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх боломжгүйгээс гадна Захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулж чадахгүй. Иймд гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааг үр дүнтэй явуулахын тулд гомдол хүлээн авах процессыг тодорхой болгох, хуралдаан

7 Мөн тэнд, 16 дахь тал.

8 김남철, 행정법 각론, 박영사, 2021, 709면.

9 А.Эрдэнэцогт, Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа, (УБ, 2022), 5 дахь тал.

зохион байгуулах, зарлах, маргааны талууд болон гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор тэдний оролцоог ханган тайлбар авах, шаардлагатай бол гэрч, шинжээчийг оролцуулах, баримт, материал гаргуулах, нотлох баримт цуглуулах, шийдвэр гаргах, тус шийдвэрийг мэдээлэх зэрэг үндсэн үйл явцыг нарийн зохицуулах нь чухал юм.

Манай улсын хувьд ЗЕХ-ийн дагуу гомдол гаргах журам нь захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх ердийн зарчим болох бөгөөд салбар хууль (Татварын ерөнхий хууль,¹⁰ Төрийн албаны тухай хууль,¹¹ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай,¹² Оюуны өмчийн тухай хууль гэх зэрэг)-ийн дагуу захиргааны гомдол хянан шийдвэрлүүлэх явц нь тусгай зарчим болох юм.

1.3.1. Ерөнхий зарчмаар гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

Манай Улсын хувьд ерөнхий гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам гэдэгт Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-д заалтад суурилсан ИТБАТГӨГШТХ болон Захиргааны байгууллагын суурь харилцааг зохицуулсан ЗЕХ-ийг ойлгодог. Тодруулбал, төрийн байгууллага албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийг ИТБАТТӨГШТХ-иар нарийвчлан зохицуулсан бол ЗЕХ нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагааны журмыг нэгтгэсэн, тэдгээрийн хоорондын ажлын уялдааг зохицуулсан суурь хууль юм.¹³

2022 онд Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрлэсэн 2173 хэргийн 480 хэрэг буюу 22.1 хувийг газрын маргаан, 425 буюу 19.6 хувийг төрийн хяналт шалгалтын маргаан, 242 хэрэг буюу 11.1 хувийг төрийн албанд холбогдох маргаан, 309 буюу 14.2 хувийг бусад төрлийн маргаан, 198 буюу 9.1 хувийг шинэ төрлийн маргаан, 100 буюу 4.6 хувийг ашигт малтмалын маргаан, 66 хэрэг буюу 3.0 хувийг татварын маргаан, 67 буюу 3.1 хувийг төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авахтай холбоотой маргаан, 52 хэрэг буюу 2.4 хувийг эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлтэй холбоотой, 50 буюу 2.3 хувийг нийгмийн даатгалын маргаан, 21 буюу 1.0 хувийг барилгын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан, 12 буюу 0.6 хувийг сонгуулийн маргаан, 37 буюу 1.7 хувийг тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан, 27 буюу 1.2 хувийг хуулийн этгээдийн бүртгэлтэй холбоотой, 8 буюу 0.4 хувийг иргэний бүртгэлтэй холбоотой маргаан, 3 буюу 0.1 хувийг шударга өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах, хэрэглэгчийн эрх ашигтай холбоотой маргаан тус тус эзэлж байна.¹⁴

Дээрх маргааны төрлөөс харвал газрын маргаан, бусад төрлийн маргаан, шинэ төрлийн маргаан, ашигт малтмалын маргаан, нийгмийн даатгалын маргаан, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргааныг ерөнхий захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх зарчмаар шийдвэрлэж байна. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны маргаан

10 Татварын ерөнхий хууль, (2019).

11 Төрийн албаны тухай хууль, (2017).

12 Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ, худалдан авах тухай хууль, (УБ, 2005).

13 ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, (УБ, 2017), 25 дахь тал

14 Монгол Улсын шүүхийн тайлан, (УБ, 2023), Холбоос: https://drive.google.com/file/d/18oxr2jarQc1JslTkXo_IIXOvAHcRx_Od/view, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

хянан шийдвэрлэх ерөнхий зарчмаар гомдол гаргах нь захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай зарчимтай харьцуулахад харьцангуй их байгаа бөгөөд цаашид ч ерөнхий зарчмаар гомдол гаргах нь нэмэгдэх хандлагатай.

А. ИТБАТГӨГШТХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

ИТБАТГӨГШТХ-ийн гомдолд холбогдох зүйл, заалт нь ЗЕХ-ийн зохицуулалттай давхардах боловч тус хуулиар иргэн, хуулийн этгээдийн гомдлоос гадна, өргөдлийг мөн шийдвэрлэдгээрээ өргөн хүрээтэй. Өөрөөр хэлбэл, ЗЕХ-ийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй харилцаа болон төрийн байгууллага, албан тушаалтантай холбоотой өргөдөл, гомдол шийдвэрлэх асуудлыг тус хуулиар зохицуулдаг. Үүнд Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасны Улсын Их Хурал, түүний Байнгын, дэд, түр хороо, тэдгээрийн удирдлага, гишүүнд ирүүлсэн өргөдлийг шийдвэрлэхэд тус хуулийг хэрэглэдэг.¹⁵

Гэвч ИТБАТГӨГШТХ-иар өргөдөл, гомдол гэсэн хоёр ойлголтыг хамтад нь зохицуулснаас, захиргааны актад гаргасан гомдол нь уг хуулийн өргөдлийг (санал, мэдэгдлийн шинжтэй) шийдвэрлэх зохицуулалтаар шийдвэрлэгдэх нь нийтлэг байна. Учир нь энэ хуульд “гомдол” -ыг тодорхойлсон агуулга нь ЗЕХ-ийн захиргааны актад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журамтай “зэрэгцсэн (давхацсан)” зохицуулалт болжээ. Үүнээс үүдэн ЗЕХ-ийн захиргааны актад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх зохицуулалт төдийлөн хэрэглэгдэхгүй байгаа нь ИТБАТГӨГШТХ-ийг хэрэглэдэг гэх дээрх байдлаас шалтгаалж байж болох бөгөөд уг хуульд гомдлыг шийдвэрлэх журам нь хэт ерөнхий байхын сацуу санал, мэдэгдлийн шинжтэй “өргөдөл”-ийг шийдвэрлэхтэй ижил зохицуулалттай байна.¹⁶

ИТБАТГӨГШТХ гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмыг нэгдүгээрт, өргөдөл, гомдол гаргах, хоёрдугаарт, өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, шийдвэрлэх хариу өгөх гэсэн хоёр үе шатанд хуваан үзэж болно. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

Хүснэгт 7.2. ИТБАТГӨГШТХ-ийн өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх үе шат.¹⁷

№	Үе шат	Тухайн үе шатанд багтах ойлголт
1	Өргөдөл гомдол гаргах	Өргөдөл гомдол гаргах зарчим; Өргөдөл, гомдол гаргах хэлбэр; Өргөдөл гомдолд, тавигдах шаардлага.
2	Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, шийдвэрлэх, хариу өгөх	Өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах, бүртгэх; Өргөдөл, гомдлыг хянан үзэх; Өргөдөл гомдлыг, хянан үзэхгүй байх, буцаах; Өргөдлийг гомдлыг шийдвэрлэж, хариу өгөх; Өргөдөл гомдлыг шийдвэрлэх хугацаа, хариу өгөх хугацаа шийдвэрт гомдол гаргах; Өргөдөл, гомдлын талаарх шийдвэрийг биелүүлэх.

15 Нээлттэй нийгэм форум, Захиргааны ерөнхий хуулийн шинэчлэл, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн зарим асуудал, (УБ, 2022), 60 дахь тал, Холбоос: https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/3092/files/%D0%97%D0%95%D0%A5_%D3%A8%D1%80%D0%B3%D3%A9%D0%B4%D3%A9%D0%BB%D0%93%D0%BE%D0%BC%D0%B4%D0%BE%D0%BB_Web.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

16 Ханнс-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, (УБ, 2018), 264 дэх тал.

17 Уг үе шат болон түүнд багтах ойлголтыг Хавсралт 1-с дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

ИТБАТГӨГШТХ-ийн дагуу захиргааны гомдлыг хянан үзэхгүй, буцаах үндэслэлийг хуульчилсан. Тодруулбал, ИТБАТГӨГШТХ-ийн 10 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаагүй бол өргөдөл, гомдол гаргагчид 3 хоногийн дотор буцаана. Өргөдөл, гомдлыг дараах тохиолдолд хянан шийдвэрлэхгүй. Үүнд:¹⁸

1. Өргөдөл, гомдол нь тодорхой нэр хаяггүй.
2. Бага насны буюу шүүхийн шийдвэрээр эрх зүйн бүрэн чадамжгүйд тооцогдсон этгээд эцэг, эх, асран хамгаалагчаараа төлөөлүүлээгүй бол;
3. Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж шийдвэрлүүлсэн асуудлаар дахин өргөдөл, гомдол гаргасан тохиолдол;
4. Өргөдөл, гомдолд дурдсан асуудлаар шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр гарсан.

Харин ЗЕХ-ийн хувьд гомдлыг хянан үзэхгүй байх, буцаах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчлаагүй. Өөрөөр хэлбэл, ИТБАТГӨГШТХ-ийн 10 дугаар зүйлд заасан өргөдөл, гомдолд тавигдах шаардлагын үр дагавар нь тус хуулийн 14 дүгээр зүйл буюу гомдлыг буцаах эрх зүйн зохицуулалттай шууд холбогддог. Харин ЗЕХ-ийн хувьд гомдолд тавигдах шаардлагыг ишилсэн атлаа гомдолд тавигдах шаардлагын үр дагавар нь тодорхойгүй байна.

Б. ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

ЗЕХ-д тусгасан гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмын хэрэгжилтэд асуудал үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл нь зэрэгцсэн олон хуулийн зохицуулалттай, гомдол хянан шийдвэрлэх дээд шатны байгууллага хүн хүч, төсөв, цаг хугацаа хүрэлцдэггүй зэрэг байна.¹⁹

Тодруулбал, гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зэрэгцсэн олон хуулийн зохицуулалт хэрэглэгдэх нөхцөл үүссэн. Үүнээс улбаалан ЗЕХ-д заасан гомдлыг хянан шийдвэрлэх процессын зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй байх нөхцөлийг үүсгэж байна.²⁰ Харин дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан төдийгүй гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага хүртэл гомдлыг шүүхээс өмнө бодитоор урьдчилан шийдвэрлэх (шалган тогтоох цаг хугацаа, хүн хүч, төсөв, эрмэлзэл) боломж муу байна.²¹

Энэ утгаараа практикт ЗЕХ-ийн гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагаас бусад дээд шатны байгууллагад ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлгийн зохицуулалт төдийлөн үр дүнтэй хэрэглэгдэхгүй байна. Мөн ИТБАТГӨГШТХ-н зохицуулалтаар гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа (ерөнхий зарчмын дагуу)-г давхардуулан хуульчилсны улмаас хуулийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөлж байна.

18 Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх хэсэг.

19 Ханнс-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, (УБ, 2018), 264 дэх тал.

20 Мөн тэнд.

21 Ханнс-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, (УБ, 2018), 278 дахь тал.

Хүснэгт 7.3. ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмын хамрах хүрээ ба гомдлыг шийдвэрлэх журам

№	Үе шат	Тухайн үе шатанд багтах ойлголт
1	ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журмын хамрах хүрээ	Захиргааны актад гомдол гаргах /ЗЕХ-ийн 92/ Гомдлыг хянан шийдвэрлэх захиргааны байгууллага /ЗЕХ-ийн 93/ Гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх хугацаа /ЗЕХ-ийн 94/ Гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам /ЗЕХ-ийн 95/ Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх /ЗЕХ-ийн 96/ Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болохгүй нөхцөл /ЗЕХ-ийн 97/ Гомдлыг хянан үзээд гаргах захиргааны акт /ЗЕХ-ийн 98/ Гомдлыг шийдвэрлэсэн захиргааны актыг мэдэгдэх /ЗЕХ-ийн 99/ Гомдлыг шилжүүлэхийг хориглох
2	ЗЕХ-ийн гомдлыг шийдвэрлэх журам	Захиргааны байгууллага гомдлыг шийдвэрлэхэд хийгдэх ажиллагаа Шинжээч томилох Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тэмдэглэл, түүнд тусгах зүйл Гомдол гаргагчийн хүсэлтийг шийдвэрлэх Шаардлага тохиолдолд хийгдэх гомдол хянан шийдвэрлэх Гомдол гаргагчийн хүсэлтийг шийдвэрлэх Хамтын удирдлага бүхий захиргааны байгууллага гомдлыг хэлэлцэх

1.3.2. Тусгай зарчмаар гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх (салбар хууль)

Манай Улсын хувьд захиргааны маргааныг тусгай журмаар шийдвэрлэх гэдгийг ЗЕХ болон ИТБАТГӨГШТХ-иас бусад салбар хууль, журмаар зохицуулагдсан эрх зүйн харилцаа гэж болно. Тухайлбал, татварын маргааныг Татварын тухай хуулиар, төрийн албаны маргааныг төрийн албаны хууль гэх мэт салбар хуулиар зохицуулж буй харилцааг ойлгоно.

А. Төрийн албатай холбоотой гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

Захиргааны маргааны нэг төрөл болох төрийн албатай холбоотой маргааныг Төрийн албан тухай хуулийн 75 дугаар зүйлийн 75.1 дэх хэсэгт заасны дагуу төрийн албаны төв байгууллага /ТАЗ/ харьяалан шийдвэрлэх бөгөөд уг маргааныг “төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан, шийдвэрлэх журам”-ын дагуу хянан шийдвэрлэдэг.

Уг журамд зааснаар төрийн албатай холбоотой гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх дөрвөн үе шаттай байхаар тусгажээ. Нэгдүгээр үе шат нь гомдол гаргах, маргаан үүсгэх үе шат бөгөөд энэхүү үе шатанд зөвлөлд гомдол гаргах, маргаан үүсгэх, маргаан бүртгэх үйл явц хамаардаг. Хоёрдугаарт үе шат буюу маргаан хянан шалгахад комиссын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, комисс дүгнэлт гаргана. Харин гуравдугаарт үе шатанд маргаан хянан шийдвэрлэх бөгөөд зөвлөлийн хуралдаанаар маргааныг хэлэлцэж, зөвлөл шийдвэр гардаг. Харин сүүлийн үе шатанд зөвлөлийн шийдвэрт гомдол гаргах эрх зүйн орчныг тусгасан.

Хүснэгт 7.4. Төрийн албатай холбоотой гомдлыг шийдвэрлэх үе шат

№	Үе шат	Тухайн үе шатанд багтах ойлголт
1	Гомдол гаргах, маргаан үүсгэх	Зөвлөлд гомдол гаргах Маргаан үүсгэх Маргаан бүртгэх
2	Маргаан хянан шалгах	Комиссын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт Комиссын дүгнэлт
3	Маргаан хянан шийдвэрлэх	Зөвлөлийн хуралдаанаар маргаан хэлэлцэх Зөвлөлийн шийдвэр гаргах
4	Зөвлөлийн шийдвэрт гомдол гаргах	Зөвлөлийн шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн тал уг шийдвэрийг мэдэгдсэнээс хойш 30 хоногийн дотор шүүхэд гомдол гаргаж болно.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, шийдвэрлэх журмын 6 дугаар зүйлд заасан гомдолд дараах агуулгыг тусгахаар заасан. Үүнд:

1. Өөрийн овог нэр, эрхэлж байгаа албан тушаал, оршин суугаа газар, шуудангийн хаяг, гарын үсэг;
2. Маргаан үүсгэх хуулийн үндэслэл, холбогдох нотолгоо, баримт бичгийн хуулбар;
3. Маргаан бүхий захиргааны акт, шийдвэрийг гаргасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны нэр хаяг, үйл ажиллагааны талаар гэжээ. Дээрх шаардлагыг хангаагүй мөн шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор гомдол гаргаагүй тохиолдолд тус зөвлөл гомдлыг хүлээн авахгүй.

Түүнчлэн уг журамд Зөвлөлийн гомдлыг шийдвэрлэх нийт хугацааг тусгаагүй байгаа нь маргаан шийдвэрлэх хугацааг удаашруулах шалтгаан болж байна. Учир нь төрийн албатай холбоотой гомдлыг хүлээн авснаас хойш ажлын 5 хоногийн дотор маргаан үүсгэх, маргаан үүсгэсэн бол маргаан хянан шалгах комиссыг байгуулна. Энэхүү комисс нь маргааныг 30 хоног дотор шийдвэрлэх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд Зөвлөлийн дарга 14 хоногоор сунгаж болдог. Ийнхүү маргаан шалгах комисс нийт 44 хоногийн хугацаанд маргааныг хянан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргаж уг дүгнэлтийг Зөвлөлийн хурлаар хянан хэлэлцдэг. Өөрөөр хэлбэл, комиссын шийдвэрийг Зөвлөл эцэслэн хэлэлцэх бөгөөд хэдий хугацаанд шийдвэрлэх процессын талаар журамд заагаагүй.

Түүнчлэн Зөвлөл гомдлыг дахин шалгуулахаар комисст буцаах, шаардлагатай тохиолдолд комиссыг шинээр байгуулж, маргаан шийдвэрлэх хугацааг тогтоохоор журамласан. Зөвлөл нь комиссын шийдвэрийг буцаах, комиссыг дахин байгуулах үйл явцад холбогдох процесс тодорхойгүй хугацаагаар удаашрах магадлалтай.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, шийдвэрлэх журмын 14 дүгээр зүйлийн 14.3-д “Зөвлөл гаргасан шийдвэрээ ажлын гурван өдөрт багтаан албажуулж, маргагч талуудад хүргүүлнэ.” гэж ЗЕХ-ийн 99.1-д зааснаас бага хугацаанд шийдвэр гаргахаар тусгайлан зохицуулсан байна.

Мөн төрийн албаны зөвлөл, аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журамд гомдолтой холбогдуулан маргаан бүхий захиргааны актыг түдгэлзүүлэх эрх зүйн зохицуулалтгүй.

Б.Татвар маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

Татварын ерөнхий хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1-д “Татварын албаны дэргэд татвар төлөгчөөс татварын акттай холбогдуулан гаргасан гомдол, ЗЕХ-ийн хуулийн 94.2-т заасан хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий татварын маргаан таслах зөвлөл (цаашид «Маргаан таслах зөвлөл» гэх) ажиллана.” гэж хуульчилсан.

Монгол Улсын Засгийн Газрын 2019 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 466 дугаар тогтоолын хавсралтаар Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмыг баталсан. Тус Зөвлөл нь дараах үе шаттайгаар маргааныг хянан шийдвэрлэнэ.

Хүснэгт 7.5. Татварын маргаан таслах зөвлөл гомдлыг шийдвэрлэх үе шат.²²

№	Үе шат
1	Гомдол, хүсэлт гаргах, түүний хүлээн авахаас татгалзах;
2	Гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бэлтгэх;
3	Гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх.

Гомдол, хүсэлт гаргах, түүний хүлээн авахаас татгалзах

Татвар төлөгч нь гомдол гаргахдаа ЗЕХ-д заасан хугацааг баримтлахаар журамд заасан. Мөн тус журмын 4.2-т “Гомдол, хүсэлт нь Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан байна.” гэжээ. Гомдлыг татвар төлөгч, түүний итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч эсхүл өмгөөлөгчөөрөө дамжуулан гаргахаас гадна нотлох баримт, хавсралтыг цахимаар гаргаж өгөх боломжтой талаар журамд зохицуулсан. Гомдол, хүсэлтийг хүлээн авахдаа дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ:

1. Гомдол, хүсэлтийг тухайн татварын албаны дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга хүлээн авч, хүлээн авсан огноо, цаг, минут, хавсаргасан баримт бичгийн хуудасны тоог тэмдэглэн, бүртгэнэ;

2. Нарийн бичгийн дарга гомдол, хүсэлт, холбогдох бусад баримт бичгийг шалгаж, харьяаллын талаарх саналаа Маргаан таслах зөвлөлийн даргад танилцуулна;

3. Маргаан таслах зөвлөлийн дарга харьяаллын бус гомдол, хүсэлтийг 3 хоногийн дотор буцаана.

Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журамд гомдлыг буцаах, хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлийг хуульчилсан. Маргаан таслах зөвлөлийн журамд гомдлыг буцаах үндэслэлийг тусгайлан зохицуулсан байна. Үүнд:

²² Уг үе шатыг Хавсралт 3-с дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

1. Татварын ерөнхий хуульд заасан Маргаан таслах зөвлөлийн хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгт хамаарахгүй;
2. Гомдлыг хэрэгсэхгүй болгосон хүчин төгөлдөр шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол гарсан;
3. Энэ журмын 4.1-д заасан хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлсэн;
4. Захиргааны ерөнхий хуулийн 94.2-т заасан хугацааг хэтрүүлсэн;
5. Татварын ерөнхий хуулийн 17 дугаар зүйл, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан Харилцан тохиролцох журмын хүрээнд хүсэлт гаргасан.

Гомдлыг буцаасан, хүлээн авахаас татгалзсан тохиолдолд хариуг албан бичгээр гомдол гаргагчид хүргүүлнэ.

Гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бэлтгэх

Магадлагч нь татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэх зорилгоор татварын асуудлаар дүн шинжилгээ хийх, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Гомдол гаргасан татвар төлөгч магадлагчийн шаардсан нотлох баримтыг хугацаандаа ирүүлээгүй тохиолдолд ирүүлсэн нотлох баримтын хүрээнд хянан магадлан дүгнэлт гаргана. Магадлагч нь өөрийн чиг үүргээ дараах байдлаар хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

1. Гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд шаардлагатай нягтлан бодох бүртгэлийн болон бусад баримт бичиг, мэдээ, судалгааг татварын улсын байцаагч, татвар төлөгч, холбогдох бусад этгээдээс гаргуулж авах;
2. Маргааны оролцогч талуудыг сонсох, тайлбар гаргуулах;
3. Шаардлагатай бол шинжээчийг оролцуулан дүгнэлт гаргуулах;
4. Гомдолтой холбоотой бусад байгууллагын шийдвэртэй танилцах, хуулбарлаж авах;
5. Татварын бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн сангийн мэдээллийг ашиглах;
6. Гадаад улсын татварын алба, эрх бүхий этгээдээс мэдээлэл гаргуулах хүсэлтийг холбогдох нэгжээр дамжуулах гаргах;
7. Цуглуулсан нотлох баримтыг үнэлэн дүн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах, дүгнэлтээ хуралдаанаар хэлэлцүүлэх;
8. Хууль тогтоомжид заасан бусад үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх.

Нарийн бичгийн дарга нь хуралдаан болохоос 3-аас доошгүй хоногийн өмнө Зөвлөлийн дарга, гишүүдэд хуралдааны тов, төлөвлөгөө болон хэлэлцэх асуудлын танилцуулга, материалыг хүргүүлэх маргааны оролцогч талуудад хуралдааны товыг мэдээлж, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэнэ.

Гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх

Татварын маргаан таслах зөвлөлийн гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд бэлтгэх үе шат нь төрийн албатай холбоотой гомдол шийдвэрлэх маргаан хянан шалгах үе шаттай төстэй. Гэвч төрийн албаны зөвлөл шиг комисс байгуулахгүй харин татварын маргаан таслах зөвлөл гомдлыг шийдвэрлэх магадлагчийг томилдог. Магадлагч нь татвар төлөгчийн гомдлыг хянан шийдвэрлэх

зорилгоор татварын асуудлаар дүн шинжилгээ хийх, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.²³ Энэ утгаараа магадлагч нь маргаан таслах зөвлөлийн хуралдаанд оролцох эрхтэй. Маргаан таслах зөвлөлийн гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь оролцсоноор хуралдааныг хүчинтэйд тооцно.

Журамд зааснаар Маргаан таслах зөвлөл нь гомдол, хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хянан шийдвэрлэх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд Зөвлөлийн дарга уг хугацааг нэг удаа 30 хоногоор сунгаж болно. Гомдол хүсэлтийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үе шатанд Маргаан таслах зөвлөл хэргийн хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор хянан шийдвэрлэхээр журамласан нь ЗЕХ болон ИТБАТГӨГШТХ-тай нийцэж байна. Мөн Татварын маргаан таслах зөвлөлийн нэг онцлог нь маргаж буй актыг түдгэлзүүлэх эрхтэй байдаг.

Маргаан таслах зөвлөлийн хуралдааны товыг маргааны оролцогч талуудад зарласан боловч тэдгээр нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хуралдаанд ирээгүй нь гомдлыг хэлэлцэн шийдвэрлэхэд саад болохгүй.

Маргаан таслах зөвлөл нь гомдол, хүсэлтийг хуралдаанаараа хэлэлцэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэх бөгөөд татварын актыг өөрчлөх, хүчингүй болгох, хэвээр үлдээх, түдгэлзүүлж татварын албанд буцаах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.

Мөн тус зөвлөлийн шийдвэр нь тогтоол хэлбэртэй байх ба Зөвлөлийн дарга, гишүүд гарын үсэг зурснаар баталгаажна. Тогтоол нь дараах үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд:

1. Тодорхойлох хэсэгт тогтоол гаргасан маргаан таслах зөвлөлийн нэр, байршил, огноо, хурал даргалагч, оролцсон гишүүд, нарийн бичгийн дарга, маргааны оролцогч талуудын нэр, гомдол, хүсэлтийн шаардлага, маргааны оролцогч талуудын тайлбарын агуулга зэргийг тусгана;

2. Үндэслэх хэсэгт гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд баримталсан нотлох баримтын хууль зүйн болон бодит үндэслэл, түүнийг Маргаан таслах зөвлөлөөс хэрхэн үнэлж байгаа зэргийг тусгана;

3. Тогтоох хэсэгт гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд баримталсан хуулийн нэр, зүйл, хэсэг, заалтыг тодорхой зааж, гомдол, хүсэлтийн шаардлагыг хангасан, эсхүл зарим хэсгийг хангаж, зарим хэсгийг хүчингүй болгосон, гомдол, хүсэлтийг бүхэлд нь хүчингүй болгосон, өөрчилсөн, татварын актыг түдгэлзүүлж татварын албанд буцаах зэрэг шийдвэрийг тусгана.

Маргаан таслах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга нь тогтоолыг маргаанд оролцогч талуудад 10 хоногийн дотор гардуулж, энэ тухай тэмдэглэл үйлдэж, бүртгэнэ. ЗЕХ-ийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1-д гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн захиргааны байгууллага энэ тухай захиргааны акт гарсан өдрөөс хойш ажлын таван өдрийн дотор гомдол гаргагч этгээдэд бичгээр мэдэгдэж, түүнийг баримтжуулна.” гэж заасан. Эндээс үзвэл, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 7.6 дахь заалт ЗЕХ-д заасан гомдлыг шийдвэрлэсэн захиргааны актыг мэдэгдэх хэм хэмжээг зөрчиж, гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулж байна.

23 Монгол Улсын Засгийн Газрын 2019 оны 466 дугаар тогтоолын хавсралт “Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам”, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210425&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

Харин Татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 8-д ашиг сонирхлын зөрчлийг нарийвчлан зохицуулсан нь дэвшилтэд зохицуулалт байна. Тухайлбал, гомдол, хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхийн өмнө ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн, үүсэж болзошгүй нөхцөлд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8-д заасныг баримтална. Маргаан таслах зөвлөлийн дарга, нарийн бичгийн дарга, гишүүд, магадлагч дараах тохиолдолд гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохгүй бөгөөд өөрөө татгалзан гарах үүрэгтэй. Үүнд:

1. Маргааны оролцогч иргэн, татварын улсын байцаагчийн гэр бүл, төрөл садан бол;
2. Маргааны оролцогч хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшигч бол;
3. Татварын ерөнхий хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан харилцан хамааралтай этгээд нь маргааны оролцогч хуулийн этгээдийн эрх бүхий этгээд (Төлөөлөн удирдах зөвлөл, хамтын гүйцэтгэх удирдлагын гишүүн, гүйцэтгэх захирал, санхүүгийн албаны дарга, ерөнхий нягтлан бодогч, ерөнхий мэргэжилтэн) бол.

Түүнчлэн Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж үзсэн. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр 2021.01.01-2022.08.20-ний хооронд хянан шийдвэрлэсэн маргаан таслах зөвлөлийн 80 тогтоолын ердөө нэг татварын ерөнхий газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол байв. Энэ нь тус маргаан зөвлөлийн 2021.11.29-ний өдрийн №7 тогтоол юм.²⁴ Энэхүү тогтоолыг харвал, Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргаснаас хойш 8 сар 5 хоног буюу 250 өдрийн дараа, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хувьд 4 сар 28 хоног буюу 148 өдрийн хугацаанд гомдол, нэхэмжлэлийг шийдвэрлэжээ. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх татварын маргаан таслах зөвлөл, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлэхийн тулд татвар төлөгч нийт 398 хоногийг зарцуулсан байна.²⁵

Хүснэгт 7.6. Татварын ерөнхий газрын дэргэдэх, Татварын маргаан таслах зөвлөлийн 2022 оны 08 дугаар сарын 26-ний өдрийн 44 тоот албан бичгийн хавсралт

	2020	Дэлгэрүүлбэл		2021	Дэлгэрүүлбэл	
Татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлд ирүүлсэн гомдол хүсэлтийн нийт тоо		Хүлээн авсан	54		Хүлээн авсан	74
		Татгалзсан	2		Татгалзсан	1
		Буцаасан	21		Буцаасан	5
		Хянан шийдвэрлэсэн	117		Хянан шийдвэрлэсэн	83
		Түдгэлзүүлсэн	4		Түдгэлзүүлсэн	4
Татварын актыг өөрчилсөн шийдвэрийн тоо			34			24
Татварын актыг хүчингүй болгосон шийдвэрийн тоо			2			3

24 ТЕГ-ын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн тогтоол, Холбоос: <https://mta.mn/law/togtool?id=16820>.

25 ХЗҮХ, Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, харьцуулсан судалгаа, (2022), 21 дэх тал.

Татварын актыг хэвээр үлдээсэн шийдвэрийн тоо		81		56
Татварын актыг түдгэлзүүлж татварын албанд буцаасан шийдвэрийн тоо		4		4
Татварын асуудал хариуцсан Төрийн захиргааны байгууллагын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөл гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрч захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гомдол гаргасан тоо				

Харин Нийслэлийн татварын газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрлэсэн тогтоолыг татварын ерөнхий газрын цахим хуудсанд байршуулж байна. Энэхүү нийслэлийн татварын газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлөөс гаргасан тогтоолыг шүүхийн шийдвэрийн цахим сан shuukh.mn-д оруулсан шүүхийн шийдвэртэй тулган үзвэл нийслэлийн татварын газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн шийдвэрийг эс зөвшөөрч шүүхэд хандсан 13 тогтоолыг байна. Эдгээр нийслэлийн татварын газрын дэргэдэх маргаан таслах зөвлөлийн 13 тогтоолын 8 тогтоолоор татварын улсын байцаагч актыг хэвээр үлдээсэн бол,²⁶ 4 тогтоолоор үнийн дүнг бууруулж өөрчилжээ.²⁷ Үлдсэн 1 тогтоолоор нөхөн ногдуулалтын актыг түдгэлзүүлж, дахин шалгуулахаар дээд шатны татварын албанд буцаасан байна.²⁸ Эдгээр тогтоолын 4-д Маргаан таслах зөвлөл татвар төлөгчийн гомдлыг ямар хугацаанд шийдвэрлэсэн талаар тусгасан бөгөөд 1 тогтоолыг шийдвэрлэхэд дунджаар 103.25 өдрийг зарцуулжээ.²⁹

Дээрхээс онцлон тэмдэглэхэд, татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журамд заасан гомдол хүлээн авахаас татгалзах ойлголт нь ИТБАТГӨГШТХ-д 14 дүгээр зүйлд заасан хянан үзэхгүй байх ойлголттой агуулгын хувьд ижил юм. Гэвч ИТБАТГӨГШТХ-д 14 дүгээр зүйлд гомдлыг хянан үзэхгүй байх үндэслэлд гомдол гаргагч тодорхойгүй, төлөөлөгч болон төлөөлүүлэгч, өмнө хандаж байсан, хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр байгаа дөрвөн 4 үндэслэлийг хамруулж байв. Харин маргаан таслах зөвлөлийн гомдлыг хүлээн авахаас татгалзах тохиолдол нь чиг үүрэгт хамаарахгүй, гомдлыг хэрэгсэхгүй болгосон, хөөн хэлэлцэх хугацааг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хэтрүүлсэн, ЗЕХ-ийн 94.2-д заасан хугацааг хэтрүүлсэн, Татварын ерөнхий хуулийн 17 дугаар зүйл, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан Харилцан тохиролцох журмын хүрээнд хүсэлт гаргасан хэмээн 5 үндэслэлийг хамруулдаг. Өөрөөр хэлбэл, ИТБАТГӨГШТХ-д 14 дүгээр зүйлд заасан

26 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №2, 2021.03.04-ний өдрийн №6, 2021.03.04-ний өдрийн №7, 2021.05.24-ний өдрийн №16, 2021.05.24-ний өдрийн №17, 2021.07.02-ны өдрийн №26, 2021.09.30-ны өдрийн №33, 2021.10.27-ны өдрийн №39 тогтоолоор Татварын алба, улсын байцаагчийн актыг хэвээр үлдээсэн.

27 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.04-ний өдрийн №1, 2021.06.11-ний өдрийн №23, 2021.07.02-ны өдрийн №29, 2021.10.17-ны өдрийн №38 тогтоолоор үнийн дүнг бууруулж өөрчилсөн.

28 НТГ-ын дэргэдэх Маргаан таслах зөвлөлийн 2021.03.22-ны өдрийн №11 тогтоолоор нөхөн ногдуулалтын актыг түдгэлзүүлж, дахин шалгуулахаар дээд шатны татварын албанд буцаасан.

29 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Татварын маргаан хянан шийдвэрлэх тогтолцоо, харьцуулсан судалгаа (2022), 28 дахь тал

гомдлыг хянан үзэхгүй байх хоёр үндэслэл нь Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлд нэг үндэслэл болжээ. Харин ЗЕХ-ийн хувьд гомдлыг буцаах, хүлээн авахаас татгалзах үндэслэлийг хуульчлаагүй гэдгийг дахин дурдах нь зүйтэй.

В. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ, худалдан авах явцад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

Төрийн худалдан авахтай ажиллагаатай холбогдох гомдлыг “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуульд заасныг үндэслэн захиалагч болон төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй. Иймд төрийн худалдах авахтай холбогдох гомдлыг “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хууль болон хуульчилсан акт болох 2019 оны 06 дугаар сарын 04-ний өдрийн “Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам”-ын хүрээнд шийдвэрлэж байна.

Төрийн худалдан авах ажиллагаанд холбогдох гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлүүлэх ажиллагаа нь дараах үе шаттай.

Хүснэгт 7.7. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ, худалдан авах явцад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх үе шат

№	Үе шат	Хандах үндэслэл	Шийдвэрлэх хугацаа
1	Захиалагчид гомдол гаргах	Тендер шалгаруулалттай холбогдуулан хүлээсэн үүргээ зөрчсөн гэж үзвэл тендерт оролцогч энэ тухай мэдэгдсэнээс хойш ажлын 5 хоногийн дотор.	Захиалагч гомдлыг хүлээн авснаас хойш 10 хоногийн дотор
2	Шударга өрсөлдөөн шударга өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газарт гомдол гаргах, гомдлыг хүлээн авах, хянан шийдвэрлэх	Техникийн тодорхойлолт бэлтгэхдээ тухайн тендер шалгаруулалтад оролцох сонирхолтой этгээдээс өрсөлдөөнийг хязгаарласан ямар нэгэн зөрчил гарсан гэж үзвэл гомдлоо тендерийн нээлт хийхээс ажлын 10-аас доошгүй хоногийн өмнө.	Гомдлын хүлээн авсан өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор.
3	Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад гомдол гаргах, гомдлыг хүлээн авах хянан шийдвэрлэх	Захиалагчийн шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн, хуульд заасан хугацаанд захиалагч шийдвэр гаргаагүй, эсхүл гэрээ байгуулах эрх олгосон тухай гомдлыг ажлын 5 өдрийн дотор.	Гомдлын хүлээн авсан өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор
4	Шүүхэд гомдол гаргах	Шударга, өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газар, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага гомдол хүлээн авсан өдрөөс хойш 14 хоногт багтаан шийдвэрлээгүй эсхүл гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл, гэрээнд гарын үсэг зурснаас гомдлыг шүүхэд гаргадаг.	

Маргаан хянан шийдвэрлэх процессын хувьд нарийн, төвөгтэй заагтай. Тодруулбал, тендер шалгаруулалттай холбогдуулан хүлээсэн үүргээ зөрчсөн гэж үзвэл захиалагчид, техникийн тодорхойлолт бэлтгэхдээ тухайн тендер шалгаруулалтад оролцох сонирхолтой этгээдээс өрсөлдөөнийг хязгаарласан

зөрчил гарсан гэж үзвэл Шударга өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газарт, захиалагчийн шийдвэрийг эс зөвшөөрсөн, хуульд заасан хугацаанд захиалагч шийдвэр гаргаагүй, эсхүл гэрээ байгуулах эрх олгосон тухай гомдлыг Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад ханддаг гэх мэтээр процессын нарийн заагтай.³⁰

Шударга өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газар, Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын харьяалан шийдвэрлэх маргаан нь ялгаатай боловч гомдлыг шийдвэрлэх журам нь ижил төстэй. Тодруулбал, шийдвэрлэх хугацаа, гаргах шийдвэр, захиалагчаас гаргасан шийдвэрийг түр түдгэлзүүлэх зэрэг зохицуулалт нь ижил байна. Харин Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын худалдан авах явцад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх үе шатанд тендер шалгаруулалттай холбогдох баримт бичгийг хянан үзэх, төрийн захиргааны төв байгууллага гомдлыг хянан шийдвэрлэх, түүнийг баталгаажуулах, тендерийн баталгааг улсын орлого болгох зэрэг ажиллагаа хийгдэнэ.

Ийнхүү төрийн худалдан авах ажиллагаанд холбогдох гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд ЗЕХ-д заасан хугацаанаас богино хугацаанд шийдвэрлэдэг онцлогтой боловч захиалагчид гомдол гаргах үе шатанд оролцогч уг ажиллагаанд оролцоогүй тохиолдолд тухайн асуудлаар цаашид гомдол гаргах эрхгүй байхаар заасан нь оролцогчийн эрхийг ноцтой дордуулж байна.

Г. Оюуны өмчийн газрын дэргэдэх маргаан шийдвэрлэх комиссын гомдлыг хүлээн авах, шийдвэрлэх

Оюуны өмч, аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн асуудлаарх гомдлыг Оюуны өмчийн тухай хуульд заасны дагуу “Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөл” шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй.³¹ Энэхүү үйл ажиллагааг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2020 оны А/235 дугаар тушаалын хавсралтаар баталсан “Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журам”-аар нарийвчлан зохицуулсан.

Оюуны өмчийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1 дэх хэсэгт заасны дагуу Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхэд холбогдох маргааныг Маргаан шийдвэрлэх зөвлөл харьяалан шийдвэрлэх бөгөөд тус зөвлөл нь орон тооны бус байна. Зөвлөл нь оюуны өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын төлөөлөл нэг, оюуны өмчийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын төлөөлөл дөрөв, оюуны өмчийн чиглэлийн судлаач, эрдэмтэн нийт долоон гишүүний бүрэлдэхүүнтэй ажиллана. Зөвлөлийн гишүүд оюуны өмчийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын төлөөллөөс нэр дэвшүүлэн, нууцаар санал хурааж, олонхын саналаар Зөвлөлийн даргыг сонгоно. Зөвлөлийн дарга, гишүүн хуралдаанаар хянан шийдвэрлэж буй асуудлаар саналаа өгөхөөс татгалзах эрхгүй байна. Зөвлөл аливаа маргааныг хянан шийдвэрлэх үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байх бөгөөд бүх гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь оролцсоноор хуралдааныг хүчинтэйд тооцно.

30 Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам, (2019). Холбоос: <https://www.tender.gov.mn/mn/rules/dtl/1563252447949/3>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

31 Оюуны өмчийн тухай хууль, 25 дугаар зүйлийн 25.1 дэх хэсэг.

Тус зөвлөлийн хувьд гомдлыг дараах үе шаттайгаар зохион байгуулна.Үүнд:

Хүснэгт 7.8. Аж үйлдвэрийн өмчийн эрийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн гомдлыг шийдвэрлэх үе шат

№	Үе шат	Тухайн үе шатанд багтах ойлголт
1	Маргааныг хүлээн авах, бүртгэх	Гомдол гаргах, гомдол тавигдах шаардлага Маргаанд тусгах зүйл Гомдлыг бүртгэх Маргаан үүсгэхээс татгалзах үндэслэл Гомдол гаргагч гомдлоос татгалзах Зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга маргааны хувийг холбогдох этгээдэд гардуулах Маргааны шийдвэрлэх хугацаа Маргаан шийдвэрлэх хугацааг сунгах Холбогдох этгээд нотлох баримт хүргүүлэх Холбогдох этгээд нотлох баримт хүргүүлэх хугацааг сунгах Холбогдох этгээд нотлох баримт ирүүлээгүйгээс үүсэх үр дагавар
2	Маргааныг шийдвэрлэх, хуралдаан явуулах нийтлэг журам	Хуралдаан явуулах хэлбэр Тов мэдэгдэх Оролцогчийн эрх, үүрэг Зөвлөлийн хуралдааны нарийн бичгийн дарга томилох Нарийн бичгийн даргын гүйцэтгэх ажиллагаа Зөвлөлийн хуралдааны тэмдэглэл Зөвлөлийн хуралдааны тэмдэглэлийг бэлэн болгох, тэмдэглэлд гарын үсэг зурах Зөвлөлийн хуралдааны тэмдэглэлийн алдааг засах Хуралдааны даргалагч дэг сахиулах Маргаан хянан шийдвэрлэх хэл Шинжээч оролцуулах Оролцогчийн эзгүйд хэрэг хянан шийдвэрлэх Зөвлөлийн хуралдааныг хойшлуулах Оролцогчоос гаргасан хүсэлт шийдвэрлэх

Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмыг ЗЕХ-ийн гомдол гаргах журамтай харьцуулбал тус журмын 3.8, 3.9 дэх заалт³² нь ЗЕХ-ийн 94.1 дэх заалттай зөрчилдөж байна. Учир нь ЗЕХ болон ИТБАТГӨГШТХ-иар гомдол шийдвэрлэх хугацааг 30 хоног, шаардлагатай тохиолдолд 30 хоног сунгах бөгөөд нийт гомдлыг шийдвэрлэх хугацаа 60 хоног байхаар хуульчилсан. Гэвч аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмын 3.8 дахь заалтаар уг хугацааг 90 хоног байхаар журамласан бөгөөд уг 90 хоногийг нэг удаа 30 хүртэл хоногоор сунгана. Ингэснээр гомдлыг шийдвэрлэх нийт хугацаа 120 хоног болохоор байна. Ийнхүү гомдол шийдвэрлэх хугацааг сунжруулах нь захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны түргэн шуурхай шийдвэрлэх мөн чанарыг алдагдуулж, иргэн, хуулийн этгээд шүүхэд гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг хэтрүүлэх эрсдэлтэй.

32 3.8.Маргааныг хүлээн авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор шалгаж шийдвэрлэнэ.3.9.Энэ журмын 3.8-д заасан хугацааг Зөвлөлийн дарга нэг удаа 30 хүртэл хоногоор сунгаж болно.

1.3.3.Явцын дүгнэлт

Захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх ерөнхий зарчмын дагуу гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд:

Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ерөнхий зарчмыг Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-д заалтад суурилсан ИТБАТГӨГШТХ болон ЗЕХ–ийн 9 дүгээр бүлгээр давхардуулан зохицуулж байна. Ийнхүү гомдлыг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Захиргааны ерөнхий хуульд заасан гомдол хянан шийдвэрлэх процессын зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй байх, цаашлаад тус хуулийг зохицуулалтыг саармагжуулах, ач холбогдлыг бууруулах нөхцөлийг үүсгэж байна.

Түүнчлэн дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан төдийгүй гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага захиргааны гомдлыг шүүхээс өмнө бодитоор урьдчилан шийдвэрлэж чадахгүй байгаа нь цаг хугацаа, хүн хүч, төсвийн дутагдалтай байдал, боловсон хүчний мэргэшсэн бус, хараат байдал нөлөөлж байна.

Мөн дээрх хууль тогтоомжид маргааны талуудын эрхийг хамгаалах процессын зохицуулалт хэт ерөнхий, хийдэлтэй байгаагаас захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүн муу байна. Жишээлбэл, ЗЕХ-ийн гомдол гаргах журмын зохицуулалтад гомдлыг буцаах, хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл, гомдол шийдвэрлэж буй этгээдийн ашиг сонирхлын асуудал, гомдлыг шийдвэрлэсэн байгууллагын шийдвэрийн бүрдэл гэх мэт олон нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаагүй. Татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 8-д ашиг сонирхлын зөрчлийг нарийвчлан тусгасан, мөн Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсэн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан, шийдвэрлэх журмын 12.7-д дүгнэлтэд санал нэгдээгүй эсхүл эсрэг саналтай бол энэ тухай үндэслэлээ бичгээр гаргаж өгөх, мөн журмын 14.5-д холбогдох байгууллага, албан тушаалтан зөвлөлийн шийдвэрийг хүлээн авснаас хойш ажлын 14 өдрийн дотор уг шийдвэрийн биелэлтийн талаар хариу ирүүлэх зэрэг зохицуулалт нь ЗЕХ-д байхгүй дэвшилттэй заалтуудыг нарийвчлан зохицуулсан байна.

Захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай зарчмын дагуу гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд:

Тусгай зарчмын дагуу гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохицуулж буй хууль, хуульчилсан акт нь иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг дордуулсан байдал ажиглагдах төдийгүй өөр хоорондоо зөрчилдөөнтэй заалтууд цөөнгүй байна. Тухайлбал, төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсэн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан, шийдвэрлэх журмын 13 дугаар зүйлийн 13.4, аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмын 3 дугаар зүйлийн 3.8, 3.9 дэх заалтад тусгасан “**гомдлыг шийдвэрлэх хугацаа**”-г ЗЕХ-ийн 94.3-д зааснаас хэт уртаар тусгасан. Ийнхүү гомдол шийдвэрлэх хугацааг удаашруулснаас захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны түргэн шуурхай байх мөн чанар алдагдах, иргэн, хуулийн этгээд шүүхэд гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг алдах эрсдэлийг бий болгож байна.

Мөн татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 7.6 дахь заалтад ЗЕХ-д заасан гомдол гаргах хугацааг баримтлаагүй, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 54.3, Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журмын 2.6, Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмын 3.11 дэх заалтууд нь гомдол гаргагчийн эрхийг хэт хязгаарласан нь тухайн хууль журмыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж болохоор байна.

Үүний шалтгаан нь ЗЕХ дахь ерөнхий зохицуулалт болон салбар хууль, бусад журмын зохицуулалт хоорондын уялдаа, нөхөн хэрэглэх талаар зохицуулалтгүй гэх зэрэг процессын минимум стандарт байхгүйгээс үүссэн гэж дүгнэлээ.

II. АСУУДЛЫГ ШИЙДВЭРЛЭХ ЗОРИЛГЫГ ТОДОРХОЙЛСОН БАЙДАЛ

Энэхүү үе шатанд тухайн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл, ямар асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх, хүрэх үр дүнг тодорхойлно. Өмнөх бүлэгт захиргааны маргааныг хянан шийдвэрлэх ерөнхий зарчмын дагуу гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хувьд нэгдүгээрт, гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ерөнхий зарчмыг ИТБАТГӨГШТХ болон ЗЕХ–ийн 9 дүгээр бүлгээр давхардуулан зохицуулсан, хоёрдугаарт, гомдол гаргах түүнийг шийдвэрлэхэд цаг хугацаа, хүн хүч, төсвийн дутагдалтай байдал, боловсон хүчний мэргэшсэн бус, хараат байдал нөлөөлж байна. Гуравдугаарт, гомдол хянан шийдвэрлэх процессын зохицуулалт хэт ерөнхий, хийдэлтэй байгаагаас захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүн муу байна гэж тодорхойлсон.

Иймд аргачлалын 4-т заасны дагуу судалгааны дүнд гарсан асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг “Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа буюу Захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг үр дүнтэй, түргэн шуурхай явуулах, захиргааны байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, ингэснээр шүүхийн ачааллыг бууруулах боломжийг бүрдүүлэх” гэж тодорхойллоо.

III. АСУУДЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУВИЛБАРУУД, ТЭДГЭЭРИЙН ЭЭРЭГ, СӨРӨГ ТАЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН БАЙДАЛ

Асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой хувилбарыг тогтоож, судалгаагаар тодорхойлсон “урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг үр дүнтэй, түргэн шуурхай явуулах, захиргааны байгууллагад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, ингэснээр шүүхийн ачааллыг бууруулах боломжийг бүрдүүлэх” зорилгыг хангаж чадах эсэх, зардал, үр өгөөжийн харьцаа буюу хувилбарыг хэрэгжүүлэхэд холбоотой гарах зардал, үзүүлэх эерэг өөрчлөлтийг харьцуулан дараах дүгнэлтийг гаргалаа.

Хүснэгт 7.9. Асуудлыг зохицуулж болох хувилбаруудын эерэг болон сөрөг тал

№	Хувилбар	Зорилгод хүрэх байдал	Зардал, үр өгөөжийн харьцаа	Үр дүн
1	Тэг хувилбар буюу шинээр зохицуулалт хийхээс татгалзах	Өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээл хэвээр үргэлжлэх бөгөөд зорилгод хүрэх боломжгүй.	Нэмэлт зардал гарахгүй бөгөөд тулгамдсан асуудал хэвээр үргэлжилнэ.	Үр дүн сөрөг
2	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ухуулга, сурталчилгаа хийх	Зорилгоо биелүүлэхэд зохих хэмжээгээр нөлөөлөх боломжтой. Гэвч өнөөгийн тулгамдаж буй бэрхшээлийг үр дүн сайтай шийдвэрлэх боломжгүй буюу асуудал цаашид хэвээр үргэлжилнэ.	Зардал ихээхэн хэмжээнд шаардагдах бөгөөд ухуулга сурталчилгааг байнга идэвхтэй явуулахыг шаардана. Асуудлыг үүсгэх гол шалтгааныг арилгаж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
3	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслүүдийг ашиглан төрөөс зохицуулалт хийх	Зах зээлийн эдийн засгийн хэрэгслээр одоо байгаа зохицуулалтыг тодорхой түвшинд дэмжих, сайжруулах боломжтой.	Зардал шаардагдана. Асуудлыг үүсгэж байгаа гол шалтгааныг арилгахад нөлөөлж, сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
4	Төрөөс санхүүгийн интервенц хийх	Төрөөс захиргааны байгууллагад тодорхой санхүүжилт шаардлагатай ч хууль тогтоомж, эрх зүйн орчин сайжруулахгүйгээр бүрэн шийдвэрлэх боломжгүй.	Дан ганц санхүүжилтээр сөрөг үр дагаврыг бууруулж чадахгүй.	Тодорхой үр дүнд хүрэхгүй
5	Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх	Энэхүү асуудлыг Төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх боломжгүй.	Иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэхэд зохих хэмжээний зардал гарах боловч тодорхой үр дүнд хүрэх боломжтой.	Тодорхой үр дүн гарах боловч зорилгоо хүрч чадахгүй.
6	Захиргааны шийдвэр гаргах	Захиргааны байгууллага бүр өөрийн онцлогт тааруулан гомдол шийдвэрлэх журмыг боловсруулах боломжтой. Гэвч энэ нь гомдол гаргах асуудлыг бүрэн шийдвэрлэхгүй бөгөөд асуудлыг улам хүндрүүлэх эрсдэлтэй.	Асуудлыг үүсгэж байгаа шалтгааныг арилгахад тухайлсан тохиолдолд нөлөөлөх боломжтой, сөрөг үр дагаврыг бүрэн бууруулж чадахгүй.	Зарим үр дүн гарах боловч зорилгодоо хүрч чадахгүй.
7	Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах	Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх процессын зохицуулалтыг сайжруулах хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах боломжтой.	Асуудлын шалтгаан нөхцөлийг шийдвэрлэхэд шууд ач холбогдолтой.	Зорилгодоо хүрэх боломжтой.

Иймд асуудлын мөн чанар, цар хүрээ болон нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн холбогдох эрх зүйн харилцааг сайжруулахын тулд ЗЕХ-ийн холбогдох хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсхүл захиргааны маргааныг урьдчилан хянан шийдвэрлэх тогтолцоог бие даасан хуулиар зохицуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэхдээ захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ердийн болон тусгай журмыг нарийн зааглан тогтоож шийдвэр гаргаж буй захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хууль хэрэглээний явцад эргэлзээгүй байх боломжийг бүрдүүлэх, дээд шатны захиргааны байгууллагын захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх үйл явцыг тодорхой, нээлттэй болгох хэрэгтэй. Мөн үүнээс гадна салбар хуульд тусгасан захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх тусгай журмын дагуу маргаан хянан шийдвэрлэж буй “Зөвлөл”-ийн бие даасан, хараат бус, тогтвортой байдлыг сайжруулах шаардлага байна. Үүний дүнд захиргааны гомдол хүлээн авах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа буюу захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанд итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдэх, тэдэнд цаг хугацаа, эдийн засгийн ачаалал үүсэхгүй байх орчин бүрдэхээс гадна захиргааны шүүхийн ачааллыг бууруулж үргүй зардлыг багасгах боломж бүрдэнэ. Үүний тулд дараах хувилбарыг дэвшүүллээ.

1/ ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах:

ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлэг буюу гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ерөнхий журмыг нарийвчлан, захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх ерөнхий болон тусгай журмын уялдаа холбоог хангах зохицуулалт нэмэх;

2/ Захиргааны гомдол шийдвэрлэх тухай бие даасан хууль батлах;

ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлгийг хүчингүй болгож, захиргааны гомдол шийдвэрлэх харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулж, захиргааны гомдол шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан байгууллага бий болгож тогтолцооны шинэчлэл хийх;

Зорилгод хүрэх байдал

Хувилбар 1. ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

Энэхүү хувилбарын дагуу ЗЕХ-ийн Есдүгээр бүлэгт өөрчлөлт оруулан захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх ерөнхий журмыг нарийвчлан тусгаж, тусгай журамтай уялдуулах зохицуулалт нэмэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх эрх зүйн хэм хэмжээгээр зайлшгүй зохицуулагдах ёстой харилцаа бүрэн, тодорхой хуульчлагдаж чадаагүйгээс хууль зүйн үйлчлэл дутагдаж, эрх зүйн үр дагавар бүхий хийдлийг арилгах боломж бүрдэнэ.

Ингэснээр хууль, хуульчилсан актаар тогтоосон захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай журам болон ЗЕХ-д тусгасан захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх ерөнхий журмын уялдаа холбоог хангах зохицуулалт нэмэх боломжтой. Түүнчлэн иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг дордуулсан Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон Төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан, шийдвэрлэх журмын 13 дугаар

зүйлийн 13.4,³³ Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмын 3 дугаар зүйлийн 3.8, 3.9 дэх заалтыг ЗЕХ-ийн ерөнхий гомдол гаргах журамтай нийцүүлэх хэрэгтэй.

Мөн захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ерөнхий зарчмыг Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 12-д заалтад суурилсан ИТБАТГӨГШТХ болон ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлгээр давхардуулан зохицуулсныг шийдвэрлэн, урьдчилсан шийдвэрлэх ажиллагааны ач холбогдол, үр дүнг нэмэгдүүлэх боломжтой.

Хувилбар 2. Захиргааны гомдол шийдвэрлэх тухай бие даасан хууль батлах

Хувилбар 2 нь ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлэг болон ИТБАТГӨГШТХ-д захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх ердийн журмыг тусгасан байгаа боловч агуулгын хувьд давхардсан байгааг анхаарах хэрэгтэй. Үүний тулд ЗЕХ-ийн 9 дүгээр бүлэг болон ИТБАТГӨГШТХ-ийг тус тус хүчингүй болгож захиргааны маргаан ердийн журмаар урьдчилан тухай бие даасан хуулийг батална. Ингэснээр захиргааны гомдол шийдвэрлэх бие даасан хуулиар гомдол гаргах, гомдлыг буцаах, гомдлыг хүлээн авахаас татгалзах үндэслэл, гомдол шийдвэрлэж буй этгээдийн ашиг сонирхлын асуудал, гомдлыг шийдвэрлэсэн байгууллагын шийдвэрийн бүрдэл зэргийг нарийвчилсан хуульчлах боломж бүрдэнэ.

Мөн захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх субъектын хувьд ЗЕХ-ийн 93 дугаар зүйлд заасны дагуу **“гомдлыг захиргааны актыг гаргасан байгууллагын дээд шатны захиргааны байгууллага”**-д эсхүл **“гомдол хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага”**-д, мөн **“эдгээр байгууллага байхгүй бол тухайн актыг гаргасан байгууллага”**-д хандахаар хуульчилсан.

Өөрөөр хэлбэл, манай улсын хувьд захиргааны гомдлыг хянан шийдвэрлэж буй байгууллага нь гомдол гаргасан байгууллагын тогтолцоонд хамаардаг. Үүнийг “Administrative appeal procedure” буюу “Захиргааны түвшинд маргаан шийдвэрлэх тогтолцоо” гэдэг. Энэ нь дотоод хяналтын үйл явц бөгөөд ихэвчлэн иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан албан ёсны гомдлын үндсэн дээр эхэлдэг онцлогтой. Энэ утгаараа захиргааны гомдлыг захиргааны түвшинд шийдвэрлэх нь сонгодог арга юм.

Олон улсад захиргааны гомдлыг шийдвэрлэх тогтолцоог шийдвэр гаргасан байгууллагаас хараат бусаар байгуулахыг эрмэлздэг. Тиймээс захиргааны акт гаргасан байгууллага болон тухай актад холбогдох гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэж буй захиргааны байгууллагатай нь шаталсан харилцаатай байх, цаашлаад харилцаа, холбоотой байхыг хориглох, хараат бус, мэргэжлийн байдлыг хангах нь захиргааны байгууллагын шийдвэрт итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлдэг.³⁴

Захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг гүйцэтгэж буй одоогийн тогтолцоог шинэчилж, захиргааны гомдлыг шийдвэрлэх чиг үүрэг

33 Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 20 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсөн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх журам”, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=209245&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

34 Legal Department How Can an Excessive Volume of Tax Disputes Be Dealt With, 2013 December, p.24, Холбоос: <https://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2013/eng/tldisputes.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.24.

бүхий хараат бус, бие даасан байгууллага бий болгох нь төрөөс гарах зардал их ч захиргааны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, шүүхийн ачаалал, үргүй зардлыг бууруулахад бодитой нөлөөлөл үзүүлэх боломжтой.

Зардал, үр өгөөжийн харьцаа:

Судалгаанд санал болгож буй дээр хувилбар нь тодорхой хэмжээний зардал шаардах боловч үүнээс илүү иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, өнөөдөр үүсээд буй асуудлын шалтгаан нөхцөлийг шийдвэрлэхэд илүү үр дүнтэй арга юм.

IV. ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН СУДАЛСАН БАЙДАЛ³⁵

Аргачлалын 6 дахь хэсэгт заасны дагуу сонгосон хувилбарын үр нөлөөг дараах шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлсэн болно.

4.1. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө

Дэвшүүлсэн хувилбар нь агуулгын хувьд захиргааны гомдол шийдвэрлэх буюу захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн орчныг шинээр тодорхойлсноор иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашгийг хамгаалах, төрийн байгууллага иргэдийнхээ өмнө итгэл хүлээх, шүүхийн үр өгөөжтэй ажиллах нөхцөлөөр хангахад тодорхой үр дүн гарна гэж үзэж байна.

4.2. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

Дээрх хувилбар нь эдийн засагт эергээр нөлөөлнө. Захиргааны гомдол шийдвэрлэх процессыг сайжруулж, шүүхийн ачааллыг бууруулснаар иргэн, хуулийн этгээдийн цаг хугацаа, эдийн засгийн ачааллыг, төрийн зүгээс шүүхийн ачааллыг тэнцвэржүүлснээр улсын төсвөөс гарах зардлыг тодорхой хэмжээнд бууруулах эерэг үр нөлөө үзүүлнэ.

4.3. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

Нийгэмд ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй. Харин иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг захиргааны түвшинд шийдвэрлэх боломжийг бүрдүүлснээр төр засаг, захиргааны байгууллагад итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдэж төр засаг нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх тодорхой нөхцөл бүрдэнэ.

4.4. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

Байгаль орчныг хамгаалан хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах зэрэг байгаль орчинтой холбоотой эрхийг хангах, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг байгаль орчны тэнцэлтэй уялдуулах нь эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4.5. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуультай нийцэж байгаа эсэх

Дурдсан хувилбар нь МУ-ын Үндсэн хууль, МУ-ын олон гэрээ, бусад хууль тогтоомжтой бүрэн нийцнэ. Захиргааны гомдол гаргах журмыг зэрэгцсэн олон хууль, хуульчилсан актаар тогтоох, ингэхдээ суурь хууль болох ЗЕХ-ийн гомдол гаргах журмаас ялгаатай зохицуулах нь эрх зүйн зөрчилдөөнийг үүсгэж байна. Энэ нь МУ-ын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хууль дээдлэх зарчим болон Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.12 дахь хэсэгт заасан төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргах иргэний эрхийн хамгаалалтад нийцэхгүй юм.

Аргачлалын 6 дахь хэсэгт заасны дагуу сонгон авсан хувилбарын үр нөлөөг аргачлалд заасны дагуу ерөнхий асуултад хариулах замаар дүгнэлээ.

35 Хүний эрх, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөөг шалгуур асуултын дагуу тандсан байдлыг Хавсралт 1-ийн 1, 2, 3, 4 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү.

V. БНСУ-ЫН ЗАХИРГААНЫ ГОМДОЛ ГАРГАХ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ ТОГТОЛЦОО^{36 37}

Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа буюу захиргааны байгууллагад гомдол гаргах журмаар захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлүүлэх ажиллагааг БНСУ өөрийн онцлогт нийцүүлэн амжилттай нутагшуулжээ. Иймд захиргааны гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг бие даасан хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг БНСУ-ын зохицуулалтыг судаллаа.

Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх журам

БНСУ-д Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль (행정심판법:Administrative Appeals Act=цаашид ЗГХШТХ гэх)-ийн дагуу шийдвэрлэдэг байна. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлээс иргэн, хуулийн этгээд өөрийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн гэж үзвэл Захиргааны маргаан шийдвэрлэх комисс (행정심판위원회:Central Administrative Appeals Commission)-т гомдол гарган шийдвэрлүүлнэ. Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “хуульд өөрөөр заагаагүй бол захиргааны байгууллагын шийдвэр, эс үйлдэхүйн эсрэг гомдол гаргаж болно.” гэж заасан байна. Тус улсад захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэр журмыг ерөнхий болон тусгай гэж ангилдаг. Захиргааны маргаан шийдвэрлэх ерөнхий журмыг ЗГХШТХ-иар зохицуулдаг бол захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай журмыг бусад салбар хуульд заасны дагуу шийдвэрлэнэ.

Зураг 7.1: БНСУ-ын Урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа



ЗГХШТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Захиргааны маргааны төрлийг мэргэжлийн түвшинд шийдвэрлэх үүднээс ЗГХШТХ-тай дүйцэхүйц гомдол шийдвэрлүүлэх тусгай процесс болон бусад хуульд заасан захиргааны гомдол шийдвэрлэх процессыг энэ хуулиар зохицуулахгүй.” хэмээн зааж захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай төрлийг тусгасан байна. Мөн ЗГХШТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар тусгай журмыг тогтоосон бусад хуулиар зохицуулаагүй үлдсэн харилцаанд ЗГХШТХ-ийг нөхөж хэрэглэхээр тусгажээ.

36 ХЗҮХ-ийн 2023 онд гүйцэтгэсэн “Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа” харьцуулсан судалгааны тайлангаас БНСУ-ын эрх зүйн зохицуулалттай холбогдох хэсгийг ашиглан дахин боловсруулсан болно.

37 Мөн тус хүрээлэнгээс 2023 онд Захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа: харьцуулсан судалгааны тайлангийн хүрээнд ХБНГУ, БНСУ, БНФУ-ын гомдол гаргах журмыг харьцуулан судалсан. Уг судалгааны тайлангаас гадны зарим улсын захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаанд холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой.

Захиргааны маргаан шийдвэрлэх тусгай тогтолцоонд холбогдох салбар хуулийг баримтална. Тухайлбал, сонгуульд холбогдох маргааныг Сонгуулийн тухай хууль /공직선거법/-д заасны дагуу Сонгуулийн ерөнхий хороо (중앙선거관리위원회) шийдвэрлэх бол газрын харилцаанд холбогдох маргааныг Газрын тухай хууль (토지수용에 관한 법률)-д заасны дагуу Газар зохицуулах ерөнхий хороо (중앙토지수용위원회) тус тус шийдвэрлэнэ.

Зураг 7.3: БНСУ-ын Тусгай урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа



Түүнчлэн тус зүйлийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусгай журмын дагуу гомдол гаргах, түүний шийдвэрлэх ажиллагааг гүйцэтгэх эрх бүхий байгууллагын дарга нь тусгай журам болон гомдол гаргах, түүний шийдвэрлэх ажиллагааны процесст өөрчлөлт оруулах бол Захиргааны гомдол шийдвэрлэх төв хороотой урьдчилан зөвлөлдөх үүрэгтэй. Захиргааны гомдол шийдвэрлэх төв хороо нь тус хуулийн дагуу захиргааны актыг хүчингүй болгох,³⁸ хүчингүйд тооцох,³⁹ даалгах⁴⁰ шийдвэр гаргана.

ЗГХШТХ нь дараах бүлгээс бүрдэнэ. Үүнд:

38 Захиргааны актыг хүчингүй болгох: Захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг).
39 Захиргааны актыг хүчингүйд тооцох: Захиргааны байгууллагын шийдвэр хүчинтэй эсэхийг хянана (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг)
40 Даалгах: Иргэний гомдлыг үндэслэн захиргааны байгууллагын хууль бус шийдвэр, эс үйлдэлд шийтгэл оногдуулах (Хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг)

1. Ерөнхий заалт;
2. Гомдол хянан шийдвэрлэх байгууллага;
3. Талууд болон бусад ашиг сонирхол бүхий этгээд;
4. Урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах гомдол гаргах;
5. Гомдлыг хянах;
6. Шийдвэр;
7. Цахимаар явуулах урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа.

Гомдол хүлээх авах үе шат

Иргэн, хуулийн этгээд нь гомдол гаргах, түүний шийдвэрлэх ажиллагааг эхлүүлэхээр гомдол гаргах эрхтэй. Зарчмын хувьд захиргааны байгууллага гомдол гарган шийдвэрлүүлэх эрхтэй төрийн өмчид компанид гомдол гаргаж болно.⁴¹

Захиргааны гомдол гаргах хугацааг хуульд тусгайлан заагаагүй тохиолдолд 180 хоногийн дотор комисст гаргах боломжтой. Гэхдээ ЗГХШТХ -ийн 27 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар захиргааны шийдвэр гарсныг мэдсэнээс хойш 90 хоногийн дотор гомдлоо бичгээр гаргасан байх ёстой.⁴² Хэрвээ гомдол гаргах эрх бүхий этгээд хүнд өвчтэй, дайны байдал үүссэн эсхүл бусад хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас тус хуулийн 27 зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хугацаанд гомдлоо гаргаж чадаагүй бол уг хугацааг дууссанаас хойш 14 хоногийн дотор гомдол гаргах эрхтэй. Хэрвээ гадны улсаас гомдол гарган шийдвэрлүүлэх тохиолдолд уг хугацаа нь 30 хоног байна.

Захиргааны актад гомдол гаргахдаа дараах агуулгыг заавал тусгана (ЗГХШТХ-ийн 23 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Гомдол гаргагчийн овог нэр, хаяг;
2. Гомдол хүлээн авагч байгууллага, комисс;
3. Гомдолд холбогдох захиргааны шийдвэрийн агуулга;
4. Шийдвэр гарсныг мэдсэн огноо;
5. Гомдол гаргах үндэслэл, зорилго;
6. Гомдол гаргасан талаар хариуцагч захиргааны байгууллагад мэдэгдсэн эсэх, тийм бол түүний нарийвчилсан мэдээлэл.

Гомдол гаргагч нь гомдлын үндсэн агуулгыг өөрчлөхгүйгээр гомдлын нарийвчилсан үндэслэл, шалтгааныг өөрчилж болно. Захиргааны гомдол гаргасны дараа хариуцагч захиргааны байгууллага шинэ шийдвэр гаргасан эсхүл өөрчилсөн бол гомдол гаргагч түүнд нийцүүлэн гомдлын нарийвчилсан мэдээлэл, үндэслэлийг өөрчлөх боломжтой. Үүнийг хүлээн авах эсэхийг Комисс шийдвэрлэнэ. Мөн буруу байгууллагыг хариуцагчаар татсан гэсэн шалтгаанаар гомдлыг буцаахгүй. Өөрөөр хэлбэл, Комисс зөв байгууллагыг хариуцагчаар татахад шаардлагатай ажлыг хариуцна.

Мөн Комисст гомдол гаргахдаа дараах тохиолдолд улсын өмгөөлөгч авч болно. Үүнд :

41 박균성, 행정법강의, 박영사, 2021.646 면.

42 Article 27 (Period for Filing Appeal)

(1)An appeal shall be filed within 90 days from the date on which an appellant becomes aware that a disposition has been made.

- Иргэдийн амьжиргааг дэмжих тухай хууль (국민기초생활보장법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Өрх толгойлсон тэргүүлэгчтэй гэр бүлийг дэмжих тухай хууль (한부모가족 지원법)-ийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Тэтгэврийн тухай хууль (기초연금법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тэтгэврийн тухай хууль (장애인연금법)-ийн 2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан этгээд;
- Хойд солонгосын дүрвэгч иргэдийг хамгаалах, дасан зохицоход дэмжлэг үзүүлэх тухай хууль (북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률)-ийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан этгээд;
- Бусад эдийн засгийн чадамжгүй этгээд

Захиргааны гомдол дараах 3 төрөлтэй байна (ЗГХШтХ 5 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Хүчингүй болгох;
2. Хүчин төгөлдөр бус болохыг тооцуулах;
3. Даалгах;

ЗГХШтХ-ийн 13 дугаар зүйлд зааснаар гомдлыг хууль ёсны ашиг сонирхол бүхий этгээд гаргана. Хэд хэдэн этгээд хамтран гомдол гаргасан тохиолдолд 3 хүртэлх төлөөлөгчийг томилж, төлөөлөгчөөрөө дамжуулан шаардлагатай арга хэмжээг авна. Түүнчлэн хуулийн этгээдийн эрхгүй нөхөрлөл, холбоо төлөөлөгчөө томилон гомдол гаргаж болдог (ЗГХШтХ-ийн 14 дүгээр зүйл).

Мөн гомдол гаргагч нас барсан тохиолдолд түүний өв залгамжлагч нь гомдол гаргагчийн эрх, үүргийг эдлэх онцлог зохицуулалтыг 16 дугаар зүйлд тусгажээ. Хуулийн этгээд нэгдэн нийлсэн эсхүл хуваагдсан тохиолдолд мөн гомдол гаргагчийн эрх, үүргийг эдлэх этгээдийг тодорхой тусгасан. Дээрх тохиолдолд гомдол гаргагч иргэн нас барсан эсхүл хуулийн этгээд нэгдэн нийлсэн нотлох баримтыг хавсаргаж, холбогдох хүсэлтийг Комисст гаргана.

Түүнчлэн, 16 дугаар зүйлийн 5-8 дугаар зүйлд зааснаар маргаантай шийдвэрийн улмаас хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол нь зөрчигдсэн этгээд өөрийгөө төлөөлөн оролцох итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийг томилох талаар Комисст хүсэлт гарган Комиссын зөвшөөрлөөр холбогдох эрхийг шилжүүлнэ. Энэхүү эрх шилжүүлэхтэй холбоотой шийдвэрийг Комисс захиргааны маргааны талуудад шуурхай мэдэгдэх ёстой. Хэрвээ Комисс тухайн хүсэлтийг хүлээн зөвшөөрөхгүй тохиолдолд тус шийдвэр гарснаас хойш 7 хоногийн дотор гомдол гаргах боломжтой.

Гомдол гаргах процесс

Гомдол гаргах процессыг 1/. Гомдол гаргах, 2/. гомдол хянах, 3/. шийдвэрлэх гэсэн 3 үе шаттай байна.

Гомдол гаргах процесст хамаарах гомдол гаргах болон хариуцагчид гомдлыг гардуулах гэсэн 2 үндсэн зохицуулалтыг хуульд тусгажээ. Үүнд:

23 дугаар зүйл. Гомдол гаргах

Захиргааны хэргийн давж заалдах гомдол гаргах гэж байгаа этгээд 28 дугаар зүйлд заасны дагуу бичгээр гомдол гаргаж, хариуцагч захиргааны байгууллага /appellee/ буюу комисст гаргана. Уг тохиолдолд хариуцагч байгууллагын тоотой тэнцэх хэмжээний хуулбарын хамт ирүүлнэ.

Захиргааны байгууллага 58 дугаар зүйлд заасны дагуу мэдэгдэл хүргүүлээгүй эсхүл мэдэгдэхдээ алдаа гаргасны улмаас гомдол гаргагч нь өөр байгууллагад гомдол гаргасан бол тухайн өргөдлийг хүлээн авсан захиргааны байгууллага нэн даруй зохих эрх бүхий байгууллагад шилжүүлнэ.

2 дахь хэсэгт заасны дагуу гомдлыг шилжүүлсэн захиргааны байгууллага ийнхүү шилжүүлсэн талаар гомдол гаргагчид нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.

Гомдол гаргагч 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Комисс, хариуцагч захиргааны байгууллагад эсхүл 2 дахь хэсэгт заасан захиргааны байгууллагад бичгээр гомдлыг хүлээлгэн өгснөөр гомдол гаргасанд тооцно.

24 дүгээр зүйл. Хариуцагчид гомдлыг гардуулах

Хариуцагч нь 23 дугаар зүйлийн 1, (2) эсвэл 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу бичгээр гаргасан гомдлыг хүлээн авсан буюу гардан авсан өдрөөс хойш арав хоногийн дотор комисст 23 (1) болон (2) зүйлд заасан гомдлыг шилжүүлж бичгээр тайлбар өгнө. Гомдол гаргагч гомдлоосоо татгалзсан тохиолдолд энэ нь хамаарахгүй.

Захиргааны шийдвэр шууд чиглэсэн этгээд /тал/ биш гуравдагч этгээд гомдол гаргасан тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь энэ талаар шийдвэр шууд чиглэсэн талд цаг алдалгүй мэдэгдэнэ. Энэ тохиолдолд гомдлын хуулбарыг мэдээллийн хамт хүргүүлнэ.

Захиргааны байгууллага (1) дэх хэсэгт заасан гомдлыг шилжүүлэхдээ уг гомдолд комиссыг буруу тодорхойлсон эсхүл комиссын талаар огт дурдаагүй байсан ч зохих эрх бүхий комисст шилжүүлнэ.

(1) дэх хэсэгт заасны дагуу бичгээр хариу илгээхдээ гомдол гаргагчийн тоотой тэнцэх хэмжээний хувийг бичгээр илгээх бөгөөд бичгээр өгсөн хариуд дараах зүйлийг тодорхой тусгасан байна.

1. Захиргааны шийдвэр, эс үйлдэхүйн үндэслэл, шалтгаан;

2. Гомдлын зорилго, үндэслэлд өгсөн хариу тайлбар;

3. (2) дахь хэсэгт заасан тохиолдолд акт чиглэсэн этгээдийн нэр, оршин суугаа хаяг, холбоо барих утасны дугаар (имэйл), (2) дахь хэсэгт заасан үүргээ биелүүлсэн эсэх талаар агуулга.

(2) болон (3) дахь хэсэгт заасан тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь гомдлыг шилжүүлэн өгсөн талаарх мэдээллийг гомдол гаргагчид цаг алдалгүй мэдэгдэнэ.

Гомдлыг урьдчилан гүйцэтгэх төв комиссоос хэргийг хянан шийдвэрлэж буй тохиолдолд гомдол хүлээн авагч нь гомдол, түүний хариуг дээрх комиссоос гадна өөрийн харьяалагдах захиргааны төв байгууллагын даргад мөн шилжүүлнэ.

Гомдлыг хүлээн авсан хариуцагч нь гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл гомдлын шаардлагын хүрээнд өөрийн санаачилгаар (25 дугаар зүйл /ex officio/) шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх эсхүл гомдол гаргагчийн хүсэлтийн дагуу шийдвэр гаргаж болно. Энэ тохиолдолд гомдлыг холбогдох нотлох баримтын хамт Комисст хүргүүлж, энэ талаар гомдол гаргагчид мэдэгдэнэ.

Гомдол гаргагч Комисст гомдол гаргасан тохиолдолд комисс гомдлыг хариуцагч захиргааны байгууллага тус бүрд хүргүүлнэ. /Зураг 2-г үзнэ үү/

**Зураг 7.3. БНСУ-н урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны процессын ерөнхий
схем**



Товч дурдвал, захиргааны байгууллагын гаргасан захиргааны шийдвэрийн улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн иргэн гомдлоо тухайн шийдвэр гаргасан захиргааны байгууллагад эсхүл гомдлын хянан шийдвэрлэх комисст гаргана. Захиргааны байгууллага гомдлыг хүлээн зөвшөөрөх тохиолдолд захиргааны актаа хүчингүй болгох, өөрчлөх зэргээр шийдвэр гаргаж болно. Харин хүлээн зөвшөөрөөгүй тохиолдолд гомдлыг Комисст шилжүүлнэ. Иргэн гомдлоо Комисст шууд гаргасан тохиолдолд Комисс гомдлыг хүлээн авсан талаар Захиргааны байгууллагад мэдэгдэнэ.

Гомдол хэлэлцэх үе шат

Комиссын гишүүнээс татгалзах

Дараах тохиолдолд комиссын гишүүнээс татгалзах хүсэлтийг талууд эсхүл гишүүн гаргаснаар Комиссын дарга шийдвэрлэнэ /10 дугаар зүйл/. Комиссын гишүүн нь:

1. Маргааны оролцогч талын эхнэр, нөхөр, салсан эхнэр, нөхөр эсхүл маргаантай холбоотойгоор хамтран үүрэг хүлээх этгээд;
2. Оролцогч талын садан төрөл;
3. Урьд нь маргаантай холбоотойгоор гэрчийн мэдүүлэг өгсөн эсхүл үнэлгээ хийсэн этгээд;
4. Маргаан бүхий асуудалд оролцогч талыг төлөөлж байсан бол;
5. Маргаан бүхий шийдвэрийг гаргахад оролцсон бол татгалзаж болно.

Дээрхийн адилаар комиссын гишүүн нь тухайн захиргааны маргаанд тодорхой хэмжээгээр холбоотой, холбоотой байж болзошгүй тохиолдолд гомдол гаргагч нь гишүүнээс татгалзах эрхтэй байна.

Гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах

ЗГХШТХ-ийн 20 дугаар зүйлд зааснаар гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүнд ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн эсхүл захиргааны байгууллага нь уг ажиллагаанд гуравдагч этгээдээр оролцох үндэслэл бүхий хүсэлтээ Комисст гаргана. Хүсэлтийг маргааны талуудын тоогоор хуулбарлан хүргэнэ. Ингэхдээ хугацаа тогтоон маргааны талууд болон бусад оролцогчдод гуравдагч этгээдийн оролцох хүсэлттэй холбоотой саналаа ирүүлэх боломжийг олгох бөгөөд тогтоосон хугацаанд саналаа ирүүлээгүй тохиолдолд саналгүйд тооцно. Комисс өөрийн шийдвэрийг нэн даруй маргааны талууд болон гуравдагч этгээдэд хүргүүлэх бөгөөд тус шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөөгүй гуравдагч этгээд 7 хоногийн дотор гомдол гаргах боломжтой байхаар зохицуулжээ.

Түүнчлэн 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу Комисс нь эрх ашиг нь зөрчигдөх гуравдагч этгээдийг тус ажиллагаанд оролцуулах талаар хүсэлт гаргах эрхтэй бөгөөд гуравдагч этгээд энэ хүсэлтэд нэн даруй хариу өгөх үүрэг хүлээдэг. Дээрх заасан журмын дагуу процесс ажиллагаанд оролцож буй гуравдагч этгээд нь маргааны талуудын эдлэх эрх, үүргийг хүлээнэ.

Актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх

ЗГХШТХ-ийн 30 дугаар зүйлд зааснаар Комисс нь захиргааны шийдвэрийн үйлчлэлээс үүдэн гарах хохирлоос урьдчилан хамгаалах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд өөрийн санаачилгаар эсвэл гомдол гаргагч талын хүсэлтээр актын хэрэгжилтийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргаж болно. Эсрэгээрээ, түдгэлзүүлэх үндэслэл арилсан гэж үзвэл өөрийн санаачилгаар, талуудын хүсэлтийг үндэслэн түдгэлзүүлэх шийдвэрийг хүчингүй болгох боломжтой. Гэвч захиргааны шийдвэрийн хэрэгжилтийг түдгэлзүүлэх нь нийтийн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах тохиолдолд ийнхүү түдгэлзүүлэхийг хориглоно.

Түүнчлэн Комисс нь захиргааны шийдвэр, эс үйлдэл нь хууль бус гэж үзэх хангалттай үндэслэлтэй, талуудад учирч болох хор уршгаас урьдчилан сэргийлэх шаардлагатай тохиолдолд өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд эсхүл талуудын хүсэлтээр түр шийдвэр (임시 처분) гаргаж болно (Хуулийн 31 дүгээр зүйл). Мөн Комисс захиргааны гомдол хуульд нийцээгүй, залруулах шаардлагатай бол тодорхой хугацаа тогтоон залруулахыг гомдол гаргагч талд үүрэг болгоно (Хуулийн 32 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг). Энэ тохиолдолд гомдол гаргагч нь холбогдох залруулга хийж, бичгээр хүргүүлснээр гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа дахин эхэлнэ.

Нотлох баримтыг цуглуулах

Комисс нь шаардлагатай гэж үзвэл холбогдох захиргааны байгууллагад хадгалагдаж буй хэрэгт хамаарал бүхий баримт бичиг, бүртгэл, мэдээлэл, бусад материалыг холбогдох захиргааны байгууллагаас гаргуулахаар шаардаж болно.

Тус хуулийн 36 дугаар зүйлийн дагуу Комисс нь өөрийн санаачилгаар болон талуудын хүсэлтээр дараах аргаар нотлох баримтыг шалгана. Үүнд:

1. Талууд болон холбогдох этгээдээс тайлбар авах;
2. Баримт бичиг, бүртгэл, эд зүйлс, бусад нотлох баримтыг гаргаж өгөхийг талуудад үүрэг болгох, хураах

3. Мэргэжлийн байгууллагаар дүгнэлт гаргуулах
4. Талууд болон холбогдох этгээдийн оршин суух газар, байрт нэвтрэх, нэгжлэг хийх.

Түүнчлэн гомдол гаргагч нь хариуцагчийн үндэслэлийг үгүйсгэх шаардлагатай тохиолдолд өөрийн гомдлын үндэслэл, нэмэлт тайлбар, хариу тайлбарт холбогдох агуулгыг засварлан Комисст хүлээлгэн өгнө. Ингэхдээ хариуцагчийн тоогоор бэлтгэх бөгөөд шаардлагатай хугацааг Комиссоос тогтоож болно (Хуулийн 33 дугаар зүйл).

Гомдол шийдвэрлэх ажиллагаа

Гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг хуралдаанаар эсхүл бичгээр явуулж болно. Гэхдээ гомдол гаргагч хуралдаанаар гомдлоо шийдвэрлүүлэх хүсэлт өгсөн бол хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хуралдаанаар шийдвэрлэнэ. Гомдол гаргагчийн дээрх хүсэлтийг Комисс хүлээн авч шийдвэрлэн хариу хүргүүлэх үүрэг хүлээнэ (Хуулийн 40 дүгээр зүйл).

Хуралдааны өдрийг Комиссын шийдвэрээр тогтоох бөгөөд талуудын хүсэлтээр эсхүл Комиссын санаачилгаар өөрчилж болно. Хурлын өдөр өөрчлөгдсөн тохиолдолд талуудад нэн даруй мэдэгдэх үүргийг Комисс хүлээнэ. Ийнхүү мэдэгдэхдээ албан мэдэгдлээс гадна утас, мессеж, цахим шуудан зэргийг ашиглаж болно.

Гомдол хянан шийдвэрлэх үе шат

Гомдлыг хянан шийдвэрлэх Комисс нь гомдол гаргагч этгээдийн хууль ёсны ашиг сонирхол, эрх хэмжээний хүрээнд талуудын зөвшөөрлөөр эвлэрлийн арга хэмжээг авч болох бөгөөд энэ нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэх ёстой (ЗГХШТХ-ийн 43 дугаар зүйлийн 2). Гомдлыг хүлээн авснаас 60 хоногийн дотор шийдвэрлэх бөгөөд Комиссын Даргын шийдвэрээр 30 хоног сунгах боломжтой (ЗГХШТХ-ийн 45 дугаар зүйл).

Мөн Комисс шаардлагатай тохиолдолд талуудын маргаантай шууд холбоогүй асуудлыг хянаж болно (ЗГХШТХ-ийн 40 дүгээр зүйл). Гэвч хууль бус шийдвэр, эс үйлдэхүйн хүрээнд шийдвэр гаргах бөгөөд гомдол гаргагчийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүй байх зарчмыг 47 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тусгажээ. Комисс маргааныг хянаж, дараах шийдвэрийг гаргана. Үүнд:

1. Захиргааны гомдол хуульд нийцээгүй бол Комисс хүлээн авахаас татгалзах;
2. Захиргааны гомдол үндэслэлгүй бол хэрэгсэхгүй болгох;
3. Захиргааны гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх эсхүл өөрчлөхийг даалгах;
4. Захиргааны шийдвэр хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоолгох гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл шийдвэр хүчин төгөлдөр эсэхийг тогтоох;
5. Даалгах гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзвэл нэн даруй шийдвэр гаргахыг даалгах.

Гомдол нь үндэслэлтэй боловч нийтийн эрх ашигт харшлах бол гомдлыг хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэнэ. Шийдвэрийг бичгээр гаргах бөгөөд дараах агуулгыг заавал тусгана (ЗГХШТХ-ийн 46 дугаар зүйл). Үүнд:

1. Маргааны нэр, дугаар;
2. Талууд, төлөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн нэр, хаяг;
3. Шийдвэрлэлт;
4. Гомдлын зорилго;
5. Гомдлын үндэслэл;
6. Шийдвэр гаргасан огноо;

Комисс шийдвэр гарсан даруйд түүний хуулбарыг талуудад илгээх (ЗГХШтХ-ийн 48 дугаар зүйл) бөгөөд эрх ашиг нь хөндөгдөх гуравдагч этгээдэд мөн энэ талаар мэдэгдэх үүрэг хүлээнэ (ЗГХШтХ-ийн 49.6 дахь хэсэг).

Тус хуулийн 49 дүгээр зүйлд заасны дагуу гомдол гаргах ажиллагааны шийдвэр нь заавал дагаж мөрдөх шинжтэй байх бөгөөд маргааны талууд шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй. Комиссын шийдвэрийн дагуу хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгосон эсхүл эс үйлдэхүйг тогтоосон тохиолдолд Захиргааны байгууллага дахин шийдвэр гаргана (ЗГХШтХ-ийн 49.2 дугаар зүйл). Ийнхүү Комиссоос тогтоосон хугацаанд шийдвэрийг гаргаагүй тохиолдолд 50 дугаар зүйлийн 2 дугаар хэсэгт заасны дагуу Комиссоос учирсан хохирлыг нөхөн төлөхийг үүрэг болгох шийдвэр гаргах бөгөөд энэхүү шийдвэр нь Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хууль (민사집행법)-д заасан шийдвэр гүйцэтгэх хуудастай нэгэн ижил эрх зүйн үйлчлэлтэй байна (ЗГХШтХ-ийн 50 дугаар зүйлийн 2.5 дахь хэсэг). Энэ шийдвэрийг Захиргааны байгууллага эсэргүүцвэл захиргааны шүүхэд хандах боломжтой (ЗГХШтХ-ийн 50-2.4). Мөн тогтоосон хугацаанд захиргааны байгууллага хууль ёсны шийдвэрийг дахин гаргаагүй тохиолдолд Комисс нь 50 дугаар зүйлийн дагуу захиргааны шийдвэрийг өөрөө гаргах (Direct Disposition) боломжтой. Гэвч энэхүү зохицуулалт нь тухайн төрлийн шийдвэрийн онцлог, бусад шалтгааны улмаас Комисс шууд шийдвэр гаргах боломжгүй тохиолдолд хамаарахгүй (ЗГХШтХ-ийн 50.1).

Тус улсын гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааны нэгэн онцлог бол захиргааны гомдлоо цахимаар гаргахад холбогдох харилцааг ЗГХШтХ-ийн 52 дугаар зүйлд тусгажээ. Эцэст нь дүгнэхэд тус улс ЗГХШтХ-ийг батлан бие даасан хараат бус захиргааны байгууллага иргэн, хуулийн этгээдийн гомдлыг шийдвэрлэдэг болсноор иргэн, хуулийн этгээдээс гарах эдийн болон эдийн бус зардлыг хэмнэж, түргэн хугацаан тэдний зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна захиргааны шүүхийн ачааллыг тэнцвэржүүлсэн байна.

VI. ДҮГНЭЛТ

Тус судалгааны хүрээнд Монгол Улсын ЗЕХ болон бусад хууль тогтоомжоор захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэж буй өнөөгийн байдлыг судлан цаашид энэхүү эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох хувилбарыг санал болгохыг зорилоо.

Нэг. Асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Тус судалгааны хүрээнд захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийж, үүсээд буй асуудлын шалтгаан нөхцөлийг тодрууллаа. Үүний дүнд нэгдүгээрт ердийн журмаар захиргааны маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг ИТБАТГӨГШТХ болон ЗЕХ-д давхардуулан зохицуулсан, хоёрдугаарт ЗЕХ-иар захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг зохицуулахаар, захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай журмыг холбогдох салбар хуулиар тус тус зохицуулж буй боловч эдгээр салбар хуулиар зохицуулж буй маргаан таслах зөвлөлийн эрх зүйн байдал тогтворгүй, түр удаагийн шинжтэйгээс гадна маргаан хянан шийдвэрлэх хугацаа харилцан адилгүй зэрэг асуудлаас тус ажиллагааны хүрээнд “иргэн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх” зарчим алдагдах, улмаар иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг бүрэн сэргээн эдлүүлж чадахгүй байх эрсдэлтэй байна. Тодруулбал, иргэн, хуулийн этгээдийн захиргааны байгууллагын “шийдвэр”-т итгэх итгэл сул байгаатай холбоотойгоор практикт захиргааны гомдол шийдвэрлэх ажиллагааг ЗХШ-д хандах урьдчилсан нөхцөл болгон ашиглаж байна. Энэ нь нэг талаас ЗХШ-ийн ачаалал, төсвийн үргүй зардлыг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас эрх нь зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээдэд цаг хугацаа, эдийн засгийн дарамтыг үүсгэж байна.

Хоёр. Үүсээд буй нөхцөл байдлыг тодорхойлох

Захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх ерөнхий журам (ИТБАТГӨГШТХ, ЗЕХ)-ын хувьд түүний гомдол хянан шийдвэрлэх процессыг тодорхой зохицуулаагүйн улмаас тус ажиллагаа бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй хэрэгжихгүй байх нөхцөл бүрдсэн байна.

Нэгдүгээрт ЗЕХ-ийн гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг явуулах процессын зохицуулалт байхгүй бөгөөд энэ тохиолдолд ИТБАТГӨГШТХ-д заасан өргөдөл, гомдол гаргах, түүнийг хүлээн авах, шийдвэрлэх, хариу өгөх үе шатанд гомдлыг шийдвэрлэж байна. Хоёрдугаарт ЗЕХ-ийн хувьд гомдлыг хянан үзэхгүй байх, буцаах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчлаагүйн улмаас эрх зүйн хийдэл үүссэн байна. Тодруулбал, ИТБАТГӨГШТХ-ийн 10 дугаар зүйлд өргөдөл, гомдолд тавигдах шаардлагын эрх зүйн үр дагавар нь тус хуулийн 14 дүгээр зүйл буюу гомдлыг буцаах эрх зүйн зохицуулалттай шууд холбогддог. Харин ЗЕХ-ийн хувьд гомдолд тавигдах шаардлагыг эшилсэн ч гомдолд тавигдах шаардлагын эрх зүйн үр дагавар тодорхойгүй байна.

Захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай журмын хувьд тус ажиллагаа нь маргааны онцлогоос хамаарч харилцан адилгүй байдлаар явагдах боловч энэ нь ерөнхий журмаар зохицуулж буй гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны суурь зарчим болох захиргааны байгууллага, албан тушаалтны

хууль бус акт, эс үйлдлийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх нийтлэг зарчимд нийцэх ёстой.

Гэвч тусгай журмын дагуу гомдол хянан шийдвэрлэх явцад маргаан таслах зөвлөлийн тогтвортой бус байдал, олон үе шатлалтай байдал нь тус ажиллагааны хугацааг сунжруулах тохиолдол байна. Ингэснээр захиргааны байгууллагад гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагаа буюу захиргааны урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны түргэн шуурхай байх мөн чанар алдагдах, иргэн, хуулийн этгээд шүүхэд гомдол гаргах хөөн хэлэлцэх хугацааг алдах эрсдэлийг бий болгожээ.

Мөн салбар хуулиар зохицуулж буй татварын маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журмын 7.6, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 54.3, Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журмын 2.6, Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн ажиллах журмын 3.11 дэх заалт нь гомдол гаргагчийн эрхийг хэт хязгаарласан байгаа тул практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байдлыг үүсгэж байна. Иймд захиргааны гомдол гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны процесс ажиллагаанд тавигдах ерөнхий стандарт тодорхой болгох шаардлагатай.

Гурав. Дэвшүүлж буй хувилбарын үр нөлөө, хүлээгдэж буй үр дүн

Тус судалгааны хүрээнд дараах хоёр хувилбарыг дэвшүүлж байна.

Нэгдүгээрт, ЗЕХ-д бүлэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болох юм. Ингэхдээ гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ерөнхий журмыг хэрэгжүүлэх процессыг тодорхойлох, захиргааны маргаан урьдчилан хянан шийдвэрлэх тусгай журмыг хэрэгжүүлэхдээ ЗЕХ-д заасан ерөнхий зарчмыг баримтлах тухай нэмэлт зохицуулалт оруулж ерөнхий болон тусгай журмын уялдаа холбоог сайжруулах, захиргааны байгууллагын маргаан хянан шийдвэрлэх процессыг нарийвчлан тусгах зэрэг агуулгыг хуульчилж болно. Үүний дүнд захиргааны маргаан ердийн журмаар шийдвэрлэх ажиллагаа ил тод, ойлгомжтой болохын сацуу эрх зүйн хийдэл, давхардлыг арилгаж, тусгай журмын дагуу захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны нийтлэг зарчмыг тодорхойлох боломж бүрдэнэ.

Хоёрдугаарт, Захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх тухай хууль батлан хэрэгжүүлэх хувилбарыг дэвшүүлж байна. Энэ хувилбарт ЗЕХ-д заасан захиргааны гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэхтэй холбогдох зүйл заалтыг хүчингүй болгон захиргааны гомдол шийдвэрлэх харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах, захиргааны гомдол шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан захиргааны байгууллага бий болгох зэргээр тогтолцооны шинэчлэл хийх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, захиргааны маргаан урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг гүйцэтгэх чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан байгууллага бий болгох нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх, захиргааны шүүхийн ачааллыг тэнцвэржүүлэх, төсвийн үргүй зардлыг бууруулахад бодитой нөлөөлөл үзүүлэх боломжтой. Гэхдээ энэхүү хувилбар нь тогтолцооны шинэчлэл гэдэг утгаараа цаг хугацаа, хөрөнгө төсөв шаардагдах нь ойлгомжтой.

Харьцуулсан судалгаанаас үзвэл, БНСУ-ын хувьд судалгаагаар санал болгож буй хоёрдугаар хувилбарыг ашиглаж байна. Ингэхдээ БНСУ-д Захиргааны гомдол

хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу захиргааны маргааныг шийдвэрлэдэг бөгөөд тус хуулиар захиргааны гомдлыг хаана гаргах, хүлээн авсан байгууллага гомдлыг хэдий хугацаанд шийдвэрлэх, гомдлын агуулгад юуг дурдах, гомдлыг эрх залгамжлах, гомдлыг төлөөлөх, гомдлын төрөл, гомдлыг хариуцагчид гардуулах, гомдлыг шийдвэрлэхэд хийгдэх ажиллагаа, (комиссын гишүүнээс татгалзах, гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах, актын үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх, нотлох баримтыг цуглуулах), гомдлыг шийдвэрлээд гарах шийдвэрийн төрөл, шийдвэрийг агуулга, шийдвэр талуудад илгээх, шийдвэрийг биелүүлэх, шийдвэрийг биелүүлээгүйгээс үүсэх үр дагавар, түүнийг хариуцах, гомдол гаргах түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааг цахимаар зохион байгуулахтай холбоотой харилцааг зохицуулдаг.

Манай улсын хувьд ЗЕХ-ийн зорилгод нийцүүлэн санал болгож буй хувилбараас сонгон гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх ажиллагааны үр дүн дээшлүүлэх зайлшгүй шаардлагатай гэж үзлээ. Иймд дээрх хувилбарыг хэрэгжүүлэхэд нэмэлтээр дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

Захиргааны гомдол хүлээн авахаас татгалзах болон маргаан шийдвэрлэх хугацааг сунгах үндэслэл тодорхойлох, маргаан хянан шийдвэрлэхэд хуралдаан зохион байгуулах, маргааны талууд болон гуравдагч этгээдийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор тэдний тайлбар гаргах эрхийг хангаж, бодит оролцоог хангах, шаардлагатай бол гэрч, шинжээчийг оролцуулах, баримт, материал гаргуулах, нотлох баримт цуглуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, тус шийдвэрийг мэдээлэх, маргаан таслах зөвлөлийн ерөнхий журмыг тодорхойлж тогтвортой, байнгын ажиллагааг хангах эрх зүйн орчныг нарийн тодорхойлох;

Захиргааны маргаан шийдвэрлэхэд баримтлах нийтлэг зарчмыг тодорхойлж захиргааны маргаан шийдвэрлэх ерөнхий болон тусгай журмын уялдааг хангаснаар иргэдийн төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гомдол гаргах эрхийн баталгааг тэгш хангах боломжийг бүрдүүлэх.

Захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх тусгай журамд өөрчлөлт оруулах тохиолдолд ерөнхий журмын дагуу маргаан хянан шийдвэрлэх эрх бүхий байгууллагатай харилцан зөвлөлдөх байдлаар гомдол гаргах журмын харилцаа уялдаа нийцлийг хангах зэрэг арга хэмжээг хэрэгжүүлж болно.

Эцэслэн дүгнэхэд захиргааны маргааныг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг сайжруулснаар захиргааны байгууллага нь иргэн, хуулийн этгээд маргаан шийдвэрлүүлэх “тэгш боломж”-той болох, төр, иргэн, хуулийн этгээдийн үргүй зардлыг багасгаснаар эдийн засгийн сэргэлтийг дэмжихийн сацуу төр нь иргэний эрхийг хамгаалах Үндсэн хуульт үүргээ биелүүлэх үндсэн нөхцөл бүрдэнэ гэж үзлээ.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, (2002).
3. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, (1995).
4. Татварын ерөнхий хууль,(2019).
5. Төрийн албаны тухай хууль, (2017).
6. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ, худалдан авах тухай хууль, (2005).
7. Оюуны өмчийн тухай хууль, (2020).
8. Захиргааны ерөнхий хууль, (2015).
9. Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 20 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсэн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх журам”.
10. Монгол Улсын Засгийн Газрын 2019 оны 466 дугаар тогтоолын хавсралт “Маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам”.
11. Тендерт оролцогчдоос ирүүлсэн гомдлыг хянан шийдвэрлэх журам, 2019. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2020 оны А/235 дугаар тушаалын хавсралт “Аж үйлдвэрийн өмчийн эрхийн маргаан шийдвэрлэх зөвлөлийн журам”.
12. Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 20 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрийн жинхэнэ албан хаагч болон төрийн албанд нэр дэвшигчийн эрх зөрчигдсэн тухай маргааныг хүлээн авч, хянан шийдвэрлэх журам”.

Ном, судалгааны тайлан, өгүүлэл

1. А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны хэрэг урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагаа*, (Уб, 2020).
2. Ханнс-Зайделийн сан, "Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан", (Уб, 2018).
3. Нээлттэй нийгэм форум, Захиргааны ерөнхий хуулийн шинэчлэл, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн зарим асуудал, (Уб, 2022), Холбоос: https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/3092/files/%D0%97%D0%95%D0%A5_%D3%A8%D1%80%D0%B3%D3%A9%D0%B4%D3%A9%D0%BB%D0%93%D0%BE%D0%BC%D0%B4%D0%BE%D0%BB_Web.pdf.
4. Д.Баярсайхан, Эрх зүйн хийдэл, зөрчилдөөний хэлбэрүүдийг эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээний зарим жишээн дээр авч үзэх нь, *Хууль дээдлэх ёс №93*, (2023).
5. Ханнс-Зайделийн сан, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, судалгааны тайлан, (Уб, 2018).

Гадаад хэл дээрх

1. 김남철, 행정법 각론, 박영사, 2021, 709면.
2. 박균성, 행정법강의, 박영사, 2021.646 면.

ХАВСРАЛТ 1

**ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХУВИЛБАРУУДЫН ҮР НӨЛӨӨНИЙ УРЬДЧИЛСАН ҮНЭЛГЭЭ
ХУВИЛБАР 1,2-ИЙН ХҮРЭЭНД ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ҮР НӨЛӨӨГ ТАНДАН
СУДАЛСАН БАЙДАЛ.**

ХҮНИЙ ЭРХЭД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.10. Хүний эрхэд үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1	Хүний эрхийн суурь зарчмуудад нийцэж буй эсэх	1.1. Ялгаварлан гадуурхахгүй ба тэгш байх			
		1.1.1.Ялгаварлан гадуурхахыг хориглох эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгаанд тусгасан хувилбарт ялгаварлан гадуурхалтад холбогдох зохицуулалт агуулаагүй.
		1.1.2.Ялгаварлан гадуурхсан буюу аль нэг бүлэгт давуу байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт ялгаварлан гадуурхсан агуулга байхгүй.
		1.1.3.Энэ нь тодорхой бүлгийн эмзэг байдлыг дээрдүүлэхийн тулд авч буй түр тусгай арга хэмжээ мөн бол олон улсын болон үндэсний хүний эрхийн хэм хэмжээнд нийцэж буй эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбаруудад олон улсын эрх зүйн баримт бичгийг зөрчөөгүй.
		1.2. Оролцоог хангах			
		1.2.1.Зохицуулалтын хувилбарыг сонгохдоо оролцоог хангасан эсэх, ялангуяа эмзэг бүлэг, цөөнхийн оролцоо боломжийг бүрдүүлсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт нийгмийн бүлгийн оролцоог тэгш хангахад холбогдох агуулгыг тусгасан.
		1.2.2.Ялангуяа зохицуулалтыг бий болгосноор эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй иргэдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт захиргааны маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дахь хууль ёсны эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөж буй, эсхүл хөндөгдөж болзошгүй этгээд нь маргаан бүхий захиргааны акт чиглэсэн иргэн, хуулийн этгээд 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	Судалгааны хувилбарт МУ-ын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор баталгаажуулсан хүний эрхийг хангах, дэмжлэг үзүүлэх, хамгаалах тогтолцоо сайжирч, түүний хүртээмж нэмэгдэнэ.
		1.3.2.Зохицуулалтын хувилбар нь хүний эрхийн Монгол Улсын олон улсын гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмаас тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжид нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт МУ-ын олон улсын гэрээ, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмаас тухайн асуудлаар өгсөн зөвлөмжийг зөрчөөгүй.

		1.3.3.Хүний эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгах эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт хүнийг эрхийг зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагатай холбоотой хэм хэмжээг хөндөөгүй.
2	Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулсан эсэх	2.1. Зохицуулалт нь хүний эрхийг хязгаарлах бол энэ нь хууль ёсны зорилгод нийцсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй.
		2.2. Хязгаарлалт тогтоох нь зайлшгүй эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт хязгаарлалт тогтоох зайлшгүй шаардлага байхгүй.
3	Эрх агуулагч	3.1.Зохицуулалтын хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдыг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагч маргаан бүхий захиргааны актын үйлчлэл чиглэсэн иргэн, хуулийн этгээд байна.
		3.2. Эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт эрх агуулагчдыг эмзэг байдлаар нь ялгаж тодорхойлох боломжтой.
		3.3.Зохицуулалтын хувилбар нь энэхүү эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэсэн эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт эмзэг бүлгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж, тэдний эмзэг байдлыг дээрдүүлэхэд чиглэх агуулга нэмэх боломжтой.
		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	Судалгааны хувилбарт хамаарах бүлгүүд буюу эрх агуулагчдын ялангуяа эмзэг бүлгийн ялгаатай хэрэгцээг тооцох боломжтой.
4	Үүрэг хүлээгч	4.1. Үүрэг хүлээгчдийг тодорхойлсон эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт үүрэг хүлээгч нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан, төрийн бус байгууллага, иргэн, аж ахуйн нэгжийн эрх бүхий этгээд байна.
5	Жендерийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд нийцүүлсэн эсэх	5.1. Жендерийн үзэл баримтлалыг тусгасан эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэхтэй холбогдсон бүх харилцаанд жендерийн тэгш байдлыг бүрдүүлсэн.
		5.2.Эрэгтэй, эмэгтэй хүний тэгш эрх, тэгш боломж, тэгш хандлагын баталгааг бүрдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарт гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэхтэй холбогдсон бүх харилцаанд жендерийн тэгш байдлыг бүрдүүлэх боломжтой.

ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.11. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	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 нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		1.2.Хил дамнасан хөрөнгө оруулалтын шилжилт хөдөлгөөнд нөлөө үзүүлэх эсэх (эдийн засгийн байршил өөрчлөгдөхийг оролцуулан)	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		1.3.Дэлхийн зах зээл дээрх таагүй нөлөөллийг Монголын зах зээлд орж ирэхээс хамгаалахад нөлөөлж чадах эсэх	Тийм	Үгүй	Энэ чиглэлээр зохицуулалт агуулаагүй.
2	Дотоодын зах зээлийн өрсөлдөх чадвар болон тогтвортой байдал	2.1.Хэрэглэгчдийн шийдвэр гаргах боломжийг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		2.2.Хязгаарлагдмал өрсөлдөөний улмаас үнийн хөөргөдлийг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		2.3.Зах зээлд шинээр орж ирж байгаа аж ахуйн нэгжид бэрхшээл, хүндрэл бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		2.4.Зах зээлд шинээр монополыг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
3	Аж ахуйн нэгжийн үйлдвэрлэлийн болон захиргааны зардал	3.1.Зохицуулалтын хувилбарыг хэрэгжүүлснээр аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэх эсэх	Тийм	Үгүй	Аж ахуйн нэгжид шинээр зардал үүсэхгүй.
		3.2.Санхүүжилтийн эх үүсвэр олж авахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		3.3.Зах зээлээс тодорхой бараа бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		3.4.Бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтад ямар нэг хязгаарлалт, эсхүл хориг тавих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		3.5.Аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа зогсооход хүргэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
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	Нэмэлт зардал үүсэхгүй.

5	Өмчлөх эрх	5.1.Өмчлөх эрхийг (үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн бус баялаг зэргийг) хөндсөн зохицуулалт бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		5.2.Өмчлөх эрх олж авах, шилжүүлэх болон хэрэгжүүлэхэд хязгаарлалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		5.3.Оюуны өмчийн (патент, барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх зэрэг) эрхийг хөндсөн зохицуулалт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
6	Инновац болон судалгаа шинжилгээ	6.1.Судалгаа шинжилгээ, нээлт хийх, шинэ бүтээл гаргах асуудлыг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		6.2.Үйлдвэрлэлийн шинэ технологи болон шинэ бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэх, дэлгэрүүлэхийг илүү хялбар болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
7	Хэрэглэгч болон гэр бүлийн төсөв	7.1.Хэрэглээний үнийн түвшинд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		7.2.Хэрэглэгчдийн хувьд дотоодын зах зээлийг ашиглах боломж олгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		7.3.Хэрэглэгчдийн эрх ашигт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		7.4.Хувь хүний/гэр бүлийн санхүүгийн байдалд (шууд буюу урт хугацааны туршид) нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
8	Тодорхой бүс нутаг, салбарууд	8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Холбогдох байгууллагуудад нэмэлт чиг үүрэг бий болгосноор шинээр ажлын байр бий болохгүй.
		8.2.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байр багасгах чиглэлээр нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		8.3.Жижиг, дунд үйлдвэр, эсхүл аль нэг салбарт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Зөвхөн эрх хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн, хөндөгдөж болзошгүй иргэн хуулийн этгээдэд холбоотой асуудлыг зохицуулах тул нөлөө үзүүлэхгүй.
9	Төрийн захиргааны байгууллага	9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий холбогдох байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг санхүүжүүлэх шаардлагатай.

ЗАХИРГААНЫ ЕРӨНХИЙ ХУУЛИЙН ГОМДОЛ ГАРГАХ, ТҮҮНИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ, ЖУРАМД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГЫГ ТОДОРХОЙЛОХ ТАНДАН СУДАЛГАА

		9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх холбогдох байгууллагуудад нэмэлт чиг үүрэг бий болсноор бүтцийн өөрчлөлт явагдах боломжтой. Ялангуяа хувилбар 3-ын хүрээнд шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдана.
		9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбар 3-ын хүрээнд төрийн байгууллага захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болох боломжтой.
10	10.Макро эдийн засгийн хүрээнд	10.1.Эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Хувилбар 1, Хувилбар 2-ын хүрээнд эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд үзүүлэх нөлөө харьцангуй бага нөлөөлнө. Харин Хувилбар 3 -ын хүрээнд эдийн засгийн өсөлт болон ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөө үзүүлнэ.
		10.2.Хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг сайжруулах, зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		10.3.Инфляци нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
11	11.Олон улсын харилцаа	11.1.Монгол Улсын олон улсын гэрээтэй нийцэж байгаа эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн байдлаар зөрчилдөхгүй.

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.12. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1	Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл	1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгаагаар санал болгож буй хувилбарын хүрээнд шинээр ажлын байр бий болох боломжтой.
		1.2.Шууд болон шууд бусаар ажлын байрны цомхотгол бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		1.3.Тодорхой ажил мэргэжлийн хүмүүс болон хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		1.4.Тодорхой насны хүмүүсийн ажил эрхлэлтийн байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
2	Ажлын стандарт, хөдөлмөрлөх эрх	2.1.Ажлын чанар, стандартад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		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	Ямар нэг сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй
		2.4.Шинээр ажлын стандарт гаргах эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгаагаар санал болгож буй хувилбарын хүрээнд захиргааны гомдол хянан шийдвэрлэх бие даасан байгууллага байгуулах тохиолдолд түүний бие даасан хараат байдлыг хангахад холбогдох нэмэлт стандарт шаардлагатай.
		2.5.Ажлын байранд технологийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
3	Нийгмийн тодорхой бүлгийг хамгаалах асуудал	3.1.Шууд болон шууд бусаар тэгш бус байдал үүсгэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		3.2.Тодорхой бүлэг болон хүмүүст сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх. Тухайлбал, эмзэг бүлэг, хөгжлийн бэрхшээлтэй 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	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		4.2.Төрийн байгууллагуудын үүрэг, үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		4.3.Төрийн захиргааны албан хаагчдын эрх, үүрэг, харилцаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		4.4.Иргэдийн шүүхэд хандах, асуудлаа шийдвэрлүүлэх эрхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарын хүрээнд иргэний шүүхэд хандах асуудлыг цогцоор шийдвэрлэх, нарийвчлан тодорхойлох эерэг нөлөөтэй.
		4.5.Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
5	Нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал	5.1.Хувь хүн/нийт хүн амын дундаж наслалт, өвчлөлт, нас баралтын байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		5.2.Зохицуулалтын хувилбарын улмаас үүсэх дуу чимээ, агаар, хөрсний чанарын өөрчлөлт хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		5.3.Хүмүүсийн амьдралын хэв маяг (хооллолт, хөдөлгөөн, архи, тамхины хэрэглээ)-т нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
6	Нийгмийн хамгаалал, эрүүл мэнд, боловсролын систем	6.1.Нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй
		6.2.Ажилчдын боловсрол, шилжилт хөдөлгөөнд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		6.3.Иргэдийн боловсрол (төрийн болон хувийн хэвшлийн боловсролын байгууллага) олох, мэргэжил эзэмших, давтан сургалтад хамрагдахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		6.4.Нийгмийн болон эрүүл мэндийн үйлчилгээ авахад сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		6.5.Их, дээд сургуулиудын үйл ажиллагаа, өөрийн удирдлагад нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

7	Гэмт хэрэг, нийгмийн аюулгүй байдал	7.1.Нийгмийн аюулгүй байдал, гэмт хэргийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		7.2.Хуулийг албадан хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		7.3.Гэмт хэргийн илрүүлэлтэд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		7.4.Гэмт хэргийн хохирогчид, гэрчийн эрхэд сөрөг нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
8	Соёл	8.1.Соёлын өвийг хамгаалахад нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		8.2.Хэл, соёлын ялгаатай байдал бий болгох эсэх, эсхүл уг ялгаатай байдалд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		8.3.Иргэдийн түүх, соёлоо хамгаалах оролцоонд нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.13. Байгаль орчинд үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1	Агаар	1.1.Зохицуулалтын хувилбарын үр дүнд агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
2	Зам тээвэр, түлш, эрчим хүч	2.1.Тээврийн хэрэгслийн түлшний хэрэглээг нэмэгдүүлэх/бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		2.2.Эрчим хүчний хэрэглээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		2.3.Эрчим хүчний үйлдвэрлэлд нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		2.4.Тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
3	Ан амьтан, ургамлыг хамгаалах	3.1.Ан амьтны тоо хэмжээг бууруулах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		3.2.Ховордсон болон нэн ховор амьтан, ургамалд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		3.3.Ан амьтдын нүүдэл, суурьшилд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		3.4.Тусгай хамгаалалттай газар нутагт сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
4	Усны нөөц	4.1.Газрын дээрх ус болон гүний ус, цэвэр усны нөөцөд сөргөөр нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		4.2.Усны бохирдлыг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		4.3.Ундны усны чанарт нөлөөлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
5	Хөрсний бохирдол	5.1.Хөрсний бохирдолтод нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		5.2.Хөрсийг эвдэх, ашиглагдсан талбайн хэмжээг нэмэгдүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
6	Газрын ашиглалт	6.1.Ашиглагдаагүй байсан газрыг ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		6.2.Газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		6.3.Экологийн зориулалтаар хамгаалагдсан газрын зориулалтыг өөрчлөх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
7	Нөхөн сэргээгдэх/ нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялаг	7.1.Нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг өөрөө нөхөн сэргээгдэх чадавхыг нь алдагдуулахгүйгээр зохистой ашиглах эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.
		7.2.Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийн ашиглалт нэмэгдэх эсэх	Тийм	Үгүй	Ямар нэгэн сөрөг нөлөө байхгүй.

Хувилбар 2-ын хүрээнд зохицуулалтын хувилбаруудын үр нөлөөг тандан судалсан байдал. Хувилбар 1-тэй адил хариулттай асуултууд үлдээв.

ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.14. Эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
			Тийм	Үгүй	
1	Тодорхой бүс нутаг, салбарууд	8.1.Тодорхой бүс нутагт буюу тодорхой нэг чиглэлд ажлын байрыг шинээр бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарын хүрээнд гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх чиг үүргийг гүйцэтгэх үүднээс салбар бүрт цөөн тоогоор ажлын байр шинээр бий болох боломжтой.
2	Төрийн захиргааны байгууллага	9.1.Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх эсэх	Тийм	Үгүй	Судалгааны хувилбарын дагуу гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх чиг үүргийг холбогдох төрийн байгууллагад нэмж хүлээлгэснээр үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг санхүүжүүлэх хувилбар 1-д дурдсаны дагуу шаардлагатай хэвээр байна.
		9.2.Шинээр төрийн байгууллага байгуулах, эсхүл төрийн байгууллагад бүтцийн өөрчлөлт хийх шаардлага тавигдах эсэх	Тийм	Үгүй	Шаардлагатай тохиолдолд дээрх чиг үүргийг нэгдсэн удирдлагаар хангах, тогтолцоог хянах үүднээс зарим төрийн байгууллагад шинээр нэгж, эсхүл салбар хороо байгуулах боломжтой.Ялангуяа Хувилбар 2-ын хүрээнд энэхүү асуудал чухлаар хөндөгдөнө.
		9.3.Төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болгох эсэх	Тийм	Үгүй	Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх чиг үүргийг өргөжүүлэхтэй холбогдуулан шинээр чиг үүрэг бий болох боломжтой. Ялангуяа хувилбар 2-ын хүрээнд төрийн байгууллагад захиргааны шинэ чиг үүрэг бий болно.

НИЙГЭМД ҮЗҮҮЛЭХ ҮР НӨЛӨӨ

Хүснэгт 7.15. Нийгэмд үзүүлэх үр нөлөө

№	Үзүүлэх үр нөлөө:	Холбогдох асуултууд	Хариулт		Тайлбар
1	Ажил эрхлэлтийн байдал, хөдөлмөрийн зах зээл	1.1.Шинээр ажлын байр бий болох эсэх	Тийм	Үгүй	Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлснээр ажлын байр нэмэгдэх боломжтой. Тодруулбал, урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааг шийдвэрлэх одоогийн тогтолцоог шинэчилж, захиргааны гомдлыг шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан байгууллага бүхий тогтолцоог бий болгох шаардлагатай.

НАЙМ. ЗАХИРГААНЫ ХЭРЭГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХЭСЭГЧЛЭН ХИЙСЭН
СУДАЛГАА

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

С.Мягмарсүрэн

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Д.Батням

Оператор

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.06.29.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	255
I. ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ТАЛААРХ СУУРЬ ОЙЛГОЛТ	256
1.1. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ойлголт	258
1.2. Захиргаа хэргийн шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөл	259
1.3. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл, агуулга . . .	264
II. ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭРЭГЖИЛТ . . .	265
2.1. Захиргааны хэргийн шүүхийн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны өнөөгийн байдал	265
2.2. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн орчин	268
2.3. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хэрэгжилт .	271
2.4. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хэрэгжилт дэх асуудал	274
III. ХБНГУ БОЛОН БНСУ-ЫН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНД ХОЛБОГДОХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	279
3.1. ХБНГУ-ын шүүхийн тогтолцоо, түүний шийдвэр гүйцэтгэл.	279
3.2. БНСУ-ын шүүхийн тогтолцоо, түүний шийдвэр гүйцэтгэл.	281
IV. ДҮГНЭЛТ	285
НОМ ЗҮЙ	288

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.4-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангаж, хүний эрх, эдийн засаг, бизнесийн орчныг дэмжсэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлийг хийж, шударга ёс, хууль ёсыг бэхжүүлнэ” гэж заасан ба мөн 4.4.10-т “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн бүртгэл, ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулж, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн засаглалыг олон улсын жишигт нийцүүлэх...” гэж заасан.

Уг баримт бичигт үндэслэн Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2023 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдөр баталсан гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөний 3.3-т заасны дагуу “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-г хийхээр тусгасан бөгөөд тус төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн хүрээнд уг судалгааг хийж гүйцэтгэлээ.

Захиргааны эрх зүй нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой харилцааг зохицуулдагаараа онцлог юм.¹ Захиргааны хэргийн шийдвэр гүйцэтгэх харилцааг ЗЕХ, ЗХШХШТХ болон ШШГТХ-иар тус тус нарийвчлан зохицуулдаг ба захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэлийг шийдвэр гаргасан байгууллага өөрөө эсхүл түүний дээд шатны байгууллага гүйцэтгэдэг бол захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийг ШШГТХ-ийн дагуу Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар гүйцэтгэнэ.

ЗХШ-ийн гол зорилго нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйлдэл, захиргааны акт болон бусад шийдвэрээс үүдэн иргэн, хуулийн этгээдийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоодог бол шийдвэр гүйцэтгэл нь уг шийдвэрийг бодитоор хангахад чиглэнэ.

ЗШГ үндэслэл нь хуулийн хүчин төгөлдөр болсон “шийдвэр”, “захиргааны шийтгэвэр”, мөн “эвлэрлийн гэрээ”-г баталгаажуулсан “шүүгчийн захирамж” тэдгээрийн үндсэн дээр олгосон “гүйцэтгэх хуудас” байх бөгөөд уг ажиллагааны талууд нь (төлбөр төлөгч болон төлбөр авагч) шүүхийн шийдвэрт тусгасан тодорхой эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг.

Энэхүү судалгааны зорилго нь ЗХШ болон шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны тухай ерөнхий ойлголт, шийдвэр гүйцэтгэх (цаашид ШГ гэх) эрх зүйн үндэслэл болон түүний хэрэгжилтийг судлан тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлж, түүний эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга замыг тодорхойлоход оршино.

Судалгааг Засгийн Газрын 59 дүгээр тогтоолд тусгасан аргачлалыг баримтлан нийгмийн ухааны судалгааны гол хэрэглэгдэхүүн болох баримт бичгийн судалгааны арга болон харьцуулсан судалгааны аргаар гүйцэтгэлээ.

1 П.Одгэрэл, *Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги*, (УБ, 2006), 32 дахь тал.

I. ЗАХИРГААНЫ ХЭРГИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ТАЛААРХ СУУРЬ ОЙЛГОЛТ

Эх газрын эрх зүйн бүлд эрх зүйн тогтолцоог нийтийн ба хувийн хэмээн ангилах байдлаар нийтлэг зарчим, зохицуулалтыг ялгаатай байдлаар хөгжүүлж ирсэн² Ийнхүү ангилах нь зохицуулж буй харилцаа, эрх зүйн харилцаанд оролцогчдыг нийтийн эрх зүйн этгээд үү?, хувийн эрх зүйн этгээд үү? гэдгээс хамаарна. Тодруулбал, хувийн эрх зүйн зохицуулах харилцаа нь тэгш талууд хоорондын эд хөрөнгийн болон түүнтэй холбогдсон эд хөрөнгийн бус харилцаан дахь тэдгээрийн бие даасан чөлөөт байдал, хувийн санаачлагд үндэслэсэн хувийн ашиг сонирхлыг бэхжүүлэх, хамгаалахтай шууд холбогдон үүсэх харилцаа байдаг бол нийтийн эрх зүйн зохицуулах харилцаа нь нийтийн ашиг сонирхол бүхий журмыг бэхжүүлэх, хамгаалахтай шууд холбогдон үүссэн харилцаа байдаг.³

Нийтийн эрх зүйд хамаарах захиргааны эрх зүй нь захиргааны байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд холбогдох харилцааг зохицуулж захиргааны үйл ажиллагаанд хууль ёсны байх дэглэмийг сахиулдаг. Тодруулбал, дараах харилцаа хамаарна:

- Захиргааны актын улмаас үүссэн эрх зүйн харилцаа
- Захиргааны хэм хэмжээний актын улмаас үүссэн эрх зүйн харилцаа
- Захиргааны гэрээний улмаас үүссэн эрх зүйн харилцаа

1998 онд Улсын Их Хурал “Монгол Улсын эрх зүй шинэтгэлийн хөтөлбөр” баталж, “шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнасан шүүх байгуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх” тухай тусгасан. Энэхүү хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний ес дэх хэсэгт “Захиргааны шүүхийн тогтолцоог шинээр бий болгон зохион байгуулах”-ыг УИХ, Улсын дээд шүүх, Засгийн газарт даалгаснаар Захиргааны хэргийн шүүхийг байгуулах үндэс нь тавигджээ.

ЗХШ нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны зүгээс хууль бус үйлдлийн улмаас хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдсөн эсэхийг тогтоон сэргээхэд түүний үндсэн чиг үүрэг орших бөгөөд үүнийг дараах байдлаар хувааж болно. Үүнд:⁴

Нэгдүгээрт, ЗХШ нь хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэх бөгөөд нийгэмд нийтийн тодруулбал, төрийн захиргааны буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулийн хэрэгжилт байгаа эсэхэд хараат бусаар эцэслэн шийдвэрлэн хяналт тавьж зөрчил гажуудлыг арилгуулан түүгээрээ засаг захиргааны дураар аашлах явдлаас хүний эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино.

Хоёрдугаарт, процессын буюу хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны чиг үүрэгтэй байдаг. ЗХШ нь захиргааны байгууллагын акт буюу үйлдэл, эс үйлдэхүй нь хуульд харшилж, иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчиж байгааг тухайн иргэний нэхэмжлэлээр хянан шийдвэрлэж, үйл баримт тогтоохоос эхлээд захиргааны шийдвэрийг хүчингүй болгож хохирлыг барагдуулах хүртэл иргэний эрх, ашиг сонирхлыг хамгаална. Энд нэхэмжлэгч нь иргэн, хариуцагч нь төр, түүний байгууллага, албан тушаалтан байдаг.

2 Ж.Сүхбаатар, *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*, (УБ, 2000), 3 дахь тал.

3 Мөн тэнд.

4 Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*, (УБ, 2009), 158 дахь тал.

ЗХШШГА нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үргэлжлэл бөгөөд ШШ хэрэгжсэнээр дуусгавар болсонд тооцогдоно. ЗШГ ажиллагаа нь өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой эрх зүйн ажиллагааны /процесс/ бие даасан нэг төрөл юм. Тус ажиллагааг гүйцэтгэхэд дараах зарчмыг баримтална. Үүнд:⁵

Хууль дээдлэх зарчим: Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь МУ-ын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, ЗХШХШТХ, ИХШХШТХ, ШШГТХ зэрэг бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд явагдана. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага бөгөөд өөрийн үйл ажиллагаандаа дагаж мөрдөх эрх зүйн хэм хэмжээний акт батлан гаргана. Энэхүү батлан гаргасан эрх зүйн хэм хэмжээний акт нь хуульд нийцсэн байх бөгөөд хэрэв нийцэхгүй бол түүнийг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд хэрэглэхгүй, зөвхөн хууль, түүнд нийцсэн эрх зүйн актыг үндэслэл болгон хэрэглэнэ.

Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хүндэтгэх зарчим: Төлбөр авагч, төлбөр төлөгч, гуравдагч этгээд нь МУ-ын Үндсэн хууль, Олон улсын гэрээгээр баталгаажуулснаар хувь хүн нь хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө “өр төлбөр”-тэй эсэхээс үл хамааран эдлэх эрхтэй. Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд оролцогчийн хувьд тэдгээрийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг ямар нэг хэлбэрээр хөндөхгүй, зөрчихгүй байх нь энэ зарчмын бодит хэмжүүр юм.

Шуурхай байх зарчим: Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь хуулиар тогтоосон хугацаанд зохих журмын дагуу явагдаж, төлбөр авагчийн зөрчигдсэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүрэн гүйцэт, богино хугацаанд сэргээн тогтооход чиглэгдсэн байх ёстой.

Энэрэнгүй байх зарчим: Шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх нь төрийн албадлагын үйл ажиллагаа боловч төлбөр төлөгч этгээдэд энэрэнгүй хандахад чиглэгдсэн эрх зүйн хэм хэмжээг хуульд тусгайлан заасан байдаг. Төрөөс төлбөр төлөгч этгээдэд энэрэнгүй хандах нь төлбөр авагчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хөндөж буй хэрэг биш бөгөөд төлбөр төлөгчийн баталгаатай эдлэх хүний үндсэн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэж байдаг.

ШШГА явуулах үндэслэл нь шүүх, бусад байгууллагын шийдвэр, түүнд үндэслэн олгосон гүйцэтгэх хуудас бүхий гүйцэтгэх баримт бичиг юм. ШШГА-г гүйцэтгэх баримт бичиггүйгээр явуулахыг хуулиар хориглосон байдаг. Шийдвэр гүйцэтгэгч шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны явцад төлбөр төлөгч, төлбөр авагч, холбогдох этгээдийг дуудан ирүүлэх, тэдгээрээс баримт бичиг гаргуулан авах, төлбөр төлөхийг шаардах, тодорхой үйл ажиллагаа гүйцэтгэхгүй байхыг төлбөр төлөгчид даалгах, хөдөлмөрийн хөлс, орлогоос суутгал хийх тухай хугацаатай мэдэгдэх хуудас өгөх зэргээр ажиллагаа явуулна.

ЗХШ-ийн эрх зүйн үр дагавар өвөрмөц онцлогтой бөгөөд нэхэмжлэгч хариуцагчаас гадна гуравдагч этгээд, түүнчлэн нийтийн эрх зүйн харилцааг дагаад олон нийтэд хамааралтай байдаг. Харин захиргааны хэргийн шүүх анхан шатны журмаар хэргийг хянан хэлэлцээд гаргасан шийдвэрээс хамааран шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн төрөл тодорхой болно. Шийдвэрийг гүйцэтгэх төрлийг агуулгаар нь төлбөр төлөгчөөс төлбөр гаргуулах, захиргааны зохих акт гаргуулахыг даалгасан

⁵ ХЗҮХ нар, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн үр дагаврын хэрэгжилтэд хийсэн үнэлгээ, (УБ, 2022) сэдэвт судалгааг товчлон, эх сурвалжаар ашиглав.

шийдвэрийг гүйцэтгэх, тодорхой үйл ажиллагаа гүйцэтгүүлэх болон гүйцэтгэхгүй байхыг даалгасан гэж ангилна.⁶

1.1. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ойлголт

ЗХШШГА-ны зорилго нь хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийн хүч чадлыг нээн харуулж, түүний тогтоох хэсгийн агуулгыг нэг мөр хэрэгжүүлэх замаар шүүхэд нийтээр итгэх итгэлийг бэхжүүлэхэд чиглэгддэг⁷ ба захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны сүүлийн шат гэж үзэж болно.⁸

ШШГА нь шүүхээс гарсан шийдвэрийг албадан биелүүлж бусдын хуулиар хамгаалагдсан эрх ашгийг бодитоор сэргээн эдлүүлэх⁹ давуу талтай ч хүний эрх, чөлөөг тодорхой хэмжээгээр хязгаарладаг онцлогтой.

Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө.” хэмээн зааж хүний эрхийг хязгаарлах үндсэн нөхцөлийг тусгасан. Үүнд¹⁰:

1. Зөвхөн хуулиар хязгаарлах;
2. Зөвхөн онцгой нөхцөлд буюу улс орны аюулгүй байдал, хүн амын эрүүл мэнд, нийгмийн дэг журмыг хамгаалах зэрэг хуульд урьдчилан заасан үндэслэл баримтлах;
3. Тодорхой хүнд зориулсан, тэгш байх зарчмыг баримталсан байх;

ШШГТХ-ийг батлан хэрэгжүүлж буй нь хүний эрхийг хязгаарлах тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг хангаж буй явдал бөгөөд энэ нь эрүү, иргэн, ЗХШШГА-нд хамааралтай.¹¹

ЗХШШГА-г дотор нь а) төлөөлөн гүйцэтгэж болох ажиллагаа, б) төлөөлөн гүйцэтгэж болохгүй ажиллагаа /тухайн үйлдлийг гүйцэтгэж буй этгээдээс өөр хэн ч хийх боломжгүй үйлдэл хамаарна. Жишээ нь захиргааны зохих акт гаргахыг даалгах¹²/ гэж ангилна.

Монгол Улсын хувьд ЗХАШШ-ийн хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэвэр дээр үндэслэж шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа явагдах нөгөөтээгүүр захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх үндэслэл нь хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр, хуульд заасан тохиолдолд захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шүүхээр баталгаажуулсан шийдвэр байна.

6 А.Эрдэнэцогт, *Захиргааны процессын эрх зүй*, (УБ, 2006), 300 дахь тал.

7 А.Эрдэнэцогт, *Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй*, (УБ, 2012), 322 дахь тал.

8 Б.Чимид, *Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдээдэхүүн*, (УБ, 2004), 150 дахь тал.

9 А.Дугармаа, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онол, практикийн асуудал илтгэл, дам ишлэв.

10 Б.Чимид, *Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс*, (УБ, 2009), 51 дэх тал.

11 Administrative enforcement proceedings from the comparative perspective of legal system of ISREAL and POLAND. (2018), p.p.16-25.

12 А.Эрдэнэцогт, *Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй*, (УБ, 2006), 304 дэх тал.

ЗХШШ нь хэлбэр болон агуулгын хувьд бүрэн ойлгомжтой, логик уялдаа холбоотой байх ёстой. Тодруулбал, шүүхийн шийдвэрт хэргийн оролцогчдын тайлбар, шаардлага, татгалзал, хэлэлцсэн баримтыг бүрэн тусгасан байхаас гадна нийтэд тодорхой, ойлгомжтой нэр, томъёо үг хэллэг хэрэглэсэн, тодорхой бус томъёолол, албан баримт бичиг үйлдэхэд хэрэглэгддэг үг, товчлол ашиглаагүй, хэрэгт ач холбогдолгүй үйл явдлыг бичээгүй байвал зохино.¹³ Энэ нь ШШГА-нд төөрөгдөл үүсгэхгүй байх нэгэн хамгаалалт болно.

1.2. Захиргаа хэргийн шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөл

ЗХШ-ээс гаргах шийдвэрийг ерөнхийд нь хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явц дахь шийдвэр болон маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн шийдвэр гэж ангилж болно (ЗХШХШТХ 12.1).

Зураг 8.1. Захиргааны хэргийн шүүхээс гарах шийдвэр



а. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх шүүхийн шийдвэр:

ЗХШХШТХ-ийн 61 дүгээр зүйлийн 61.1-д “тус хуулийн 62.1 дүгээр зүйл зүйл¹⁴, эсхүл хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд шүүгч хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн хүсэлтээр захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлнэ.” гэж заасан. Тодруулбал, шүүх “зөвхөн” хэргийн оролцогч тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчийн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх “хүсэлт”-ийг үндэслэн шийдвэрлэхээр зохицуулсан. Энэ нь захиргааны процессын эрх зүйн диспозитив зарчмыг хангах давуу байдлыг бий болгосон.

13 Монгол Улсын Дээд шүүх, Захиргааны хэргийн танхимын зөвлөмж, 2005.04.06, Холбоос: <http://old.supremecourt.mn/act/view/198>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

14 62.1.Захиргааны актын биелэлтийг дараахь тохиолдолд түдгэлзүүлж болохгүй. Үүнд:
1.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх нь бусдын амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд ноцтой, хуулийн этгээд, эсхүл нийтийн ашиг сонирхолд илт хохирол учруулахаар бол;
2.хүн, хуулийн этгээдээс албан татвар, төлбөр, хураамж гаргуулах тухай шийдвэр бол;
3.захиргааны журам зөрчсөн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэсэн бол уг зөрчлийг таслан зогсоох тухай захиргааны хяналтын байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр бол;
4.хуульд заасан тохиолдолд үл маргалдах журмаар биелүүлэх бол.

Энэ нь хэргийн оролцогч, тэдгээрийн төлөөлөгч, өмгөөлөгчөөс хүсэлт гаргаагүй бол шүүгч дур мэдэн актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эрхгүй буюу Европын Сайд нарын Зөвлөлийн 1989 оны “Захиргааны маргаан дахь шүүхийн түр хамгаалалтын тухай” Р(89) 8 дугаар зөвлөмжийн 1 дүгээр зүйлд “Захиргааны акттай холбоотой маргаан шүүхээр хянан шийдвэрлэгдэж байгаа бөгөөд тухайн актын талаар шүүх эцсийн шийдвэрийг гаргаагүй байгаа бол нэхэмжлэгч тухайн шүүх болон өөр эрх бүхий шүүхээс маргаан бүхий актын эсрэг эрх зүйн түр хамгаалалтын арга хэмжээ авахыг хүсэх эрхтэй.”¹⁵ гэх заалттай нийцэж буй зохицуулалт юм.

Харин хэргийн оролцогч гэдэгт ЗХШХШТХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д заасны дагуу нэхэмжлэгч, хариуцагч, гуравдагч этгээдийг ойлгодог.¹⁶ Практикт захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг нэхэмжлэгч,¹⁷ эсхүл түүний төлөөлөгч,¹⁸ өмгөөлөгч¹⁹ ихэвчлэн гаргадаг.

Түүнчлэн захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр дараах үр дагавар бий болдог. Үүнд:

- Иргэн, хуулийн этгээд маргаан бүхий захиргааны актыг дагаж мөрдөх шаардлагагүй болох;
- Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан маргаан бүхий захиргааны актыг хэрэгжүүлэх эрхгүй болох,
- Нөхцөл байдал хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл хугацаанд үргэлжлэх гэх мэт.

б. Хялбаршуулсан журмаар хэргийг шийдвэрлэсэн шийдвэр:

Хэрэг үүсгэснээс хойш шүүх хуралдаан хүртэлх хугацаанд нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсан, хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл нэхэмжлэгч хариуцагч эвлэрсэн бол хэргийг хялбаршуулсан журмаар хянан шийдвэрлэж шүүгч захирамж гаргана.²⁰

в. Нэхэмжлэлээс татгалзах:²¹

Шүүхэд иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан нэхэмжлэл захиргааны хэрэг үүсгэх үндэслэл болдог. Ийнхүү шүүхэд хандан нэхэмжлэл гаргасан нэхэмжлэгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны аль ч шатанд нэхэмжлэлээсээ татгалзаж болно. Нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсан бол шүүгч нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ татгалзсаныг баталж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тухай захирамж гаргаж, хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дуусгана. Нэхэмжлэлээс татгалзсан бол уг

15 Г.Мөнхтулга нар, процессын эрх зүй, Эрх зүйн урьдчилсан хамгаалалт, (УБ, 2020), 28 дахь тал.

16 Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, №9, (2016).

17 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0013, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0068, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0193, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0282, 1 дэх тал.

18 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0052, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0108, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0310, 1 дэх тал, 128/Ш32019/0320, 1 дэх тал.

19 НДЗХАШШ-ийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 128/Ш32019/0061, 1 дэх тал, 128/Ш32019/1402, 2 дахь тал, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.20.

20 Процессын эрх зүйн толь гарын авлага, ШУА-ын Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн-Хууль зүйн судалгааны төв, (УБ, 2014), 167 дахь тал.

21 ХаннсЗайделийн сан, Монгол Улсын дээд шүүх, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2012), 205 дахь тал.

асуудлаар шүүхэд дахин нэхэмжлэл гаргах эрхгүй юм.

г. Хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрөх:

Хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүрэн хэмжээгээр хүлээн зөвшөөрсөн бол хариуцагчийн зөвшөөрлийг баталж хэргийг хэрэгсэхгүй болгох үндэслэл юм. Харин хариуцагч захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрөх тохиолдолд гуравдагч этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд харшлахаар бол хариуцагчийн зөвшөөрлийг баталдаггүй эрх зүйн үндэслэлтэй байдаг.

Хэрэв хариуцагчийн зөвшөөрөл нь хуульд харшлаагүй, бусад этгээдийн эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндөхөөргүй бол шүүгч зөвшөөрлийг баталж хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон захирамж гаргана. Хариуцагч зөвшөөрлийг баталж, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон шүүгчийн захирамжийг захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн нэг адил журмаар биелүүлнэ.

д. Нэхэмжлэгч, хариуцагч эвлэрэх:

Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад нэхэмжлэгч нэхэмжлэлийн шаардлагыг өөрчлөх, хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангах арга замыг тодорхойлох зэргээр нэхэмжлэгч, хариуцагч нь маргаж буй асуудлаар харилцан буулт хийж, эвлэрлийн замаар маргааныг дуусгавар болгож болно. Энэ тохиолдолд эвлэрлийн гэрээг бичгээр байгуулж, уг гэрээнд маргааныг шийдвэрлэх арга зам, талуудын эрх, үүргийг тодорхой зааж, харилцан баталгаажуулна.

ЗХАШШ хэрэг маргааныг хянан хэлэлцээд агуулгын хувьд дараах шийдвэрүүдийг гаргана. Үүнд:

а. Захиргааны актыг хүчингүй болгох:

Маргаан бүхий ЗА-ын үйлчлэл хувь хүн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн эсэх нь тогтоогдсон эсхүл зөрчих магадлалтай бол тухайн актын эрх зүйн үйлчлэлийг бүр мөсөн зогсоож болно. Маргаан бүхий захиргааны акт гэдэг нь захиргааны актад буй алдаа нь уг актын илт хууль бусад тооцох үндэслэлд хамаарахгүй боловч иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлоо зөрчигдсөнд тооцож гомдол гаргаж буй актыг ойлгоно.²²

б. Захиргааны акт, захиргааны гэрээ нь илт хууль бус болохыг тогтоох:

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эхэн үед тухайн захиргааны акт нь илт хууль бус эсхүл маргаан бүхий эсэх нь тодорхой байж болно. Иргэний хувьд маргаан бүхий акт, илт хууль бус актыг ялгахад маш хүндрэлтэй. Илт хууль бус захиргааны акт нь гарсан цагаасаа ямар ч эрх зүйн үйлчлэлгүй бөгөөд уг захиргааны актыг иргэд биелүүлэх, захиргааны байгууллага хэрэгжүүлэх шаардлагагүй.

в. Захиргааны акт гаргахыг даалгах:

Иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөл, гомдолд үндэслэн захиргааны байгууллага нь тухайн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэсэн захиргааны акт үйлдэх ёстой боловч

²² Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, (УБ, 2016), 36 дахь тал.

актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр эсхүл эс үйлдэхүй нь хууль зөрчсөн үйлдэл юм. Энэхүү үйлдлээс үүдэн иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн бол шүүхээс захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах шийдвэр гаргана. Ингэхдээ шүүх “эс үйлдэхүй” байсан эсэх, энэ нь хууль зөрчсөн эсэх, үүнээс үүдэн иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн эсэхийг шалгана.

г. Эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоож, хүлээн зөвшөөрөх:

Эрх зүйн харилцаа гэдэг ойлголтыг хийсвэр харилцаан дээр бус тодорхой эрх зүйн харилцаан дээр авч үздэг. Үүнд:

- a. Тодорхой нөхцөл байдлаас үүсэн гарсан;
- b. Хувь хүн болон хуулийн этгээд хоорондын, эсхүл хоёр хуулийн этгээдийн хооронд буюу тэдгээрийн эд хөрөнгөтэй холбоотой;
- c. Нийтийн эрх зүйн харилцаа. Шүүх эрх зүйн харилцаа үүсэхгүй байх тохиолдол, харилцаа үүсэх тохиолдол нь аль нь вэ гэдгийг ялгах нь чухал.

Одоогийн байдлаар практикт энэ төрлийн ШШ харьцангуй цөөн байна.²³

д. Төлбөр тогтоосон захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг багасгах:²⁴

ЗХШ-ээс тогтоосон төлбөрийн хэмжээг хуульд заасан хэмжээгээр багасгах, захиргааны байгууллага төлбөрийн хэмжээг дахин нэмэхгүй байх эсхүл илүү төлсөн төлбөрийг буцаан олгоход энэхүү шийдвэрийг гаргана. Мөн үүнийг ЗХШ өөрийн үзэмжээр захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг тогтоох эрхтэй гэсэн утгаар ч ойлгож болно.

е. Захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас хүн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг гаргуулах, хохирлын хэмжээг өөрчилж тогтоох:

Нэхэмжлэгч тухайн хохирлын тооцоог гаргаж шүүхэд нэхэмжлэх эрхтэй ба хариуцагч хохирлын хэмжээний талаар маргаагүй, нэхэмжилж байгаа хохирол нь нотлох баримтаар тогтоогдсон бол шүүх нэхэмжлэлд заасан хэмжээгээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь ханган шийдвэрлэнэ.²⁵

ё. Шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай хэдий ч шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн гэж үзвэл захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл захиргааны актыг тодорхой хугацаагаар түдгэлзүүлэх:

Энэ нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд шүүх аль болохоор хөндлөнгөөс оролцохгүй байх, өөрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавихад холбогдох зохицуулалт юм. “Хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай” гэдгийг шүүх өөрийн санаачилгаар тогтоохгүй бөгөөд захиргааны байгууллага энэ

23 Мөн тэнд, 37 дахь тал.

24 Ханнс Зайделийн сан, Монгол Улсын дээд шүүх, Монгол Улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, (УБ, 2012), 35 дахь тал.

25 Мөн тэнд.

талаар өөрөө санаачилж, шалгах хүсэлтээ шүүхэд гаргах ёстой.²⁶ Анхан шатны шүүх захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхдээ актын биелэлтийг түдгэлзүүлснээр эсхүл түдгэлзүүлэхгүй орхисноор (акт хэрэгжсэнээр) маргалдагч талуудын эрх, ашиг сонирхолд хэрхэн нөлөөлөх, ямар үр дагавар үүсэж болох зэргийг харьцуулан үзсэний үндсэн дээр аль болох «хамгийн бага» сөрөг үр дагавар үүсгэхүйц шийдвэр гаргана.²⁷

ж. Захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоох:

“Захиргааны акт илт хууль бус болохыг тогтоолгох” нэхэмжлэлийн шаардлагын хувьд уг захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх хууль зүйн боломжтой. ЗЕХ-д зааснаас бусад тохиолдолд “захиргааны хэм хэмжээний актын биелэлтийг түдгэлзүүлж болно.”²⁸ гэж заажээ.

з. Нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох:

Захиргааны акт үндэслэлтэй, нэхэмжлэгчийн эрх зөрчигдөөгүй болох нь тогтоогдвол шүүх нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэнэ. Дээрх үндэслэлээр нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох нь ганц шаардлага бүхий нэхэмжлэлийн хувьд болон хэд хэдэн шаардлага бүхий нэхэмжлэлийн аль алинд хамааралтай байдаг.²⁹ Тухайлбал,³⁰ илт хүчин төгөлдөр бус болохыг хүлээн зөвшөөрүүлэх тухай нэхэмжлэл үндэслэлгүй бол нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох тухай шийдвэр гаргана. Мөн захиргааны акт хууль бус болох нь тогтоогдсон боловч уг захиргааны актаар нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчөөгүй болох нь тогтоогдвол нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох шийдвэр гаргадаг. ЗХШ-т эрүү, иргэний шүүхийн шийдвэрт тавигддаг хууль ёсны, үндэслэл бүхий байх үндсэн шаардлагаас гадна найруулга зүй, баримт бичгийн стандартын шаардлага нэг адил тавигддаг.

и. Нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг ханган шийдвэрлэх:

Шүүх хэд хэдэн шаардлага бүхий нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хангах боломжгүй гэж үзсэн нөхцөлд гаргах шийдвэр юм. Шүүхээс нэхэмжлэлийн шаардлагад хязгаар тогтоох боломжгүй бөгөөд нэхэмжлэлийн шаардлага бүрийг хангах үндэслэл бий эсэхийг шалгах шаардлагатай.

26 Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, (УБ, 2016), 41 дэх тал.

27 2023.04.14-ны өдөр, Улсын дээд шүүхийн тогтоол, (УБ, 2023), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759159083131>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

28 2023.04.14-ны өдөр, Улсын дээд шүүхийн тогтоол, №18, (УБ, 2023), Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16759159083131>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

29 Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, (УБ, 2016), 59 дэх тал.

30 А.Эрдэнэцогт, *Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй*, (УБ, 2006), 316 дахь тал.

1.3. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл, агуулга

ЗХШШ гүйцэтгэх үндэслэл нь анхан шатны шүүхийн шийдвэр, магадлал тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэвэр болон захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх тухай хуулийн хүчин төгөлдөр болсон “шүүгчийн захирамж” хялбаршуулсан журмаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэсэн “шүүгчийн захирамж” “шүүхийн тогтоол” “шүүхийн зардал тогтоосон шүүгчийн захирамж” тэдгээрийн үндсэн дээр олгосон “гүйцэтгэх хуудас” байна. Өөрөөр хэлбэл, баримт бичиггүйгээр шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл явуулахыг хориглоно.³¹

ЗХШШ гүйцэтгэх бүтцийн хувьд ШШГ байгууллага нь нутаг дэвсгэрийн болон чиг үүргийн дагуу зохион байгуулна. Захиргааны хэргийн талаар гаргасан ШШГА явуулах анхан шатны нэгж нь “тойрог” байна (ШШГТХ-ийн 265.1). Тойргийг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх төв байгууллагын даргын саналыг үндэслэн хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн тогтооно (ШШГТХ-ийн 265.2).

Явцын дүгнэлт

Иргэдийн шүүх засаглалд итгэх итгэлийг бий болгох гол арга нь шүүхийн шийдвэр бүрэн гүйцэт биелэгдэх явдал юм. Монгол Улсын хувьд шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл сул байгаа нь нэг талдаа шийдвэр гүйцэтгэл хангалттай бус байгаатай холбоотой байж болно. Шүүхийн шийдвэр бүрэн гүйцэт биелэгдэх нь эрх зүйн соёл, ухамсрын түвшин харилцан адилгүй олон нийтийн зүгээс шүүхийг хүлээн зөвшөөрөхөд чухал нөлөө үзүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, ШШГ ажиллагаа нь захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үргэлжлэл бөгөөд төгсгөлийн шат тул ШШ-ийг албадан биелүүлж, бусдын хуулиар хамгаалагдсан эрх, ашгийг бодитоор сэргээн эдлүүлэх, шударга ёсыг тогтоох хэрэглүүр болох ёстой.

ЗХШ нь нэхэмжлэгч хариуцагчаас гадна гуравдагч этгээд буюу нийтийн эрх зүйн харилцаа, нийтэд хамааралтай байдгаараа бусад шүүхийн шийдвэрээс онцлогтой.

Монгол Улсын ЗХШШГ-ийг 2002 оны ШШГТХ-ийн 10 дугаар бүлгээр³² зохицуулж байсан бол 2015 онд ЗЕХ шинээр батлагдсантай холбоотойгоор ЗХШШГ ажиллагааг ШШГТХ (шинэчилсэн найруулга)-ийн 14 дүгээр бүлэгт тусгайлан зохицуулсан нь ШШ бодитоор хэрэгжих эрх зүйн орчныг бий болгосон байна.

31 Мөн тэнд, 323 дахь тал.

32 Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, 2017 он, (2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсон)

II. ЗАХИРГААНЫ ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ХЭРЭГЖИЛТ

2.1. Захиргааны хэргийн шүүхийн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны өнөөгийн байдал

ЗХШ нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлийн улмаас хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх нөгөө талаар захиргааны байгууллага өөрийн шийдвэр, эс үйлдэлдээ хяналт тавих чиг үүргийг захиргааны байгууллагад олгодог онцлог талтай.

ЗХХША-ний үр дүн нь аливаа хэрэг маргааныг хянан ЗХШШТХ-н 106 дугаар зүйлд заасан шийдвэр байдаг. Тухайн шийдвэрийг давж заалдах болон хяналтын шатны шүүх хянаад шийдвэрийг хэвээр үлдээх, өөрчлөх эсхүл хүчингүй болгох тухай шийдвэр гаргадаг тул юуны өмнө анхан шатны шүүхээс гаргасан шийдвэрт түүнийг биелүүлэх, гүйцэтгүүлэх журам, хугацааг ялгамжтай байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

Хүснэгт 8.1. Давж заалдах болон Хяналтын шатны шүүх

№	2002 оны “Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-д зааснаар шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөл	2016 оны “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль”-д зааснаар шүүхээс гаргах шийдвэрийн төрөл
1	70.2.1. маргаан бүхий захиргааны акт хууль бус болох нь тогтоогдвол түүнийг хүчингүй болгох	106.3.1. захиргааны акт, захиргааны гэрээ хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн болох нь тогтоогдвол түүнийг хүчингүй болгох
2	70.2.2. эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоож хүлээн зөвшөөрөх	106.3.5. эрх зүйн харилцаа байгаа эсэхийг тогтоож, хүлээн зөвшөөрөх
3	70.2.3. захиргааны байгууллагаас гаргасан акт нь илт хүчин төгөлдөр бус болохыг нь хүлээн зөвшөөрөх	106.3.2. захиргааны акт, захиргааны гэрээ нь илт хууль бус болохыг тогтоох
4	70.2.4. захиргааны актыг гаргахгүй байгаа явдал болон эс үйлдэхүй нь хууль бус гэж тогтоогдсон бол шаардагдах захиргааны актыг гаргахыг тухайн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд даалгах	106.3.4. захиргааны актыг гаргахаас татгалзсан шийдвэр, эсхүл гаргахгүй байгаа эс үйлдэхүй нь хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсэн бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллагад даалгах, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох
5	70.2.5. төлбөр тогтоосон захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг багасгах	106.3.6. төлбөр тогтоосон захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг багасгах
6	70.2.6. захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас иргэн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг гаргуулах, хохирлын хэмжээг өөрчлөх, хасах	106.3.7. захиргааны байгууллагын хууль бус үйл ажиллагааны улмаас хүн, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг гаргуулах, хохирлын хэмжээг өөрчилж тогтоох
7	70.2.7. хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай гэж үзвэл захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас дахин шинэ акт гартал захиргааны уг актыг түдгэлзүүлэх	106.3.11. шүүх хэргийн нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд нэмж тодруулах зүйлийн цар хүрээ шүүхийн шинжлэн судлах боломжоос хэтэрсэн гэж үзвэл захиргааны байгууллагаас дахин шинэ акт гаргах хүртэл захиргааны актыг зургаан сар хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлэх

8	70.2.8. нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж, үлдсэнийг хэрэгсэхгүй болгох	106.3.13. нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж, үлдсэнийг хэрэгсэхгүй болгох
9	70.2.9. нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох	106.3.14. нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох
10	-	106.3.10. захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоох
11	-	106.3.9. захиргааны байгууллагын гаргасан нэхэмжлэлийн хувьд хууль зөрчигдсэн болон нийтийн эрх зүйн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүйд хүрсэн нь тогтоогдвол хүчингүй болгох
12	-	106.3.12. нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангах
13	-	106.3.8. захиргааны хэм хэмжээний акт хууль бус бөгөөд түүний улмаас нэхэмжлэгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсэн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, эсхүл хүчин төгөлдөр бус болохыг тогтоох
14	-	106.3.3. захиргааны акт хүчингүй болгуулах нэхэмжлэл гаргасны дараа тухайн актыг цуцалсан болон хүчингүй болгосон, эсхүл бусад байдлаар хэрэгжсэн бөгөөд нэхэмжлэгчийн ашиг сонирхол байгаа бол маргаан бүхий акт хууль бус байсан болохыг тогтоох

НДЗХАШШ нь 2021 оны байдлаар өмнөх оны үлдэгдэл 62 нэхэмжлэл, 615 хэрэг, шинээр 1349 нэхэмжлэл, 144 хэрэг хүлээн авснаар нийт 1411 нэхэмжлэлээс 285 нэхэмжлэлийг хүлээн авахаас татгалзаж, 189 нэхэмжлэлийг буцааж, 984 хэргийг хянан шийдвэрлэж, 606 хэргийг тус онд шийдвэрлэж чадаагүй байна.³³ Шинээр хүлээн авсан хэргийн тоо өмнөх оноос 21 буюу 14.6%-аар, нэхэмжлэлийн тоо 61 буюу 4.3 хувиар буурсан, үлдэгдэл хэргийн тоо 9 буюу 1.5 хувиар буурсан, шийдвэрлэсэн хэргийн тоо 89 буюу 9.0 хувиар өссөн үзүүлэлт гарчээ.

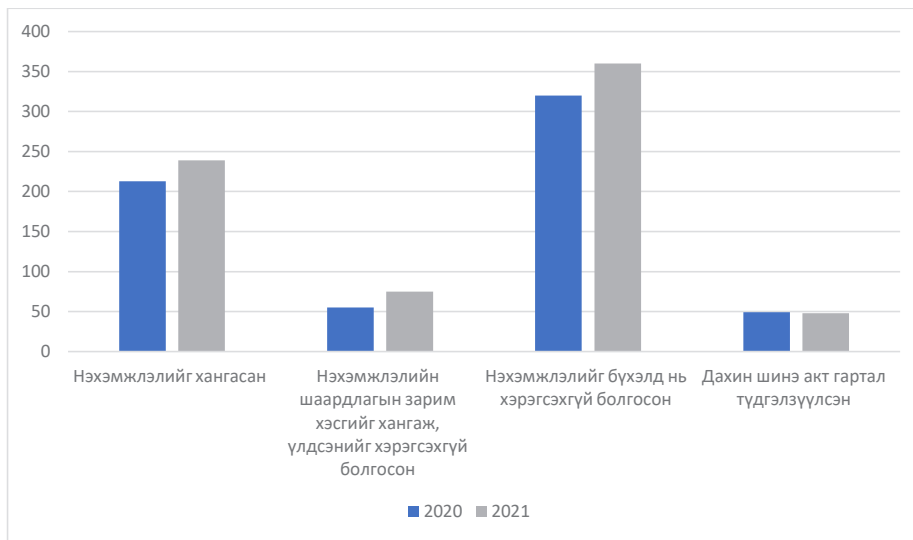
Харин 2022 оны байдлаар НДЗХАШШ-ээс шинээр 1653 хэрэг хүлээж авснаас 1065 хэргийг хянан шийдвэрлэсэн бөгөөд нийт шийдвэрлэсэн 762 хэрэг буюу 71,5% -ийг ЗХШХШТХ-ын 106 дугаар зүйлээр шийдвэрлэжээ. ЗХШХШТХ-ийн 106 зүйлээр 722 хэрэг шийдвэрлэсэн нь өмнөх онтой харьцуулахад 85 хэргээр буюу 11,8 хувиар өссөн. Шүүхийн шийдвэрээр хянан шийдвэрлэсэн 722 хэргийн 239 буюу 33.1 хувьд нэхэмжлэлийг ханган шийдвэрлэж, 75 буюу 10,3 хувьд нь нэхэмжлэлийн шаардлагын зарим хэсгийг хангаж, үлдсэнийг хэрэгсэхгүй болгон, 360 буюу 50 хувьд нь нэхэмжлэлийг бүхэлд хэрэгсэхгүй болгож, 48 буюу 6,6 хувьд нь дахин шинэ акт гартал захиргааны актыг түр түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргажээ.

2021 онд хэргийн оролцогчдоос 429 гүйцэтгэх хуудас бичүүлэх хүсэлтийг хүлээн авч, албадан гүйцэтгэх захирамж, гүйцэтгэх хуудас, шүүхийн мэдэгдэл хүргүүлсэн байна.³⁴

33 Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2021 он, бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан, [2021 шүүн таслах ажиллагааны тайлан.Pptx - google drive](#), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

34 Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2021 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан, [2021 шүүн таслах ажиллагааны тайлан.Pptx - google drive](#), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

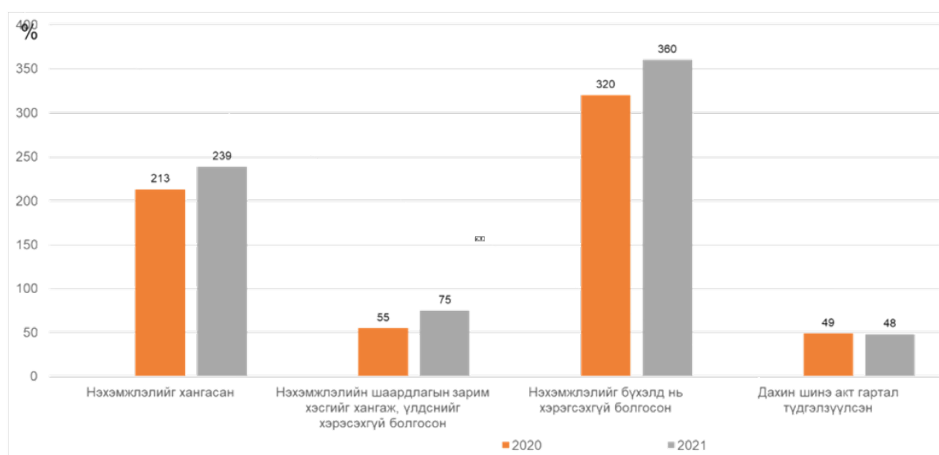
Зураг 8.2. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн хэрэг шийдвэрлэсэн байдал (2020-2021) он



Эх сурвалж: Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2021 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан, [2021 шүүн таслах ажиллагааны тайлан.Pptx - google drive](#),

2021 онд НДЗХАШШ-ээс хянан шийдвэрлэсэн 984 захиргааны хэргээс газрын маргаан 190 буюу хамгийн их байх бөгөөд зөрчилд холбогдох маргаан 141, төрийн албаны маргаан 121 байна. Энэ нь хойшид дээрх 3 маргаанд холбогдох шийдвэр гүйцэтгэх нэмэгдэх магадлалтайг харуулж байна.

Зураг 8.3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн маргааны төрөл (2020-2021) он



Эх сурвалж: Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2021 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан, [2021 шүүн таслах ажиллагааны тайлан.Pptx - google drive](#),

Хүснэгт 8.2.

Маргааны төрөл	Бүтэн жилд		Нийт хэрэгт эзлэх хувь	
	2020	2021	2020	2020
Нийт шийдвэрлэсэн захиргааны хэрэг	895	984	100%	100%
Ашигт малтмалтай холбоотой маргаан	85	80	9.5%	8.1%
Газрын маргаан	190	266	21.2%	27.1%
Сонгуулийн маргаан	3	6	0.4%	0.6%
Татварын маргаан	39	69	4.4%	7.1%
Тендерийн маргаан	71	44	8.1%	4.5%
Төрийн албаны маргаан	121	135	13.5%	13.7%
Төрийн хяналт шалгалтын хуулиар	27	38	3.1%	3.9%
Эд хөрөнгийн улсын бүртгэлтэй холбоотой маргаан	36	53	4.1%	5.4%
Барилгын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой	12	18	1.3%	1.8%
Нийгмийн даатгалтай холбоотой маргаан	15	17	1.7%	1.7%
Бусад маргаан	84	145	9.4%	14.7%
Зөрчлийн маргаан	141	113	15.8%	11.5%

2.2. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн орчин

ШШГТХ-ийн хүрээнд:

ЗХШШ (шийдвэр, магадлал, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэвэр)-ийг хэргийн оролцогч талууд заавал биелүүлэх үүрэг хүлээнэ. Тухайн үүргээсээ зайлсхийсэн, эс биелүүлсэн тохиолдолд ШШГТХ-д заасны дагуу ШГ ажиллагааг албадан гүйцэтгэнэ.

ШШГТХ-д зааснаар дараах шийдвэрийг үндэслэн ЗХШГ ажиллагааг явуулна (ШШГТХ-ийн 6.3-р зүйл). Үүнд:³⁵

1. ЗХШХШТХ-ийн 12.1³⁶-д заасан захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэр;
2. Захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх тухай хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүгчийн захирамж;
3. Хялбаршуулсан журмаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэсэн шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол;
4. Шүүхийн зардал тогтоосон шүүгчийн захирамжийг үндэслэнэ.

ЗХШШ гүйцэтгэх ажиллагааг дараах үе шаттай зохион байгуулна.³⁷

Нэг. ЗХШ-ийн хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шийдвэрийг үндэслэн олгосон гүйцэтгэх хуудсыг ШШГ албанд ирүүлсэн байна (ШШГТХ-н 123-р зүйл).

35 Захиргааны ерөнхий хууль ТМ эмхэтгэл, №28 (2015),

36 Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр дараахь хэлбэртэй байна. Үүнд, Анхан шатны шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоол, шүүгчийн захирамж, шийтгэвэр байна.

37 Б.Чимид, *Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдэгдэхүүн*, (УБ, 2004), 152 дахь тал.

Хоёр. ЗХШГ ажиллагааг үүсгэх үе шат (ШШГТХ-ийн 129-р зүйл).

ЗХШГ-ийн үндсэн баримт бичиг нь гүйцэтгэх хуудас байна. Тус хуудас нь ШШГТХ-н ерөнхий зохицуулалтын хүрээнд захиргаа, иргэн, эрүүгийн хэргийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ерөнхий шаардлагыг хангах ёстой (ШШГТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсэг). Үүнд:

- Гүйцэтгэх баримт бичиг олгосон шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны овог, нэр, он, сар, өдөр, дугаар;
- Гүйцэтгэх баримт бичгийн үндэслэл болох шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн он, сар, өдөр, дугаар;
- Тухайн гүйцэтгэх баримт бичгийг олгосон үндэслэл;
- Төлбөр авагч-хуулийн этгээд, төлбөр төлөгч-хуулийн этгээдийн оноосон нэр, регистрийн дугаар, оршин байгаа хаяг, төлбөр авагч-иргэн, төлбөр төлөгч-иргэний эцэг /эх/-ийн нэр, өөрийн нэр, оршин суугаа газрын болон ажлын газрын хаяг, утасны дугаар, иргэний үнэмлэхийн хуулбар, иргэний бүртгэлийн дугаар;
- Төлбөр авагчид олговол зохих төлбөрийн хэмжээ;
- Төлбөр гаргуулах хөрөнгө, орлого, эд хөрөнгийн эрх болон шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг гүйцэтгэх арга, журам;
- Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хамгаалагдсан этгээд болон шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг биелүүлбэл зохих этгээдийн нэр, хаяг;
- Гүйцэтгэх баримт бичгийн үндэслэл болох шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн дагуу битүүмжлэгдсэн, хураагдсан хөрөнгө, тэдгээрийн байгаа газар;
- Гүйцэтгэх баримт бичгийн үндэслэл болох шүүх, бусад байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийн тогтоох хэсэг буюу төлбөр төлөгч-хүн, хуулийн этгээдээс гаргуулах төлбөрийн хэмжээ, эсхүл төлбөр авагч-хүн, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхолд нийцсэн тодорхой үйлдэл хийх, эсхүл тодорхой үйлдлээс татгалзах үүрэг хүлээлгэсэн хэсэг.

Дээрх гүйцэтгэх хуудасны дагуу шийдвэр гүйцэтгэгч хариуцагчид сайн дураар биелүүлэх 30 хүртэл хоногийн хугацаа олгох бөгөөд тухайн хугацаанд ШГ-ийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд дээд шатны захиргааны байгууллага, цаашлаад Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу сахилгын шийтгэл оногдуулах арга хэмжээ авахаар зохицуулжээ.

Гүйцэтгэх баримт бичгийн агуулга, түүнд тавигдах шаардлага хангагдвал Ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч тус баримт бичгийг хүлээн авсан өдрөөс хойш 3 хоногийн дотор ЗШГ ажиллагааны хувийн хэрэг нээж, ШГ ажиллагааг үүсгэх тогтоол үйлдэн харьяа тойргийн шийдвэр гүйцэтгэгчид хуваарилна. Шийдвэр гүйцэтгэгч гүйцэтгэх баримт бичгийг хүлээн авмагц төлбөр төлөгч буюу хариуцагч талыг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд төлөөлөн оролцох этгээдийг томилуулна. Хуулийн этгээдийг төлөөлж байгаа этгээд өөрийн албан тушаал, эсхүл төлөөлөх эрх олгогдсоныг гэрчилсэн

баримт бичигтэй байна.³⁸ ШГ ажиллагааны нэг тал болох төлбөр төлөгч (захиргааны байгууллага) нь шийдвэр гүйцэтгэгчийг зарлан дуудахад ирэхгүй байх, ажлын байранд нь очиход хүлээн авахгүй байх зэргээр ШГ ажиллагаанд саад учруулах, санаатайгаар удаашруулах зэргээр ШШГ ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг учраас хариуцагч талын ШГ ажиллагаанд төлөөлөн оролцох этгээдийг томилох нь дээрх нөхцөл байдлаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой юм.

Гурав. Хугацаатай мэдэгдэл хүргүүлэх ажиллагааны үе шат (ШШГТХ-ын 132-р зүйл).

Мэдэгдэл нь төлбөр төлөгч, төлбөр авагч, холбогдох бусад этгээдийг мэдэгдэх хуудсаар дуудан ирүүлэх зорилгыг хангахаас гадна төлбөр төлөхийг шаардах, тодорхой үүрэг гүйцэтгүүлэх, эс гүйцэтгэхийг хариуцагчид даалгах тухай хугацаатай үүрэг оногдуулсныг мэдэгдэл хүргүүлэх зорилго бүхий гэсэн хоёр хэлбэртэй байдаг. Одоогийн ШГ-ийн практикт ЗХШШ-ийг биелүүлэхдээ ихэвчлэн мэдэгдэх хуудас хүргүүлэх байдлаар явуулж байна.

Дөрөв. ЗХШШ-ийг албадан гүйцэтгэх үе шат (ШШГТХ-ийн 132-р зүйл).

Шийдвэр гүйцэтгэгчийн тогтоосон хугацаанд сайн дураар үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгэнэ. ЗХШШТХ-д “Захиргааны хэргийн шүүх шийдвэрээ биелүүлэх арга, журмыг гаргасан шийдвэртээ тодорхойлно.(ШШГТХ-ийн 107.5-р зүйл)” гэж заасны дагуу ЗХШ нь шийдвэртээ түүнийг албадан гүйцэтгэх журам, арга, хугацааг тогтоосон тохиолдолд шийдвэр гүйцэтгэгч уг шийдвэрийн дагуу албадан гүйцэтгэх ажиллагааг явуулна.

Тав. ЗХШШГ ажиллагаа дуусгавар болох үе шат (ШШГТХ-ын 131-р зүйл).

ЗХШШГ ажиллагааг дуусгавар болгох үндэслэл нь төлбөр авагч төлбөр авахаас татгалзсан, төлбөр төлөгч төлбөрөө бүрэн төлсөн, талууд эвлэрсэн, эрх залгамжлах тохиолдолд эрх, үүрэг нь гуравдагч этгээдэд шилжээгүй тохиолдолд ШГ ажиллагааг дуусгавар болсонд тооцож, шийдвэр гарган гүйцэтгэх баримт бичгийг хааснаар ШГ ажиллагаа дуусгавар болно.

Захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийн биелэлтэд тавих хяналтын хэрэгжилт (ШШГТХ-ийн 128 дугаар зүйл)

2002 оны ШШГТХ-ийн 79.5 дахь хэсэгт “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэсэн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хяналт тавина.” гэж заан ШШГ ажиллагаанд шүүх хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлж байсан түүхтэй.

ЗЕХ-ийн хүрээнд:

ЗЕХ (2016 он)-ийн 8 дугаар бүлэгт ЗХШШГ ажиллагааны талаарх зохицуулалтыг тусгаж, ЗХШШГ ажиллагаанд тавих шаардлага, ЗШГ байгууллага, албадлага хэрэглэх шийдвэр гаргах, түүний хэлбэр, торгууль оногдуулах, бусдаар гүйцэтгүүлэх зохицуулалтыг оруулсан.

38 Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа, (УБ, 2021), 60 дахь тал.

Харин ЗЕХ-ийн 84 дүгээр зүйлийн 84.1.3 дахь хэсэгт заасан хуулиар тусгайлан эрх олгосон цагдаагийн болон мэргэжлийн байгууллага нь мөн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн 84.2 дахь хэсэгт “захиргааны байгууллага шийдвэр гүйцэтгэлийн талаар өөр захиргааны байгууллагаас тусламж авч болно.” гэх зохицуулалт нь тус хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан “захиргааны байгууллагын харилцан туслах үүрэг”-тэй зөрчилдөөгүй, эсрэгээрээ харилцан нөхцөлдүүлсэн шинжтэй буй нь захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэлд төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хангах үндэслэл болсон гэж үзлээ.

ЗХШШТХ-ийн хүрээнд:

ЗХШШТХ-ийн 135 дугаар зүйлийн 135.1 дэх хэсэгт “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэхтэй холбоотой ажиллагааг Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн дагуу явуулна.” гэж зааснаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг ЗХШШТХ-иар зохицуулах боловч түүний ШГ ажиллагаанд ШШГТХ-ийг баримтлахаар зохицуулжээ.

2.3. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хэрэгжилт

ЗХШШГ ажиллагааны талаарх хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийг дараах үе шаттайгаар авч үзлээ.

Юуны түрүүнд ЗХШШГ-ийн ерөнхий үндэслэлийг ШШГТХ-тай уялдуулан авч үзье. ЗХШШГ ажиллагааны хууль зүйн үндэслэл нь ШШГТХ-н 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь хэсэгт³⁹ зохицуулсныг тус хуулийн 123 дугаар зүйлд нарийвчлан хуульчилсан. Тодруулбал, тухайн захиргааны байгууллагын шийдвэр, ЗХШ-ийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийдвэрийг хариуцагч биелүүлээгүй тохиолдолд нэхэмжлэгчийн зүгээс албадан гүйцэтгүүлэхээр шүүхэд хандах эрх нь үүсдэг. Нэхэмжлэгчийн зүгээс гаргасан хүсэлт нь дараах шийдвэрийн аль нэг нь хамаарч байгаа тохиолдолд ЗХШШГ ажиллагаа явуулах эсэхийг шийддэг. ЗХШШГ ажиллагааг ердийн болон даруй гүйцэтгэх шийдвэр хэмээн ангилдаг. Даруй гүйцэтгэх шийдвэрийн тухайд (ШШГТХ-ийн 126 дугаар зүйл):

- урьд эрхэлж байсан ажил, албан тушаалд нь эгүүлэн тогтоох тухай;
- ажлаас үндэслэлгүй халсан, чөлөөлсөн, шилжүүлсний нөхөн олговор олгуулах тухай;
- захиргааны актыг түдгэлзүүлэх тухай;
- ШШГ хугацаанаас хамаарч иргэн, хуулийн этгээдэд ноцтой хохирол учрахаар бол хүсэлтийн дагуу;
- хуульд заасан бусад нөхцөлийн даруй гүйцэтгэнэ.

39 6.3.Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг дараахь шийдвэрийг үндэслэн явуулна. Үүнд,
6.3.1.Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12.1-д заасан захиргааны хэргийн талаархи шүүхийн шийдвэр;
6.3.2.захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх тухай хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүгчийн захирамж;
6.3.3.хялбаршуулсан журмаар захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэсэн шүүгчийн захирамж, шүүхийн тогтоол;
6.3.4.шүүхийн зардал тогтоосон шүүгчийн захирамж.

Дээрх байдлаар даруй гүйцэтгэх захиргааны хэрэгт төрийн албаны хөдөлмөрийн харилцааны талаарх нөхцөл нэлээдгүй хувийг эзэлж байгаа нь ЗХШ-ээр шийдвэрлэдэг маргааны төрөлтэй хамааралтай байж болох талаар доорх тоон мэдээллээс харагдаж байна.

Хүснэгт 8.3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрийн маргааны төрөл (2021-2022) он

Маргааны төрөл	Он		Нийт хэрэгт эзлэх хувь	
	2021	2022	2021	2022
Төрийн алба	135	125	13.7%	11.7%
Газар	266	327	27%	30.7%
Ашигт малтмал	80	74	8.1%	6.9%
Барилгын тус/зөв	18	21	1.8%	1.9%
Нийгмийн даатгал	17	17	1.7%	1.5%
Улсын бүртгэл	53	60	5.3%	5.6%
Татвар	69	42	7%	3.9%
Төрийн хяналт шалгалт	38	76	3.8%	7.1%
Тендер	44	46	4.4%	4.3%
Тусгай зөвшөөрөл	6	29	0.6%	2.7%
Зөрчил	113	118	11.4%	11%
Бусад	145	103	14.7%	9.6%
Нийт	984	1065	100%	100%

Эх сурвалж: Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2022 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан, Холбоос: [Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх \(admincourt.gov.mn\)](http://admincourt.gov.mn),

Манай улсын хэмжээнд 2023 оны 05 дугаар сарын байдлаар ЗХШШ-г маргааны төрлөөр хэдэн хувьтай биелэгдэж байгааг хүснэгтээр харуулбал:

Хүснэгт 8.4. ЗХШШ-ийн төрөл (2023.05.30-ны сарын байдлаар)

№	Маргааны төрөл	Үзүүлэлт	Биелүүлбэл зохих	Биелүүлсэн	Биелэлтийн хувь
1	Газар	Гүйцэтгэх хуудас	1824	1657	90.8
	Мөнгөн дүн (мян.төг)	37,540,139.6	8,280,355.2	22.1	
2	Сонгууль	Гүйцэтгэх хуудас	0	0	0
	Мөнгөн дүн (мян.төг)	0.0			
3	Нийгмийн даатгал	Гүйцэтгэх хуудас	50	48	96.0
	Мөнгөн дүн (мян.төг)	117,183.1	103,602.3	88.4	
4	Тендер	Гүйцэтгэх хуудас	4	4	100.0
	Мөнгөн дүн (мян.төг)	0.0	0.0	0	
5	Тусгай зөвшөөрөл	Гүйцэтгэх хуудас	23	19	82.6
	Мөнгөн дүн (мян.төг)	280.8	210.6	75.0	

6		Хөрөнгө өмчлөх эрхийн улсын бүртгэл	Гүйцэтгэх хуудас	241	220	91.3
			Мөнгөн дүн (мян.төг)			
7	Улсын бүртгэл	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл	Гүйцэтгэх хуудас	368,800.3	262,668.0	71.2
8		Орон сууц хувьчлах	Гүйцэтгэх хуудас	0.0	0	
9	Төрийн болон орон нутгийн өмч	Мөнгөн дүн /мян.төг/	Гүйцэтгэх хуудас	480	415	86.5
				1,053,368.7	920,932.9	87.4
10	Төрийн хяналт шалгалт	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас	3.0	3.0	100.0
				1,536.0	1,536.0	100.0
11	Татвар	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас	153	43	28.1
				6,212,339.7	5,830,665.6	93.9
12	Ашигт малтмал	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас	89	80	89.9
				254,249.6	254,179.4	100.0
13	Төрийн албан хаагчийн хөдөлмөр эрхлэлт	Мөнгөн дүн (мян.төг)	Гүйцэтгэх хуудас	329	147	44.7
				2,882,062.9	1,864,348.3	64.7

Хүснэгт 8.5. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн гүйцэтгэлийн төрөл

ЗХШШГийн төрөл	Агуулга
134 дүгээр зүйл. Захиргааны акт, захиргааны хэм хэмжээний акт, захиргааны гэрээг хүчингүй болгох тухай, тэдгээрийн илт хууль бус болохыг тогтоосон шийдвэрийг биелүүлэх	Захиргааны байгууллагаас гаргасан аливаа нэг акт, захиргааны гэрээ нь илт хууль бус болохыг хүлээн зөвшөөрөх тухайд ЗХШХШТХ-д зааснаар захиргааны акт утга агуулгын илэрхий алдаатай, бичгийн хэлбэрээр гаргасан захиргааны актыг батлан гаргасан байгууллага, албан тушаалтан нь тодорхойгүй, эрх хэмжээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтан гаргасан, актыг гүйцэтгэх субъект тодорхой бус зэргээр захиргааны акт гарсан тухайн үеэс эхлэн хүчин төгөлдөр бус байхыг ойлгодог. Шүүх нь захиргааны актыг илт хууль бус болохыг тогтоон, тухайн актын улмаас үүссэн гэм хорыг арилгах, зөрчигдсөн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах үр дагавар үүснэ. Иймд шийдвэр гүйцэтгэгч илт хууль бус актын дагуу гарсан өөр бусад акт, хийсэн гэрээ, хэлцэл, төлөөлөл нь мөн хүчин төгөлдөр бус болох тул тухайн илт хууль бус акт, гэрээг хэрэглэсэн байж болох тохиолдлуудыг сайтар судлах шаардлага гарна.
135 дугаар зүйл. Захиргааны акт гаргахыг даалгасан, эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоосон	Захиргааны актыг гаргахгүй байгаа явдал болон эс үйлдэхүй нь хууль бус гэж тогтоогдсон бол шаардагдах захиргааны актыг гаргахыг тухайн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд даалгах шийдвэрийг биелүүлэх тухайд захиргааны акт гаргахгүй байгаа явдал болон эс үйлдэхүй нь хууль бус гэж тогтоогдсон бол шаардагдах захиргааны акт гаргахыг тухайн захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд даалгах үйл ажиллагааг биелүүлнэ гэсэн үг юм. Эс үйлдэхүй нь Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн "Захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас нэхэмжлэгчид хохирол учирсан нь тогтоогдвол нөхөн төлүүлэх" заалтыг хэрэгжүүлж буй хэрэг болно. Захиргааны байгууллага нэхэмжлэгчийн захиргааны акт гаргуулах хүсэлтэд татгалзсан хариу өгсөн, эсхүл огт хариу өгөөгүй эс үйлдэхүй хууль бус байх гол нөхцөл бол тухайн нэхэмжлэгч уг захиргааны актыг гаргуулах эрхтэй байх явдал юм. Захиргааны акт гаргуулах эрх зүйн үндэслэл нь хангалттай тогтоогдож буй бол захиргааны хэргийн шүүх зохих захиргааны акт гаргахыг даалгах шийдвэр гаргана.

ЗХШШГийн төрөл	Агуулга
136 дугаар зүйл. Төлбөр тогтоосон захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг багасган тогтоосон шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх	Төлбөр тогтоосон захиргааны актын төлбөрийн хэмжээг багасгах шийдвэрийг биелүүлэхдээ төлбөр тогтоосон захиргааны актын тухай маргааныг шийдвэрлэхдээ төлбөрийн хэмжээг шүүхээс багасгасан байдгийг анхаарах хэрэгтэй.
137 дугаар зүйл. Захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй нь тогтоогдсон бол түүнийг хүчингүй болгох, илт хууль бус болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх	ШШГТХ-н дагуу заасан хугацаанд хууль бус болохыг тогтоогдсон тохиолдолд захиргааны үйл ажиллагааг зогсоох эрх зүйн үр дагавартай.

Дээрх зохицуулалтын агуулгаас дүгнэхэд, ЗХШШ-ийн агуулгаас хамааран ШГ ажиллагаа нь ялгамжтай байдаг. Тодруулбал, ШШГТХ-ийн 134 дүгээр зүйлд ЗХШШТХ-н 106.3.1, 106.3.2-н хүрээнд гарсан ШГ-ийг хамтад нь зохицуулсан бол ЗХШШТХ-н хүрээнд гарсан бусад гүйцэтгэх шаардлагатай шийдвэрийг тус тусад нь зохицуулсан байна.

2.4. Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны хэрэгжилт дэх асуудал

ЗХШШГ ажиллагааны хэрэгжилт дэх асуудлыг дараах дөрвөн хэсэгт хуваан авч үзлээ.

2.4.1. ЗХШШ-ийн тогтоох хэсгийн агуулга тодорхой байх талаар:

2002 оны ЗХХШТХ-ийн 72 дугаар зүйлийн 72.5 дахь хэсэгт шүүх тогтоох хэсэгт “шаардлагатай бол шийдвэр гүйцэтгүүлэх арга, журам, хугацаа, шийдвэрийг давж заалдах журам, хугацааг заана.” гэснийг 2016 оны ЗХШШТХ-ийн 107 дугаар зүйлийн 107.5 дахь хэсэгт заасан шүүхийн шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгад “...шийдвэр гүйцэтгүүлэх арга, журам, хугацаа, заана.” гэж хуульчилсан. Үүнээс дүгнэхэд “шаардлагатай бол” гэх нөхцөлийг хассанаар шүүх шийдвэр бүртээ шийдвэр гүйцэтгэлийн журмыг тогтоох ёстой гэсэн утга юм. Гэвч практикт шүүх шийдвэр, магадлал, тогтоол гаргахдаа уг заалтыг төдийлөн үндэслэл болохгүй тодорхой тогтоосон жишиг байхгүй байна.⁴⁰ Үүнтэй холбоотойгоор ЗХШШ-ийн агуулга ямар байх талаар МУДШ-ын захиргааны хэргийн танхимын 2005.04.06-ны

40 МУ-ын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас ЗХДЗШШ-ийн магадлал болон УДШ-ын ХШЗХШХ-ны тогтоолын тогтоох хэсгээс шүүлт хийж үзэхэд шийдвэр гүйцэтгүүлэх арга, журам, хугацаа, шийдвэрийн тогтоох хэсгийн агуулгад төдийлөн дурьдаагүй байгаа нь дээрх хуулийн заалтыг шүүхийн практикт төдийлөн хэрэглэхгүй байгааг харуулж байна. ДЗШ-ны магадлал Хэргийн төрөл, дугаар: Татвар 221/МА2023/0374, Төрийн алба 221/МА2023/0358, Газар 221/МА2023/0344, Төрийн алба 221/МА2023/0345, Ашигт малтмал 221/МА2023/0219, Нийгмийн даатгал 221/МА2023/0190, Тусгай зөвшөөрөл 221/МА2023/0172, Төрийн албаны хөдөлмөр эрхлэлт 221/МА2023/0178, Тендер 221/МА2023/0133, Төрийн алба 221/МА2023/0125, Газар 221/МА2023/0131, Газар 221/МА2023/0137, Хуулийн этгээд улсын бүртгэл 221/МА2023/0107, Тендер 221/МА2023/0112, УДШ-ийн тогтоол: Хэргийн төрөл, дугаар 221/МА2023/0367, Эд хөрөнгө өмчлөх 001/ХТ2023/0039, Газар 001/ХТ2023/0032, Төрийн хяналт шалгалт 001/ХТ2023/0029, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл 001/ХТ2023/0022, Захиргааны акт 001/ХТ2023/0023, Татвар 001/ХТ2022/0083, Газар 001/ХТ2022/0081, Захиргааны акт 001/ХТ2022/0080.

өдрийн дугаар 01 зөвлөмж⁴¹ байгаа ч энэ нь ЗХШХШТХ-ийг батлахаас өмнө гарсан тул эрх зүйн үйлчлэлгүй байна.

ЗХШХШТХ-ийн 106 дугаар зүйлийн 106.3-т заасан шийдвэрүүдийн хүрээнд шийдвэр гүйцэтгэлийн талаар арга, журам, хугацааг тодорхой заагаагүй байдлаас шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд бэрхшээл учирдаг. Тухайлбал ЗХШХШТХ-н 106.3.4-т заасан “Захиргааны акт гаргахыг даалгах” шийдвэрийг гүйцэхэд шүүхээс ямар агуулгаар захиргааны акт гаргах талаар тодорхой заадгүйгээс шийдвэр гүйцэтгэлд хууль зөрчсөн шийдвэрээ хэлбэрийг нь өөрчлөн дахин батлах, иргэний эрх ашгийг бүрэн сэргээж чадахгүй нөхцөл байдал үүсдэг.⁴²

2.4.2. ЗХШШ-ийг биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээд, албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлэх талаар:

ШШГТХ-ийн 128 дугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт зааснаар “ШШГЕГ, Хууль зүйн сайдаар уламжлан ШШГТХ-д заасан хугацаанд ЗХШШ-ийг биелүүлээгүй аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, Засгийн газрын гишүүн, Засгийн газрын агентлагийн дарга, Засгийн газраас томилогдож, чөлөөлөгддөг бусад албан тушаалтны асуудлыг Засгийн газарт, Улсын Их Хурлаас томилогдож, чөлөөлөгддөг албан тушаалтны асуудлыг УИХХЗБ-ын хороонд танилцуулна.” гэж хяналтын асуудлыг хуульчилсан ч хэрхэн, ямар хариуцлага оногдуулах талаарх нарийн зохицуулалт байхгүй. ШШГТХ-ийн 132 дугаар зүйлийн 132.2 дахь хэсэгт “... шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дээд шатны байгууллага, албан тушаалтанд Төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу сахилгын шийтгэл оногдуулах, шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангах арга хэмжээ авахыг даалгасан мэдэгдэл хүргүүлэх” талаар тусгасан. Иймд шийдвэр гүйцэтгэгч нь практикт мэдэгдэл хүргүүлэхээс өөр албадлагын чанартай ажиллагаа явуулж чадахгүй үр дагавар үүссэн.⁴³ ЗХШШ-ийг биелүүлэхгүй албан тушаалтны 50-60 орчим хувийг улс төрийн албан хаагчид эзэлж байна. Гэтэл Төрийн албаны тухай хуулиар сахилгын шийтгэл оногдуулах зохицуулалт нь зөвхөн төрийн жинхэнэ албан хаагчид хамаарах зохицуулалттай бөгөөд улс төрийн албан хаагчид хариуцлага оногдуулах зохицуулалтгүй учир эрх зүйн хийдэл үүсээд байна.

2.4.3. Улс төрийн албан хаагчид холбогдох ЗХШШГ ажиллагааны эрх зүйн орчныг бий болгох талаар:

Иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд холбогдох үл хөдлөх эд хөрөнгийг худалдах, дуудлага худалдаа явуулах журам⁴⁴ үйлчилдэг ч ЗХШШ-ийг биелүүлэх талаар холбогдох журам байхгүй байна. Захиргааны байгууллага, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтан шүүхийн шийдвэр биелүүлэх журам (хугацаа, хяналт тавих субъект, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл оролцуулах), захиргааны байгууллага албан тушаалтны эс үйлдэхүйг хориглох журам гэх мэтээр нарийвчилсан

41 Монгол Улсын дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимын зөвлөмж, Холбоос: <http://old.supremecourt.mn/act/view/198>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

42 НШШГ газрын 126 дугаар тойргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, ахлах дэслэгч, Б.Анартай хийсэн ярилцлагаас, 2023.06.16.

43 С.Амбасэлмаа, *Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох нь*, (УБ, 2022), 20 дахь тал.

44 Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн тавдугаар бүлэг Сангийн сайдын 2019.12.31-ний өдөр, 306 дугаар тушаал, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=210471&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

зохицуулалтыг холбогдох хуульд зохицуулах шаардлагатай.⁴⁵ Өөрөөр хэлбэл, Улс төрийн албан хаагчтай холбоотой шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн биелүүлэх, энэ ажиллагааг гүйцэтгэхэд шийдвэр гүйцэтгэгчийн хараат бус байдлыг хангах, эрх мэдэл бүхий талтай хэрхэн харилцах талаар нарийн тогтоосон зохицуулалт нэн шаардлагатай байна.⁴⁶

Хариуцагч тал шүүхийн мэдэгдэлд заасан хугацаанд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлээгүй бол ахлах шийдвэр гүйцэтгэгч энэ тухай олон нийтэд мэдээлж, шаардлагатай бол биелүүлэх хугацааг 14 хүртэл хоногоор сунгах хуулийн зохицуулалттай байдаг. Гэвч дээрх олон нийтэд мэдээлэх арга хэмжээг хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжүүлдэг. Тодруулбал, ШШГ ажиллагаанаас зайлсхийсэн этгээдийн талаарх мэдээллийг “Өдрийн сонин”-ы нэг л дугаарт мэдээлэх бөгөөд бусад телевиз, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглахад зориулсан төсөв хангалтгүй.⁴⁷ Мөн төсөвт байгууллагууд арилжааны банканд данс эзэмшдэггүй учраас орлого зарлагын гүйлгээнд хяналт тавих тусгай журам, байдаггүй байна.

2.4.4. ЗХШШ-ийн биелэлтийг хангахад бусад байгууллагын оролцоог бэхжүүлэх талаар:

ЗХШШ-ийг үр дүнтэй гүйцэтгэхэд холбогдох төрийн байгууллагууд хоорондын хамтын ажиллагаа чухал байдаг. Гэвч манай улсын хувьд захиргааны байгууллага хоорондын уялдаа холбоо бага, хамтын ажиллагаа төдийлөн сайн биш байна. Тухайлбал, Эрх зүйн боловсролын академи ХБНГУ-ын Ханнас-Зайделийн сантай хамтран 2018 онд хийсэн “ЗЕХ-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”⁴⁸ судалгааны тайлангийн явцад захиргааны шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангахад захиргааны байгууллага хоорондын хамтын оролцоо бага гэсэн үр дүн гарчээ.

2002 оны ШШГТХ-д “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд тухайн хэргийг хянан шийдвэрлэсэн захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хяналт тавина” гэх зохицуулалттай байсан. Гэсэн хэдий ч 2017 оны ШШГТХ-д “Бүх шатны Засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага, Засгийн газар нь доод шатны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийн биелэлтэд хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хяналт тавих”-аар хуульчилсан нь практикт хэрэгжихэд бэрхшээлийг үүсгэж байна.

Мөн Эрүүгийн хуулийн 21.7 дугаар зүйлд “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд саад учруулах, зайлсхийх” нь гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилж өгсөн. Гэвч энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлсэн хэргийн талаар Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим санд хайлт хийж үзэхэд 2021 онд

45 НШШГ газрын 126 дугаар тойргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, ахлах дэслэгч, Б.Анартай хийсэн ярилцлагаас, 2023.06.16.

46 Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа-Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, (УБ,2016), 79 дэх тал.

47 НШШГ газрын шийдвэр гүйцэтгэгч А-тай хийсэн ярилцлагаас, 2023.06.16.

48 Эрх зүйн боловсрол академи, Ханнас-Зайделий сан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ”, (УБ, 2018), 150 дахь тал.

2 хэрэг,⁴⁹ 2022 онд 1 хэрэг,⁵⁰ 2023 оны хагас жилийн байдлаар нэг ч хэрэг алга байна. Энэ нь 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 258 дугаар зүйлд зааснаар “Шүүхийн шийдвэр үл биелүүлэх” (тогтоол, шийдвэр, магадлал, шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамжийг санаатай биелүүлээгүй) нь гэмт хэргийг үндсэн бүрэлдэхүүний шинж болгож хуульчлаагүйтэй холбоотой байж болох юм.

Харин 2017 оны ШШГТХ-ийн 128 дугаар зүйлд “Бүх шатны Засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага, Засгийн газар нь доод шатны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд захиргааны хэргийн талаарх шүүхийн шийдвэрийн биелэлтэд хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хяналт тавьж, харилцан хамтран ажиллана.” гэж зааснаар ШШГ-д хяналт тавих эрх бүхий этгээдийн хүрээг дахин тодорхойлсон байна. Энэ нь ШШГ-ийг хангахад бодит хяналтыг бий болгож байгаа мэт харагдах боловч тус зүйл заалтад заасан байгууллага нь төрийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэдэг чиг үүрэгтэй тул ШШГ-д хяналт тавих нь практик хэрэгжих боломж бага байна.

Явцын дүгнэлт

Монгол Улсад ЗХШШГ ажиллагааг боловсронгуй болгох үүднээс холбогдох хууль тогтоомжийг шинээр батлах, нэмэлт, өөрчлөлт хийсээр иржээ. Судалгаан явцад Монгол Улсын хувьд газарт холбогдох, тендерт холбогдох, нийгмийн даатгалд холбогдох ЗХШШГ ажиллагааны хэрэгжилт өндөр байгаа бол улсын бүртгэл, татвар болон улс төрийн албан хаагчид холбогдох ЗХШШГ ажиллагааны хэрэгжилт хангалттай хэрэгжихгүй байна. Үүний шалтгааныг дараах байдлаар тогтоолоо. Үүнд:

- ЗХШШГ ажиллагааг гүйцэтгэх тусгайлсан хууль журам байхгүй. Жишээ нь МУДШ-с зөвлөмж гарган ЗХШ хэрэг хянан шийдвэрлэн тогтоохдоо ШШГ ажиллагааг хэрхэн гүйцэтгэх талаарх агуулгыг тусгасан байх ёстой боловч энэ нь практикт хэрэгжихгүй байна. Мөн ЗХШШГ-ийн хариуцагч тал нь төрийн байгууллага байх тохиолдолд төлбөр гаргуулах, төрийн сангийн орлого, зарлагын гүйлгээг битүүмжлэх зэрэг албадлагын арга хэмжээ авах эрх зүйн зохицуулалтгүй.
- ЗХШШГ ажиллагаанаас зайлсхийсэн төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо тодорхой бус.
- ЗХШШГ ажиллагаанд холбогдох “мэдэгдэх хуудас” хүлээн авсан хэдийн ч хэрэгжүүлэхгүй байх тохиолдол нийтлэг байгаа талаар “чанарын судалгаа”-ны дүнд илрүүлээ. Тодруулбал, ЗХШШ-ийг гүйцэтгээгүй төрийн байгууллага, албан тушаалтанд Зөрчлийн тухай хуулийн 15.2 дугаар зүйлийн 2.1,⁵¹ 2.2 дахь хэсэгт⁵² тус тус зааснаар зөрчлийн хэрэг нээдэг боловч тухайн байгууллага, албан тушаалтан нь төрийн үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг гэсэн үндэслэлээр Төрийн албаны тухай хуульд зааснаар сахилгын шийтгэл авч, зөрчлийн хэргээс чөлөөлөгдөх тохиолдол цөөнгүй

49 Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, Холбоос: <https://shuukh.mn/cases/2/1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22

50 Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, Холбоос: https://shuukh.mn/single_case/81099?daterange=2022-01-01%20-%202022-12-30&id=1&court_cat=2&bb=, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

51 Зөрчлийн тухай хууль, 15.2 дугаар зүйлийн 2.1.

52 Зөрчлийн тухай хууль, 15.2 дугаар зүйлийн 2.2.

байдаг бөгөөд улс төрийн албан хаагчийн хувьд хариуцлага хүлээлгэх хуулийн зохицуулалт байхгүйгээс гадна ЗХШШ-ийг гүйцэтгээгүйн улмаас үүссэн хохирлыг барагдуулах, түүнд хяналт тавих процесс тодорхой бус. Түүнчлэн улс төрийн албан хаагч нь төрийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг гэсэн үндэслэлээр Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл хүлээдэггүй бөгөөд Төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид хамааралгүй тул энэ хуулийн дагуу мөн хариуцлага хүлээдэггүй. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн хийдлийг ашиглан шийдвэр гүйцэтгэлээс зайлсхийх тохиолдол цөөнгүй байна.

Хуульд ЗХШШГ ажиллагааг явуулахдаа шийдвэр гүйцэтгэгч нь бусад төрийн байгууллагаас тусламж авах эрхтэй бөгөөд төрийн байгууллага албан тушаалтан нь хуулийн хүрээнд ШГ ажиллагаанд хяналт тавих хамтран ажиллах үүрэгтэй боловч тус үүргийг тэдний чиг үүрэгт тодорхойлоогүй байна.

III. ХБНГУ БОЛОН БНСУ-ЫН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНД ХОЛБОГДОХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ⁵³

Тус харьцуулсан судалгааны хэсэгт БНСУ болон ХБНГУ-ын захиргааны ШШГА-нд холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг судлалаа.

3.1. ХБНГУ-ЫН ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО, ТҮҮНИЙ ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭЛ

Тус улсын захиргааны шүүхийг ердийн ба тусгай гэж ангилдаг. Тусгай шүүх нь нийгмийн халамж, татвар, сахилга, патенттай холбогдох маргааныг хянан шийдвэрлэдэг⁵⁴ бол ердийн шүүх нь захиргааны бусад маргааныг харьяалан шийдвэрлэнэ. Тогтолцооны хувьд захиргааны шүүх нь дараах гурван шаттай байна. Үүнд:

- Анхан шатны шүүх – 52 шүүх
- Мужийн захиргааны хэргийн шүүх – 16 шүүх
- Холбооны захиргааны хэргийн шүүх буюу хяналтын шүүх

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 92 дугаар зүйлд “Шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүгч хэрэгжүүлэх”-ээр тусгасан.⁵⁵ Захиргааны ШШГА-г явуулахдаа Захиргааны шүүхийн тухай хууль болон Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг баримтлан явуулж байна.

Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зохицуулалт

ХБНГУ нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тогтолцооны хувьд төрийн албан хаагчаар шийдвэрийг гүйцэтгэдэг хэдий ч захиргааны эрх зүйн онцлогоос хамааран захиргааны хэргийн шүүгч голлох байр суурьтай оролцдог. ХБНГУ-ын ЗШШГТХ-ийн 168-172⁵⁶ дугаар зүйлд шүүхийн тогтоол шийдвэрийг гүйцэтгэхтэй холбоотой тусгай заалтуудыг хуульчилсан байна.⁵⁷ ЗШТХ-ийн 169 дүгээр зүйлийн 169.1.2-т заасан “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага” гэдэг нь захиргааны байгууллага өөрөө биш, харин анхан шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч байна.⁵⁸

53 ХЗҮХ, Зарим орны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тогтолцооны талаарх харьцуулсан судалгаа (УБ, 2022)-ны тайлангаас ХБНГУ болон БНСУ-ын эрх зүйн тогтолцоонд холбогдох агуулгыг товчлон ашигласан болно.

54 Гадаад орнуудын захиргааны хэргийн шүүх, Цуврал 6, Т.Алтангэрэл зөвлөх, 7 дугаар тал, мөн Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхыг бэхжүүлэх төслийн хүрээнд хийсэн, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа судалгаа, (УБ, 2016), 74 дэх тал.

55 Article 92. The judicial power shall be vested in the judges; it shall be exercised by the Federal Constitutional Court, by the federal courts provided for in this Basic Law and by the courts of the Länder.

56 Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 167 дугаар зүйлд зааснаар тухайн нэг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүй тохиолдолд иргэний процесс хуульд заасан зохицуулалтыг баримталдаг байна.

57 General reports of Congresses, The Execution of decisions of the administrative court, Холбоос: <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2018/03/EXECUTION-OF-DECISIONS-OF-THE-ADMINISTRATIVE-COURT.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

58 Dieses Prinzip wird in Deutschland aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG), das jedem, der in seinen Rechten durch Organe der öffentlichen Verwaltung verletzt worden ist, Rechtsschutz vor Gericht gewährt, sowie aus § 113 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung, 2011, S. 9-12; T. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, München 2011, S. 12-13. Siehe auch P. Oberndorfer.

- Тус улсын ЗШТХ-ийн зарим заалтад тодорхой тохиолдолд захиргааны шүүхийн шийдвэр нь иргэнд бус, захиргааны талд шийдвэрлэх боломжтойгоор зохицуулсан бол тус агуулгын хүрээнд гарсан шийдвэрийг гүйцэтгэхдээ ЗШТХ-ийн 169 дүгээр зүйлийг баримталдаг бол, төрд төдийлөн ач холбогдолгүй шийдвэрийг гүйцэтгэхдээ мөн хуулийн 171, 172-р зүйлийн заалтыг үндэслэдэг байна.⁵⁹

Шүүх шийдвэрээ албадан гүйцэтгүүлэхийн өмнө тухайн захиргааны байгууллагад энэ тухай мэдэгдэж, 1 сарын дотор сайн дураар биелүүлэхгүй тохиолдолд албадан гүйцэтгэхийг анхааруулдаг байна. Мөн зохих акт гаргахыг даалгасан шүүхийн шийдвэрээр хүлээсэн үүргээ захиргааны байгууллага эс биелүүлсэн тохиолдолд анхан шатны шүүх дараах арга хэмжээг авдаг.⁶⁰ Үүнд:

- 10000 хүртэл еврогоор торгохыг хугацаа заан сануулах;
- Заасан хугацааг хэтрүүлбэл дээрх торгуулийг гаргуулах;
- Албадан гүйцэтгүүлэх арга хэмжээ авах.
- Дээр дурдсан торгуулийн мөнгийг хэдэн ч удаа сануулж, тогтоож, гаргуулж болохоор хуульчилжээ.

Захиргааны шүүхийн тухай хууль дахь захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт

ХБНГУ-н хувьд Захиргааны шүүхийн тухай хуулийг 1991 онд баталснаас хойш 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Тус хуулийн Арвандолоодугаар бүлэгт захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн талаар хуульчилсан бөгөөд энэ хуулиар зохицуулаагүй зүйлийг иргэний процесс хууль (Code of Civil Procedure)-ийн хүрээнд зохицуулна гэж заасан байна.⁶¹ ХБНГУ-д Иргэний процессын хуулийн холбогдох заалт нь Захиргааны харьяаллын тухай хууль (Administrative Jurisdiction Act)-тай нийцэн захиргааны эрх зүйн онцгой шинж чанарыг тусган хуульчилсан байна. Шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхдээ ерөнхий шүүгч нь шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, шийдвэр гүйцэтгэгчийг оролцуулж болно. Өөрөөр хэлбэл, шүүгч шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийг хангахад идэвхтэй байр сууринаас ханддаг. ЗХШ-ийн шийдвэр өөрөө бусад ердийн шүүхийн шийдвэрээс тухайн хэргийн оролцогчоос хамаараад шийдвэр гүйцэтгэлийн тусгай ажиллагааг шаарддаг байна.

Тус хуульд зааснаар дараах ЗХШ-ээс гарсан шийдвэрийг гүйцэтгэдэг Үүнд:

1. Шүүхийн эцсийн болон түр гүйцэтгэх тогтоол,
2. Түр захирамж,
3. Анхан шатны шүүхэд буцаах тухай захирамж,
4. Зардал тогтоох захирамж,

5. Зарласан нийтийн арбитрын шүүхийн арбитрын шийдвэр хамаарах ба хүчин төгөлдөр болсноор шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл болдог.

59 Przemyslaw Ostojski*, Wojciech Piątek**. DIE VOLLSTRECKUNG EINES KASSATORISCHEN.S. 104. /дам ишлэв./

60 Ханнс Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсролын академи, Захиргааны хэргийн шүүх, Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг, (УБ, 2004), 243 дахь тал.

61 Code of Administrative Court Procedure Article 168.

Тухайн шүүх нь ШГ ажиллагааны хүрээнд ердийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн хүрээнд гүйцэтгэдэг бол тусгайлан заасан нөхцөлийн хүрээнд Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх хуулийн дагуу явагддаг.⁶² Үүнд:

- Хотын статус бүхий корпорац, хуулийн этгээдтэй холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн хүрээнд,
- Нийтийн эрх ашиг сонирхолд нөлөөлөхүйц үндэслэлээр шийдвэр гүйцэтгэх хүрээнд тус тус хамаарна.

ШШ-ийг гүйцэтгэхэд ерөнхий шүүгч шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэлийн талаар арга хэмжээ авч, холбогдох захиргааны байгууллагад хандан хүсэлт тавьдаг. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх зорилгоор бусад байгууллага эсхүл өөр шийдвэр гүйцэтгэгчийг татан оролцуулах боломжтой. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн журам (GVO) нь ХБНГУ-н шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчдийн эрх зүйн байдалтай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулдаг ба ёс зүйн асуудлыг давхар зохицуулсан нь онцлог зохицуулалт юм. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч (Gerichtsvollzieher) нь шүүхийн шийдвэр болон шүүхийн бусад албадлагыг хэрэгжүүлдэг, шүүх эрх мэдлийн нэг хэсэг юм. 1877 онд Шүүхийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн үндэс суурь нь Шүүхийн тухай хуулийн 154, 155-р зүйлд тусгагдсан.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчээр томилогдох насны доод хязгаар нь 25 нас байх бөгөөд 27 наснаас хойш насан туршдаа төрийн албанд ажиллах боломжтой боловч эрүүгийн хэрэгт яллагдагчаар татагдвал албан тушаалаас нь чөлөөлдөг. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчид тогтмол цалингаас гадна үйлчилгээ, гүйцэтгэх захирамжийн хураамжийн тодорхой хувийг улсаас авдаг. Мөн тогтсон цалингаас гадна илүү цагийн нэмэгдэл хөлс (шийдвэр гүйцэтгэх хураамж) авдаг.

3.2. БНСУ-ын шүүхийн тогтолцоо, түүний шийдвэр гүйцэтгэл

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тогтолцоо

БНСУ нь Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаанд холбогдох тусгай хууль байхгүй бөгөөд захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр гүйцэтгэлийг Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (행정대집행법)-ийн дагуу гүйцэтгэж байна. Тодруулбал, захиргааны шүүхээс гаргасан шийдвэрийг хариуцагч бүрэн гүйцэтгээгүйн улмаас үүссэн хохирлыг Иргэний хууль (민법)-ийн дагуу хохирол барагдуулах журмаар шийдвэрлэж байна. Иргэний шүүхийн шийдвэрийг Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хууль (민사집행법)-ийн дагуу гүйцэтгэнэ. Өөрөөр хэлбэл, иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хууль, эрүүгийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийг батлан хэрэгжүүлж байна.

Захиргааны хэргийн шийдвэр гүйцэтгэл

ЗХШ нь захиргааны байгууллагын хууль бус үйлдлээс иргэнд үүссэн хохирлыг барагдуулж, иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээх зорилгоор захиргааны шүүх ажиллагааг явуулна. Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онцлог

62 Code of Administrative Court Procedure Article 169.

нь маргаан бүхий асуудал нь ЗХХШТХ-д өөрөөр заагаагүй бол ИХШХШТХ-ийн дагуу шийдвэрлэхээр заасан явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, иргэн, хуулийн этгээд болон захиргааны байгууллагын хооронд хийсэн “гэрээ”-ний хүрээнд үүссэн маргааныг Шүүхийн байгууламжийн тухай хууль болон ИХШХШТХ-ийн дагуу шийдвэрлэдэг (ЗХХШТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.2). Түүнчлэн, гэрээний бус захиргааны үйлчлэлээс үүссэн хэрэгт шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа хийхгүй. Учир нь захиргааны байгууллага өөрөө захиргааны акт үйлдэн тухайн актын хэрэгжилтийг хангахын тулд албадан гүйцэтгэх эрхтэй.

Захиргааны байгууллага, иргэн хоёрын хооронд үүссэн маргааныг захиргааны шүүхээр шийдвэрлээд захиргааны акт хууль зөрчөөгүй гэж үзвэл захиргааны байгууллага тухайн актын хэрэгжилтийг хангахын тулд захиргааны албадлагын арга хэмжээг авна. Харин эсрэгээрээ захиргааны акт хууль зөрчсөн гэсэн шүүхийн шийдвэр гарвал захиргааны байгууллага тухайн актыг хүчингүй болгон тухайн актын үйлчлэлээс иргэнд үүссэн хохирлыг иргэний шүүхээр шийдвэрлэж иргэний хохирлыг барагдуулна.

Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэл нь дараах 5 төрөлтэй. Үүнд:

- Төлөөлөн гүйцэтгэх: Үүрэг хүлээгч захиргааны шийдвэрийн үйлчлэлтэй холбогдох тодорхой үүргээ эс гүйцэтгэж хуульд заасан бусад албадлагын аргыг хэрэглэх боломжгүй тохиолдолд гуравдагч этгээд болох бусад хуулийн этгээдэд даалгаж болно. Гуравдагч этгээдийн ажлын хөлсийг үүрэг хүлээгч хариуцна. Захиргааны байгууллага нь “Орон нутгийн тухай хууль”-ийн 168 дугаар зүйлд заасны дагуу орон нутгийн удирдах байгууллага, орон нутгийн байгууллагын удирдагч нь өөрийн харьяалан гүйцэтгэх ажлын хэсгийг орон нутгийн удирдах байгууллагатай харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр гэрээ байгуулан даалгаж болно. Уг гэрээг нийтэд ил тод зарлана.

- Inposition of charges for compelling compliance: Үүрэг хүлээгч захиргааны хуулийн дагуу үүргээ эс биелүүлэх тохиолдолд захиргааны байгууллага тодорхой хугацаа тогтоон тухайн хугацаанд гүйцэтгэхгүй бол торгуулийн арга хэмээ авна.

- Шууд албадлага: Үүрэг хүлээгч захиргааны хуулийн дагуу үүргээ эс биелүүлэх тохиолдолд захиргааны байгууллага үүрэг хүлээгчийн биед (хорих, зорчих эрхийг хязгаарлах г.м) болон эд хөрөнгөд халдаж тухай үүргийн гүйцэтгэлийг хангана.

- Татварын албадлага (compulsory collection): Үүрэг хүлээгч нь мөнгөн төлбөр барагдуулах тухай захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхгүй тохиолдолд үүрэг хүлээгчийн эд хөрөнгөд халдах (барьцаалах, битүүмжлэх г.м) аргаар шийдвэр гүйцэтгэлийг явуулна.

- Immediate compulsion: захиргааны үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлж саад учруулсан дараах тохиолдолд захиргааны байгууллага иргэний бие, эд хөрөнгөд халдан захиргааны холбогдох шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ. Энэ нь захиргааны байгууллага урьдчилан мэдэгдэх боломжгүй байсан тохиолдолд шууд хэрэгжүүлж болно.

Энэхүү захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг “Захиргааны орлон гүйцэтгэх тухай хууль”-ийг баримтлан гүйцэтгэнэ. Тус хуулийн 4 дүгээр зүйлд “нар мандахын өмнө, нар жаргасны дараа захиргааны орлон гүйцэтгэх

ажиллагаа явуулахыг хориглоно.” гэж заасан боловч дараах тохиолдол шөнийн цагаар тус ажиллагааг гүйцэтгэж болно. Үүнд:

- Хариуцагч зөвшөөрсөн,
- Нар жаргахаас өмнө тус ажиллагааг эхлүүлсэн,
- Нар мандахаас нар жаргах хугацаанд тус ажиллагааг гүйцэтгэж дуусахгүй тохиолдол,
- Бусад яаралтай, нийтийн аюул үүсэх эрсдэлтэй тохиолдол (Хуулийн 4.1 дэх хэсэг).

Үүнээс гадна захиргааны байгууллага гүйцэтгэх ажиллагаа явуулахдаа үүсэж болзошгүй гэнэтийн байдалд бэлтгэн түргэн тусламж боломжийг ханган ажиллах үүрэгтэй (Хуулийн 4.2 дахь хэсэг).

Гэхдээ захиргааны байгууллага захиргааны шүүхийн шийдвэрийг эс гүйцэтгэх тохиолдолд ЗХХШТХ-ийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-д заасны дагуу захиргааны анхан шатны шүүх тодорхой хугацааны дотор шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгээгүй бол шүүхийн шийдвэр гүйцэтгээгүй хугацаанд үүссэн хохирлыг барагдуулах тогтоол гарган энэ нь Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (민사집행법)-ийн дагуу шийдвэрлэгдэнэ.

Эцэслэн дүгнэхэд БНСУ-д Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (행정대집행법)-ийн дагуу захиргааны байгууллагаас гаргасан актыг гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлдэг боловч захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай тусгай хууль байхгүй байна.

Явцын дүгнэлт

Энэ бүлгийн хүрээнд БНСУ болон ХБНГУ-ын захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаанд холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг судалсан болно.

ХБНГУ-н хувьд ЗХШ-ийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг Захиргааны шүүхийн тухай хууль болон Захиргааны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулиар зохицуулдаг.

Тус улс нь ШШГ тогтолцооны хувьд төрийн албан хаагч ШГ ажиллагааг явуулдаг хэдий ч захиргааны эрх зүйн онцлогоос хамааран захиргааны хэргийн шүүгч голлох байр суурьтай оролцдог. ХБНГУ-н ЗШШГТХ-ийн 168-172⁶³ дугаар зүйлд шүүхийн тогтоол шийдвэрийг гүйцэтгэхтэй холбоотой тусгай заалтуудыг хуульчилсан байна.⁶⁴ ЗШТХ-ийн 169 дүгээр зүйлийн 169.1.2-т заасан “шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага” гэдэг нь захиргааны байгууллага өөрөө биш,

63 Захиргааны шүүхийн тухай хуулийн 167 дугаар зүйлд зааснаар тухайн нэг шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар нарийвчилсан зохицуулалтгүй тохиолдолд иргэний процесс хуулинд заасан зохицуулалтыг баримталдаг байна.

64 General reports of Congresses, The Execution of decisions of the administrative court, Холбоос: <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2018/03/EXECUTION-OF-DECISIONS-OF-THE-ADMINISTRATIVE-COURT.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.22.

харин анхан шатны шүүхийн ерөнхий шүүгч байдаг⁶⁵ байна. Тодруулбал, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ажиллагаанд шүүгч шууд оролцоотойгоор оролцдог.

Харин БНСУ-н хувьд захиргааны шүүх ажиллагааны онцлогтой холбогдуулан ЗХХШтХ-д зохицуулаагүй тохиолдолд ИХШХШтХ-ийн дагуу шийдвэрлэхээр заасан нь онцлог юм. Түүнчлэн, гэрээний бус захиргааны үйлчлэлээс үүссэн хэрэгт шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа хийхгүй захиргааны албадлагын аргаар шийдвэрлэж байна. Учир нь захиргааны байгууллага өөрөө захиргааны акт үйлдэн тухайн актын хэрэгжилтийг хангахын тулд албадан гүйцэтгэх эрхтэй байдаг. Тус улсын бас нэг эрх зүйн хамгаалалт нь захиргааны байгууллага шийдвэрийг биелүүлэх үүргээ зөрчсөн тохиолдолд ЗХХШтХ-ийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-д заасны дагуу захиргааны анхан шатны шүүх тодорхой хугацааны дотор шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгээгүй бол шүүхийн шийдвэр гүйцэтгээгүй хугацаанд үүссэн хохирлыг барагдуулах тогтоол гарган энэ нь Иргэний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (민사집행법)-ийн дагуу шийдвэрлэгдэнэ.

БНСУ болон ХБНГУ нь захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны явцад нарийвчилсан зохицуулалтгүй тохиолдолд иргэний процессын хуулийн зохицуулалтыг удирдлага болгож байгаа мөн захиргааны байгууллагын шийдвэрийн биелэлтийг хангах үүднээс Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэлийн тухай хуулийг хэрэгжүүлж буй явдал нь төстэй. Харин БНСУ-н хувьд захиргааны байгууллагын шийдвэр болон шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүйгээс үүдэлтэй хохирлыг Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн дагуу шийдвэрлэж байна.

65 Dieses Prinzip wird in Deutschland aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG), das jedem, der in seinen Rechten durch Organe der öffentlichen Verwaltung verletzt worden ist, Rechtsschutz vor Gericht gewährt, sowie aus § 113 Abs. 1 Satz I der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung, 2011, S. 9-12; T. Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, München 2011, S. 12-13. Siehe auch P. Oberndorfer.

IV. ДҮГНЭЛТ

Тус судалгаагаар ЗШШГА-нд холбогдох суурь ойлголтыг судалж, МУ-ын ЗШШГА-ны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлж гадаадын улсын эрх зүйн орчныг харьцуулан судаллаа.

ЗХШ нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэр, эс үйлдлээс иргэн, хуулийн этгээдийг хамгаалах, тэдний үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэгтэй. Энэхүү чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ иргэн, хуулийн этгээдийн гаргасан нэхэмжлэлийг үндэслэн захиргааны хэрэг үүсгэж захиргааны хууль бус шийдвэр, үйл ажиллагааг хүчингүй болгож, тэдэнд учруулсан хохирлыг арилгах замаар төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хамгаална.

Шүүхийн шийдвэрийг бүрэн гүйцэтгэх нь иргэдийн шүүх засаглалд итгэх итгэлийг сайжруулах, эрх зүйт засаглалын тогтолцоог бэхжүүлэх гол арга юм. Өөрөөр хэлбэл, ШШГА-г баталгаатай хэрэгжүүлснээр олон нийтийн зүгээс шүүхийг хүлээн зөвшөөрөхөд чухал нөлөө үзүүлнэ.

Монгол Улсад шүүх засаглал, шүүх эрх мэдлийг бататган, иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага, албан тушаалтанд холбогдох ШШГА-г бүрэн хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтыг бэхжүүлэх шаардлагатай. Үүний тулд дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзлээ. Үүнд:

Нэг. ЗШГ-ийн ажиллагааг тодорхой ойлгомжтой болгох талаар:

Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг ЗЕХ-иар, ЗХШШГА-г ШШГТХ-иар тус тус зохицуулж байгаа боловч энэ нь ШШГАг бүрэн гүйцэтгэхэд эрх зүйн зохицуулалтын хувьд хязгаарлагдмал байна. Иймд ЗЕХ-д заасан захиргааны байгууллагын шийдвэрийг албадан гүйцэтгэхэд холбогдох зохицуулалтыг боловсронгуй болгох эсхүл Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (ЗШГТХ)-ийг шинээр батлан ЗХШ-ээс захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хэвээр үлдээх, түүнд даалгах шийдвэр гаргах тохиолдолд ЗЕХ эсхүл ЗШГТХ-ын дагуу ШГ ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь хуулийн нэгдмэл байдлыг хангах боломжийг бий болгоно.

Харьцуулсан судалгааны хүрээнд судалсан ХБНГУ болон БНСУ нь бие даасан Захиргааны байгууллагын шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (ЗБШГТХ)-ийг баталсан байх бөгөөд ЗХШ-ээс тухайн ЗБШ-ийг хэвээр үлдээх тохиолдолд ЗШГТХ-ийн дагуу албадлагын арга хэмжээг хэрэгжүүлж байна. Энэ нь нэг талаас гүйцэтгэх засаглал болон шүүх засаглалын харилцан уялдааг хангах нөгөө талаас хууль тогтоомжийн нэгдмэл байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлж буй юм.

Хоёр. ЗШГ ажиллагааны процессыг нарийвчлан тусгах талаар:

ЗШГА-г үр дүнтэй, бүрэн явуулахын тулд түүний процессыг нарийвчлан тусгах хэрэгтэй. Ингэхдээ өнөөгийн хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд үүсээд буй дараах асуудлыг цогц байдлаар шийдвэрлэх нь зүйтэй.

- Хариуцагчаас төлбөр гаргуулах талаар

ЗХШШГА-нд хариуцагч тал нь төрийн байгууллага байх тохиолдолд тухайн байгууллагын төрийн сангийн дансыг барьцаалах, орлогыг битүүмжлэх, хураах зэрэг албадлагын аргаар ШШГА-г явуулах зохицуулалт байхгүйгээс гадна төрийн байгууллагын төсвийг тогтохдоо ШШГА-нд холбогдох төсвийг баталдаггүй байдал нь ЗХШШГ ажиллагааг удаашруулах үндэслэл болдог байна.

БНСУ-ын хувьд захиргааны байгууллагын шийдвэрийг эс биелүүлэх тохиолдолд Захиргааны байгууллагын шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх хуулийн дагуу шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг явуулна. Мөн ЗХШ-ээс захиргааны байгууллагын шийдвэрийг хэвээр үлдээвэл мөн тус хуулийн дагуу ШШГА-г хэрэгжүүлдэг. Харин ШШГА-г эс гүйцэтгэснээс үүссэн хохирлыг Иргэний хууль, ИХШХШТХ-ийн дагуу Иргэний шүүх хянан шийдвэрлэж, тухайн шийдвэрийг хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд Иргэний шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгэх тухай хууль (ИХШШГТХ)-д зааснаар албадлагын арга хэмжээ авах тухай зохицуулалтыг тусгажээ.

Манай улсын ЗХШШГА-аас зайлсхийсэн эсхүл санаатайгаар саад учруулснаас үүссэн хохирлыг барагдуулж, иргэн, хуулийн этгээдийн шүүхээр сэргээгдсэн хууль ёсны эрхийг бодитоор эдлүүлэх үүднээс ЗХШШГ-ийг иргэний журмаар албадан гүйцэтгэх зохицуулалтыг бий болгохоос гадна тухайн шийдвэрийг гаргасан ЗХШ өөрөө ШШГА-нд хяналт тавих, гүйцэтгэх явцад төрийн болон орон нутгийн байгууллагын хамтран ажиллах эрх зүйн орчныг нарийвчлан тодорхойлох оновчтой байж болно.

- ЗХШШГА дахь албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын талаар:

Хариуцагч тал ЗХШШ-ийг биелүүлэх мэдэгдэл хүлээн авсан ч ШШГА-аас зайлсхийсэн эрх бүхий албан тушаалтанд Зөрчлийн тухай хуулийн хэрэг нээдэг. Гэсэн хэдий ч тухайн албан тушаалтан нь төрийн үйл ажиллагааг эрхлэн явуулдаг гэсэн үндэслэлээр Төрийн албаны тухай хуульд зааснаар сахилгын шийтгэл авч, зөрчлийн хэргээс чөлөөлөгдөх тохиолдол цөөнгүй гардаг байна. Түүнчлэн улс төрийн албан хаагчид шийтгэл оногдуулах хуулийн заалт байхгүй байгаа нь хууль хоорондын хийдэл үүсгэж төрийн албан хаагч (төрийн жинхэнэ албан хаагч, улс төрийн албан хаагч)-д оногдуулах шийтгэлийн тэнцвэргүй байдлыг үүсгэжээ. Иймд ШШГА-аас зайлсхийсэн албан тушаалтанд Зөрчлийн тухай хуулиар шийтгэл оногдуулах, ингэхдээ улс төрийн албан хаагчид мөн адил үйлчлэхээр зохицуулах нь зохистой.

Мөн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, хяналт тавих тогтолцоо дутмаг байна. Төрийн албаны тухай хуулийн 50.1 дэх хэсэгт зааснаар “иргэн, эсхүл улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагчийг төрийн албанд хууль бусаар томилсон, чөлөөлсөн, түр чөлөөлсөн, халсныг төрийн албаны төв байгууллага, эсхүл шүүх тогтоосон бол төрд учруулсан хохирлыг уг шийдвэрийг гаргасан буруутай албан тушаалтнаар нөхөн төлүүлэх”-ээр тусгасан ч практикт нөхөн төлүүлсэн тохиолдол цөөн байгааг анхаарах нь зүйтэй. Энэ тохиолдолд мөн иргэний журмаар тухайн албан тушаалтны хөрөнгийг битүүмжлэх, дуудлага худалдаагаар зарж борлуулах, дансны гүйлгээг хязгаарлах зэрэг албадан гүйцэтгэл хийх зохицуулалтыг тусгах нь илүү үр дүнтэй байж болох юм.

- ЗШГ ажиллагаан дахь төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг сайжруулах талаар:

ЗХШШ-ийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд холбогдох байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Гэвч манай улсын хувьд ЗШГА дахь тэдний хамтын ажиллагаа сул буйгаас шийдвэр гүйцэтгэл удаашралтай байна. Жишээлбэл, шийдвэр гүйцэтгэгч ШГ тухай “мэдэгдэх хуудас”-ыг хүргүүлсэн боловч түүнд хариу өгөхгүй хүнд суртал гаргах, тодорхой хариу ирүүлдэггүй байдал практик нийтлэг байгааг анхаарах хэрэгтэй.

Судалсан ХБНГУ-д ЗШГА-нд тухайн шийдвэрийг гаргасан шүүхийн шүүгч хяналт тавих бөгөөд гүйцэтгэлийг төрийн албан хаагч гүйцэтгэх нь нийтлэг бол БНСУ-ын хувьд ЗШГА-нд тухайн шийдвэрийг гаргасан төрийн болон орон нутгийн байгууллага өөрөө хяналт тавихаас гадна тодорхой гэрээний хүрээнд шийдвэр гүйцэтгэдэг гуравдагч хуулийн этгээд гүйцэтгэж байна.

ХБНГУ нь шийдвэр гүйцэтгэгчид тогтсон цалингаас гадна ШГ-ийн хураамжаас тодорхой хувийг олгох байдлаар сэдэлжүүлэх механизмыг ашиглаж байгаа бол БНСУ нь төрийн албан хаагч өөрийн чиг үүргийн дагуу хэрэгжүүлэх бөгөөд гэрээний дагуу ШГА-г гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд тодорхой хэмжээний хураамж авдаг. Энэ нь ЗШГА-г хурдан хугацаанд чанартай гүйцэтгэхэд хөшүүрэг болдог.

Иймд ЗХГТХ-д заасан ЗХШШГА дахь төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг тодорхой болгохоос гадна тус ажиллагааг гүйцэтгэсэн байгууллага, албан хаагчид тодорхой хэмжээний урамшуулал болгох байдлаар сэдэлжүүлэх механизмыг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

НОМ ЗҮЙ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992).
2. Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, (1992).
3. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, (2002).
4. Захиргааны ерөнхий хууль, (2015).
5. Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, (2016).
6. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, (2002).
7. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль, (2017).
8. Татварын ерөнхий хууль, (2008).
9. Татварын ерөнхий хууль, (2019).
10. Эрүүгийн хууль (шинэчилсэн найруулга, (2015).
11. Зөрчлийн тухай хууль, (2017).
12. Иргэний хууль, (2002).
13. Улсын дээд шүүхийн тогтоол, (2006.04.24, №21)
14. Улсын дээд шүүхийн тогтоол, (2023.04.14, №18)

Ном, сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

1. Б.Чимид, "Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдэгдэхүүн", (УБ, 2004).
2. Б.Чимид, "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал", (УБ, 2017).
3. Б.Чимид, "Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс" (УБ, 2009).
4. Ж.Сүхбаатар, "Монгол Улсын захиргааны эрх зүй", (УБ, 2000).
5. Ханс Зайделийн сан "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар", (УБ, 2017).
6. А.Лхагваа, "Монгол Улсын шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүй", (УБ, 2004).
7. Ш.Эрдэнэбат, О.Алтангэрэл "Шийдвэр гүйцэтгэгчийн ном", (УБ, 2004).
8. П.Одгэрэл, "Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги", (УБ, 2006).
9. Ж.Долгорсүрэн, "Монгол Улсын захиргааны эрх зүй", (УБ, 2008).
10. А.Эрдэнэцогт, "Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй", (УБ, 2006).
11. А.Эрдэнэцогт, "Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй", (УБ, 2012).
12. П.Одгэрэл, "Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги", (УБ, 2016).
13. Ханс Кельзен, "Хэм хэмжээний тухай ерөнхий онол", (УБ, 2017).
14. Ханс Зайделийн сан, "Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа", (УБ, 2003).
15. С.Нарангэрэл, "Хууль зүй дотоод хэргийн яам, Монгол Улсын Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг", анхны хэвлэл, (УБ, 2021).
16. А.Дугармаа, "Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны онол, практикийн асуудал сэдэвт илтгэл", (УБ, 2007).

17. Ханнс Зайделийн сан, “Захиргааны хэргийн шүүх: Монгол дахь шинэтгэл, дэлхийн улсуудын жишиг”, (Уб, 2004).
18. Олон улсын эрх зүйн хөгжлийн байгууллага, “Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа”-Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг боловсронгуй болгох чадавхыг бэхжүүлэх” төсөл, (Уб, 2016).
19. ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” академи “Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар”, (Уб, 2017).
20. Н.Гэрлээ, “Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн үндсийг сайжруулах нь”, (Уб, 2017).
21. “Процессын эрх зүйн толь гарын авлага”, ШУА-ын Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн-Хууль зүйн судалгааны төв, (Уб, 2014).
22. Монгол Улсын дээд шүүх нар, “Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар”, (Уб, 2009).
23. ХЗҮХ, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 61,62 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ (захиргааны актын биелэлтийг түдгэлзүүлэх), (Уб, 2023).
24. ХЗҮХ, Зарим орны шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тогтолцооны талаарх судалгааны тайлан, (Уб, 2022).
25. Ю.Оюунаа, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль (2002)-д шинээр тусгагдсан үзэл баримтлал, хэрэгжилтийн чиг хандлага сэдэвт бүтээл Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл (Уб, 2009) №1 дугаар.
26. Д.Оросоо, Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааны тулгамдсан асуудал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, (Уб, 2007) №2 дугаар.
27. Эрх зүйн боловсрол академи, Ханнс-Зайделий сан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, (Уб, 2018).
28. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь судалгааны тайлан”, (Уб, 2016).
29. Г.Банзрагч, “Эрх зүйт төр буюу захиргааны шүүх”, Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл”, (Уб, 2014).

Гадаад хэл дээрх:

1. Germany Code of Administrative Court Procedure, (1991)
2. Administrative enforcement proceedings from the comparative perspective of legal system of ISREAL and POLAND.2018.pp. 16-25. The paper was prepared within the research financed by a scientific grant Miniatura according to Decision of Director of National Science Centre NCN 2017/01/X/HS5/00047/ID369622/ (2018)
3. General reports of Congresses, The Execution of decisions of the administrative court, (2004), Холбоос: <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2018/03/EXECUTION-OF-DECISIONS-OF-THE-ADMINISTRATIVE-COURT.pdf> (2004).

4. Wendy Kennett, Civil Enforcement in a Comparative Perspective: A Public Management Challenge, (2016)

Бусад

1. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2021 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх (admincourt.gov.mn) Монгол Улсын Дээд шүүхийн “Захиргааны хэргийн танхимын зөвлөмж”, 2005.04.06, Холбоос: <http://old.supremecourt.mn/act/view/198>, (УБ, 2014)
2. Улсын Дээд Шүүхийн “Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар”, (УБ, 2012)
3. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, 2022 оны бүтэн жилийн шүүн таслах ажиллагааны тайлан Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх (admincourt.gov.mn)
4. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын шийдвэр гүйцэтгэх албанаас авсан 2022, 2023 оны ЗХШШГА-ны тайлан мэдээ.

ЕС. ТӨРИЙН БОЛОН АЛБАНЫ НУУЦЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ:
ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА, ЗАРИМ УЛСЫН ТУРШЛАГА

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)
----------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Энх-Амгалан	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан
Д.Дэмидханд	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.07.19.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	293
I. ОНОЛЫН ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА	296
1.1. Мэдээллийн нууцлал ба талуудын ашиг сонирхол	296
1.2. Нууцлалын зарчим	298
II. ТӨРИЙН НУУЦ БА МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРИЛЦАА	301
2.1. Төрийн нууцын ойлголт	301
2.2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл	304
2.3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээлэл	308
2.4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект	309
III. АЛБАНЫ МЭДЭЭЛЭЛ БА АЛБАНЫ НУУЦ	312
3.1. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт	312
3.2. Албаны мэдээллийн хүрээ	316
3.3. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага	319
3.4. Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	321
IV. ДҮГНЭЛТ	322
V. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	325
НОМ ЗҮЙ	327

УДИРТГАЛ

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас ирүүлсэн судалгааны чиглэлийг үндэслэн, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2023 оны гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх хүрээнд тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, олон улсын чиг хандлага, гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах ажлыг тусгасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална” хэмээн заасан.

Монгол Улсад 1995 онд Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль батлагдсанаар анх удаа төрийн нууцыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг хуулиар зохицуулж, төрийн нууцыг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн үндсийг тавьжээ. Төрийн нууцын тухай хуульд 2001, 2003, 2004 (2 удаа), 2014, 2015, 2017 онуудад буюу нийт 7 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон. 1995 оны Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийг 2004 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд нийт 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Уг хууль Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль батлагдах хүртэл хэрэгжиж байв.

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээд нь энэ зүйлийн 13.1-д заасан жагсаалтын хүрээнд салбар, байгууллагын хэмжээнд нууцлах төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авч Засгийн газраар батлуулах”-аар тусгажээ. Эндээс үзвэл мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах тухай Засгийн газрын шийдвэр нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд заасан төрийн нууцын хүрээнд батлагдах журамтай. Гэвч Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт”-д хуульд заагаагүй буюу хуульд заасан төрийн нууц мэдээллийн хүрээнд хамаарахгүй мэдээллүүд багтжээ. Түүнчлэн дээр дурдсан жагсаалт нь хоорондоо давхцал ихтэйгээс гадна логик уялдаа холбоогүйн улмаас төрийн нууцын тухай ойлголт тодорхой бус болсон байна. Тухайлбал, давхцахаас гадна зарим мэдээлэл нь үндэсний аюулгүй байдалд холбоо хамааралгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

2017 оны Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулиас өмнө үйлчилж байсан 1995 оны Төрийн нууцын тухай хуульд “албаны нууц” хэмээх ойлголт байгаагүй. Өөрөөр хэлбэл, “албаны нууц” хэмээх ойлголт Монгол Улсад 2017 оноос шинээр бий болжээ. “Албаны нууц” гэж задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгон¹. Энд дурдагдаж буй “бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхол болон “салбарын ашиг сонирхол” зэрэг нэр томьёо, ойлголтын тодорхойгүй байдлын улмаас төрийн байгууллагын удирдлагаас

1 Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 5.1.2, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12408>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг хэт өргөнөөр албаны нууцад хамааруулах явдал нийтлэг болжээ. Өөрөөр хэлбэл, албаны нууцыг тодорхойлох шалгуур зохицуулагдаагүйгээс төрийн байгууллага, агентлагийн дарга нар албаны нууц хэмээх ангилалд хэт өргөн хүрээний мэдээллийг хамруулж, иргэний мэдэх эрхийг зөрчих явдал олширсон.

Дээр дурдсан нөхцөл, байдлыг харгалзан Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, хууль тогтоомжийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тандах, шийдвэрийн төсөл боловсруулах зэрэг ажилд судалгаагаар дэмжлэг үзүүлэх үүднээс энэхүү харьцуулсан судалгааг гүйцэтгэв.

Судалгааны зорилго. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлагыг тодруулж, Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулсан дүн шинжилгээ, санал, зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны зорилго оршино.

Судалгааны зорилт. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас өгсөн чиглэлийн дагуу, тус судалгаанд дараах зорилтыг дэвшүүлсэн. Үүнд:

- Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл хүлээн авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчмыг судалж, олон улсын чиг хандлагыг тандах;

- Дор дурдсан хүрээнд бусад улсын эрх зүйн зохицуулалт, сайн туршлагыг тодруулах. Үүнд:

1. Төрийн нууцын ойлголт;
2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл;
3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийн жагсаалт;
4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект;
5. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт;
6. Албаны мэдээллийн хүрээ;
7. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага;
8. Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа.

- Судалгааны үр дүнд үндэслэн, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг боловсронгуй болгох ажилд дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж боловсруулах.

Судалгааны арга зүй. Холбогдох онол, олон улсын чиг хандлагыг тандан судлахад баримт бичгийн судалгааны арга, түүхчлэн судлах арга, харьцуулалтын арга, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах, тохиолдол судлах зэрэг судалгааны арга; холбогдох эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг тодруулах хүрээнд баримт бичгийн судалгааны арга, харьцуулалтын арга, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах арга, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх аргыг ашиглаж; тодорхой дүгнэлтэд хүрч, дотоодын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал, зөвлөмж дэвшүүлэхийн тулд индукц, дедукцийн нэгдэл зэрэг логик арга зүйг энэхүү судалгаанд ашиглав.

Судалгааны хамрах хүрээ. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл хүлээн авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлагыг тоймлон, зарим улсын туршлага болон холбогдох бусад эх сурвалж судлав. Тухайлбал, тус судалгаанд “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”, тайлбар (Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 19 дүгээр зүйлийн талаарх НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны ерөнхий тайлбар 34); тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын парламент хоорондын ассамблейн 21 дүгээр Бүгд Хурлаар баталсан Төрийн нууцын тухай загвар хууль, Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллагын парламентын ассамблейн 2017 оны Төрийн нууцын тухай загвар хууль, “Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим” зэрэг олон улсын зарчим, Европын Хүний эрхийн шүүхийн Столлын эсрэг Швейцарийн хэргийн шийдвэр/No. 69698/01)/, АНУ-ын Дээд шүүхээс гаргасан 6-3 дугаар шийдвэр /Pentagon Papers/) зэрэг баримт бичгийг хамруулсан.

Төрийн нууцын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах хүрээнд, Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллага, Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл зэрэг олон улсын байгууллага, Чех, Литва, Эстони, Хойд Македон, Хорват, Киргизстан, Аргентин, Бельги, Орос, Малайз, Энэтхэг, Австрали, Швед, Молдав, Мексик, Америк, Словени, Япон зэрэг улс; Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах хүрээнд Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл зэрэг олон улсын байгууллага, Чех, Литва, Эстони, Хойд Македон, Киргизстан, Узбекистан, Малайз, Энэтхэг, Швед, Молдав, Япон, Их Британи, Герман, Солонгос, Унгар, Сингапур зэрэг улсыг сонгож судаллаа. Энэхүү судалгаа олон улсын хандлага, гадаад улсын туршлагыг тодруулах зорилготой учир дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан тусгаагүй болно.

Хүрсэн үр дүн. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлага, бусад улсын туршлагыг судалж, Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулсан дүн шинжилгээ, санал, зөвлөмж бүхий судалгааны тайлан боловсруулав.

I. ОНОЛЫН ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

1.1. Мэдээллийн нууцлал ба талуудын ашиг сонирхол

Төрөөс мэдээлэл хязгаарлахад баримталдаг 1. Улсын аюулгүй байдалд халдах асуудлыг нэн тэргүүнд авч үздэг “Сонгодог буюу уламжлалт хандлага”; 2. Нууцлалын шалгуурыг тогтооход улсын аюулгүй байдлаас илүүтэй хувь хүний аюулгүй байдлыг чухалчилж, нууцлагдсан мэдээлэл алдагдвал тухайн улсын аюулгүй байдал бүрэн эрхт байдлаас илүүтэй иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд аюул учирна гэж үздэг “Цогц үзэл баримтлал” гэсэн хоёр төрлийн хандлага олон улсад хөгжиж иржээ.²

“Сонгодог буюу уламжлалт хандлага”-ыг баримталдаг судлаачид, төрийн нууц гэдэг нь мөн чанараараа нууц байх ёстой мэдээлэл бөгөөд задруулбал улсын батлан хамгаалал, олон улсын харилцаа, ардчилсан дэг журам зөрчигдөх үр дагаварт хүрдэг гэж үзсэн. Ялангуяа улсын батлан хамгаалал ба төрийн нууц хоёр хоорондоо уялдаатай байх бөгөөд нууцыг задруулах нь үндэсний батлан хамгаалах ашиг сонирхолд халдсан асуудал³ болно. Энэ хандлагын тухайд зөвхөн үндэсний батлан хамгаалалтай холбоотой мэдээллийг төрийн нууцад авч үзэх боломжтой гэж үзэх судлаачид бий.⁴ Гэхдээ төрийн нэгдмэл байдал, бүрэн эрхт байдал, Үндсэн хуулиар хамгаалах эрх ашиг, дотоод, гадаад аюулгүй байдал, олон улсын харилцааны талаарх бүх мэдээлэл, баримт бичгийг төрийн нууцад хамааруулах нь зайлшгүй юм.⁵ Эдгээр нэр томъёо тодорхой бус, “төрийн нууц” гэдэг нэр томъёог үнэмлэхүй утгаар тодорхойлох боломжгүй бөгөөд үргэлж эргэлзээ төрүүлдэг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.⁶

“Цогц үзэл баримтлал”-ыг дэмжигчид анхаарлын төвд төрийг бус хүнийг тавих шаардлага, үндэслэлийг дэвшүүлдэг бөгөөд энэхүү хандлагыг баримтлах тохиолдолд мэдээллийн жагсаалтыг хуулиар тогтоож өгөхгүй бол либерал нийгмийн үнэт зүйл болох мэдээллийн эрх чөлөөний зарчмыг хязгаарлах сөрөг үр дагавар үүснэ гэж үздэг.

Олон улсад, тухайлбал Европын холбооны бүх гишүүн улс мэдээллийг нууцлахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг боловсруулсан хэдий ч мэдээллийг хууль бусаар задруулсан хүмүүст хариуцлага тооцох болон мэдээллийн нууцлалыг тодорхойлсон байдал, эмзэг мэдээллийг хэрхэн зохицуулж байгаа зэрэг асуудал ихээхэн ялгаатай.⁷ Иймээс Европын Хүний эрхийн шүүх (ECHR) улс орнуудын

2 Ч.Өнөрбаяр, Б.Тэмүүлэн, Нээлттэй нийгэм форум, “Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь”, 2010, 27-30 дахь тал.

3 Özek, Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (From Freedom of Press to Right to Information), İstanbul 1999, pp. 66-67.

4 Bayraktar, Köksal, Gdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı (Freedom of Information in Administrative and Criminal Law), Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No: 63, Ankara 2004, p. 114.

5 Cemil Kaya, State secret as an instrument to maintain State security, p.38, Холбоос: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/262635>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

6 Мөн тэнд.

7 Iain Cameron, Comments On The Law On State Secrets (1994) of The Republic Of Moldova, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 2008, p.3, Холбоос: [https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)030-e](https://www.venicecoe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)030-e), Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

мэдээллийн нууцлалын тухайд “Margin of appreciation” тогтоодог.⁸

Өөрөөр хэлбэл, олон улсын шүүх, арбитр нь тухайн улсын тайлбар дур зоргын бус, илт үндэслэлгүй биш, тухайн хүний эрхийн объект, зорилгод харшлаагүй бол тохиолдол бүрийн онцлог нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх, тухайн хэргийг хойшлуулах эрхээр хангагдана гэсэн үг юм. Практик талаас нь авч үзвэл, улс орнууд өөрсдийн соёл, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзан хүний эрхийн олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ тайлбарлах, хэрэглэхэд тодорхой хэмжээгээр уян хатан хандах боломжийг олгодог. Иймээс төрийн нууцлалд хамаарах мэдээллийн тухайд иргэдийн мэдэх эрхтэй холбогдсон харилцааг олон талаас нь зохицуулдаг байна. Нэг улсад зөрчилд тооцогдох зүйл нь нийгэм, соёл, түүхэн өөр өөр нөхцөл байдлаас шалтгаалан нөгөө улсад хүлээн зөвшөөрөгддөг байдлаас хамаарч хүний эрхийн хэм хэмжээ өөр өөрөөр тайлбарлагдах байдал бас бий.

Харин НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний агуулгыг “Margin of appreciation”-аар үнэлж болохгүй бөгөөд оролцогч улс ямар ч тохиолдолд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлахад үндэслэсэн заналхийлэл нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19.3 дугаар зүйлд тусгасан шаардлагуудын аль нэгэнд мөн чанарын хувьд харшилж буйг тодорхой харуулах ёстой гэж үзсэн.⁹ Учир нь мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх суурь зохицуулалтыг Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад тусгасан байдаг.

Тус пактын 19 дүгээр зүйлд “Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй ба энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг... хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана. Харин энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд тухайн улс орон онцгой үүрэг, хариуцлага хүлээх ёстой” талаар тодорхой заасан. Энэ утгаараа уг эрхийг зарим талаар хязгаарлаж болох боловч заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах шаардлагаас үүдэн гарсан байх ёстой:

a/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх;

b/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах.¹⁰

Нэг талаас мэдээллийг нууцлах нь төр, нийтийн ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалд хор уршиг учрахаас хамгаалдаг тул улс орнууд мэдээллийг тодорхой хэмжээнд нууцлах асуудлыг хүлээн зөвшөөрч байна. Харин нөгөө талаас мэдээллийн хэт нууцлал нь төрд итгэх ард нийтийн итгэлийг алдуулах, чухал мэдээллийн хамгаалалтыг сулруулах зэрэг олон сөрөг үр дагаварт хүргэдэг.¹¹ Өөрөөр хэлбэл, зохион байгуулалт сул нууцлалын тогтолцоо нь нууц байх ёстой мэдээллүүдийг задруулах эрсдэлд эргээд оруулдаг байна. Энэ талаар 1971 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр мэдээллийн эрх чөлөөг шийдвэрлэсэн хамгийн

8 Case of Stoll V. Switzerland (Application No. 69698/01) Judgment, Strasbourg, European Court of Human Rights, 10 December 2007, Холбоос: <https://www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Stoll-v-Switzerland-ECHR-10-Dec-2007.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

9 UN Human Rights Committee’s General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Para.36.

10 Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, 1976, 19.3 дугаар зүйл.

11 David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005, p.2

чухал шүүхийн шийдвэрүүдийн нэг болох мэдээллийн эрх чөлөөг Засгийн газраас урьдчилан хязгаарлахаас хамгаалж АНУ-ын Дээд шүүхээс гаргасан 6-3 дугаар шийдвэр (Pentagon Papers)¹²-т тусгасан байдаг.¹³ АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгч Поттер Стюарт гаргасан шийдвэртээ “Бүх зүйл нууцын зэрэглэлтэй байх нь юу ч нууцлагдаагүйтэй адил болох бөгөөд эелдэг, хайхрамжгүй хүмүүсийн хувьд үл тоомсорлодог, өөрийгөө хамгаалах, эсхүл өөрийгөө сурталчлах зорилготой хүмүүсийн удирддаг тогтолцоо болж хувирдаг.”¹⁴ хэмээн хэт нууцлалыг шүүмжилжээ.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос, төрийн нууцын хүрээ хэт өргөн байх нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийг мөн зөрчсөнд тооцдог гэж үзсэн.¹⁵ Мэдээллийг хэт нууцлах нь иргэдийн мэдэх эрх, мэдээллийн эрх чөлөөнд халдаж байдаг тул хүний эрхийн нөлөө бүхий судлаач, эрдэмтэд энэхүү эрх чөлөөг хамгаалах тодорхой зарчмуудыг гаргах оролдлогуудыг хийх болжээ. Тухайлбал, “Үндэсний аюулгүй байдал, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мэдээллийн хүртээмжийн тухай Йоханнесбургийн зарчим” (1997 он) болон “Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим” (2013 он) үүнд зүй ёсоор орно.

1.2. Нууцлалын зарчим

Иргэдээс мэдээллийг нууцлахдаа баримтлах жишиг зарчмыг хоёр жил гаруй хугацаанд улс орнуудын засгийн газрын төлөөлөл, аюулгүй хамгааллын салбар болон иргэний нийгмийн байгууллагууд (70 гаруй орны 500 гаруй шинжээч) зөвлөлдсөний үндсэн дээр нууцлалд тавих зохист хязгаар, мэдээлэгчийн үүрэг болон бусад асуудлаар нарийвчилсан журмыг баталсан нь “Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим”¹⁶ юм. Холбогдох хууль тогтоомж, бодлого боловсруулагчид болон хэрэгжүүлэгч этгээдүүдийг чиглүүлэх зорилгоор олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомж, сайн туршлагыг харгалзан энэхүү олон улсын зарчмыг боловсруулжээ.

“Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим” нь үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюулаас ард түмнийг хамгаалах хууль зүйн хүчин чармайлтад халдахгүйгээр засгийн газрын мэдээллийг олон нийтэд хэрхэн хүртээмжтэй байлгах вэ гэдэг асуудлыг хөнддөг.¹⁷ Эдгээр зарчимд дараахь гол агуулгыг тусгасан. Үүнд:

- Олон нийт төрийн мэдээлэл, тэр дундаа төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг, эсвэл төсвийн хөрөнгө хүлээн авдаг хувийн хэвшлийн байгууллагын мэдээлэлд хандах эрхтэй. (1-р зарчим);

12 Албан ёсны нэршил: Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force.

13 The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 48, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

14 The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, Supreme Court Briefs and Opinions, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/supreme.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

15 Мөн тэнд, 3 дахь тал

16 The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information.

17 The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information: An Overview in 15 Points, Холбоос: <https://www.justiceinitiative.org/publications/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

- Мэдээллийг задруулснаар “Үндэсний аюулгүй байдлын хууль ёсны ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах бодит бөгөөд тодорхойлж болохуйц эрсдэл бий болох” тохиолдолд зөвхөн нууцлах ёстой. (3-р зарчим);
- Мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах зайлшгүй шаардлагатай гэдгийг Засгийн газар нотлох ёстой. (4-р зарчим);
- Засгийн газар батлан хамгааллын төлөвлөгөө, зэвсгийн хөгжүүлэлт, тагнуулын албаны үйл ажиллагаа, эх сурвалж гэх мэт нарийвчлан тодорхойлогдсон салбарын мэдээллийг хуулиар хязгаарлаж болно. Түүнчлэн, үндэсний аюулгүй байдлын асуудалтай холбоотойгоор бусад улсын засгийн газраас өгсөн нууц мэдээллийг нууцад тооцож болно. (9-р зарчим);
- Ил болгох шаардлагатай мэдээллийг зөвхөн байгууллагаас нь хамаарч нууцад үлдээж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, аюулгүй байдлын салбар болон тагнуулын байгууллагуудыг оролцуулан төрийн ямар ч байгууллага нууцлалыг ил болгох шаардлагаас чөлөөлөгдөхгүй. (5-р зарчим);
- Аюулгүй байдлын салбарт бие даасан хяналтын байгууллагууд байх ёстой бөгөөд эдгээр байгууллага үр дүнтэй хяналт тавихад шаардлагатай бүх мэдээллийг хүлээн авах боломжтой байна. (6, 31–33-р зарчим);
- Мэдээллийг зөвхөн шаардлагатай хугацаанд нууцлалд хамааруулж ангилах ёстой бөгөөд хэзээ ч тодорхойгүй хугацаа зааж болохгүй. Ангиллын зөвшөөрөгдөх дээд хугацааг хуульчлан зохицуулах ёстой. (16-р зарчим);
- Нууцлалаас гаргах хүсэлт тавих тодорхой журамтай байх ёстой. Нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс тэргүүн ээлжинд гаргана. (17-р зарчим).

Швед улсад мэдээллийн нууцлалтай холбоотойгоор хэрэгждэг гол зарчим нь “Мэдээлэл олон нийтэд хүртээмжтэй байх зарчим” (“The principle of public access to information”) юм. Энэхүү зарчим нь олон нийт ба хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл - сонин, радио, телевизийн байгууллагын төрийн болон захиргааны үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулдаг. Уг зарчим дараах хэлбэрүүдээр илэрнэ:¹⁸

- Хүн бүр төрийн байгууллагаас гаргасан баримт бичгийг уншиж танилцах эрхтэй (албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх);
- Төрийн болон захиргааны байгууллагад ажилладаг албан тушаалтнууд, бусад холбогдох этгээд мэддэг зүйлээ бусдад хэлэх эрхтэй (албан тушаалтан болон бусад этгээдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө);
- Төрийн болон захиргааны байгууллагын албан тушаалтнууд, бусад холбогдох этгээд мэдээллийг сонин, радио, телевизэд нийтэлж ил болгох, мэдээллийг биечлэн нийтлэх эрхтэй (харилцах, мэдээлэл нийтлэх эрх);
- Олон нийт, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь шүүх хуралдаанд оролцох эрхтэй (шүүх хуралдаанд оролцох эрх);
- Олон нийт, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь Риксдаг (Шведийн парламент) болон засаг захиргааны бусад байгууллагын хуралдаанд

18 Public Access to Information and Secrecy Act, Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc, p.7, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84388/93775/F1543709993/SWE84388%20-%20ENG.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

оролцож болно (шийдвэр гаргах эрх бүхий ассемблейн хуралдаанд оролцох эрх).

Харин Молдав улсын Төрийн нууцын тухай хууль¹⁹-д мэдээлэл нууцлахад баримтлах зарчмуудыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Мэдээллийг нууцлахад хууль ёсны, үндэслэл бүхий, зохистой байдлын зарчмыг хангах ёстой;
2. Мэдээллийн нууцлалын хууль ёсны байдал гэж нууцлах мэдээлэл нь 5 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцад хамаарах мэдээлэлд болон 8 дугаар зүйлд заасан аргаар нууцад хамааруулсан байхыг ойлгоно;
3. Мэдээллийн ангиллын үндэслэл бүхий байдал гэж Бүгд Найрамдах Молдав улсын аюулгүй байдалд халдаж болзошгүй аюул заналаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор аливаа тодорхой мэдээллийг нууцлах үндэслэл бүхий шинжийг тогтоохыг хэлнэ;
4. Мэдээллийн ангиллын тохиромжтой байдал гэдэг нь эдгээр мэдээллийг хүлээн авсан (боловсруулсан) үеэс, эсхүл задруулахыг тогтоосон хугацаанд хязгаарлахыг хэлнэ.

Дүгнэвэл, мэдээллийг төрөөс нууцлахад тодорхой шалгуур байхаас гадна нууцлалд тавигдах суурь зарчмуудыг тодорхойлсон байхыг шаарддаг. Төрийн нууцлалын гол зорилго болох үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд мэдээлэл нууцлах зарчмыг олон улсад хүлээн зөвшөөрч байна. Мөн Засгийн газар мэдээллийг хуулийн дагуу хориглож болох салбаруудад батлан хамгаалах болон тагнуулын албаны үйл ажиллагаа зэрэг тодорхой салбар хамаарах нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмын нэг болжээ.

Мэдээллийг зарим талаар хязгаарлаж болох ч хэт нууцлах нь үр ашиггүй бөгөөд иргэдийн мэдэх эрхэд халдсан явдал болдог бөгөөд хязгаарлалтыг зөвхөн хуулиар тогтоосон байх, бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах зорилгод нийцүүлж, тодорхой шаардлагуудыг хангасны үндсэн дээр хязгаарлалт хийх нь оновчтой юм. Эдгээр шаардлага, шалгуурын талаар судалгааны холбогдох хэсгүүдэд дэлгэрүүлж авч үзнэ.

19 Law on State Secrets, 2012, Moldova, art 6, Холбооц: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

II. ТӨРИЙН НУУЦ БА МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРИЛЦАА

2.1. Төрийн нууцын ойлголт

Мэдээллийг нууцлах ойлголт нь тухайн хөндөгдөж буй эрх ашгаас хамаараад худалдааны, хувь хүний, бизнесийн зэрэг хэд хэдэн төрөлд хуваагдаж болох ч төрийн нууцтай холбоотой асуудал нь эрх мэдэл бүхий субъект болох захиргаа буюу төрөөс иргэдийн мэдэх эрх, мэдээлэл авах эрх чөлөөнд халдаж, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөж байдаг тул хамгийн эмзэг, чухал асуудалд тооцогддог. Хэдийгээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх ёстой гэх хандлага хүчтэй болсоор байгаа боловч дэлхийн улс орнууд үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах, батлан хамгаалах, гадаад харилцааны хүрээнд зарим мэдээллийг бусад улс орноос нууцалж хамгаалсаар байна.

Нууцад мэдээллээс гадна эд материал, бүтээгдэхүүнийг хамааруулах явдал түгээмэл байдаг. Жишээлбэл, Македон улсад “баримт бичиг, техникийн төхөөрөмж, аливаа машин, тоног төхөөрөмж, тэдгээрийн салангид эд анги, эсхүл үйлдвэрлэсэн, үйлдвэрлэж буй зэвсэг, багаж хэрэгсэл”²⁰-ийг нууцад тооцож болох бол Литва улсын хуульд “бүтээл”- шинжлэх ухаан, судалгаа, туршилт, төсөл, технологийн процессын болон “бусад объект”- түүхий эд, шингэн, хий, ашигт малтмал, бактери болон шинж чанараас хамааран баримт бичиг, бүтээгдэхүүн, бүтээл гэсэн ойлголтод багтахгүй “бусад хэлбэрийн хэрэглэгдэхүүн”²¹-ийг багтааж, илүү өргөн хүрээгээр тодорхойлжээ.

Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын парламент хоорондын ассамблей 21 дүгээр Бүгд Хурлаараа Төрийн нууцын тухай загвар хууль²² баталсан. Уг хуульд төрийн нууц болон албаны нууцыг тодорхойлсон байна. Үүнд, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээнд харшлахгүй, зэвсэгт хүчин, эдийн засаг, шинжлэх ухаан болон техникийн, гадаад эдийн засаг, гадаад бодлого, тагнуул, сөрөх тагнуулын, эрэн хайх ажиллагаа болон бусад үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор, задруулахыг төрөөс хязгаарласан төрийн болон албаны нууцад хамаарах, төрөөс хамгаалагдаж буй мэдээллийг “улсын нууц” (государственные секреты)-ын ерөнхий ойлголтод хамааруулж үзсэн бөгөөд “төрийн нууц” (государственная тайна) гэдэгт задруулах эсхүл үрэгдүүлснээр улсын дотоод аюулгүй байдалд хохирол учруулах, эсхүл учруулж болзошгүй зэвсэгт хүчин, эдийн засаг, улс төрийн болон бусад төрлийн мэдээллийг багтаасан.

Мөн хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудыг багтаасан Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллагын парламентын ассамблей 2017 онд Төрийн нууцын тухай загвар хуулийг баталсан. Уг хуульд зааснаар, “төрийн нууц” гэдэг нь зөвшөөрөлгүй задруулснаар төр, нийгмийн үндэсний ашиг сонирхол, эдгээрийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах чадавхад хохирол учруулах, ноцтой үр дагаварт хүргэж болзошгүй, түүнчлэн иргэдийн аюулгүй байдал, Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхолд бодит аюул занал учруулах, төрийн хамгаалалтад байгаа цэрэг, гадаад бодлого, эдийн засаг, тагнуул, сөрөх тагнуул, мөрдөн байцаах үйл ажиллагааны мэдээлэл байна. Гэвч уг хуульд “албаны нууц”

20 Macedonia (FYR) Law on Classified Information, Art 5.

21 Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443, Art 2.

22 Model law about the state secrets, Холбоос: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=64260>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

гэх ойлголтыг тусгаагүй. Харин төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг задруулсны улмаас учирсан буюу учирч болзошгүй хохирлын хэмжээ, түүнчлэн нууцын зэрэглэл тогтоосны улмаас мэдээлэл эзэмшигчид учирсан хохирлын хэмжээг Засгийн газар журамлан тогтоохоор тусгажээ.

ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад ЗХУ-ын нууцлалын дэглэмийн ул мөр одоог хүртэл тогтсон хэвээр байна. Эдгээр орнуудын нууцын ангиллын тогтолцоо нь дараах нийтлэг шинжтэй²³. Үүнд:

- Баримт бичиг, мэдээллийг нууцын зэрэглэлээр нь “онц чухал”, “маш нууц” болон “нууц” гэсэн гурван ангилалд хуваадаг;
- “Онц чухал” болон “маш нууц” мэдээлэл нь төрийн нууцад хамаардаг бол “нууц” нь албаны нууцыг илэрхийлдэг.²⁴

Харин 2011 онд Европын холбооны Зөвлөлөөс гаргасан нууц мэдээллийг хамгаалах тухай шийдвэрээр Европын Холбооны нууцыг ангилах системийг өөрчилсөн, Ингэснээр Европын Холбоо нь:

- ЕХ-ны онц чухал нууц;
- ЕХ-ны маш нууц;
- ЕХ-ны нууц;
- ЕХ-ны хязгаарлалттай мэдээлэл гэсэн дөрвөн түвшний ангиллаас бүрдэх нууцын системтэй болсон.²⁵

Европын холбооны энэхүү тогтолцоотой ижил тогтолцоо бүхий Чех улсын төрийн нууцын зохицуулалтыг жишээ болгон авч үзье. Чех улсад мэдээллийн нууцлалыг аюулгүй байдлын зэрэглэлээр нь онц чухал нууц, (top secret) маш нууц, (secret level), нууц (confidential), хязгаарлалттай мэдээлэл (restricted) гэж ангилж байгаа²⁶ бөгөөд эдгээр нууцуудыг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

- a) Онц чухал нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд онц ноцтой хохирол учруулж болзошгүй бол;
- b) Маш нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй бол;
- c) Нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд ердийн хохирол учруулж болзошгүй бол;
- d) Хязгаарлалттай мэдээлэл - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд сөрөг үр дагавар учруулж болзошгүй бол.

Мөн Чех улс Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай хуульдаа хохирол болон сөрөг үр дагаврыг тодорхойлох зорилгоор тохиолдол бүрээр нь дэлгэрүүлж хуульчилсан нь онцлог юм. Эдгээрийг дор харьцуулсан байдлаар авч үзэв.

23 Vasilij Mitrokhin, KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, 366 (Frank Cass & Co. Ltd 2002).

24 Мөн тэнд.

25 European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU) Art 2.

26 Act on the Protection of Classified Information and Security Eligibility 2005, Czech Republic, Section 4, Холбоос: https://www.nbu.cz/download/act_on_CI_protection.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

Хүснэгт 9.1. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтын тухай

3.1(2) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд онц ноцтой хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараах үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.	Section 3.1(3) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараахь үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.
а) БНЧУ-ын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, ардчилсан зарчимд шууд аюул учруулах;	а) БНЧУ-ын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, ардчилсан зарчимд аюул учруулах;
б) олон хүний амь нас эрсдэх, эсхүл иргэдийн амь нас, эд эрхтэнд асар их аюул занал учруулах;	б) хүний амь нас эрсдэх, эсхүл иргэдийн амь нас, эд эрхтэнд аюул занал учруулах;
в) БНЧУ-ын эдийн засагт онц ноцтой буюу урт хугацааны хохирол учруулах;	в) БНЧУ-ын санхүү, валют, эдийн засгийн салбарт их хэмжээний хохирол учруулах;
г) БНЧУ-ын дотоод дэг журам, аюулгүй байдалд ноцтой халдсан;	г) БНЧУ-ын дотоод дэг журам, аюулгүй байдалд халдах;
д) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд онц ноцтой аюул учруулах;	д) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд ноцтой аюул учруулах;
е) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд онц ноцтой аюул учруулах;	е) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд ноцтой аюул учруулах;
ё) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбооны гишүүн улсын зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин чадалд онц ноцтой аюул учруулах;	ё) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин чадалд ноцтой аюул учруулах;
ж) БНЧУ-аас Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын холбоо, гишүүн улстай харилцах дипломат болон бусад харилцаанд онц ноцтой хохирол учруулах.	ж) БНЧУ-аас Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын холбоо, гишүүн улстай харилцах дипломат болон бусад харилцаанд ноцтой хохирол учруулах;
-	з) олон улсын хурцадмал байдлыг ноцтойгоор нэмэгдүүлэхээр бол.

Хүснэгт 9.2. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтийн тухай

3.1(4) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд ердийн хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараах үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.	3.1(5) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд сөрөг үр дагавар учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараахь үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.
а) БНЧУ болон гадаад улс хоорондын харилцааг муутгах;	а) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбооны гишүүн улсын Зэвсэгт хүчний үйл ажиллагаанд халдах;
б) хувь хүний аюулгүй байдалд халдах;	б) 4е-д заасан гэмт хэргээс бусад гэмт хэргийг шалгах журам, мөрдөн байцаалтад саад учруулах, аюул учруулах, үйлдэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх;

в) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбооны гишүүн улсын Зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин чадалд аюул учруулах	в) БНЧУ-ын эдийн засгийн чухал ашиг сонирхол, эсхүл Европын холбоо, түүний гишүүн орнуудын эдийн засгийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах;
г) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуулын байгууллагын үйл ажиллагаанд аюул учруулах;	г) БНЧУ болон гадаад улс хоорондын худалдаа, улс төрийн чухал хэлэлцээрийг зөрчих;
д) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд аюул учруулах;	д) аюулгүй хамгаалалт, тагнуулын үйл ажиллагааг зөрчсөн.
е) онц ноцтой гэмт хэргийг шалгах журам, мөрдөн шалгахад саад учруулах, аюул учруулах, үйлдэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх;	-
ё) БНЧУ-д багагүй хохирол учруулах;	-
ж) БНЧУ-ын эдийн засгийн ашиг сонирхлыг ноцтой зөрчсөн.	-

Эстони улс мөн Төрийн нууцын тухай хууль²⁷-даа дээр дурдсан нууцын ангиллыг баримтлахаар тусгасан байх буюу нууцын ангиллыг хамгийн доод түвшнээс эхлэн жагсааж, хамгаалахаар заажээ.

§ 5. Төрийн нууцын ангилал:

- 1) хязгаарлалттай мэдээллийн түвшин;
- 2) нууц түвшин;
- 3) маш нууц түвшин;
- 4) онц чухал нууц түвшин.

Дүгнэвэл, төрийн нууцад хамааруулах мэдээлэл нь улс бүрд харилцан адилгүй байна. Ерөнхийд нь авч үзвэл, төрийн нууц гэдэг нь задруулбал тухайн улсын тодорхой ашиг сонирхолд халдаж, хохирол учруулж болзошгүй, нууцалбал зохих, төрөөс хамгаалсан баримт, мэдээлэл юм. Ангиллын хувьд, Европын холбоо нууцын 4 шатлалт зэрэглэлд шилжсэн бөгөөд үүнд албаны нууцын талаар дурдаагүй бол, нууцын 3 шатлалт зэрэглэл бүхий тогтолцоотой улсууд албаны нууцыг нууцын зэрэглэлд хамааруулах нь түгээмэл байна.

2.2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл

Олон улсын түвшинд 1. Эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал; 2. Зэрэглэлд суурилсан хамгаалал; 3. Сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал гэсэн гурван үндсэн хандлагыг тус тусад нь, эсхүл нэг, хоёрдугаар хандлагын нэгдэл бүхий хэв загвараар мэдээллийг нууцалж, хамгаалж байгаа гэж хэлж болно.²⁸

“Эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал” гэдэг нь аль мэдээлэл нууцад хамаарахыг төрийн байгууллагын эрх бүхий этгээдийн бүрэн эрхэд тусгаж, хуулиар олгосон боломжийг хэлнэ. Энэхүү хандлагаар тухайн этгээд өөрийн бий болгосон, эсхүл үнэлсэн мэдээллийг нууцлалын аль ангилалд хамааруулахыг гадаад харилцаа, үндэсний аюулгүй байдал зэрэг цөөн хүрээг харгалзан шийддэг. Тухайлбал, Хорват

27 Estonia State Secrets And Classified Information Of Foreign States Act -passed on 25 January 2007, Art 5.

28 Hitoshi Nasu, “State secrets law and national security”, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), pp. 377-378, available at Холбооц: <https://www.jstor.org/stable/24760684?read-now=1&seq=13>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

улс Мэдээллийн нууцлалын тухай хууль²⁹-даа тодорхой субъектүүд мэдээллийг нууцлалд хамааруулж болох талаар хуульчилсан. Мөн Киргизстан улсад төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн жагсаалтыг Засгийн газар нь баталдаг.³⁰

“Зэрэглэлд суурилсан хамгаалал” нь төрийн нууцыг өөр өөр зэрэглэлд хамруулж, тодорхой жагсаалт гаргадаг. Энэ хандлагад Аргентин, Бельги, Эстони зэрэг улсын хууль тогтоомж хамаарч байна. Мөн Орос, Малайз зэрэг оронд төрийн нууцын ангилал хооронд хийдэл үлдээхгүй гэдэг утгаар дээрх хоёр хандлагыг хослуулж хэрэглэсэн байна.³¹ Гэхдээ ОХУ-ын Төрийн нууцын тухай хуульд заасан жагсаалтыг улам нарийвчлан 700 гаруй тохиолдлыг Батлан хамгаалахын сайдын 55:96 тоот нууц тушаалд заасан байсныг хуульчид шүүмжилдэг³² гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Харин зарим улсын тухайд мэдээлэл нууцлах шалгуурыг зөвхөн хуулиар тогтоодог.

“Сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал” гэдэг нь мэдээллийг задруулбал сөрөг нөлөө үзүүлэхээр тохиолдолд л тухайн мэдээллийг хамгаална гэсэн хандлага юм. Жишээ нь, Энэтхэг улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, аюулгүй байдал, стратеги, шинжлэх ухаан, эдийн засгийн ашиг сонирхол болон хууль сахиулах, аюулгүй ажиллагааны зорилгоор нууцаар өгсөн мэдээлэл, тусламжийн эх сурвалжийг тодорхойлоход сөргөөр нөлөөлсөн, хүний амь нас, бие махбодод аюул учруулсан бол мэдээллийг задруулах ёсгүй буюу мэдээллийг нууцалдаг.³³

Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэлээр мэдээллийг нууцалдаг буюу эх үүсвэрт суурилсан хамгааллын тогтолцооноос илүүтэй, мэдээллийг нууцлах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой хуульчилсан буюу зэрэглэлд суурилсан хамгаалал ба сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгааллын тогтолцоог сонгосон орнууд хүний эрхийг хангасанд тооцогддог.

Аливаа мэдээллийг хязгаарлах хамгийн гол үндэслэл нь “хязгаарлалтыг хуулиар тогтоосон байх” шаардлага бөгөөд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн “гурван хэсгээс бүрдэх шалгуур” дараагийн гол үндэслэл болдог. Эхний шалгуурт хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангасан байх ёстой буюу энэ тохиолдолд ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд мэдээллийг хязгаарлах шаардлага тавигдана. Хамгаалах ашиг сонирхолд хувийн ашиг сонирхол (жишээ нь хувийн нууц, бизнесийн нууц), эсвэл нийтийн ашиг сонирхол (жишээлбэл, үндэсний аюулгүй байдал, гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт, батлан хамгаалал, гадаад харилцаа зэрэг) багтдаг. Мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалдаг ихэнх улс мэдээллийг тодорхой төрлөөр нь зохицуулсан дэд системүүдийг бий болгожээ. Жишээлбэл, арилжааны болон эдийн засгийн бусад ашиг сонирхлыг иргэний хууль эсвэл шударга өрсөлдөөний хуулиуд дахь бизнесийн нууцын тухай хэм хэмжээгээр хамгаалдаг бол хувийн нууцыг ихэвчлэн хувийн мэдээллийг хамгаалах хуулиар хамгаалдаг. Мэдээллийн хүртээмжийн тухай хуулиудад төрийн байгууллагын эзэмшиж буй мэдээлэл, эсхүл нийтэд хамаарах

29 Data Secrecy Act 2007 Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>.

30 David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005, p.2

31 Official secrets act 1972 Malaysia, Section 2; Law on state secrets 1993, Russia, arts 4-5, 9.

32 For debate in the Standing Committee — see Rule 15 of the Rules of Procedure, Doc. 9926, 2003, Холбоос: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10312&lang=EN>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

33 Right to information act 2005, India, section 8.1g, Холбоос: [https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20\(Amended\)-English%20Version.pdf](https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20(Amended)-English%20Version.pdf), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

(төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, төсвийн хөрөнгөтэй холбоотой гэх мэт) мэдээлэл нийтэд нээлттэй байх ёстой гэсэн зарчмыг баримталдаг байна.

Хоёр дахь шалгуур нь хөндөгдөх асуудал, хүсэлт гаргагч, цаг хугацаа гэсэн гурван хэмжигдэхүүнээр мэдээлэлд хандах эрхийг хязгаарлаж болно гэж үздэг. Хөндөгдөх асуудлын хүрээнд үзэл бодлоо илэрхийлэх болон мэдээллийн эрх чөлөөг хангасан олон улсын баримт бичгүүдэд нийтийн болон хувийн тодорхой ашиг сонирхолд хязгаарлалт хийхийг зөвшөөрдөг. Эдгээр нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хязгаарлах үндэслэлд нийтийн ашиг сонирхол³⁴, үндэсний эрх ашиг³⁵, амин чухал ашиг сонирхол³⁶, байнгын ашиг сонирхол³⁷, чухал ашиг сонирхол³⁸, төрийн ашиг сонирхол³⁹, зайлшгүй хамгаалах ашиг сонирхол⁴⁰ зэрэг багтаж байна. Эдгээр өргөн нэр томъёо нь илүү тодорхой асуудлыг хөнддөг. Сонгодог ойлголтууд болох үндэсний аюулгүй байдал, гадаад бодлого, батлан хамгаалахаас гадна гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах ажиллагаа, санхүүгийн бодлого/мөнгөний бодлого зэрэг олон асуудал хамрагдаж болох бөгөөд эдгээр нь цаашлаад мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл болдог.

Гурван хэсгээс бүрдэх шалгуурын гурав дахь шалгуур нь “зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорциональ” хязгаарлалт байх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл улс орнууд зөвхөн шаардлагатай үед мэдээлэлд хязгаарлалт тогтоох ба хамгаалагдах эрх ашгийг түвшингээр нь ангилж хязгаарлалтын пропорциональ байдлыг хангаснаар хохирлын шалгуур (the harm test) ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур хэрэгжих нөхцөл бүрдэх юм.

Хохирлын шалгуур ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (Harm test and public interest test)

Улс орнууд “хохирлын”, “нийтийн ашиг сонирхлын” гэсэн хоёр төрлийн шалгуурыг, нууцад мэдээллийг хамааруулах үндсэн шалгуур болгон ашигладаг. Хохирлын шалгуур нь төрийн нууцын тухай хуулийн тухайд “сөрөг нөлөөнд суурилсан хандлага”-ыг баримталдаг орнуудын “төрийн нууц”-ын дотоод гол элемент нь болдог.⁴¹ Зарим мэдээллийг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн “хууль ёсны ашиг сонирхол”-ыг хамгаалах үүднээс олон нийтэд мэдээлэхээс татгалзаж болох бөгөөд мэдээллийг задруулах нь эдгээр нэг болон хэд хэдэн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах, эсхүл хохирол учруулж болзошгүй байхыг харгалзана. Үүнийг хохирлын шалгуур гэх бөгөөд уг шалгуур тусгагдсан байх нь төрийн нууцын тогтолцоонд туйлын чухал байдаг. Мэдээллийг задруулах нь ямар ч хор уршиг

34 Australia Freedom of Information Act 1982, Section 11B.

35 New Zealand Security in the Government Sector –Department of the Prime Minister and the Cabinet 2002, Chapter 1 para 1 and Republic of South Africa Minimum Security Information Standards, Chapter 2 para 4

36 Slovenia Classified Information Act, Art. 2. point 10.

37 Macedonia (FYR) Law on Classified Information, Art.8.

38 Мөн тэнд.

39 Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443, Art 3 para 4..

40 European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU), Art 2 para 2a.

41 Hitoshi Nasu, “State secrets law and national security”, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), p. 382, Холбооц: <https://www.jstor.org/stable/24760684?read-now=1&seq=13>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

учруулахгүй бол нууцлах нь утгагүй бөгөөд олон улсын стандартад харшилна.⁴²

Түүнчлэн, нууц мэдээллийг задруулах нь хууль ёсны ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулахаар, эсхүл учруулж болзошгүй байсан ч тухайн мэдээлэлд нийтийн ашиг сонирхол хангалттай их хөндөгдөж байгаа бол мэдээллийг задруулах нь зайлшгүй гэдгийг олон улсад хүлээн зөвшөөрдөг. Тодруулбал, аль ч ангилалд хамаарах нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг задруулсны улмаас хууль ёсны ашиг сонирхолд учирч буй хохирол нь нийтийн ашиг сонирхлоос давж гарахгүй бол тухайн ашиг сонирхлыг хамгаалж мэдээллийг нууцлах ёсгүй.⁴³ Тухайлбал, Энэтхэг улсад нийтийн ашиг сонирхол нь хамгаалагдсан ашиг сонирхолд учруулах хохирлоос давсан тохиолдолд мэдээлэл задруулахыг зөвшөөрдөг.⁴⁴ Ингэснээр нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур хэрэгждэг байна.

Австрали улсын хууль тогтоомжид заасны дагуу, хязгаарлалт бүхий мэдээллийг хоёр ангилдаг. Энэ нь “хязгаарлалттай баримт бичиг” (үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах болон олон улсын харилцаанд нөлөөлөх баримт бичиг, Засгийн газрын баримт бичиг, хууль сахиулах, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалахад нөлөөлөх баримт бичиг гэх мэт) болон нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (the public interest test) хангаж буй эсэхээс хамаарч тухайн баримт, мэдээлэлтэй танилцах “болзолт хязгаарлалттай баримт бичиг” (Хамтын нөхөрлөлийн орнуудтай харилцах харилцаанд нөлөөлөхөөр эсхүл зөвлөлдөх үйл ажиллагаанд хэрэглэдэг баримт бичгүүд) юм. Хязгаарлалттай баримт бичигт хамаарах баримт бичгийг ил болгох шаардлага байхгүй боловч шийдвэр гаргагч өөрийн үзэмжээр танилцах эрхтэй, харин болзолт хязгаарлалттайд хамаарах баримт бичгийн хувьд мэдээллийг задруулснаар тухайн шийдвэр гаргах үеийн нийтийн ашиг сонирхолд харшлахгүй байгаа бол танилцаж болохоор заажээ.⁴⁵

Швед улсад мэдээллийг төрийн эрх бүхий байгууллага эзэмшиж байгаа, эсхүл тусгай журмын дагуу төрийн байгууллага хүлээн авсан буюу боловсруулсан гэж үзвэл албаны мэдээлэл болох бөгөөд Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд дараах ашиг сонирхлыг хамгаалахаар албаны мэдээллийг нууцалж болно гэж заасан. Үүнд:

1. Үндэсний аюулгүй байдал, Швед улсаас гадаад улс, олон улсын байгууллагатай харилцах харилцаа;
2. Швед улсын санхүүгийн бодлого, мөнгөний бодлого, үндэсний гадаад валютын бодлого;
3. Төрийн байгууллагын хяналт шалгалт болон бусад хяналтын үйл ажиллагаа;
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эсхүл ял оногдуулах ашиг сонирхол;
5. Нийтийн эдийн засгийн ашиг сонирхол;

42 OSCE, Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on “Protection of the State Secrets” by Article 19 Global Campaign for Free Expression June 2004, p.5, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/5/35412.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

43 Мөн тэнд.

44 Right to information act 2005, India, section 8.2, Холбоос: [https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20 \(Amended\)-English%20Version.pdf](https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20 (Amended)-English%20Version.pdf), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

45 Office of the Australian Information Commissioner’s Guide to the Freedom of Information Act 1982 (November 2011), p.48.

6. Хувь этгээдийн хувийн болон эдийн засгийн нөхцөл байдлыг хамгаалах;
7. Амьтан, ургамлын төрөл зүйлийг хамгаалах.

Дээр дурдсанаас бусад ашиг сонирхлыг хамгаалахаар албаны мэдээллийг нууцад хамааруулж болохгүй. Албаны мэдээллүүд нууцлагдаж болох тодорхой тохиолдлуудыг тусгай хуулиар буюу Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хууль (Public Access to Information and Secrecy Act)-д нарийвчилж өгсөн. Түүнчлэн нууцлалтай холбоотой бусад заалтыг уг хуульд иш татсан өөр хуулиар зохицуулах боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хуульд албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх хязгаарлах тохиолдлуудыг зааж өгсөн.

2.3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээлэл

Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын Төрийн нууцын тухай загвар хуульд нууцалж болохгүй мэдээллүүдийн талаар тусгажээ. Үүнд:

1. Иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал, аюул осол, тэдгээрийн үр дагавар болон байгалийн гамшиг, тэдгээрийн албан ёсны урьдчилсан мэдээ, үр дагавар;
2. Экологи, эрүүл мэнд, эрүүл ахуй, хүн ам зүй, боловсрол, соёл, хөдөө аж ахуй, гэмт хэргийн нөхцөл байдал;
3. Төрөөс иргэн, албан тушаалтан, байгууллагад олгосон дэмжлэг, нөхөн олговор, хөнгөлөлт;
4. Иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн баримт;
5. Үндэсний банкны алт, гадаад валютын хэмжээ, үнэт металл, үнэт чулууны засгийн газрын (төсвийн) нөөц;
6. Төрийн байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны хууль зөрчсөн талаарх мэдээлэл;
7. Төрийн нууцад хамаарах гадаад бодлого, гадаад эдийн засгийн хүрээнд заасан мэдээллээс бусад архивт хадгалагдаж байгаа болон улс төр, нийгмийн болон бусад шалтгаанаар олон нийтийг хэлмэгдүүлсэн талаарх мэдээлэл зэрэг оржээ.

Шведийн стандарт хамгийн энгийн бөгөөд Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 2 дугаар бүлгийн 2 дугаар зүйлд заасан албаны баримт бичгийг эдгээр жагсаалтаас бусад ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс нууцалж болохгүй гэж заасан.

АНУ-д дараах зорилгоор мэдээллийг аль ч тохиолдолд нууцлах, нууцын зэрэглэлд хадгалах, задруулахаас зайлсхийхийг хориглохоор заажээ. Үүнд:

1. Хууль зөрчсөн, үр ашиггүй байдал, захиргааны алдааг нуун дарагдуулах;
2. Хувь хүн, байгууллагыг хүндрэлд оруулахаас сэргийлэх;
3. Өрсөлдөөнийг хязгаарлах;
4. Үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхлын үүднээс хамгаалах шаардлагагүй мэдээллийг нийтэд мэдээлэхээс зайлсхийх, хойшлуулах;

5. Үндэсний аюулгүй байдалд тодорхой хамааралгүй шинжлэх ухааны судалгааны суурь мэдээллийг нууцын зэрэглэлд оруулахгүй.⁴⁶

Харин Мексик улсын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нэлээд шинэлэг онцлогтой. Нэгдүгээрт, үндсэн эрхийг ноцтой зөрчсөн, эсхүл хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад шаардлагатай мэдээлэлд хуулийн ямар ч хязгаарлалт хамаарахгүй гэдгийг тодорхой заасан. Учир нь эдгээрийг хязгаарласнаар улс төрийн аллага, үндэстний цөөнхийн хавчлага, хэвлэл мэдээлэлд тавих засгийн газрын хяналт зэрэг асуудалтай холбогдож буй бүх мэдээлэл дэх нийтийн эрх ашгийг бүхэлд нь үгүйсгэнэ гэж үздэг. Мэдээлэл нь үндэсний аюулгүй байдал, эсхүл дээрх хуулийн 13, 14-р зүйлд заасан төрийн бусад ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй тохиолдолд ч олон нийтэд мэдээлэх ёстой⁴⁷.

Молдав улсын Төрийн нууцын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд, мэдээлэл нууцлахыг хориглосон тохиолдлуудыг тодорхой хуульчилжээ. Эдгээр мэдээлэл нь:

- (а) хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн;
- (б) иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онц байдал, осол, тэдгээрийн үр дагаврын талаарх мэдээлэл, түүнчлэн байгалийн гамшиг болон түүний үр дагаврын талаарх урьдчилсан мэдээлэл;
- (в) боловсрол, эрүүл мэндийн хамгаалал, экологи, хөдөө аж ахуй, худалдаа, эсхүл хууль зүйн салбарын бодит байдлын талаарх мэдээлэл;
- (г) эдгээр мэдээллийг ил болгох нь Молдав Улсын аюулгүй байдалд заналхийлэхээргүй бол төрийн эрх баригчид болон албан тушаалтнуудын хууль зөрчсөн тохиолдол болон хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн талаарх мэдээлэл;

нийгэм, эдийн засаг, соёлыг хөгжүүлэх төрийн болон аж үйлдвэрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж буй, эсхүл аж ахуйн нэгжүүдийн өрсөлдөөнийг хамааруулж буй тохиолдолд тус тус нууцлахыг хориглосон.

Дүгнэвэл, эдгээр улсад нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн хүрээг хуульчлан зохицуулсан бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчлахыг зүй ёсны гэж үзэж байна. Нууцад хамаарахгүй мэдээллүүдийг тохиолдол бүрээр нэг бүрчлэн жагсааж хуульчлахаас илүүтэй нууцлах ерөнхий зарчим болон нууцад хамаарахгүй мэдээллийн хүрээг тогтоож, онцгой тохиолдлуудыг нарийвчлан зохицуулсан гэж хэлж болно.

2.4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект

Мэдээллийг нууц гэж үзэхийн өмнө нууцлалыг тогтоох байгууллагын эрх хэмжээ, мэдээлэл нууцлах журмыг захиргааны эрх бүхий байгууллагын зүгээс тодорхой болгох ёстой бөгөөд хувийн зорилгоор мэдээлэл нууцалж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, засаг захиргааны байгууллага өөрийн үзэмжээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах замаар төрийн нууцын хүрээг ихэсгэхийг зөвшөөрч болохгүй

46 Executive Order 13526 - Classified National Security Information, December 29, 2009, Part 1, Section 1.7

47 John M. Ackerman, Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective, in Mexico's Right-to-Know Reforms 314,314 (Jonathan Fox et al. eds., 2007) (reference omitted and emphasis added)

юм.⁴⁸ Иймээс төрийн нууцыг тогтоох эрх хэмжээг тодорхой болгохоос гадна эрх мэдлийн хязгаарыг зааж нууцад хамааруулах үндэслэлийг тодруулах нь зүйтэй.⁴⁹

Баримт, мэдээллийг нууцад хамааруулахыг шийдэх эрх Швед улсын Засгийн газарт тусгайлан олгогдоогүй бөгөөд уг эрх Риксдаг (Шведийн парламент)-ийн онцгой бүрэн эрхэд харьяалагддаг. Гэсэн ч Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хуулийн хэд хэдэн заалтад Засгийн газар нэмэлт зохицуулалт гаргах эрхтэй байхаар тусгасан. Ийм зохицуулалтыг Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай журам⁵⁰ -аар зохицуулдаг.

Швед улсад төрийн нууцын зохицуулалтад төрийн байгууллагууд үндсэндээ хамааралтай байдлаар хэрэгждэг. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу төв болон орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр гаргах ассамблей, тухайлбал, парламент, мужийн зөвлөлийн болон хотын ассамблей зэрэг байгууллага төрийн байгууллагад хамаардаг. Цаашилбал, хотын захиргаа, мужийн зөвлөлөөс хууль зүйн нөлөө бүхий шийдвэр гаргах боломжтой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, нөхөрлөл, ашгийн төлөө холбоо, сангууд нь төрийн байгууллагад мөн тооцогддог. Энэ нь төрийн байгууллагын мэдэлд байгаа албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхэд холбогдох Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай журам болон Нийтийн мэдээлэл ба нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтэд аль алинд нь хамаарна.

Словени болон Хойд Македон улсад Үндэсний ассамблейн дарга, Ерөнхийлөгч, сайд нар гэх мэт төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон тэдгээрээс эрх олгосон хүмүүс мэдээллийг “маш нууц” ангилалд хамааруулах эрхтэй. Харин Япон Улсад Ерөнхий сайд нийтэд ил болоогүй, хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр задруулсан тохиолдолд Япон Улсын үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулах эрсдэлтэй гэсэн үндэслэлээр нууцлан хадгалах шаардлагатай мэдээллийг тусгайлан тодорхойлсон нууц (Specially Designated Secrets)-д тооцох эрхтэй.

Түүнчлэн төрийн өндөр албан тушаалтнаас гадна мэдээллийг нууцад хамааруулах эрх мэдлийг төрийн байгууллагад шилжүүлэх замаар мэдээллийг нууцалж болдог. Бүгд Найрамдах Чех Улсын нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийн хамгаалалтад хяналт тавих үндсэн байгууллага нь Үндэсний аюулгүй байдлын газар (Národní bezpečnostní úřad) юм. Уг байгууллага нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг хадгалах, хамгаалах, танилцах эрх олгох болон түдгэлзүүлэх зэрэг чиг үүрэгтэй бие даасан байгууллага бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлын дүрэм журмын хэрэгжилтийг хангаж ажилладаг. Мөн нууц мэдээллийн жагсаалтын саналыг боловсруулж Засгийн газарт өргөн мэдүүлдэг. Үүний дагуу нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийн жагсаалтыг хуульд заасан зэрэглэлийн хүрээнд Засгийн газраас тогтоол гарган баталдаг байна.⁵¹

Хорват нь Европын холбооны загвараар нууцын зэрэглэлийг тогтоосон улс бөгөөд “онц чухал нууц” болон “маш нууц” зэрэглэлтэй мэдээллийг Ерөнхийлөгч,

48 Akıllıoğlu, Tekin, Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı (Openness – Secrecy in Administration and Freedom of Information), I. Ulusal Gödare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990, p. 808.

49 Özek, Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (From Freedom of Press to Right to Information), İstanbul 1999, pp. 66-67.

50 Public Access to Information and Secrecy Ordinance, Swedish Code of Statutes 2009:641.

51 Czech Republic Act N. 412 of 21 September 2005 on the Protection of Classified Information, Section 139 para 1.

Парламентын дарга, Ерөнхий сайд, сайд нар, Улсын Ерөнхий прокурор, Зэвсэгт хүчний дарга нар, Аюулгүй байдлын хамгаалал, тагнуулын тогтолцооны эрх бүхий байгууллагын дарга нар болон эдгээр албан тушаалтнаас эрх хүлээн авсан этгээд тогтоодог бол, эдгээрээс бусад төрийн эрх бүхий байгууллагын дарга нар “нууц” болон “хязгаарлалт бүхий” зэрэглэлтэй мэдээллийг тогтоох эрхтэй.⁵²

Нууцалсан мэдээллийн хүчин төгөлдөр эсэхийг баталгаажуулах урьдчилсан нөхцөл болдог утгаараа тухайн мэдээллийг хэн, хэрхэн нууцалж байгаа талаарх мэдээлэл угтаа хэзээ ч нууцын зэрэглэлд хамаарч болохгүй гэж үздэг. Судлагдсан орнуудын хувьд мэдээллийг нууцад хамааруулах субъект тодорхой бөгөөд төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг аль болох цөөн этгээд мэдэх эрхтэй байх хандлагыг баримталж байна.

52 Data Secrecy Act 2007, Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

III. АЛБАНЫ МЭДЭЭЛЭЛ БА АЛБАНЫ НУУЦ

3.1. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт

Сингапур⁵³, Молдав⁵⁴, Их Британи⁵⁵, Малайз⁵⁶, Эстони, Герман, Япон, Солонгос зэрэг улсын төрийн нууцын хууль тогтоомжид “албаны нууц” гэх ойлголт тусгагдаагүй байна. Эстони, Герман, Солонгос, Швед улсын мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжид “албаны мэдээлэл” гэх ойлголт тусгагдсантай холбогдуулан тэдгээр улсын хууль тогтоомжийг харьцуулан судалж үзье.

Бүгд Найрамдах Эстони Улс

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хууль⁵⁷-ийн 34 дүгээр зүйлд “Хязгаарлалттай мэдээлэл (Restricted information)”-ийн талаар тусгажээ.

§34. Хязгаарлалттай мэдээлэл

(1) Хязгаарлалттай мэдээлэл гэдэгт хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу түүнтэй танилцах эрхийг / right to assess/ хязгаарласан мэдээллийг ойлгоно.

(2) Энэхүү хуулийн дагуу төрийн агентлагийн дарга нь дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээллийг хязгаарлалттай мэдээлэлд тооцож, түүнтэй танилцах эрхийг хязгаарлаж болно.

Тус хуулийн зорилго нь нээлттэй төр, хууль дээдлэх ёс, ардчилсан ёсны зарчмын дагуу олон нийт болон иргэд, олон нийтийн зориулалтаар мэдээлэл авах эрхийг хангах, нийтийн албаны чиг үүргийн гүйцэтгэлийг хянах боломжийг нийтэд олгоход чиглэсэн. Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд тус хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлж, дараах харилцааг зохицуулна гэж заажээ. Үүнд:

1. Нийтийн мэдээллийг⁵⁸ олж авах, дахин ашиглах арга, процесс, нөхцөл болон мэдээлэлтэй танилцах эрх олгохоос татгалзах үндэслэл;
2. Бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүй хязгаарлалттай нийтийн мэдээлэл болон түүнтэй танилцах эрх олгох процесс;
3. Мэдээллийн сан үүсгэх, удирдах үндэслэл болон түүнд тавих хяналт;
4. Мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох байгууллагад тавих төрийн хяналтын процесс.

Гэвч төрийн нууц болон гадаад улсын нууцын харилцаанд, түүнчлэн архивын хууль тогтоомжийн дагуу улсын архив дахь мэдээлэлтэй танилцах болон олон

53 Singapore, Official Secrets Act, Холбоос: <https://sso.agc.gov.sg/act/osa1935#pr1>- Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

54 Law on State Secrets, Холбоос: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

55 Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

56 Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

57 Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

58 3. Public information (1) Public information (hereinafter *information*) is information which is recorded and documented in any manner and on any medium and which is obtained or created upon performance of public duties provided by law or legislation issued on the basis thereof.

улсын гэрээнд заасан тусгай журмын дагуу мэдээллийн эрхийг хязгаарлах, эсхүл эрх олгох тохиолдолд дээрх хууль үйлчлэхгүй юм.⁵⁹ Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсанаас бусад нийтийн мэдээллийн ил тод байдлыг хангах болон иргэний мэдээлэл авах эрхийг хангахад уг хууль үйлчилнэ.

Нийтийн мэдээлэл авах иргэний эрхийг хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлах тохиолдол бий. Тодруулбал, төрийн байгууллага хуулиар тогтоосон хүрээнд өөрийн дотоод хэрэгцээнд зориулагдах зарим агуулга бүхий мэдээллийг хязгаарлаж болно. Гэвч ийнхүү хязгаарлагдсан мэдээлэл нь нууцад тооцогдохгүй. Өөрөөр хэлбэл, мэдээллийг нууцлах болон нийтийн мэдээллийг зарим тохиолдолд хязгаарлах гэдэг нь ялгаатай ойлголт юм. Ийнхүү хязгаарлаж болох мэдээллийг “restricted information” буюу “хязгаарлалттай мэдээлэл” гэж тодорхойлсон байна.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act) 2006 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд үүнээс өмнө холбооны төрийн байгууллагын мэдээллийг “албаны нууц” гэж үзэх зарчим үйлчилдэг байв.⁶⁰ Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт дараах зохицуулалтыг тодорхойлжээ. Үүнд:

Хүн бүр энэ хуульд заасны дагуу Холбооны Засгийн газраас “албаны мэдээлэл” авах (танилцах) эрхтэй.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь төрийн байгууллага болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй бусад байгууллагын мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, тэдгээртэй танилцах хүсэлт гаргах, уг хүсэлтийг шийдвэрлэх эрх зүйн үндэслэл болон холбогдох процессыг зохицуулжээ. Тус хууль дараах харилцаанд үйлчлэхгүй. Үүнд:

1. Задруулсан тохиолдолд дараах харилцаанд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол:

- а) олон улсын харилцаа;
- б) батлан хамгаалах болон Холбооны Зэвсэгт хүчний бусад аюулгүй байдал;
- в) дотоод болон гадаад аюулгүй байдал;
- г) санхүү, өрсөлдөөн, зохицуулагч байгууллагын хяналт, шалгалт;
- д) гадаад санхүүгийн хяналтын асуудал;
- е) хууль бус гадаад худалдаанаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;
- ж) шүүх ажиллагааны явц, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх, эсхүл эрүү, захиргааны болон зөрчлийн хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа;

59 Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

60 Freedom of information and transparency in Germany, Article 2.2, Холбоос: https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Informationsfreiheit_en.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

2. Задруулсан тохиолдолд олон нийтийн аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол;

3. Дараах тохиолдолд, түүнд заасан хугацаагаар:

- а) олон улсын хэлэлцээрийн дагуу нууцлах шаардлагатай;
- б) эрх бүхий байгууллагын хоорондын зөвшилцлөөр шийдвэрлэсэн бол;

4. Нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж, захиргааны ерөнхий журмын дагуу тухайн мэдээллийг нууцлах ёстой эсхүл тухайн мэдээлэл нь мэргэжлийн болон тусгай нууцад хамаарах бол;

5. Төрийн өөр байгууллагаас түр хугацаагаар шилжүүлэн авсан, тухайн байгууллагын өөрийн хэрэгт хамаарахгүй мэдээлэл;

6. Мэдээллийг задруулбал Холбооны Засгийн газрын худалдаа, арилжаа, санхүүгийн ашиг сонирхол, нийгмийн даатгалын байгууллагын эдийн засгийн ашиг сонирхолд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол;

7. Мэдээлэлд нэвтрэх хүсэлт гаргах үед гуравдагч этгээдийн нууцыг хадгалах үүрэг хэвээр байгаа тохиолдол;

8. Холбооны Засгийн газрын Аюулгүй байдлын шалгалтын (Security Clearance Check Act (SÜG) тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан чиг үүргийг гүйцэтгэдэг тагнуулын байгууллага болон бусад байгууллагатай холбоотой мэдээлэл.

Шведийн Хант Улс

Мэдээллийн ил тод байдал нь Швед улсын төрийн үндсэн зарчмын нэг юм. Мэдээллийн ил тод байдлыг хязгаарлах үндэслэлийг Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хууль (Public Access to Information and Secrecy Act)-аар зохицуулдаг. Тус хуулийн 2 дугаар зүйлд “албаны мэдээлэл” (“official document”)-ийг тодорхойлсны дагуу, дараах шинжийг агуулсан мэдээллийг албаны мэдээлэл гэж үзнэ. Үүнд:⁶¹

- 1. Төрийн байгууллагын мэдэлд байх (held by a public authority);
- 2. Тусгай журмын дагуу дээрх эрх бүхий байгууллагаас хүлээн авсан буюу боловсруулсан.

Иргэн албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй ч хоёр хязгаарлалт тавигддаг. Нэгдүгээрт, батлагдаагүй буюу шийдвэрлэх явцад байгаа аливаа шийдвэр, баримт бичгийн төсөл, хоёрдугаарт, нууцад хамаарах мэдээллийн хүрээнд мэдээлэл авах эрх хязгаарлагдана.⁶²

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

БНСУ-ын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хууль (Official information disclosure act)-аар албаны мэдээллийн нууцлал ба ил болгох харилцааг зохицуулж байна. Уг хуулийн зорилго нь төрийн байгууллагын мэдэлд хадгалагдаж байгаа

61 Public access to information and secrecy, Холбоос: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

62 Мөн тэнд.

мэдээллийн ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн. Гэхдээ тус хуульд “албаны мэдээлэл” гэсэн нэр томъёо байхгүй.

Дээрх улсуудын жишгээс үзвэл, “албаны нууц” гэх ойлголтыг хуульчлаагүй бөгөөд төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжид мөн албаны нууцтай холбоотой зохицуулалт тусгаагүй байна. Гэвч нийтийн мэдээллийн тухай буюу мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжоор албаны мэдээллийг тодорхойлж, түүнийг ил болгох харилцааг зохицуулж байна. Харин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад “албаны нууц” гэсэн ойлголт төрийн нууцаас тусдаа ангилал болж хуульчлагдсан байдаг. Тухайлбал, Узбекистан улсын нууц мэдээлэл нь төрийн, цэргийн болон албаны нууцад хуваагддаг. “Албаны нууц гэдэг нь задруулбал тухайн улсын ашиг сонирхолд харшилж болзошгүй, судалгаа, технологи, үйлдвэрлэл, удирдлагатай холбоотой мэдээлэл”⁶³-ийг ойлгоно. Киргизстан улс нууцлалын хувьд Узбекистан улстай адилхан ангилалтай бөгөөд Төрийн нууцыг хамгаалах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар “албаны нууц гэдэг нь задруулбал Киргизстан Улсын батлан хамгаалах чадавх, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл” байна.

Литва улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд “Албаны нууц гэж энэ хуульд заасан журмын дагуу нууцлагдсан, задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд төр, түүний институцийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах, эсхүл төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг задруулах болон хүний эрүүл мэндэд аюул учруулах урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй улс төр, цэрэг, тагнуул, эдийн засаг, хууль сахиулах, боловсрол, шинжлэх ухаан, техникийн болон бусад мэдээллийг хэлнэ.”⁶⁴ гэж хуульчилжээ. Харин Чех, Унгар, Македон улсын хуулиудад төрийн болон албаны нууцын ангилал нь өнгөрсөн хугацааны дэглэмийн илрэл болж, хэлбэрийн төдий дурдагдсан байдаг.⁶⁵ Жишээ нь, Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд “Одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжид “нууц мэдээлэл”, “төрийн болон албаны нууц гэж тусгасан бол энэ хуульд заасны дагуу нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг ойлгоно.” гэж шилжилтийн зохицуулалтыг хуульчилсан байна. Мөн Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын Төрийн нууцын тухай загвар хуульд улсын нууцыг төрийн болон албаны нууц гэж ангилсан бөгөөд “албаны нууц” (служебная тайна) гэсэн ойлголтод албан хэрэгцээгээр хязгаарлагдсан, задруулж, үрэгдүүлснээр төрийн байгууллага болон төрд хохирол учруулж болзошгүй төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээний мэдээллийг хамааруулж байна.

Эдгээрээс албаны нууцыг хамгаалах ашиг сонирхол төр, түүний байгууллагад байх нь нийтлэг боловч Молдав улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн төсөлд үндэсний аюулгүй байдалд хамааралгүй албаны нууцын ойлголт тусгагдсанд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа ба хөгжлийн байгууллага шүүмжлэлтэй хандсан. Хуулийн төсөлд албаны нууц нь “...задруулбал, хэдий төрийн байгууллага болон

63 Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on “Protection of the State Secrets” By Article 19, Global Campaign for Free Expression, June 2004, p.4, Холбооц: <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/5/35412.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

64 Law on State Secrets and Official Secrets, Art 3, Холбооц: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.461671>

65 Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU, p.33, Холбооц: <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

төрд хохирол учруулахуйц...” гэж тусгагдсан ч эдгээрт хамаарах мэдээллийн шалгуур тодорхойгүй бөгөөд нууцын зэрэглэлд оруулах мэдээллийг төрийн байгууллагын дарга нар олон нийтийн саналгыг тусгахгүйгээр тодорхойлдог нь шүүмжлэл дагуулжээ.⁶⁶

Албаны нууцын ойлголт нь хэдий ЗХУ-ын нууцын тогтолцооны тод илрэл боловч коммунист дэглэм хэрэгжүүлж байгаагүй зарим улс, тухайлбал Их Британи, Энэтхэг, Сингапур зэрэг улс Албаны нууцын тухай хуультай. Гэсэн ч эдгээр улсын хуульд албаны нууцыг тодорхойлоогүй байна. Жишээ нь, Их Британи 1989 оны Албаны нууцын тухай хуульдаа, төрийн албан хаагчд албаны мэдээллийг зургаан тодорхой ангилалд хууль бусаар задруулахтай холбоотой гэмт хэргийг хуульчилсан байгаагаас албаны нууцын ойлголт нь коммунист дэглэм хэрэгжиж байсан орнуудаас өөр агуулгатайг илэрхийлж байна.⁶⁷

Дүгнэвэл, албаны нууц гэх ойлголт нь ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад ихэвчлэн хадгалагдан үлдсэн байх бөгөөд зарим улсад төрийн нууцаас тусдаа зохицуулагдсан байдаг бол, зарим улсад хэлбэрийн төдий хуульчлагджээ. Харин судлан үзсэн дээрх орнуудын хувьд “албаны нууц” хэмээх ойлголтод хамаарах хохирлын шалгуур нь төрийн ашиг сонирхол байгаа нийтлэг тал ажиглагдлаа. Энэ нь дөрвөн шатлалт нууцын ангилалтай орнуудын төрийн нууцад агуулгын хувьд хамаарах тул зарим улс албаны болон төрийн нууцыг ялгаж авч үздэггүй байна.

3.2 Албаны мэдээллийн хүрээ

Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуульд хязгаарлалттай мэдээлэлд тооцох үндэслэлийг тогтоожээ. Үүнд.

§ 35. Мэдээллийг дотоод мэдээлэлд тооцох үндэслэл

(1) Мэдээлэл эзэмшигч нь дараах үндэслэлээр мэдээллийг дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцож болно:

- Зөрчлийн болон Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу ил болгох ёстой мэдээллээс бусад эрүүгийн болон зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад цуглуулсан мэдээлэл;
- Шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэл төрийн хяналт шалгалтын явцад гаргасан цуглуулсан мэдээлэл;
- Задруулах нь улсын гадаад харилцаанд хохирол учруулж болзошгүй мэдээлэл;
- Төрийн нууц, эсхүл гадаад харилцааны нууцад хамаарахгүй бол батлан хамгаалах хүчний зэвсэг, техник хэрэгслийн тоо хэмжээг тусгасан мэдээлэл;
- Дайчилгаа, бэлэн байдлыг тогтоосон, эсхүл нэмэгдүүлсэн тохиолдолд Зэвсэгт хүчний мэдэлд шилжүүлэх улсын хөрөнгийн талаарх мэдээлэл;
- Хэрэв мэдээллийг задруулсан нь гэмт хэргийг илрүүлэхэд саад учруулах, гэмт хэрэг үйлдэхэд туслахаар бол цагдаагийн байгууллагаас үйл ажиллагаандаа ашигласан арга, тактикийн талаарх мэдээлэл;

66 David Banisar, OECD, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, September 2005, p.10, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

67 Rosamund Thomas, Espionage and Secrecy: The Official Secrets Acts 1911-1989 of the United Kingdom (Routledge 1991)

- Төрийн нууцад хамаарахгүй, гадаад улсын нууцад хамааруулаагүй бол цагдаагийн байгууллагын зэвсэг, хэрэгслийн тоо хэмжээний талаарх мэдээлэл;
- Улсын батлан хамгаалах үүргийн талаарх мэдээлэл;
- Мэдээллийг задруулснаар соёлын өвийн хамгаалалтад байгаа эд зүйлс, музейн цуглуулгад хамаарах музейн эд зүйлсэд аюул учруулах мэдээлэл;
- Мэдээллийг задруулснаар дархан цаазат газар, хамгаалагдсан амьтад, тэдгээрийн амьдрах орчныг хамгаалахад аюул учруулах мэдээлэл;
- Батлах хамгаалах систем, батлах хамгаалах байгууллага эсхүл батлах хамгаалах арга хэмжээг тодорхойлсон мэдээлэл;
- Хэрэв тухайн мэдээллийг задруулах нь мэдээлэл эзэмшигчийн ашиг сонирхлыг хөндөх, эсхүл хуулийн этгээдтэй байгуулсан гэрээнд тухайн мэдээллийг дотоод гэж ангилахаар заасан бол технологийн шийдлүүдийн талаарх мэдээлэл;
- Хувь хүний мэдээлэл;
- Хүний хувийн мэдээллийг агуулсан мэдээлэл, хэрэв уг мэдээлэлтэй танилцах боломж олгох нь тухайн өгөгдлийн субъектийн хувийн халдашгүй байдлыг ноцтой зөрчсөн тохиолдолд;
- Хувийн амьдралын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг агуулсан мэдээлэл;
- Нийгмийн тусламж, үйлчилгээ авах хүсэлтийн талаарх мэдээлэл;
- Хүний сэтгэл санааны болон бие махбодын өвчин эмгэгийн талаарх мэдээлэл;
- Татварын өртэй холбоотой мэдээллээс бусад тохиолдолд татвар ногдуулах явцад хувь хүний тухай цуглуулсан мэдээлэл;
- Задруулах нь бизнесийн нууцыг зөрчиж болзошгүй мэдээлэл;
- Байгууллагын дарга батлахаас өмнө дотоод аудитын тайлан;
- Үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлын төлөвлөгөөтэй амин чухал холбоотой үйлчилгээ, мэдээллийн эрсдэлийн үнэлгээ;
- Хуульд заасан бусад мэдээлэл.

Үүнээс гадна хуулийн төсөл, түүний дагалдах баримт бичгийг болон шүүхийн шийдвэр гаргах хүртэл иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож буй төрийн байгууллагад хохирол учруулж болох мэдээллийг дотоод мэдээлэлд хамааруулах шийдвэр гаргаж болохоор тусгажээ.⁶⁸ Харин байгууллагын шийдвэр, судалгаа, тайлангийн төслийг нээлттэй байлгахаар заасан.

Түүнчлэн дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцож болохгүй мэдээллийн жагсаалт гаргажээ. Үүнд:

§ 36. Дотоод мэдээлэлд тооцохыг хориглох мэдээлэл

(1) Мэдээллийг эзэмшигч нь дараах мэдээллийг дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцохыг хориглоно:

- Нийтийн санал асуулгын дүн;
- Ерөнхий статистик судалгаа;
- Нийгэм, эдийн засгийн таамаглал;
- Хүрээлэн буй орчны төлөв байдлын талаарх мэдэгдэл;

68 Public information of act, Article 35.2, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

- Мэдээлэл эзэмшигчийн ажил үүргийн гүйцэтгэлийн чанар, удирдлагын алдааны талаарх мэдээлэл, мэдээлэл эзэмшигчийн ажил, ажилтай холбоотой үр дүнгийн талаарх тайлан;
- Задруулснаар мэдээллийн субъектийн хувийн амьдралын халдашгүй байдлыг зөрчихөөс бусад тохиолдолд төрийн болон орон нутгийн захиргааны албан тушаалтан, хуулийн этгээд, төрийн ажил, үйлчилгээ эрхэлж буй хуулийн этгээд, хувь хүний нэр хүндэд (reputation) халдсан мэдээлэл;
- Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой бараа, үйлчилгээний чанарын талаарх мэдээлэл;
- Тухайн мэдээллийг задруулах нь улсын батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэхээс бусад тохиолдолд муж, орон нутгийн засаг захиргаанаас явуулсан, эсхүл тэдгээрийн захиалгаар хийсэн судалгаа, шинжилгээний үр дүн;
- Төр, орон нутгийн засаг захиргаа, хуулийн этгээдийн төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, төсвөөс олгох цалин, нөхөн олговортой холбоотой баримт бичиг;
- Мэдээлэл эзэмшигчийн эд хөрөнгийн үүргийн талаарх мэдээлэл;
- Мэдээлэл эзэмшигчийн өмч, эд хөрөнгийн талаарх мэдээлэл;
- Төрийн хяналт, хяналтын журмаар буюу сахилгын журмаар гаргасан хууль тогтоомж, хүчин төгөлдөр болсон тушаал, шийтгэлтэй холбоотой шийдвэрийн мэдээлэл.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act)-д тус хууль үйлчлэхгүй байх хэд хэдэн онцгой тохиолдлыг тусгасан. Тухайлбал, хүний хувийн мэдээлэл, бизнес буюу арилжааны байгууллагын нууц, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн аюулгүй байдалд холбогдох төрийн нууц болон хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явц дахь мэдээлэл зэргийг нэрлэж болно.⁶⁹

ХБНГУ-д төрийн байгууллагын шийдвэр, дагалдах бичиг баримтын төсөлтэй танилцах хүсэлтэд тухай байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд саад учруулахаас зайлсхийх үүднээс татгалзаж болохоор тусгасан. Хувь хүний нууц болон бизнесийн нууцтай холбоотой мэдээллийг гагцхүү мэдээллийн эзний зөвшөөрөлтэйгөөр ил болгож болно. Өөрөөр хэлбэл, дээрх тохиолдлуудаас шалтгаалан иргэний мэдээлэл авах хүсэлтэд татгалзах боломжтой.

Швед улсын Мэдээллийн эрх чөлөөний акт (Freedom of the Press Act)-д албан мэдээллийг авах эрх хязгаарлах үндэслэлийг тусгасан. Үүнд:

1. Үндэсний аюулгүй байдал, эсхүл Швед улсын гадаад улс болон олон улсын байгууллагатай харилцах харилцаа;
2. Шведийн төсвийн бодлого, мөнгөний бодлого эсвэл гадаад валютын бодлого;
3. Төрийн байгууллагын хяналт шалгалт болон бусад хяналтын үйл ажиллагаа;
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;
5. Нийтийн эдийн засгийн ашиг сонирхол;
6. Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хувийн болон санхүүгийн байдлыг хамгаалах;
7. Амьтан, ургамлын төрөл зүйлийг хамгаалах асуудал зэрэг багтана.

Тухайн мэдээллийн нууцлалд хамаарах хэсгээс бусад мэдээллийг нийтэд

69 Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government, Холбоос: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html#p0013, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

ил тод байлгах шаардлага тавигддаг. Мэдээллийг авах хүсэлтэй иргэн холбогдох байгууллагад хандана. Хүсэлтэд нэн даруй хариу өгөх ёстой бөгөөд нууцлалтай мэдээлэл агуулагдаж байгаа эсэхийг шалгах зорилгоор хугацааг хойшлуулж болно. Төлбөртэйгөөр мэдээллийг хуулбарлан авах боломжтой.

БНСУ-ын Албан мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар дараах мэдээллийг задруулах харилцаанд тус хууль үйлчлэхгүй. Үүнд:

1. Нууц мэдээлэлд хамаарах мэдээлэл эсвэл бусад хууль тогтоомжийн дагуу задруулахыг хориглосон мэдээлэл;
2. Задруулсан тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний батлан хамгаалах, нэгдмэл байдал, дипломат харилцаа зэрэгтэй холбоотой, үндэсний ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах магадлалтай мэдээлэл;
3. Задруулсан тохиолдолд хүний амь нас, бие махбодын аюулгүй байдал, эд хөрөнгийг хамгаалахад ноцтой саад учруулж болзошгүй мэдээлэл;
4. Задруулсан тохиолдолд шүүгдэгчийн шударгаар шүүлгэх эрх зөрчигдөх, эсхүл хуульд заасан үүргээ биелүүлэхэд ихээхэн саад учруулж болох шүүх хуралдааны явц, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн байцаах, ял оногдуулах, шийдвэр биелүүлэх, цагаатгах зэрэгтэй холбоотой мэдээлэл;
5. Задруулсан тохиолдолд чиг үүрэг, судалгаа шинжилгээ, хөгжил дэвшилд саад учруулж болзошгүй, боловсруулалтын шатанд буй аудит, хяналт, шалгалт, туршилт, дүрэм журам, тендерийн гэрээ, технологийн хөгжил, боловсон хүчний менежменттэй холбоотой мэдээлэл;
6. Хуульд заасан хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээлэл;
7. Задруулсан тохиолдолд хохирол учруулж болох компани, хувь хүн, байгууллагын бизнес, менежментийн нууц;
8. Задруулсан тохиолдолд тодорхой бүлэг этгээдэд давуу болон сул тал үүсгэх, үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд нөлөө үзүүлэх байдлаас шалтгаалан тодорхой этгээдэд давуу болон сул тал бий болгох магадлалтай мэдээлэл.

Албан мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу мэдээлэл авах иргэний хүсэлтийг 10 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Дээр дурдсан улс орнуудад албаны мэдээллийг хуульд заасан тохиолдолд хязгаарлаж болохоор зохицуулсан байна. Нийтийн мэдээллийн болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжид мэдээллийг хязгаарлаж болох тохиолдлуудыг тухайлан заасан. Дотоод хэрэгцээний ангилалд хамруулах болон тийн хязгаарлаж болохгүй мэдээллийн ангиллыг Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуульд тусгажээ. Хязгаарлаж болох мэдээллийн ангилалд улс бүр харилцан адилгүй мэдээллийг хамруулсан байх боловч хувь хүний хувийн мэдээлэл болон бизнесийн нууцлалд хамаарах мэдээлэл авах тухай хүсэлтэд татгалзаж болох зохицуулалт хийсэн. Харин тухайн хувь хүн, хуулийн этгээдийн зөвшөөрлөөр дээр дурдсан мэдээлэлтэй танилцах эрхийг олгож болно.

3.3. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага

Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар тухайн байгууллагын дарга аливаа мэдээллийг дотоод мэдээлэлд хамруулах шийдвэр гаргана. Энэ хууль болон бусад хуулийг үндэслэж

дотоод мэдээллийн жагсаалтыг гаргасан байхыг шаардах бөгөөд тус жагсаалтыг баримталсны үндсэн дээр иргэний хүсэлтийг шийдвэрлэх үүрэгтэй. Мэдээллийг “дотоод” гэж ангилсан мэдээлэл эзэмшигч нь тухайн мэдээллийг дамжуулсан этгээдэд тухайн мэдээллийг дотоод гэж ангилсан талаар нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй. Түүнчлэн тус байгууллагаас иргэний мэдээлэл авах хүсэлтэд дурдагдсан мэдээлэл нь хязгаарлагдсан дотоод мэдээлэл гэсэн үндэслэлээр мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж болох бөгөөд энэ тухай 5 хоногийн дотор мэдэгдэх үүрэгтэй. Мэдээлэл эзэмшигч нь мэдээллийг хязгаарласнаар нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөж байна гэж үзвэл дотоод мэдээллийг ил болгох үүрэгтэй⁷⁰. Мөн дотоод мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох нь үндэсний болон нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөхгүй гэж үзвэл тухайн байгууллагын удирдлага ямар ч тохиолдолд дотоод мэдээлэлтэй танилцах эрхийг гуравдагч этгээдэд олгох эрхтэй. Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын албан хаагчид ажил үүргийн шаардлагаар аливаа бусад байгууллагын дотоод мэдээлэлтэй танилцаж болно.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act)-ийн 7 дугаар зүйлд “Мэдээлэл авах тухай хүсэлтийг тухайн мэдээллийг захирах эрхтэй байгууллага шийдвэрлэнэ” гэжээ. Хүсэлтийг 30 хоногийн дотор шийдвэрлэх журамтай. 50-аас дээш иргэн нэг төрлийн мэдээлэл авахаар хүсэлт гаргасан тохиолдолд Захиргааны процессын тухай хуульд заасны дагуу нийтэд буюу албан ёсны сонин хэвлэлээр дамжуулж мэдээллийг нийтэлнэ. Мэдээлэл авах хүсэлтийг шийдвэрлэхэд гуравдагч этгээдийн эрх ашиг хөндөгдөнө гэж үзвэл тайлбар өгөх 30 хоногийн хугацаа түүнд олгоно. Дээрх хүсэлттэй холбоотой шийдвэрийг бичгээр гаргаж, мөн гуравдагч этгээдэд мэдэгдэнэ.

Швед улсад төрийн байгууллага нь боловсруулсан болон хүлээн авсан мэдээллийг бүртгэнэ. Гэвч дараах мэдээллийг бүртгэхгүй байж болно. Үүнд:⁷¹

1. Байгууллагын үйл ажиллагаанд бага ач холбогдолтой;
2. Нууц мэдээлэл агуулаагүй;
3. Олон тооны төрийн байгууллагад байдаг буюу мэдэлд байдаг;
4. Засгийн газрын тогтоолоор нууцаас гаргасан мэдээлэл багтана.

Гэвч нууц мэдээллийн жагсаалтыг дээрх мэдээллийн жагсаалт, бүртгэлээс тусад нь гаргасан байхыг шаарддаг.

Солонгос улсын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Төрийн байгууллага нь задруулахгүй байх мэдээллийн хамрах хүрээний нарийвчилсан шалгуурыг дээр дурдсан заалт тус бүрийн хүрээнд тухайн төрийн байгууллагын холбогдох үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан тогтоож, нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан.

Дээр судалсан байдлаас дүгнэвэл, аль ч улсад иргэний албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хязгаарлахыг хориглож, мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтийг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэхээр

70 Public information of act, Article 38, Холбооц: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

71 Public access to information and secrecy, Холбооц: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

зохицуулжээ. Швед улсад иргэний хүсэлтийг бүртгэх зохицуулалт тусгагдсан нь бас чухал ач холбогдолтой юм. Эстони болон Швед улсад дотоод хэрэгцээний буюу хязгаарлалттай албан мэдээллийн жагсаалтыг байгууллагын удирдлага хуульд заасан хүрээг баримтлан тодорхойлохоор тусгажээ. Гэхдээ ийнхүү дотоод хэрэгцээнд зориулсан мэдээллийн жагсаалтад оруулснаар тухайн мэдээллийг нууцалсан гэж үзэхгүй бөгөөд хуульд заасан шаардлага хангасан этгээдэд танилцах эрх олгох, эсхүл хэсэгчлэн танилцуулах боломжтой.

3.4. Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд зааснаар мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн этгээд Мэдээллийн эрх чөлөөний Холбооны комиссарт гомдол гаргах боломжтой. Уг комиссарын чиг үүргийг Мэдээллийн аюулгүй байдлын комиссар гүйцэтгэнэ.

БНЭУ-ын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлд зааснаар мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн тус хуулийн 44 дүгээр зүйлд заасан дээд шатны байгууллага, эсхүл мэдээллийн аюулгүй байдлын байцаагчид гомдол гаргаж болно. Мөн захиргааны хэргийн шүүхэд өөрөө, эсхүл төлөөлөгчөөрөө дамжуулан нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Швед улсад мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй.

БНСУ-ын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн дагуу мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн Захиргааны хэрэг давж заалдах тухай хуулийн (Administrative Appeals Act) дагуу урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол гаргах эрхтэй.

Албаны мэдээлэлтэй танилцах тухай хүсэлт гаргасны дагуу хүлээн авсан татгалзсан хариуг хууль бус гэж үзсэн иргэн дээд шатны байгууллагад, эсхүл захиргааны шүүхэд гомдол гаргаж болохоос гадна хуулиар байгуулсан тусгай чиг үүрэг бүхий комисс, зөвлөлд хандах боломжтой. Дээрх тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагууд нь иргэдийн хүсэлт, тэдгээртэй холбогдох мэдээллийн нэгдсэн тайлан гаргах, мэдээлэх, төрийн байгууллагад өөрийн чиг үүргийн хүрээнд хяналт тавих эрхтэй. Албаны мэдээлэлд тагнуулын байгууллагаас хяналт хэрэгжүүлдэггүй байна.

IV. ДҮГНЭЛТ

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим болон олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлагыг судаллаа. Судалгааны үр дүнд дараах дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

Мэдээллийн эрх чөлөө ба мэдээллийн нууцлал гэсэн хоёр асуудлыг нэг зоосны хоёр талшиг хамтад нь авч үздэг нийтлэг хандлага олон улсад төлөвшиж байна. Үүний хүрээнд улс орнууд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон нууц мэдээллийн тухай хууль зэрэгцүүлж батлах замаар харилцан уялдаатай зохицуулалт хийх болсон. Мэдээллийг төрөөс нууцлахад тодорхой шалгуур байхаас гадна нууцлалд тавигдах суурь зарчмуудыг тодорхойлсон байх зайлшгүй шаардлагатай. “Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим”, түүнтэй холбоотой зөвлөмжүүдийг мэдээлэл нууцлах харилцаанд баримталж байна. Төрөөс мэдээлэл нууцлах гол зорилго буюу үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд мэдээлэл нууцлах зарчмыг олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн хэвээр байна.

Аливаа мэдээллийг хязгаарлах хамгийн гол үндэслэл нь “хязгаарлалтыг хуулиар тогтоосон байх” зарчим юм. Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэлээр мэдээллийг нууцалдаг эх үүсвэрт суурилсан тогтоолцоотой буюу төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн жагсаалтыг Засгийн газар нь баталдаг орнуудад олон нийтийн мэдэх эрх зөрчигдөх магадлал нэмэгддэг. Мэдээллийг нууцлахад:

1. Хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангасан байх;
2. Хөндөгдөх асуудал, хүсэлт гаргагч, цаг хугацаа гэсэн гурван хэмжигдэхүүнээр мэдээлэлд хандах эрхийг хязгаарлах;
3. Зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорциональ хязгаарлалт тавих буюу НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн “гурван хэсгээс бүрдсэн шалгуур”-ыг баримтлах нь зүйтэй. Мөн нийтийн ашиг сонирхол нь тухайн хамгаалж буй хууль ёсны ашиг сонирхлоос давж гарах тохиолдолд мэдээллийг нууцлах ёсгүй гэж үзэж байна.

Нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн талаар улс орнууд хууль тогтоомждоо тусгах хандлагыг баримталж байна. Тухайлбал, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчилдаг. Гэхдээ нууцад хамаарахгүй мэдээллүүдийг тохиолдол бүрээр нэг бүрчлэн тоочиж хуульчлахаас илүүтэй ерөнхий зарчим ба нууцад хамаарахгүй мэдээллийн хүрээг тогтоож, онцгой тохиолдлуудыг нарийвчлан зохицуулсан арга зүй ажиглагдлаа. Тухайлбал, Мексик улс үндсэн эрхийг ноцтой зөрчсөн, эсхүл хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад шаардлагатай мэдээлэлд хуулийн ямар ч хязгаарлалт хамаарахгүй гэдгийг тодорхой зааснаас гадна эдгээр мэдээлэл үндэсний аюулгүй байдал болон төрд хамаарах бусад ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй байсан ч олон нийтэд мэдээлэх ёстойг онцолжээ.

Улс орнуудын төрийн нууцын харилцаанд холбогдох хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд, Европын холбооны гишүүн орнуудын хувьд хязгаартай (restricted),

нууц (confidential), маш нууц (secret), онц чухал нууц (top secret) гэсэн 4 түвшинт нууцлалын тогтолцоог жишиг болгон баримталж байна. Гэхдээ “албаны нууц” гэсэн ойлголтыг огт тусгаагүй. Түүнчлэн Хонконг, Их Британи, Малайз зэрэг оронд “Official secrets act” нэртэй хууль үйлчилж байгаа боловч улсыг батлан хамгаалах, тагнуул, гадаад харилцаа зэрэг асуудлаар төрийн нууцын хүрээ хязгаарлагддаг.

Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл болон Литва, Чех зэрэг улсад төрийн болон албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалт тусдаа боловч эдгээр нууцлалын нийтлэг зорилго нь төр, төрийн байгууллагын ашиг сонирхол юм. Энэхүү шинж чанараараа Монгол Улсын “албаны нууц” хэмээх ойлголтоос өөр байгаа буюу бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлыг тусгаагүйгээрээ ялгаатай байгааг дурдах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл төрийн нууц гэсэн ойлголтод албаны нууц гэсэн ойлголт багтаж байна гэж үзэж болох юм.

“Албаны мэдээлэл” гэх ойлголтыг нийтийн мэдээллийн тухай хууль, мэдээллийн ил тод байдлын тухай зэрэг хууль тогтоомжид тусгасан байна. Төрийн байгууллагаас боловсруулсан, эсхүл түүнд шилжүүлсэн, түүний мэдэлд байгаа аливаа мэдээллийг албаны мэдээлэл гэж үздэг. Дээр дурдсан хууль тогтоомжуудыг албаны мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, түүнтэй холбоотой хүсэлтийг шийдвэрлэхэд гол эх сурвалж болгон хэрэглэдэг байна. Албаны мэдээллийг тухайн байгууллагын удирдлага жагсаалт батлах замаар тодорхойлдог улс орон байхаас гадна нэг бүрчлэн тогтоодоггүй улс ч байна. Жагсаалтаар тодорхойлсон бол нууцалсанд тооцогддоггүй. Харин албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хязгаарлах тохиолдлууд бий. Төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны үр дүн, хэрэгжилтийг бууруулахгүй байх, иргэний хувийн мэдээлэл, хуулийн этгээдийн бизнесийн нууцыг задруулж тэдгээрт хохирол учруулахаас сэргийлэх зорилгоор албаны мэдээлэлтэй танилцах иргэний эрхийг хязгаарлах бололцоотойг үгүйсгэдэггүй. Ийнхүү хязгаарлах тохиолдлуудыг хуульд тусгайлан зааснаас гадна хязгаарлаж болохгүй агуулгыг мөн тухайлан тусгажээ.

Улс орнуудын хууль тогтоомж дахь төрийн нууц ба албаны нууц (албаны мэдээлэл)-ын ойлголтын харилцан хамаарлыг тодруулбал дараах дүр зураг ажиглагдаж байна.

Зураг 9.1. Албан мэдээлэл ба төрийн нууцын харилцан хамаарал



Холбогдох байгууллага, албан тушаалтан нь иргэний гаргасан албаны мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтийг хянаад дээр дурдсан үндэслэл байгаа тохиолдолд хүсэлтийг татгалзаж шийдвэрлэнэ. Мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн дээд шатны байгууллага, холбогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч тусгай байгууллага, эсхүл шүүхэд хандах боломжийг мөн хуульчилж өгдөг туршлагыг нэвтрүүлсэн байна.

V. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах, мэдээллийн ил тод байдлыг хангахтай холбоотой хууль тогтоомжийн нийцэл, давхардал, хийдэл, зөрчлийг сайтар судлах, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлох, улмаар хуулийн төсөл боловсруулахдаа эрх зүйн хэм хэмжээ, зарчим, олон улсын чиг хандлага, судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын сайн туршлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй гэсэн ерөнхий санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

Түүнчлэн дараах асуудлаар нарийвчилсан санал, зөвлөмж гаргав. Үүнд:

Төрийн болон албаны нууцын ойлголтын хүрээнд:

Улс орнууд албаны нууцыг төрийн нууцад хамааруулж авч үзэх нь түгээмэл бөгөөд энэ утгаараа албаны нууцын хамгаалах эрх ашиг нь төр, түүний байгууллага юм. Харин Монгол Улс дахь албаны нууцын хамрах хүрээнд бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлыг багтаан өргөн хүрээгээр тогтоосон нь оновчгүй байх тул энэхүү зохицуулалтыг эргэж харах нь зүйтэй.

Нууцлалын зарчмын хүрээнд:

“Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим”-ыг олон улсад хүлээн зөвшөөрч баримталж буй хандлагыг харгалзан, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой харилцаанд энэхүү суурь зарчмыг баримтлах нь зохистой байж болох юм.

Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэлийн хүрээнд:

Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэлийг тодорхой хуульчлах нь зүйтэй байна. Ингэхдээ НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн “гурван хэсгээс бүрдсэн шалгуур”, мөн Хохирлын шалгуур ба Нийтийн ашиг сонирхлын шалгуурыг баримтлах шаардлагатай. Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэл, шалгуургүйгээр мэдээллийг нууцалдаг буюу “эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал”-ын тогтолцооноос илүүтэй, мэдээллийг нууцлах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой хуульчилсан буюу “зэрэглэлд суурилсан хамгаалал” ба “сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал”-ын тогтолцоог нэвтрүүлэх улсууд давамгайлж байна. Энэ хандлага нь хүний эрхийг баталгаатай хангах үүднээс зохистой хэмээн дүгнэж болно.

Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийн жагсаалтын хүрээнд:

Нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн талаар хууль тогтоомждоо тусгах нь зайлшгүй юм. Тухайлбал, хүний эрх эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчлах нь зүйтэй.

Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъектийн хүрээнд:

Төрийн нууцыг тогтоодог субъектийн эрх хэмжээг тодорхой хуульчилснаар аливаа этгээд хувийн зорилгоор, өөрийн үзэмжээр мэдээлэл нууцлах явдлаас урьдчилан сэргийлдэг. Иймд мэдээллийг нууцад хамааруулах субъект, түүний эрх

хэмжээг тодорхой хуульчлах нь оновчтой. Ингэхдээ мэдээлэл нууцлах журмыг нууцад хамааруулахгүй байх нь зохимжтой.

Албаны мэдээллийг тодорхойлох хүрээнд:

Албаны мэдээлэл болон хязгаарлалт бүхий мэдээллийн талаар Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд тодорхойлж, албаны мэдээллийг хязгаарлаж болох тохиолдлуудыг тусгайлан тусгах бололцоотой. Тухайлбал, хүний хувийн мэдээлэл болон бизнесийн байгууллагын нууцад хамаарах мэдээлэл, үндэсний аюулгүй байдал, гадаад харилцаанд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй албаны мэдээллийг хязгаарлах тохиолдлыг дурдаж болох юм.

Албаны мэдээллийг тогтоох, гомдол хянан шийдвэрлэх хүрээнд:

Тодорхой хязгаарлалт тавигдаагүй, нууцад хамрагдаагүй албаны мэдээлэлтэй иргэд танилцах эрхтэй. Иймээс хуульд заасны дагуу албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох, эсхүл хэсэгчлэн танилцуулах боломжоор хангах зохицуулалтыг хуульчлах нь зүйтэй. Энэ хүрээнд албаны мэдээллийг тогтоож буй байгууллагын эрх хэмжээ, энэ төрлийн мэдээлэлтэй танилцах журам, гомдол хянан шийдвэрлэх механизмыг тодорхой хуульчлах шаардлагатай.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, (2017).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Ч.Өнөрбаяр, Б.Тэмүүлэн, Ж.Баярцэцэг нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, (УБ, 2010).

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, (1976).
2. The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information, (2013).
3. The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, article 19, June (1999).
4. Model law about the state secrets, Холбоос: <https://cislegislation.com/document.fwx?rgn=64260>
5. Public Access to Information and Secrecy Ordinance, Swedish Code of Statutes 2009:641.
6. Macedonia (FYR) Law on Classified Information.
7. Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443.
8. Act on the Protection of Classified Information and Security Eligibility 2005, Czech Republic, Холбоос: https://www.nbu.cz/download/act_on_CI_protection.pdf.
9. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government, Холбоос: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html#p0013
10. Data Secrecy Act 2007 Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>.
11. Slovenia Classified Information Act.
12. Australia Freedom of Information Act 1982, Section 11B.
13. New Zealand Security in the Government Sector –Department of the Prime Minister and the Cabinet 2002.
14. Republic of South Africa Minimum Security Information Standards.
15. Япон Улсын Тусгай зориулалтын нууцыг хамгаалах тухай хууль (Act on the Protection of Specially Designated Secrets)
16. ХБНГУ-ын Эрүүгийн хууль.

17. Freedom of information and transparency in Germany, Article 2.2, Холбоос: Холбоос: https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Informationenfreiheit_en.pdf
18. State Secrets and Classified Information of Foreign States Act of Estonia.
19. Bulgaria, Law for the Protection of the Classified Information. Prom. SG. 45/30 Apr 2002, corr. SG. 5/17 Jan 2003
20. Hungary, Act LXV of 1995 on State Secrets and Official Secrets
21. Singapore, Official Secrets Act, Холбоос: <https://sso.agc.gov.sg/act/osa1935#pr1->
22. Moldavia, Law on State Secrets, Холбоос: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>.
23. UK, Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>.
24. Malaysia, Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/.
25. Executive Order 13526 - Classified National Security Information, December 29, 2009.
26. Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>.
27. Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/.
28. Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. UN Human Rights Committee's General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights.
2. The margin of appreciation doctrine in European human rights law, Холбоос: https://www.ucl.ac.uk/public-policy/sites/public_policy/files/migrated-files/European_human_rights_law.pdf
3. Robertson, K.G. (1999). The Morality of Secrecy: the Philosophy and Politics of State Secrecy. In: Secrecy and Open Government. Palgrave Macmillan, London, Холбоос: <https://doi.org/10.1057/97802305130202>
4. David Banisar, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, 2005, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>
5. Iain Cameron, Comments On The Law On State Secrets (1994) of The Republic Of Moldova, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 2008, Холбоос: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)030-e)
6. Office of the Australian Information Commissioner's Guide to the Freedom of Information Act 1982 (November 2011).
7. John M. Ackerman, Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective, in Mexico's Right-to-Know Reforms 314,314 (Jonathan Fox et al. eds., 2007) (reference omitted and emphasis added).

8. The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 48, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/>
9. Vasiliy Mitrokhin, KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, 366 (Frank Cass & Co. Ltd 2002).
10. European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU) Art 2.
11. Hitoshi Nasu, "State secrets law and national security", The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), pp. 377-378, available at, Холбоос: <https://www.jstor.org/stable/24760684?read-now=1&seq=13>
12. OSCE, Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on "Protection of the State Secrets" by Article 19 Global Campaign for Free Expression June 2004, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/35412.pdf>.
13. David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005.
14. For debate in the Standing Committee -see Rule 15 of the Rules of Procedure, Doc. 9926, 2003, Холбоос: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10312&lang=EN>
15. The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information: An Overview in 15 Points, Холбоос: <https://www.justiceinitiative.org/publications/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>
16. Public Access to Information and Secrecy Act, Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc, p.7, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84388/93775/F1543709993/SWE84388%20-%20ENG.pdf>
17. Public access to information and secrecy, Холбоос: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>
18. Özek, Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (From Freedom of Press to Right to Information), İstanbul 1999.
19. Bayraktar, Köksal, Ğdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı (Freedom of Information in Administrative and Criminal Law), Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004), Türkiye Barolar Birliğı Yayınları, No: 63, Ankara 2004.
20. Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU, p.33, Холбоос: <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf>
21. Rosamund Thomas, Espionage and Secrecy: The Official Secrets Acts 1911-1989 of the United Kingdom (Routledge 1991)
22. Cemil Kaya, State secret as an instrument to maintain State security, Холбоос: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/262635> .

Шүүхийн шийдвэр

1. Case of Stoll V. Switzerland (Application No. 69698/01) Judgment, Strasbourg, European Court of Human Rights, 10 December 2007, Холбоос: <https://>

- www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Stoll-v-Switzerland-ECHR-10-Dec-2007.pdf.
2. U.S Supreme Court 6-3 decision, The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, Supreme Court Briefs and Opinions, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/supreme.html>.

АРАВ. АЙМАГ, НИЙСЛЭЛ, СУМ, ДҮҮРГИЙН ИРГЭДИЙН
ТӨЛӨӨЛӨГЧДИЙН ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ЗАРИМ ЗААЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН
ҮНЭЛГЭЭ

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

М.Түвшинжаргал Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Р.Хатансайхан Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан,
Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M)

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.10.12

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	333
I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	334
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох	334
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох	335
1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох	335
1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	336
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох	336
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	337
II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	338
III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	339
3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	339
IV. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	348
4.1. Дүгнэлт	348
4.2. Зөвлөмж	348
НОМ ЗҮЙ	350

УДИРТГАЛ

Нутгийн өөрөө удирдлага гэдэг нь өөрийн удирдлага, нутаг дэвсгэр бүхий коммунаас (хүй элгэн) өөрийн хариуцлага дор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх бодит эрх, чадвар юм. Энэхүү бодит эрх, чадварыг эдлэх субъектийг тухайн орон нутгийн иргэдээс сонгуулийн замаар бүрдүүлдэг.

Манай Улсын Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1-д Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал байхаар зааж улмаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийг нарийвчлан заажээ.

ХЗДХЯ-аас 2023 оны 09 дүгээр сарын 08-ны өдөр ирүүлсэн 3/4689 дугаар албан бичигт үндэслэн Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдаас өгсөн чиглэлийн дагуу Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 8 дугаар бүлэг 48 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалт, 49 дүгээр зүйлийн 49.2 дахь заалт, 56 дугаар зүйлийн 56.3, 56.5 дахь заалт, 57 дугаар зүйлийн 57.3 дахь заалтууд практикт хэрхэн хэрэгжиж байгааг тогтоох үүднээс энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийв.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл заалтад хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх зорилго нь тус хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь хүндрэл, бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл заалтад хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн. Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох;

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зорилт нь “аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийг зохион байгуулж явуулах үндсэн зарчим, журмыг тодорхойлж, түүнтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах, Монгол Улсын иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хангахад оршино”¹ гэжээ.

Өөрөөр хэлбэл, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль нь нэгдүгээрт, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийг зохион байгуулж явуулах үндсэн зарчим, хоёрдугаарт, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийг зохион байгуулах журмыг тодорхойлох, гуравдугаарт, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуультай холбогдсон харилцаа, дөрөвдүгээрт, Монгол Улсын иргэний сонгох, сонгогдох эрхийг хангах гэсэн зорилгыг хангаж хуульчилсан.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48, 49, 56 57 дугаар заалтаар сонгуулийн зардлын талаар тусгаж (бий болгож) өгсөн хэдий ч тус хуулийн практик хэрэгжилтийг судлан, бодит нөхцөлийг тодорхойлох, хуулийн ямар зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа, ямар зохицуулалт огт хэрэгжихгүй байгаа талаар судлан үзэж, тус зүйл заалтын практик хэрэгжилтийг судлахыг зорилоо.

Иймд уг судалгааны ажлын хүрээнд 48 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалт, 49 дүгээр зүйлийн 49.2 дахь заалт, 56 дугаар зүйлийн 56.3, 56.5 дахь заалт 57 дугаар зүйлийн 57.3 дахь заалтууд практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг судлан хэрэгжилтийг үнэлэх болно.

1 Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль, 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх гол хэм хэмжээг тодорхойлоход чиглэдэг.

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр, зардал шаардагдана. Харин хуулийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөөлөл үзүүлэх зарим хэм хэмжээг тусгайлан сонгож үнэлгээ хийх нь илүү үр дүнтэй байдаг.

Иймд энэхүү судалгаагаар Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйл, Сонгуулийн зардал, 49 дүгээр зүйл. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ, 56 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлан, 57 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй ил тод байдлыг тус тус сонгон авч эерэг, сөрөг талыг судалж, хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийхээр судалгааны хүрээг тогтоосон.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл заалтын хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Практикт нийцэж байгаа байдал;

1.3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Энэхүү шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомжийн хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгддэг.²

Судалгааны энэ хэсэгт “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгуулийн зардлын данс нээлгэх, дансны аудитын байгууллагад мэдэгдэх, зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулах, зардлын дээд хэмжээг тогтоох, сонгуулийн зардлын тайлангийн нээлттэй ил тод байдалд хамаарах зохицуулалтыг сонгож, уг зүйл, заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдал, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээл байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

² Хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=207338&showType=1>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.10.08.

Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

Хүснэгт 10.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	48 дугаар зүйл	48 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардал 48.3. Сонгуулийн зардлын мөнгөн хөрөнгийг энэ хуульд заасны дагуу нээлгэсэн сонгуулийн зардлын дансанд төвлөрүүлж, зарцуулна.
2	49 дүгээр зүйл	49 дүгээр зүйл. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ 49.2. Нам, эвсэл болон нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тогтоохдоо нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, өрхийн болон сонгогчийн тоо, энэ хуульд заасан бусад шаардлагыг харгалзана.
3	56 дугаар зүйл	56 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлан 56.3. Нам, эвсэл нь санал авах өдрөөс хойш 45 хоногт, нэр дэвшигч санал авах өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулан, төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлнэ. 56.5. Сонгуулийн зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч уг дансны бүх гүйлгээний хуулгыг гаргаж, санал авах өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлнэ.
4	57 дугаар зүйл	57 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй, ил тод байдал 57.3. Төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллага энэ хуулийн 57.2-т заасан бүрэн эрхийн дагуу мэдээлэл, баримт шаардсан тохиолдолд холбогдох иргэн, хуулийн этгээд мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно. Үүнд:

- Байх ёстой болон одоо байгаа;
- Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойших;
- Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших;
- Тохиолдол судлах.

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр Цахим гарын үсгийн тухай хуулийн сонгон авсан хэсэгт тохируулан дараах таамаглал дэвшүүлж, асуулт боловсрууллаа.

Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ ?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2 дугаар зүйлд заасан хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3, 56.5-д заасан эрх зүйн хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3-д заасан эрх зүйн хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор баримт бичиг, холбогдох ярилцлага, хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудтай танилцаж, аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсноос дараах хоёр аргыг сонгон үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан болно. Үүнд:

1. Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. Холбогдох субьектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль, холбогдох эрх зүйн акт, сонин сэтгүүл, телевизэд өгсөн ярилцлага, холбогдох бусад эх сурвалжаас мэдээлэл цуглуулж, үнэлгээ хийхэд ашиглав.

II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл заалтад хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичиг судлах, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх, ярилцлагын аргад тулгуурлаж энэхүү судалгааг гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зарим зүйл заалтад хэрэгжилтийн үнэлгээ хийхдээ дор дурдсан хууль тогтоомж, дүрэм, журам, эрдэмтэн, судлаач, салбарын мэргэжилтэн нарын ярилцлага, нийтлэлийг ашигласан болно. Хэрэгжүүлэх үе шатанд ном, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл, судалгааны эмхэтгэлийг судалгаанд ашигласан ном зүй хэсгээс дэлгэрүүлэн харна уу.

III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатанд Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48, 49, 56, 57 дугаар зүйлийг сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийсэн.

3.1. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ ?

48 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардал

48.3. Сонгуулийн зардлын мөнгөн хөрөнгийг энэ хуульд заасны дагуу нээлгэсэн сонгуулийн зардлын дансанд төвлөрүүлж, зарцуулна.

50 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын данс

50.3. Нам, эвсэл болон нэр дэвшигч нь сонгуулийн зардлын дансны дугаар, банкны нэрийг санал авах өдрөөс 20-оос доошгүй хоногийн өмнө төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж, бүртгүүлэх үүрэгтэй.

Үнэлгээ:

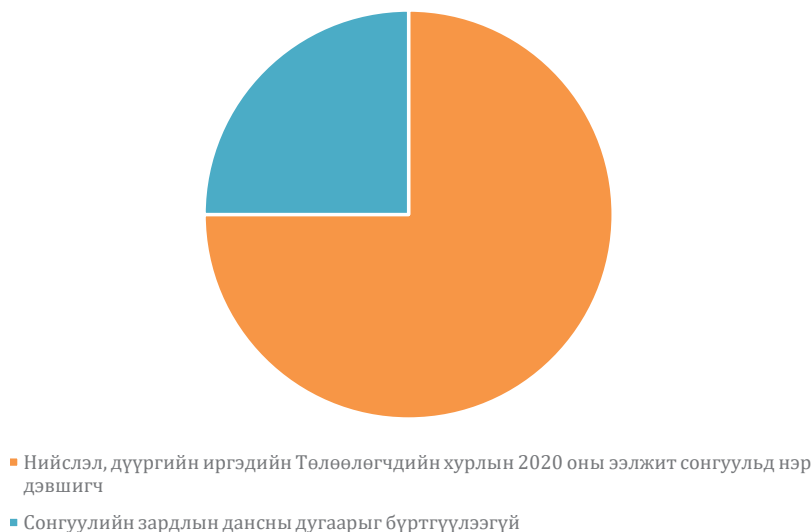
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд заасан “Сонгуулийн зардал”-д холбогдох эрх зүйн хэм хэмжээ дөрвөн дэд заалтаас бүрдэж байна. Тус хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.1 дэх заалт нь сонгуулийн зардал гэдэгт юуг хамаарахыг тодорхойлжээ. Харин 48 дугаар 48.2 дахь заалтаар сонгуулийн зардлын бүрдлийг заасан бол 48 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалтаар зардлыг дансанд төвлөрүүлж, зарцуулахыг тусгасан. Сүүлийн буюу 48 дугаар зүйлийн 48.4 дэх заалтаар сонгуулийн зардлыг өөр дансанд цуглуулахыг хориглосон. Эдгээр зүйл заалтаас 48 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалт нь хууль хэрэглээний талаасаа 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалттай шууд холбогдоно.

Өөрөөр хэлбэл, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалт нь гол эрх зүйн хэм хэмжээ бөгөөд 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалт нь дэлгэрүүлсэн шинжтэй ба ялангуяа аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 48.3 дахь заалтын практик хэрэгжилт нь тус хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалтаар илэрнэ.

Дээрх хуулийн заалтын хэрэгжилтийг 2020 оны Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын холбогдох тайланд тулгуурлан хийлээ. Тодруулбал, Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд 823 нэр дэвшигч оролцохоор бүртгүүлсэн бөгөөд эдгээрийн 206 нэр дэвшигч нь сонгуулийн зардлын дансны дугаарыг НТАГ-т бүртгүүлээгүй.³

3 Нийслэл дэх төрийн аудитын газар, Нийслэл дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг, хянаж дүнг олон нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (УБ, 2020), 6 дах тал.

График 10.1. Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд оролцогчид тус хуулийн 50.3-д заасан зардлыг дансыг нээлгэсэн байдал



Дээрх графикаас үзвэл нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчдийн 75 хувь нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3-д заасан зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлсэн. Харин нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчдийн 25 хувь нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3-д заасан зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлээгүй.

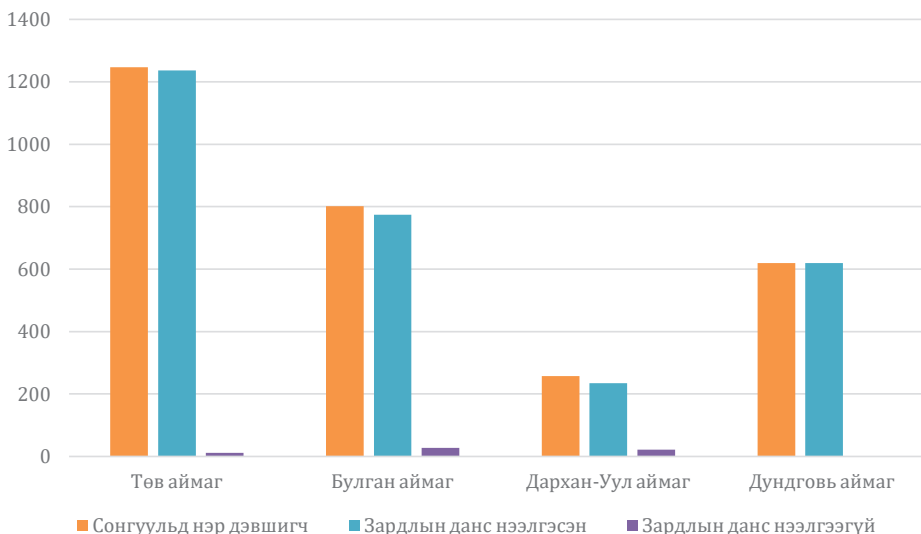
Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын хувьд Төв аймагт 2020 оны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 1247 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд үүнээс 11 нэр дэвшигч зардлын данс нээлгээгүй байна.⁴ Булган аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 802 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд 28 нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын дансаа төрийн аудитын байгууллагад бүртгүүлээгүй байна.⁵ Дархан-Уул аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 257 нэр дэвшигч

4 Төв аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, нийслэл сум дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хуралд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэл аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Зуун мод, 2021), 4 дэх тал.

5 Булган аймаг дахь төрийн аудитын газар, Нам, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний, зарцуулалт, гүйцэтгэлд дүгнэлт гаргах, нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Булган хот, 2020), 7 дахь тал

оролцсон бөгөөд 22 нэр дэвшигч сонгуулийн харилцах данс нээлгээгүй байна.⁶ Дундговь аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 620 нэр дэвшигч бүгд сонгуулийн зардлын тайлангаа хугацаандаа ирүүлсэн.⁷

График 10.2. Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд оролцогчид тус хуулийн 50.3-д заасан зардлыг дансыг нээлгэсэн байдал.



Дээрх графикаас үзвэл аймаг, сумын иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд нэр дэвшигч нь сонгуулийн зардлын дансаа төрийн аудитын байгууллагад хугацаанд нь бүртгүүлж буй нь тодорхой харагдаж байна.

Үүнээс дүгнэн үзвэл Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалт нь практикт нийслэл дүүрэг, аймаг, сумын иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас шалтгаалан ялгаатай байдлаар хэрэгжиж байна. Ингэхдээ нийслэл дүүргийн хувьд нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчдийн 25 хувь нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3-д заасан зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлээгүй. Харин Төв, Булган, Дархан-Уул, Дундговь аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигчийн 0.3 хувь нь зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлээгүй байна.

6 Дархан-Уул аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумдын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Дархан-Уул аймаг, 2021), 4 дэх тал

7 Дундговь аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан, (Мандалговь хот, 2021), 3 дахь тал

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2 дугаар зүйлд заасан хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

49 дүгээр зүйл. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ

49.2. Нам, эвсэл болон нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тогтооходоо нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, өрхийн болон сонгогчийн тоо, энэ хуульд заасан бусад шаардлагыг харгалзана.

Үнэлгээ:

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2 дахь заалт зардлыг хэмжээг тогтооход чиглэнэ. Нийслэл хот, 9 дүүрэг, Дархан-Уул аймаг, Дундговь аймаг, Булган аймаг, Төв аймаг, Хөвсгөл аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд хийсэн нийцлийн тайлангийн дүгнэлтүүд нь үнэн зөв, бүрэн дүүрэн илэрхийлэгдсэн, зардлын дээд хэмжээнээс хэтрээгүй гэжээ.

Гэвч зөвхөн Дархан-Уул аймаг, сумд нэр дэвшсэн 203 нэр дэвшигчдийн дансанд нийт 285.3 сая төгрөгийн орлого төвлөрсөн байна. Өөрөөр хэлбэл, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулиар зардлыг бууруулахтай холбоотой харилцааг зохицуулаагүй бөгөөд зардлын дээд хэмжээг тогтоож тэрхүү хэмжээнээс илүү гаргахгүй байхыг л шаардаж байна.

Энэхүү эрх зүйн харилцаа нь Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуульд 2023 оныг 6 сар хүртэл ижил агуулгаар зохицуулагдаж байв. Гэвч Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуулийн 2023 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдрийн өөрчлөн найруулснаар 50 дугаар зүйлийн 50.2 буюу зардлын дээд хэмжээг тогтоох заалтад “Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ тогтоох аргачлал нь сонгуулийн зардлыг бууруулахад чиглэх бөгөөд сонгуулийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, өрхийн болон сонгогчийн тоо, энэ хуульд заасан бусад шаардлагад үндэслэнэ” гэсэн агуулга бүхий өөрчлөлтийг оруулжээ.⁸

Хүснэгт 10.2. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зардлын хэмжээг заалтын харьцуулалт

Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.2.	
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2	
50.2. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ тогтоох аргачлал нь сонгуулийн зардлыг бууруулахад чиглэх бөгөөд сонгуулийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, өрхийн болон сонгогчийн тоо, энэ хуульд заасан бусад шаардлагад үндэслэнэ.	49.2. Нам, эвсэл болон нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тогтооходоо нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, өрхийн болон сонгогчийн тоо, энэ хуульд заасан бусад шаардлагыг харгалзана.
Аргачлалыг төрийн аудитын дээд байгууллагын саналаар Сонгуулийн ерөнхий хороо батална.	

⁸ Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль, 6/50 дугаар зүйлийн 50.2 дахь хэсэг, (УБ, 2023)

Уг хүснэгтээс үзвэл Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуульд зардлын дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчилсан бол аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд зардлыг дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй бөгөөд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг хянаж, дүнг олон нийтэд мэдээлэх нийцлийн аудитын тайлан тус сонгуульд нэр дэвшигчид зардлын дээд хэмжээг хэтрүүлээгүй гэсэн дүгнэлт гарж байна.

Иймд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд зардлыг дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалтыг оруулах шаардлагатай.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 3.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3, 56.5-д заасан эрх зүйн хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

56 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлан

56.3. Нам, эвсэл нь санал авах өдрөөс хойш 45 хоногт, нэр дэвшигч санал авах өдрөөс хойш 30 хоногт багтаан зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулан, төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлнэ.

56.5. Сонгуулийн зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч уг дансны бүх гүйлгээний хуулгыг гаргаж, санал авах өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлнэ.

Үнэлгээ:

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйлд Сонгуулийн зардлын тайланд хамаарах эрх зүйн хэм хэмжээг тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл, тус хуулийн наймдугаар бүлэгт хамаарах сонгуулийн зардал нь зардлын тайлангаар илрэх бөгөөд энэхүү тайланд юу хамаарах талаар 56 дугаар зүйлд хуульчилжээ.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйл нь нийт 5 зүйлээс бүрдэх бөгөөд практик хэрэгжих шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэх боломжтой зүйл заалт нь тус 56 дугаар зүйлийн 56.3 болон 56 дугаар зүйлийн 56.5-д заасан хэм хэмжээ юм.

Тодруулбал, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3-д нам, эвсэл зардлын тайландаа хувийн аудитын этгээдээр дүгнэлт гаргуулан, төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлэхээр, 56 дугаар зүйлийн 56.5-д зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч уг дансны бүх гүйлгээний хуулгыг гаргаж, төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад хүргүүлэхээр тус тус хуульчилжээ.⁹

Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд 823 нэр дэвшигч оролцохоор бүртгүүлсэн бөгөөд 651 нэр дэвшигч иргэн,

⁹ Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хууль, 56 дугаар зүйлийн 56.5 дахь хэсэг.

хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, сонгуулийн зардлын тайлангаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулж баталгаажуулан НТАГ-т ирүүлсэн. Харин үлдсэн 172 нэр дэвшигч Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3-д дахь хэсгийн заалтыг хэрэгжүүлээгүй.¹⁰ Эдгээр 172 нэр дэвшигч нь улс төрийн шинэ нам эвслүүд байна. (МАН, АН тайлангаа өгдөг.)

График 10.3. Нийслэл, дүүргийн ИТХ-д оролцсон нэр дэвшигчийн зардлын тайландаа хувийн аудит оруулсан байдал



Өөрөөр хэлбэл, Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд 823 нэр дэвшигч оролцохоор бүртгүүлсэн 5 хүн тутмын 1 нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3-д дахь хэсгийн заалтыг хэрэгжүүлээгүй. Түүнчлэн хувийн аудитын этгээдээр дүгнэлт гаргуулсан 651 зардлын тайлангийн 8 зардлын тайлан үнэн зөв, иж бүрэн илэрхийлэгдээгүй гэсэн дүгнэлт гарчээ.¹¹

Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын хувьд Төв аймагт 2020 оны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 1247 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд үүнээс 480 нэр дэвшигч Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3-д дахь хэсгийн заалтыг хэрэгжүүлээгүй.¹²

Булган аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 802 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд 108 нэр дэвшигч зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулан, төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад

10 Нийслэл дэх төрийн аудитын газар, Нийслэл дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг, хянаж дүнг олон нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (УБ, 2020), 6 дахь тал.

11 Нийслэл дэх төрийн аудитын газар, Нийслэл дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг, хянаж дүнг олон нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (УБ, 2020), 14 дэх тал

12 Төв аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, нийслэл сум дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хуралд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэл аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Зуун мод, 2021), 4 дэх тал

хүргүүлээгүй.¹³

Дархан-Уул аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 257 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд 14 нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын тайлангаа хуульд заасан хугацаанаас хоцроож ирүүлсэн бол 26 нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын тайлангаа баталгаажуулаагүй.¹⁴ Дундговь аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд 620 нэр дэвшигч оролцсон бөгөөд 2 нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын тайлангаа баталгаажуулаагүй.¹⁵

График 10.4. Зардлын тайлангаа хувийн аудитын этгээдээр гаргуулсан байдал.

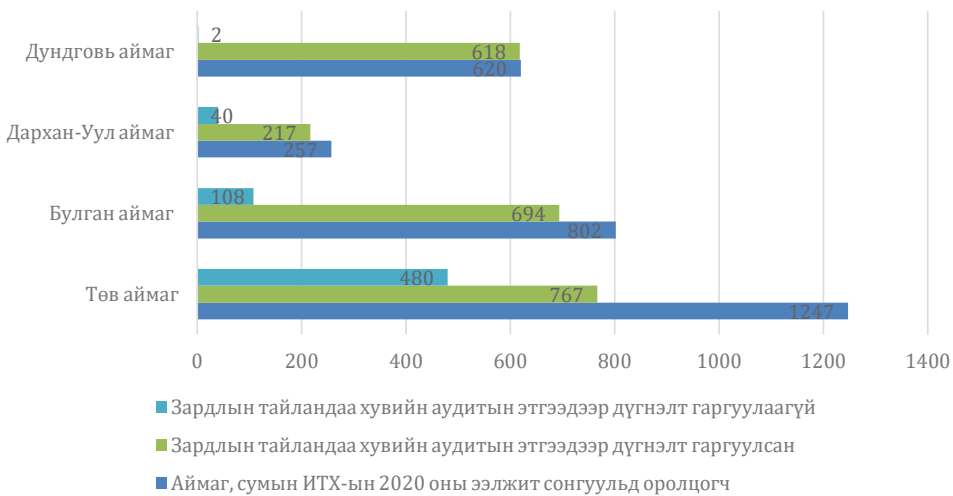


График 4-өөс үзвэл, Төв аймгийн 2020 оны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 34 хувь, Булган аймгийн 2020 оны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 13 хувь, Дархан-Уул аймгийн 2020 оны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчийн 16 хувь нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.3-д

Дүгнэн үзвэл, Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 20 хувь, аймгийн, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 13-34% нь зардлын тайлангаа хувийн аудитын этгээдээр хянуулж, дүгнэлт гаргуулаагүй байна.

13 Булган аймаг дахь төрийн аудитын газар, Нам, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний, зарцуулалт, гүйцэтгэлд дүгнэлт гаргах, нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Булган хот, 2020), 7 дахь тал

14 Дархан-Уул аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумдын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Дархан-Уул аймаг, 2021), 3 дахь тал

15 Дундговь аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан, (Мандалговь хот, 2021), 3 дахь тал

Харин Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5-д банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч зардлын дансны бүх гүйлгээний хуулгыг гаргаж, төрийн аудитын байгууллагад хүргүүлэх үүргийг хуульчилжээ.

Нийслэл, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн ээлжит сонгуулийн хүрээнд зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5-д заасан үүргийг бүрэн биелүүлсэн.¹⁶ Зөвхөн нийслэл, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн ээлжит сонгууль гэлтгүй, аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуулийн хүрээнд сонгуулийн зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч дээрх хуулийн заалтыг зөрчөөгүй.¹⁷ Гэвч зарим аймаг, суманд үйл ажиллагаа явуулдаг банкны Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5-д заасан зөрчсөн буюу хугацаа хоцроох¹⁸, ирүүлээгүй¹⁹ зөрчлийг гаргасан.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 4.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3-д заасан эрх зүйн хэм хэмжээ практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

57 дугаар зүйл. Сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй, ил тод байдал

57.3. Төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллага энэ хуулийн 57.2-т заасан бүрэн эрхийн дагуу мэдээлэл, баримт шаардсан тохиолдолд холбогдох иргэн, хуулийн этгээд мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Үнэлгээ:

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3-д төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагаас иргэн хуулийн этгээд холбогдох мэдээллийг шаардсан тохиолдол гаргаж өгөх үүргийг хуульчилжээ. Холбогдох мэдээлэл гэдэгт дараах мэдээлэл хамаарна. Үүнд:

- иргэн хуулийн этгээд нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн авсан хандив, санхүүжилт болон зарцуулалтад дангаараа болон төрийн бусад байгууллагатай хамтран хяналт тавих;

16 Нийслэл дэх төрийн аудитын газар, Нийслэл дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг, хянаж дүнг олон нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (УБ, 2020), 7 дах тал.

17 Дархан-Уул аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумдын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Дархан-Уул аймаг, 2021), 4 дэх тал

18 Дундговь аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан, Мандалговь хот, 2021 он, 3 дахь тал.

19 Төв аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, нийслэл сум дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хуралд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэл аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Зуун мод, 2021), 4 дэх тал.

- нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой мэдээлэл авах;
- сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтад гарсан зөрчлийн талаар баримт бичиг үйлдэх, бүрдүүлэх, холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;
- төрийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэдээс сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой баримт бичгийг гаргуулан авах;
- зардлын тайлан гаргах, хүлээн авах, нийтэд мэдээлэх, танилцуулахтай холбоотой журам, маягт батлах г.м.

Өөрөөр хэлбэл, дээрх мэдээлэлтэй холбоотойгоор иргэн, хуулийн этгээдээс шаардаагүй бол олон нийтэд мэдээлэх байх боломжтой. Энэ нь сонгуулийн зардлын тайлан түүнд хамаарах мэдээллийн нээлттэй ил тод байдалд харшилж байна.

Хүснэгт 10.3. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль болон Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн зардлын хэмжээг заалтын харьцуулалт.

Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.2.	Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.2
58.3.Төрийн аудитын дээд байгууллага энэ хуулийн 38.5, 38.13-т заасан мэдээллийг дүгнэлт гаргаж дууссан өдрөөс эхлэн, 58.4-т заасан мэдээллийг хүлээн авсан өдрөөс эхлэн өөрийн байгууллагын цахим хуудаст ил тавьж, нийтэд чөлөөтэй танилцах бололцоо олгоно.	57.3.Төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллага энэ хуулийн 57.2-т заасан бүрэн эрхийн дагуу мэдээлэл, баримт шаардсан тохиолдолд холбогдох иргэн, хуулийн этгээд мэдээлэл, баримтыг гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Хүснэгт 2-оос үзвэл Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд төрийн аудитын дээд байгууллага өөрийн байгууллагын цахим хуудаст ил тавьж, нийтэд чөлөөтэй танилцах бололцоо олгохоор хуульчилжээ.²⁰ Иймд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57.3 дахь заалтыг өөрчлөх нь зүйтэй.

20 Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль, 2019, Холбоос:<https://legalinfo.mn/mn/detail/14869>

IV. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

4.1. Дүгнэлт

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3 дахь заалт нь практикт нийслэл дүүрэг, аймаг, сумын иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас шалтгаалан ялгаатай байдлаар хэрэгжиж байна. Ингэхдээ нийслэл дүүргийн хувьд нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчдийн 25 хувь нь Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлийн 48.3, 50 дугаар зүйлийн 50.3 -д заасан зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлээгүй. Харин Төв, Булган, Дархан-Уул, Дундговь аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч 0.3 хувь нь зардлын данс, түүний дугаарыг төрийн аудитын орон нутаг дахь салбар байгууллагад мэдэгдэж бүртгүүлэх үүргээ биелүүлээгүй байна.

Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуульд зардлын дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчилсан бол аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд зардлыг дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй бөгөөд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцсон нам эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг хянаж, дүнг олон нийтэд мэдээлэх нийцлийн аудитын тайлан тус сонгуульд нэр дэвшигчид зардлын дээд хэмжээг хэтрүүлээгүй гэсэн дүгнэлт гарж байна.

Нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 20 хувь, аймгийн, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгуульд оролцсон нэр дэвшигчийн 13-34% нь зардлын тайлангаа хувийн аудитын этгээдээр хянуулж, дүгнэлт гаргуулаагүй байна. Нийслэл, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн ээлжит сонгуулийн хүрээнд зардлын данс байршуулсан банкны захирал, эсхүл салбарын эрхлэгч Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.5-д заасан харилцан адилгүй буюу бүрэн биелүүлэх, хугацаа хоцроох, ирүүлээгүй байдлаар хэрэгжиж байна.

Түүнчлэн, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3 дахь заалт сонгуулийн зардлын тайлангийн нээлттэй, ил тод байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Мөн Зөрчлийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 26 дахь заалтад сонгуулийн зардлын тайланг зөрчсөн зөрчлийг тусгахдаа зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулан нөхцөлийг орхигдуулсан.

4.2. Зөвлөмж

- Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд төрийн аудитын дээд байгууллага өөрийн байгууллагын цахим хуудаст ил тавьж, нийтэд чөлөөтэй танилцах бололцоо олгохоор хуульчилжээ. Иймд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 57.3 дахь заалтыг өөрчлөх нь зүйтэй.

- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуульд зардлыг дээд хэмжээг батлах талаар хуульчилсан. Гэвч тус хуульд сонгуулийн зардлын хэмжээг бууруулах холбоотой эрх зүйн зохицуулалт тусгагдаагүй. Иймд Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хуульд заасан зардлын дээд хэмжээг бууруулах эрх зүйн зохицуулалтыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд тусгах шаардлагатай.
- Зөрчлийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 26 дахь заалтад “зардлын тайландаа хувийн аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулан” нөхцөлийг тусгах нь зүйтэй.

НОМ ЗҮЙ

1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, (2020).
2. Хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал.
3. Нийслэл дэх төрийн аудитын газар, Нийслэл дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланг, хянаж дүнг олон нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (УБ, 2020).
4. Төв аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, нийслэл сум дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хуралд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэл аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Зуун мод, 2021),
5. Булган аймаг дахь төрийн аудитын газар, Нам, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний, зарцуулалт, гүйцэтгэлд дүгнэлт гаргах, нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Булган хот, 2020),
6. Дархан-Уул аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумдын иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт гарган нийтэд мэдээлэх, нийцлийн аудитын тайлан, (Дархан-Уул аймаг, 2021),
7. Дундговь аймаг дахь төрийн аудитын газар, Аймаг, сумын иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 2020 оны ээлжит сонгуульд нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан, (Мандалговь хот, 2021).
8. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, 2023.06.16.
9. Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай хууль, (2019).

АРВАН НЭГ. ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ЗАРИМ
ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫГ ҮНЭЛЭХ НЬ

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)
----------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

М.Түвшинжаргал	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
М.Мөнхнаран	Судлаач, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.12.11

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	353
I. СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ТОЙМ	354
1.1. Судалгааны ажлын үндэслэл, шаардлага	354
1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт	354
1.3. Судалгааны ажлын хамрах хүрээ	355
1.4. Судалгааны ажлын арга зүй	355
1.5. Судлагдсан байдлын тойм	356
II. ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ	357
III. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ: ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН АСУУДАЛ	359
3.1. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимын дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв	359
3.2. Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв	360
3.3. Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв	362
3.4. Төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэд байж болох боломжтой бусад эвлэрүүлэн зуучлалын төрлүүд	364
IV. МАРГАГЧ ТАЛУУДЫН ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫГ СОНГОХ ЯВДЛЫГ ЗАН ҮЙЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ҮҮДНЭЭС СУДЛАХ НЬ	366
V. ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА	368
5.1. Олон Улсын Эрх Зүйн Зохицуулалт	368
5.2. Гадаад орнуудын туршлага: Сингапур болон Япон Улсын Туршлагаас ..	369
VI. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛУУД, САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ	372
6.1. Дүгнэлт	372
6.2. Санал, Зөвлөмж	376
НОМ ЗҮЙ	378

УДИРТГАЛ

Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хууль (2012) маргааны талууд эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ авахаар зөвхөн нэг харьяаллын байгууллагад хандахаар хуульчлаагүй, шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах эсвэл төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах эсэхээ өөрсдөө сонгох боломжийг талуудад олгосон. Хэдий ийнхүү хувийн болон шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын холимог хэлбэрийг сонгосон нь сайшаалтай ч бодит практик дээр шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал нь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлаараа төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас ихээхэн давуу талтай байдаг.

Харин төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа, түүнд тулгамдаж буй асуудлаар хийсэн тухайлсан судалгаа тун цөөхөн байна. Үүнээс гадна уг асуудлаар цөөхөн богино хэмжээний судалгааны ажлууд буюу эрдэм шинжилгээний өгүүллүүд бичигдсэн байх ч эдгээр нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын бодит хэрэгжилт хангалтгүй байх асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хуулийг үндсэнд нь өөрчлөх талаарх саналыг гаргасан байхаас бус одоогийн бодит нөхцөл байдал дээр үндэслэн хуулийн өөрчлөлт хийлгүйгээр практик дээр асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж болох талаар санал, зөвлөмж гаргаагүй байна.

Иймд уг судалгааны ажил Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хуулийн (2012) 8 дугаар зүйл буюу төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбооны үйл ажиллагаа дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хэрэгжилт, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн дүгнэлт гаргах, цаашид тус заалтыг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, зөвлөмж боловсруулахыг зорилоо.

I. СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ТОЙМ

1.1. Судалгааны ажлын үндэслэл, шаардлага

Эвлэрүүлэн зуучлах тухай хууль 2012 онд батлагдсанаас хойш Монгол Улсад эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа өндөр тоогоор амжилттай явагдаж байгаа ч эдгээр нь шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаагаар хязгаарлагдаж байна. Гэсэн ч Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай хуулийн 7 болон 8 дугаар зүйлд эвлэрүүлэн зуучлалын төвүүд шүүхийн дэргэд байхаас гадна төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэд мөн байхаар заасан.

Харин Монгол Улсын хэмжээнд Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимын дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв, Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв болон Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв гэсэн хэд хэдэн төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд байдаг.

Гэвч эдгээр төвүүд дэх эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаа тун хангалтгүй түвшинд явж байгаа юм. Мөн энэ талаарх судалгааны ажлууд ховор байх тул төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын эвлэрүүлэн зуучлалд тулгамдаж буй асуудлаар, маргалдагч талууд яагаад эдгээр эвлэрүүлэн зуучлалыг харьцангуй бага сонгож байгаа талаар эрх зүйн болоод социологийн мөн зан үйлийн эдийн засгийн хүрээнд нарийн судлах шаардлагатай байгаа юм.

1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт

Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлагчийг, мөн хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага дахь эвлэрүүлэн зуучлагчийг ялгаж хуульчилсан. Энэхүү зохицуулалтын онцлог байдал болон практикт эвлэрлийн гэрээг хэрэгжүүлэхэд ямар үр дүн бий болгож байгааг судалсан бүтээл, эрдэм шинжилгээний ажил харьцангуй цөөн байна.

Иймд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбооны үйл ажиллагаа дахь эвлэрүүлэн зуучлалын хэрэгжилт, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлд тулгамдаж буй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, тодорхой шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэн дүгнэлт гаргах, цаашид эрх зүйн орчныг сайжруулах, зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны ажлын зорилго оршино. Уг зорилгын хүрээнд дараах зорилтыг дэвшүүлэн тус судалгааг хийв. Энэ нь:

- Хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгахын зэрэгцээ хуулийг хэрэгжүүлснээр гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг байдлыг илрүүлэн, тодорхой шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэн дүгнэлт гаргах, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, зөвлөмж боловсруулах

1.3. Судалгааны ажлын хамрах хүрээ

Судалгааны ажлын хүрээнд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбооны үйл ажиллагаа дахь эвлэрүүлэн зуучлал, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангахтай холбоотой харилцаа хамаарах бөгөөд зарим төрлийн маргааныг эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа буюу иргэний эрх зүйн маргаан, хөдөлмөрийн эрхийн маргаан болон гэр бүлийн харилцаанаас үүссэн маргаанд холбогдолтой эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны асуудлыг тус судалгаа хөндөхгүй болно.

Хүснэгт 11.1. “Сонгон судалсан зүйл заалт”

№	Сонгосон зүйл заалт	Зүйл заалтын агуулга
1	8.1	8.1.Төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо үйл ажиллагааныхаа чиглэлийн дагуу тухайн салбарын эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэх эвлэрүүлэн зуучлагчийг ажиллуулж болно.
2	8.2	8.2.Энэ хуулийн 8.1-д заасан зуучлагчаар дээд боловсролтой, эвлэрүүлэн зуучлагчийн сургалтад хамрагдан эрхийн гэрчилгээ авсан, тухайн чиглэлийн асуудлаар эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулах эвлэрүүлэн зуучлагчийн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэн мэргэшсэн эвлэрүүлэн зуучлагчийг ажиллуулна.

Өөрөөр хэлбэл судалгаа нь зөвхөн дээрх хүснэгтэд дурдсан зүйл заалтын хэрэгжилтийн төлөв байдлын хүрээнд хийгдсэн болно.

1.4. Судалгааны ажлын арга зүй

Судалгааны арга зүйн тухайд тус судалгааны ажил нь тоон болон чанарын судалгааны аргаас гадна хууль зүйн салбарт элбэг хэрэглэгддэг бус шинэлэг судалгааны аргууд болох зан үйлийн эдийн засгийн консефтуудыг ашиглан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын хэрэгжилтэд үнэлэлт өгөх болно. Учир нь Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хуульд маргааны талууд эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ авахаар зөвхөн нэг харьяаллын байгууллагад хандахаар хуульчлаагүй, шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах эсвэл төрийн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах эсэхээ өөрсдөө сонгох боломжийг талуудад олгож хуульчилсан.¹

Харин ийнхүү сонгох боломжийг ашиглан маргалдагч талууд шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах уу? эсвэл төрийн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах уу? гэдгийг сонгоход зан үйлийн эдийн засгийн консефтууд орж ирдэг. Өөрөөр хэлбэл аливаа этгээд тодорхой чухал сонголтуудыг хоёр эсвэл хэд хэдэн зүйл дотроос сонгон хийх болсон нөхцөлд түүнийг сонголт хийхэд зөвхөн хуулиас гадна социологийн болоод зан үйлийн хэд хэдэн хүчин зүйл нөлөөлдөг.

Иймд маргалдагч талууд яагаад төрийн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг сонгож байгааг зөвхөн дурдаад орхилгүй, зан

¹ Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль, 7, 8 дугаар зүйл.

үйлийн эдийн засгийн онолын үүднээс тодорхой тайлбарлан судалж хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр практикт хэрэгжих боломжтой бодит шийдлүүдийг санал болгохыг тус судалгааны ажилт зорилоо.

1.5. Судлагдсан байдлын тойм

Төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбооны үйл ажиллагаа дахь эвлэрүүлэн зуучлал, эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг хангахтай холбоотой харилцаа буюу эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор тусгайлан хийсэн судалгаа ихээхэн ховор байгаа юм. Энэ талаарх судалгааг Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тойм гэх Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс гаргасан эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн өргөн хүрээний судалгааны ажлын нэг хэсэгт дурдсан²-аас өөрөөр тусгайлан Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудалд хийсэн тухайлсан судалгаа байхгүй байна.

Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс гаргасан уг судалгаагаар шүүхээс гадуурх төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын бодит хэрэгжилт хангалтгүй байна хэмээн дүгнэсэн. Учир нь талууд эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар эвлэрэлд хүрж эвлэрлийн гэрээ байгуулсан ч тухайн эвлэрлийн гэрээг шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулдаггүй тул үүрэг хүлээсэн тал үүргээ гүйцэтгээгүй тохиолдолд маргааныг шийдвэрлэхийн тулд дахин шүүхэд хандан цаг хугацаа болоод хөрөнгө мөнгөө нэхэмжлэгч тал алдах эрсдэл учирдаг.

Тус судалгаагаар мөн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын зардал шүүхийн эвлэрүүлэн зуучлалын зардал болох 30000 төгрөгөөс өндөр байх тул талууд зардал чирэгдэл багатай хямд төсрийг нь бодон шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүд үзэж байна гэжээ.³

Уг судалгаанаас гадна хэд хэдэн богино хэмжээний ажлууд буюу эрдэм шинжилгээний өгүүлүүд бичигдсэн ч эдгээр нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын бодит хэрэгжилт хангалтгүй байх асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хуулийг үндсэнд нь өөрчлөх талаарх саналыг гаргасан байхаас бус одоогийн бодит нөхцөл байдал дээр үндэслэн хуулийн өөрчлөлт хийлгүйгээр практикт дээр асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж болох талаар санал, санаачилга гаргаагүй байна.⁴

2 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, *Шүүх Эрх Мэдэл мэдээлэл арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл*, 2020 он, №2, 129-130 дахь тал.

3 Мөн тэнд

4 Б.Цэндсүрэн “Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд тулгамдаж буй зарим асуудал, шийдвэрлэх арга зам” (2021), Холбоос: <https://legaldata.mn/b/1246>, М.Батчимэг “Төрийн болон төрийн бус байгууллагын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд анхаарах асуудал” (2018), Холбоос: <https://legaldata.mn/b/930>, Э.Санчир-Уяа “Шүүхийн бус журмаар эвлэрүүлэн зуучлалд тулгамдаж буй асуудал” (2018), Холбоос: <https://legaldata.mn/b/407> нийтлэлүүдийг харна уу.

II. ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ

Азийн орнууд дунд хамгийн анх эвлэрүүлэн зуучлал нь үүсэхдээ Күнзийн сургаалд үндэслэн ёс зүйн кодыг баримтлан маргаанаа Күнзийн сургаалыг сайн мэдэгч эрхэмд хандан түүний тусламжтайгаар эвлэрэн хэлэлцэн шийдэх тогтолцоогоор үүсэн гарсан түүхтэй.⁵ Харин барууны орнуудад илүүтэйгээр Библийн Христийн шашинтнууд хоорондоо эв зүйтэй байх зарчим дээр үндэслэн гарсан түүхтэй байдаг.⁶ Манай орны хувьд алдуул малтай холбоотой маргаан гарахад маргалдагч иргэд тухайн нутаг усныхаа хамгийн мэргэн цэцэн өвгөд дээрээ очин эвлэрэн хэлэлцдэг байсан.⁷

Үүнээс үзэхэд эвлэрүүлэн зуучлалын ойлголт анх гарахдаа шүүхийн дэргэд эсвэл дотор гэхээс илүүтэй шүүхээс хамааралгүй, хувьдаа, хувийн хэвшлийн шинж чанартайгаар бий болсон байна. Манай орны хувьд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хуулийн 8 дугаар зүйлд уг анхны суурь тогтолцоо болох хувийн хэвшлийн эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал гэх нэр дор хуульчилсан. Дэлхийн бусад орнууд ч мөн шүүхийн дэргэдэх бус төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын тогтолцоог хуульчлан хувийн эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллагууд нь зөвхөн улсдаа төдийгүй олон улсын хэмжээнд үйл ажиллагаагаа явуулан гадаадын валютыг эх орондоо татан улсынхаа эдийн засагт ч сайн нөлөөгөө үзүүлэх тохиолдол элбэг байна.

Жишээ нь Хонг Конгийн Эвлэрүүлэн Зуучлах Зөвлөл⁸ болон Хонг Конгийн Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв,⁹ Сингапурын Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв,¹⁰ мөн Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв¹¹ амжилттай үйл ажиллагаагаа явуулан дотоодын болоод олон улсын маргаанд эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээг үзүүлж байна. Эдгээр Эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд нь зөвхөн эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа явуулахаас гадна эвлэрүүлэн зуучлалын эрх зүйн сургалт, судалгааг явуулдагаараа нийтэд илүү их танигдсан байх нь элбэг. Жишээ нь Хонг Конгийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Төв 1999 онд байгуулагдсан цагаасаа хойш амжилттай үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд 1000 гаруй гишүүнтэй, гишүүдээ тогтмол сургалт, судалгаагаар хангадаг.¹²

Иймд эвлэрүүлэн зуучлал анх үүсэхдээ шүүхтэй хамааралгүй хувийн хэлбэрээр буюу илүү их төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалтай ойролцоо байдлаар үүссэн байх ба

5 Hiroshi Watanabe, "Jusha, Literati and Yangban: Confucianists in Japan, China and Korea", *Senri Ethnological Studies*, Vol. 28, (1990):13-30 (at 16)

6 Alexander, Nadja Marie, *Mediation in the Modern Millennium* (June 8, 2002) Холбоос: <https://ssrn.com/abstract=3862397>

7 Т.Мөнхжаргал, *Монгол дахь Арбитрын Шүүхийн Товч Танилцуулга*, (УБ, 2015).

8 Hong Kong Mediation Council, Холбоос: <https://www.hkiac.org/mediation/what-is-mediation/hong-kong-meditation-council>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02.

9 Hong Kong Mediation Center, Холбоос: <https://www.mediationcentre.org.hk/en/aboutus/HistoryAndDevelopment.php>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02.

10 Singapore Mediation Centre, Холбоос: <https://mediation.com.sg/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02.

11 JCAA Mediation, Холбоос: <https://www.jcaa.or.jp/en/mediation/whyjcaa.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02.

12 Hong Kong Mediation Centre, *History* Холбоос: <https://www.mediationcentre.org.hk/en/aboutus/HistoryAndDevelopment.php>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.20.

гадаадын орнуудад төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал манай орныхоос илүү их хүртээмжтэй, үйл ажиллагаа нь илүү идэвхтэй явагдаж байх юм.

Гэхдээ манай оронд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсонд соёлын, түүх уламжлалын ялгаа мөн эдийн засгийн нөхцөл байдал ч мөн нөлөөлсөн байж болох юм. Учир нь түүхийн болоод зан заншлын хувьд манай оронд эвлэрүүлэн зуучлалын соёл төдийлөн төлөвшиж амжаагүй. Япон, Солонгос, Хятад улсуудтай адил Күнзийн сургаалыг баримтлан тус сургаалд мэргэшсэн эрдэмтэн нэгэнд очиж маргаанаа эвлэрэн хэлэлцэх тогтолцоо манай түүхэнд байгаагүй.

Түүнчлэн манай орны хувьд бизнесийн маргаанаа эвлэрүүлэн зуучлуулахаар хандаж байгаа хүсэлт гаргагчдын ихэнх нь жижиг дунд бизнес эрхлэгчид байх юм. Харин улсын хэмжээнд 1-5 жилийн настай олон тооны залуу жижиг дунд бизнес эрхлэгчид байна.¹³ Иймээс үүнийгээ дагаад үйл ажиллагаа нь тогтворжоогүй, санхүүгийн төдийлөн сайнгүй нөхцөл байдалд байгаа жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийн хувьд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын тусламжтайгаар хийгдсэн эвлэрлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх харьцангуй хүндрэлтэй байх учир эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэл хангагдахгүй байх явдал их байж болох юм.

13 Монгол Банк, “Жижиг Дунд Үйлдвэрлэлийн Хөгжил, Санхүүжилтийн Байдал” Судалгаа, Төвхимол 6, 19 дэх тал.

III. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ: ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫН АСУУДАЛ

Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-т “төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоо үйл ажиллагааныхаа чиглэлийн дагуу тухайн салбарын эрх зүйн харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэх эвлэрүүлэн зуучлагчийг ажиллуулж болно”¹⁴ гэж мөн 8.2-т “энэ хуулийн 8.1-д заасан зуучлагчаар дээд боловсролтой, эвлэрүүлэн зуучлагчийн сургалтад хамрагдан эрхийн гэрчилгээ авсан, тухайн чиглэлийн асуудлаар эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулах эвлэрүүлэн зуучлагчийн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэн мэргэшсэн эвлэрүүлэн зуучлагчийг ажиллуулна”¹⁵ гэж заасны дагуу 2014 оноос эхлэн хэд хэдэн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх, албан ёсны эрх бүхий, мэргэшсэн эвлэрүүлэн зуучлагчдын нэрсийн жагсаалттай эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд нээгдсэн.

Тэгвэл эдгээр төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдээс хамгийн амжилттай үйл ажиллагаагаа тодорхой хугацаанд явуулсан (хэдий бага хэмжээний хэрэг маргаан хүлээж авсан ч), хамгийн их нийтэд хүрсэн гурван эвлэрүүлэн зуучлах төвийн үйл ажиллагаа, эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлсэн хэргийн тоон статистик болон тус төвүүдийн эвлэрүүлэн зуучлах дүрмүүдийг судлан үзье.

3.1. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимын дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв

Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимын дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв (цаашид БМЭЗ Төв гэх) анх 2014 онд байгуулагдсан. Гэвч өдгөө үйл ажиллагаа нь зогсонги байдалд орсон тул МҮХАҮТ-аас БМЭЗ Төвийн талаарх сүүлийн үеийн мэдээллийг шинэчлэн олон нийтэд хүргэхээ больжээ.¹⁶ БМЭЗ Төв нь 2015 онд үйл ажиллагааныхаа оргил үе дээр явж байсан ч эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлаас үүдэн бизнесийн маргаантай талууд тус төвд хүсэлт гарган эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ авахаа больжээ. Энэ талаар БМЭЗ Төвд хандан холбогдох албаныхантай ярилцлага хийн тодруулснаас хүргэвэл доорх болно.

БМЭЗ Төвийн Нарийн Бичгийн Дарга, Эвлэрүүлэн Зуучлагч Н.Батдоржтой хийсэн ярилцлагаас:

Анх манай эвлэрүүлэн зуучлах төв “харилцаагаа муутгахгүй, хамтын ажиллагаагаа үргэлжлүүлэе” гэсэн сайхан уриатайгаар гарч ирэн, зөвхөн бизнесийн маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлэхээр мэргэшсэн эвлэрүүлэн зуучлагчдын баг бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулагдсан. 2015 онд гэхэд бид 85 хүсэлт хүлээн авснаас гучин хэд орчим нь гэр бүл, хөдөлмөрийн маргаан зэрэг манай үйл ажиллагааны чиглэлд хамааралгүй маргаан байсан тул буцаасан. Харин үлдсэн хэргүүдээс 31 нь эвлэрсэн, их сайшаалтай тоон үзүүлэлт гарсан. Гэвч төд удалгүй

14 Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хууль, 8 дугаар зүйлийн 8.1.

15 Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хууль, 8 дугаар зүйлийн 8.2.

16 МҮХАҮТ-н Цахим Хуудас, БМЭЗ, Холбоос: <https://www.mongolchamber.mn/p/46>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02.

эвлэрлийн гэрээгээр үүрэг хүлээсэн тал үүргээ хугацаандаа гүйцэтгэсэнгүй, алга болчихлоо бид одоо яах вэ? гэсэн эвлэрлийн гэрээний нэг талууд манайд их хандах болсон. Эдгээр иргэд, аж ахуйн нэгжүүд их бухимдалтай, ‘танайхаар явсан гэхдээ одоо бид дахиад эхнээс нь шүүхээр явах хэрэгтэй болчихлоо’ гэх гомдлуудыг их гаргаж эхэлсэн. Харин үүнээс хойш бид манайхаар эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авахаар хандсан талуудад эхнээс нь гэрээний гүйцэтгэлийг баталгаажуулах ямарваа нэгэн арга хэмжээ байхгүй сөрөг үр дагаврыг тайлбарладаг болсон. Энэ үеэс манай БМЭЗ-д хандах иргэдийн тоо эрс буурсан. 2015 оны энэ үйл явдлаас хойш бид нэг ч хэрэг, маргаан хүлээн аваагүй...¹⁷

Үүнээс үзэхэд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн анхны төлөөллүүдийн нэг БМЭЗ төв байгуулагдахад зөвхөн бизнесийн маргаантай байгаа талуудаас гадна гэр бүлийн болоод хөдөлмөрийн маргаантай байгаа иргэд хүртэл сонирхон ихээр хандсан нь харагдаж байна.

Гэвч БМЭЗ-ийн амжилт 2015 онд ердөө хэдхэн сар л үргэлжилжээ. Удалгүй эвлэрлийн гэрээ байгуулсан талуудаас эхнээсээ эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлаар гомдол гарч ирэхэд төвийн үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орж бизнес эрхлэгчид БМЭЗ-д хандсанаас илүү шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах нь эвлэрлийн гэрээний үүргийн гүйцэтгэлийг баталгаажуулах давуу талтайг ойлгон ихэнх бизнесийн маргаанаа эвлэрүүлэн зуучлуулах тухай хүсэлт гаргагчид шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд хандаж эхэлжээ. Үүнээс гадна БМЭЗ Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлах Дүрэмд асуудлыг шийдвэрлэж болохоор ямарваа нэгэн зохицуулалт (жишээ нь талууд хүсэлт гаргавал арбитраж томилон эвлэрлийн гэрээг арбитраж шийдвэрээр баталгаажуулах зэрэг зохицуулалт) байхгүй болно.

3.2. Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв¹⁸

Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв нь 2015 онд байгуулагдсан. Гэвч байгуулагдсан цагаас хойш үйл ажиллагаа нь төдийлөн амжилттай явагдаагүй байна. Өдгөө төвийн үйл ажиллагаа нь зогсонги байдалд орсон, нэг ч хэрэг маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулахгүй байгаа¹⁹ ч БМЭЗ Төвтэй харьцуулахад Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв олон нийтэд хандсан төвийг танилцуулах ажлаа харьцангуй тогтвортой явуулж байна. Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв өөрсдийн давуу талаа доорх байдлаар тодотгожээ:

- Богино хугацаанд маргаанаа эвийн журмаар шуурхай, зардал багатайгаар шийдвэрлүүлэх;
- Харилцан буулт хийх, хүлээцтэй байж зөвшилцөх боломжуудыг бий болгоно;

17 БМЭЗ Төвийн Нарийн Бичгийн Дарга, Эвлэрүүлэн Зуучлагч Н.Батдоржтой хийсэн ярилцлага, 2023 оны 11 дүгээр сарын 27-ны өдөр, ярилцлага авсан: М.Мөнхнаран (LL.D), ярилцлага өгсөн: Н.Батдорж (БМЭЗ Төвийн Нарийн Бичгийн Дарга, Эвлэрүүлэн Зуучлагч)

18 Улаанбаатарын Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим, “Арбитр: Эвлэрүүлэн Зуучлал,” Холбоос: <https://www.ubchamber.mn/p/135>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.14.

19 Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын Арбитр, Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Ажлын Албатай хийсэн Ярилцлага, 2023.12.01.

- Уян хатан зохицуулалттай;
- Талуудын оролцох боломжийг хангадаг.²⁰

Харин Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрмийн тухайд 2015 онд батлагдсан бөгөөд онцлог заалтуудаас нь дурдвал Дүрмийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т “төв нь иргэд, байгууллага хоорондын эдийн засаг, бизнесийн харилцаатай холбоотой иргэний эрх зүйн маргааныг эвлэрүүлэн зуучлагчийн дэмжлэгтэйгээр шийдвэрлэх ажиллагааг зохион байгуулах үүрэгтэй”²¹ гэж эдийн засаг, бизнесийн харилцаатай холбоотой маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлэхээр заажээ.

Харин Улаанбаатарын хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн үйл ажиллагаандаа баримтлах зарчим нь Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т заасан зарчмаас гадна хууль дээдлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэх, шударга ёсыг сахих, нээлттэй, ил тод, ёс зүйтэй байх зарчмууд байна.²² Хэдий хууль дээдлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэх, шударга ёсыг сахих, ёс зүйтэй байх зарчмыг тусгасан нь сайшаалтай ч нээлттэй, ил тод байх зарчмыг тусгасан нь харин төдийлөн оновчтой биш байж болох юм. Учир нь нууцлалыг хадгалах явдал эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны хамгийн том онцлог, давуу тал байдаг.

Түүнчлэн Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэмд төвийн эдлэх ерөнхий долоон бүрэн эрхийг тусгажээ.²³ Эдгээр нь:

1. Бизнесийн маргааны талуудыг эвлэрүүлэн зуучлах ажлыг зохион байгуулах;
2. Эвлэрүүлэн зуучлагчийг сонгон шалгаруулах, гэрчилгээ олгох, бэлтгэх, давтан сургах ажлыг зохион байгуулах;
3. Эвлэрүүлэн зуучлагчийг бүртгэх, олон нийтэд нээлттэй зарлах ажлыг зохион байгуулах;
4. Төрийн болон төрийн бус байгууллага, төсөл хөтөлбөр, шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эвлэрүүлэн зуучлагчдын зөвлөлтэй өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хамтран ажиллах;
5. Эвлэрүүлэн зуучлах чиглэлээр хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг болон дүрэм, журмын төсөлд санал зөвлөмж өгөх, байр сууриа илэрхийлэх;
6. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль тогтоомж сурталчлах, иргэдийн эрх зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх чиглэлээр мэдээлэл хийх, сургалт зохион байгуулах, бусад байгууллага, иргэнтэй хамтран ажиллах;

20 Улаанбаатарын Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим, “Арбитр: Эвлэрүүлэн Зуучлал,” Холбоос: <https://www.ubchamber.mn/p/135>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.14.

21 УБХТ-ийн Удирдах Зөвлөлийн 2015 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн 1-1-1 тоот шийдвэрийн 2 дугаар хавсралт, Улаанбаатарын хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэг.

22 УБХТ-ийн Удирдах Зөвлөлийн 2015 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн 1-1-1 тоот шийдвэрийн 2 дугаар хавсралт, Улаанбаатарын хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, 2 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсэг.

23 Мөн тэнд, 2 дугаар зүйлийн 2.3 дахь хэсэг

7. Олон улсын эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллагуудтай ажил хэрэгч холбоо тогтоон хамтран ажиллах, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх.

Харин эвлэрүүлэн зуучлагчид тавих шаардлагаар нийт 5 шаардлага тавьсан нь 35-аас дээш насны, ял шийтгүүлж байгаагүй; мэргэжлээрээ 7-оос доошгүй жил ажилласан; эвлэрүүлэн зуучлах зуучлагчийн сургалтад хамрагдаж гэрчилгээ авсан; харилцааны ур чадвартай, итгэл даасан байх; эвлэрүүлэн зуучлалыг сурталчлах, олон нийтэд таниулах ажилд оролцох хүсэл сонирхолтой байх гэсэн шаардлагууд байна.²⁴

Хэдий тус дүрмээр эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаа явагдах процесс болон эвлэрүүлэн зуучлагчид тавигдах шаардлагын талаар нарийн зохицуулсан ч эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлын талаар (жишээ нь талууд хүсэлт гаргавал арбитрч томилон эвлэрлийн гэрээг арбитрын шийдвэрээр баталгаажуулах зэрэг зохицуулалт) тодорхой зохицуулалт тусгаагүй байна.

3.3. Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв

Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв нь Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай 2012 оны Хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэд эвлэрүүлэн зуучлах төв байгуулж болохоор заасныг үндэслэн спортын маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлэхээр анх 2017 онд байгуулагдсан.

Ингэхдээ “Энэхүү гэрээнээс үүссэн болон холбогдон гарсан түүнчлэн уг гэрээг зөрчих, дуусгавар болгох, хүчингүй болгохтой холбоотой бүх маргааныг Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн зуучлах төвийн дүрмийн дагуу Монгол Улсад эцэслэн шийдвэрлүүлнэ”²⁵ гэх загвар заалтыг үндсэн гэрээндээ тусгасан эсвэл талууд санал нэгтгэйгээр Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн зуучлах төвд хандахаар шийдсэн бол тус төвөөс эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авах боломжтой байна.

Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн 2017 оны Дүрмийн 2 дугаар зүйлийн 2.1-т “төв нь спорттой холбоотойгоор иргэд, байгууллага хооронд үүссэн аливаа хэрэг, маргааныг эвийн журмаар, харилцан буулт хийх, зөвшилцөх, нэг тохиролцоонд хүргэх аргачлалаар шийдвэрлэж дуусгахыг эрхэм зорилгоо болгоно”²⁶ хэмээн төвийн зорилгоор тогтоосон.

Харин Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн явуулах үйл ажиллагаа нь:

- Спорттой холбоотой маргааны талуудыг эвлэрүүлэн зуучлах ажлыг зохион байгуулах;

24 Мөн тэнд, 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэг

25 Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитр, “Эвлэрүүлэн зуучлалын стандарт заалт,” Холбоос: <http://sportarbitration.mn/152/single>. Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.14.

26 Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, 2017 он, 2 дугаар зүйлийн 2.1.

- Эвлэрүүлэн зуучлагчийг бэлтгэх, давтан сургах ажлыг зохион байгуулах'
- Эвлэрүүлэн зуучлагчийг бүртгэх, олон нийтэд нээлттэй зарлах ажлыг зохион байгуулах'
- Төрийн болон төрийн бус байгууллага, төсөл, хөтөлбөр, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Эвлэрүүлэн зуучлагчдын зөвлөлтэй өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хамтран ажиллах'
- Эвлэрүүлэн зуучлах чиглэлээр хууль, тогтоомж, бодлогын бичиг баримт болон дүрэм, журмын төсөлд санал зөвлөмж өгөх, байр сууриа илэрхийлэх'
- Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль тогтоомжийг сурталчлах, тамирчид, шүүгчид, холбооны удирдлагын болон гүйцэтгэх багийн ажилчдын эрх зүйн мэдлэгийг дээшлүүлэх чиглэлээр мэдээлэл хийх, сургалт зохион байгуулах, бусад байгууллага, иргэнтэй хамтран ажиллах'
- Олон улсын Эвлэрүүлэн зуучлалын байгууллагуудтай ажил хэрэгч холбоо тогтоон хамтран ажиллах, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэх юм.²⁷

БМЭЗ Төв, Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв болон Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвүүдийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм хоорондоо ихээхэн ойролцоо зохицуулалтуудтай. Гэхдээ Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрмийн нэгэн онцлог нь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг баталгаажуулахтай холбоотой асуудлыг тодорхой түвшинд шийдэх гэж оролдсон зохицуулалт хийсэн явдал юм.

Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрмийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3-т “эвлэрүүлэн зуучлалын гэрээг Монголын Олон улсын ба үндэсний Спортын арбитраар баталгаажуулсан байна. Энэ нь шүүхэд хандаж захирамж, гүйцэтгэх хуудас бичүүлэх үндэслэл болно” хэмээн зааснаараа тус төвийн эвлэрүүлэн зуучлалын туслалцаатайгаар хийгдсэн эвлэрлийн гэрээг Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитраар баталгаажуулан арбитрын шийдвэрт тооцон гүйцэтгүүлэх зохицуулалтыг хийжээ.

Хэдий тус зохицуулалт нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаанд өргөн тохиолдох бэрхшээл болох эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийдвэрлэх гэж оролдсоноороо сайшаалтай ч “хэрвээ талууд санал нэгтгэйгээр зөвшөөрвөл эвлэрүүлэн зуучлалын гэрээг Монголын Олон улсын ба үндэсний Спортын арбитраар баталгаажуулна. Энэ нь шүүхэд хандаж захирамж, гүйцэтгэх хуудас бичүүлэх үндэслэл болно” гэлгүйгээр шууд арбитрын байгууллага эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа дундуур оролцож талуудын саналыг харгалзалгүйгээр эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулахаар зохицуулсан нь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд талуудын эдлэх тэгш эрх, чөлөөт байдлын зарчмыг хязгаарласан шинжтэй байна.

Үүнээс гадна Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв ийнхүү эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг дүрмийн зохицуулалтаараа шийдвэрлэхээр оролдсон ч өдгөө мөн л тус

27 Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, 2017 он, 2 дугаар зүйлийн 2.3.

эвлэрүүлэн зуучлах төв нэг ч спортын маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулаагүй байгаа юм.²⁸ Гэвч үүнтэй холбон тус зохицуулалт хангалтгүй байна гэж дүгнэхэд эрт байна. Учир нь Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитр мөн Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв хоёул байгуулагдаад ердөө 6 жил болж байна. Иймд ирээдүйд төвийн үйл ажиллагаа өргөжиж эвлэрүүлэн зуучлал ихээр явагддаг болохыг үгүйсгэхгүй.

Харин үүний тулд Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвөөс илүү ихээр спортын маргааныг эвлэрүүлэн зуучлалын туслалцаатайгаар эвлэрэн хэлэлцэхийн давуу талыг тодотгосон нийтэд хүрсэн үйл ажиллагаа, арга хэмжээнүүд зохион байгуулах шаардлагатай байна.

3.4. Төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэд байж болох боломжтой бусад эвлэрүүлэн зуучлалын төрлүүд

Хэдий манай улсын хэмжээнд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдээс хамгийн амжилттай үйл ажиллагаагаа тодорхой хугацаанд явуулсан, хамгийн их нийтэд хүрсэн гурван эвлэрүүлэн зуучлах төв нь дээрх гурван эвлэрүүлэн зуучлах төв ч үүнээс гадна өөр төрлийн тусгайлсан маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийг байгуулах боломжтой. Зөвхөн бизнесийн болон спортын маргаан хэмээн хязгаарлагдах шаардлагагүй бөгөөд жишээ нь хуулийн зохицуулалт нарийн болсон нөхцөлд Татварын эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийг хүртэл байгуулах боломжтой.

Жишээ нь “Бельги, Кени зэрэг улс орнуудад “administrative mediation” буюу захиргааны эвлэрүүлэн зуучлалыг татварын маргаанд хэрэглэдэг.”²⁹ Харин зарим оронд бие даасан эвлэрүүлэн зуучлал буюу “independent mediation”-г татварын маргаанд хэрэглэдэг байна.³⁰ Уг татварын маргааны эвлэрүүлэн зуучлалын аль аль төрөл нь манай Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хамаарч болохоор байгаа юм. Манай улсад холбогдох татварын хууль тогтоомжид зохицуулж өгвөл энэ төрлийн маргаанд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийг байгуулах боломжтой.

Түүнчлэн сүүлийн үед коммунити эвлэрүүлэн зуучлах төвийн шинжтэй байгууллагууд гарч ирэх болжээ. Жишээ нь 2023 оны 3 дугаар сард Олон улсын угсаатны шашны эвлэрүүлэн зуучлалын төв (ICERMediation) гэх байгууллага Монгол Улсад нээгдсэн.³¹ “ICERMediation нь НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгмийн зөвлөлийн

28 Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Ерөнхийлөгч Г.Батзаяатай хийсэн ярилцлага, 2023 оны 12 дугаар сарын 03, статистик мэдээллийг өгсөн: Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Ерөнхийлөгч Г.Батзаяа

29 Хууль Зүйн Үндэсний Хүрээлэн, “Татварын Хэрэг, Маргаан Хянан Шийдвэрлэх Тогтолцоо,” Харьцуулсан судалгааны тайлан, (2022), 13 дахь тал, United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, (2021), p.94.

30 Мөн тэнд

31 Олон улсын угсаатны шашны эвлэрүүлэн зуучлалын төв, Олон Улсын энхийг сахиулагчид Холбоос: <https://icermmediation.org/mn/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.14.

дэргэдэх Тусгай зөвлөлдөх статустай ашгийн бус байгууллага юм. Нью-Йоркийн Уайт Плэйнс хотод байрладаг ICERMediation нь үндэстэн ястны, арьс өнгө, шашин шүтлэгийн зөрчилдөөнийг тодорхойлох, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох, урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр ажиллах, дэлхийн улс орнуудад энх тайвныг дэмжих нөөцийг дайчлах зорилготой юм.³² Эндээс үзвэл шашны маргаан зэргийг шийдвэрлэх коммунити буюу нийгэмд үйлчлэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн шинжтэй байгууллагууд гарч ирж эхэлж байх бөгөөд ирээдүйд мөн өргөжихийг үгүйсгэхгүй.

32 Олон улсын угсаатны шашны эвлэрүүлэн зуучлалын төв, Бид хэн бэ? Холбоос: <https://icermediation.org/mn/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.11.14

IV. МАРГАГЧ ТАЛУУДЫН ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛЫГ СОНГОХ ЯВДЛЫГ ЗАН ҮЙЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ҮҮДНЭЭС СУДЛАХ НЬ

Шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал ачаалал ихээхэн өндөр, үүнийгээ дагаад нэг эвлэрүүлэн зуучлагчид ногдох хэргийн тоо өндөр байдаг. Харин төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд харьцангуй ачаалал багатай тул нэг эвлэрүүлэн зуучлагчид ногдох хэргийн тоо бага, ихэнх тохиолдолд нэг эвлэрүүлэн зуучлагч нэг цаг хугацаанд нэг л маргаан дээр ажиллах байдлаар явагддаг. Үүнийг дагаад чанарын асуудал мөн гарч ирнэ. Нэг дор хэд хэдэн маргаан дээр зэрэг ажиллаж байгаа эвлэрүүлэн зуучлагчаас илүүтэй тооны хувьд харьцангуй бага, цөөн хэрэг дээр эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлж байгаа эвлэрүүлэн зуучлагч маргаан тус бүрд гаргах цагийн хувьд илүү их байж, илүү анхаарал хандуулах боломж их байдаг.

Харин маргалдагч талуудын хувьд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авах байгууллагаа сонгохдоо өөрийн маргаанд ногдох эвлэрүүлэн зуучлагчийн гаргах цаг зав, хэрэгт гаргах анхаарлыг харж үзэхээс илүүтэй эвлэрлийн гэрээний хэрэгжилтийн баталгааг бодолцон шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг сонгох нь элбэг байдаг. Үүнийг зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарлах боломжтой.

Зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухаанд EUT буюу Expected Utility Theory гэх концепт байдаг. EUT концептыг анх Швейцарын математикч Даниел Берноулли гаргаж ирсэн бөгөөд тэрээр хоёр алдартай онолыг EUT концептоор гаргаж ирсэн.³³ Түүний EUT онолын хоёрдох концептоор яагаад маргалдагч талууд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авахаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвөөс илүүтэй шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж байгааг зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарлах боломжтой юм.

Берноуллигийн EUT-ийн хоёрдох концепт нь “эрсдэлтэй сонголтууд горилогдож буй баялгийн түвшнээрээ хэмжигдэж хийгддэг” гэх ойлголт юм.³⁴ Өөрөөр хэлбэл EUT концепт нь аливаа этгээд эрсдэлтэй, өөрт нь ашигтай байх эсэх нь тодорхойгүй шийдвэр гаргахдаа тухайн сонголтуудын өөрт хамгийн ашигтай байх нь ойлгомжтой, горилогдож буй чанар нь их вариантыг сонгодог талаарх тезис юм.³⁵

Шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвөөс эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авч байгуулагдсан эвлэрлийн гэрээ нь шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулагддаг тул төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн эвлэрүүлэн зуучлагчаас эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авч хийгдсэн эвлэрлийн гэрээнээс илүү их бодит байдал дээр хэрэгжих баталгааг буюу чанарын баталгаа өгдөг. Иймд Берноуллигийн EUT-ийн хоёрдох концептын дагуу маргааны талууд өөрт хамгийн ашигтай байх нь ойлгомжтой, горилогдож буй чанар нь их вариантыг буюу шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийг сонгож байгаа юм.

33 Peter C. Fishburn, “Expected Utility: An Anniversary and a New Era,” *Journal of Risk and Uncertainty*, Published by Spring, Vol. 1, No. 3 (September 1988): 267-283 (at 268)

34 Peter C. Fishburn, “Expected Utility: An Anniversary and a New Era,” *Journal of Risk and Uncertainty*, Published by Spring, Vol. 1, No. 3 (September 1988): 267-283 (at 268)

35 Davis, John B. and Et Al. *The Handbook of Economic Methodology*, (1998): 171

Энэ тохиолдолд хэрэглэгдэж болох, маргалдагч талуудын шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг илүүтэй сонгож байгааг зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарлаж болох бас нэг консефт нь Эдийн засагч Жеорж Акерлофын “Нимбэгний Зах Зээлийн Онол” юм. Эдийн засагч Жеорж Акерлоф нь 1970 онд “Нимбэгийн Зах Зээл” гэх эрдэм шинжилгээний нийтлэлээрээ анх өөрийн онолоо олонд хүртээл болсон. Уг консефтын гол агуулга нь аливаа бусад бараа бүтээгдэхүүний зах зээл дэх мэдээллийн хомс байдал болон ямарваа нэг бүтээгдэхүүний зах зээл дэх хэт их нэр хүнд эцэст нь хэрэглэгчид чанар сайн эсэхээс үл хамааран нэр хүнд сайтай бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад (жишээ нь авто машин худалдан авлаа гэхэд худалдан авагч зах зээлд мэдэгдсэн нэр хүнд бага ч сайн чанарын авто машин авахаас илүүтэйгээр нэр хүнд сайтай, нимбэгэн автомашин (чанар муутай гэсэн Америк хэллэг) худалдан авах явдалд) хүргэдэг гэсэн гол санаа юм.³⁶

Иргэд шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр мэдэж байх бөгөөд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын талаарх мэдээлэл хомс байх нь элбэг. Мөн эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны чанарын талаарх мэдээллээс илүүтэй эвлэрүүлэн зуучлалын үр дүнд хийгдсэн эвлэрлийн гэрээг шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулах онцлогоор нь шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг олонд таниулах нь элбэг, мөн шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон шүүх байгууллагуудын тамгын газрын зүгээс шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал ихээхэн хэмжээний өргөдлийг хүлээн авдаг, өндөр хэмжээний статистик үзүүлэлт гаргаж байгаа талаар тогтмол олон нийтэд хандсан мэдэгдэл, мэдээлэл хийдэг.³⁷

Үүнээс үзэхэд эдгээр дурдсан нөхцөл байдлуудаас үүдэн Акерлофын “Нимбэгийн Зах Зээлийн Онол”-ын дагуу маргалдагч талууд олон нийтэд хандсан мэдээлэл сайтай, нэр хүнд сайтай шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр сонгоход хүргэдэг байна.

Ийнхүү уг бүлэгт маргагч талуудын төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг сонгох явдлыг зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс хоёр консефтыг: EUT буюу Expected Utility Theory, “Нимбэгийн Зах Зээлийн Онол” (Market for Lemons Theory)-ыг ашиглан тайлбарлалаа. Эдгээр онолууд нь хууль зүйн шинжлэх ухааны онолууд биш ч эдийн засгийн өндөр ач холбогдол бүхий шийдвэрийг гаргахад аливаа этгээд ямар зан үйлийг яагаад гаргадаг талаар нарийн тайлбар өгч, асуудлын мөн чанарыг илүү ойлгоход түлхэц өгдөг тул тус консефтуудын талаар хэт нарийн тайлбарлаж нуршилгүйгээр удиртгалын түвшинд ойлголтуудыг тайлбарлан, манай тохиолдол буюу шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр маргааны талууд сонгож буй явдлыг тайлбарлаж анализ хийлээ.

36 George A. Akerlof, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” The Quarterly Journal of Economics, Published by Oxford University Press, Vol. 84, No. 3 (Aug, 1970): 488-500

37 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлөөс сар бүр зохион байгуулдаг “Нээлттэй шүүх” хэвлэлийн бага хурал, Холбоос: <https://ikon.mn/n/fjy>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02, Мөн Хан-Уул дүүргийн шүүхийн шүүгч Д.Дэлгэрцэцэгтэй эвлэрүүлэн зуучлалын талаар хийсэн ярилцлага, Холбоос: <https://www.assa.mn/a/15880>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.12.02, зэрэг маш олон шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын давуу талын талаарх мэдээллүүд цахим орчинд байгаа юм.

V. ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БА ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

5.1. Олон Улсын Эрх Зүйн Зохицуулалт

Олон Улсын Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлал болон Эвлэрүүлэн Зуучлалын Үр Дүнд Хийгдсэн Олон Улсын Эвлэрлийн Гэрээний тухай Загвар Хууль (цаашид Загвар Хууль гэх)-ийг ЮНСИТРАЛ-аас 2002 онд анх баталсан бөгөөд тус хуулийг шинэчлэн 2018 онд дахин баталсан. Манай улс 2012 онд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийг батлахдаа тус хуулиас жишээ аван хуулийн төслийг бэлтгэсэн байдаг. Харин Загвар хуулийн 14 дүгээр зүйлд хэрвээ талууд маргаанаа шийдвэрлэн эвлэрлийн гэрээ байгуулсан нөхцөлд тус эвлэрлийн гэрээ нь заавал биелэгдэх шинжтэй байж болно хэмээн заасан байдаг. Манай орны зүгээс төсөл бэлтгэхдээ уг зохицуулалтыг оруулаагүй, харин эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг шүүх мөн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод явуулж болохоор заасан.

Гэтэл өмнөх бүлгүүдэд дурдсанчлан шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар батлагдсан эвлэрлийн гэрээнүүдийг тухайн шүүхийн шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулдаг онцлог давуу байдлаас үүдэн тухайн эвлэрлийн гэрээ нь заавал биелэгдэх шинжтэй хуулийн хүчин төгөлдөр баримт бичиг болон хувирдаг. Ийм учраас тус гэрээнд заасан үүргээ үүрэг хүлээж буй тал зохих ёсоор гүйцэтгээгүй нөхцөлд шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил албадан гүйцэтгүүлэх эрх зүйн үр дагавар үүсдэг.

Хэдий энэ нь нэг талаас тухайн маргалдагч талуудад цаг зав хэмнэсэн, нэгэнт эвлэрэн тохирсон асуудлаа баталгаажуулж буй, ялангуяа нэхэмжлэгч талд ихээхэн ээлтэй гэрээ болдог ач холбогдолтой ч нөгөө талаас шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас харьцангуй илүү давуу талыг үүсгэж байна. Үүнээс улбаалан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа ихээхэн хангалтгүй түвшинд, энэ төрлийн ихэнх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн ажиллагаа зогсонги байдалд байгаа юм.

Гэсэн ч уг асуудал нь зөвхөн манай орны асуудал биш билээ. Өөр бусад олон оронд энэ талаарх ижил асуудал тулгардаг байна.³⁸ Анх НҮБ-ын Эвлэрүүлэн Зуучлах Ажиллагааны Үр Дүнд Хийгдсэн Олон Улсын Эвлэрлийн Гэрээний тухай Конвенцыг батлахаар ажлын хэсэг байгуулагдахад олон орны төлөөлөгчид уг асуудлыг хөндөн гаргасан.

Эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг баталгаажуулах тогтолцоо олон улсад байхгүйгээс үүдэн олон бизнес эрхлэгчид эвлэрүүлэн зуучлагчаас туслалцаа аван маргаанаа эвлэрэн хэлэлцэхээс илүүтэй арбитраар эсвэл шүүхээр маргаанаа шийдвэрлүүлэх сонголтыг хийдэг байсан. Харин уг асуудлыг шийдвэрлэхээр НҮБ-аас Эвлэрүүлэн Зуучлах Ажиллагааны Үр Дүнд Хийгдсэн Олон Улсын Эвлэрлийн Гэрээний тухай Конвенцыг 2018 онд баталсан.³⁹

38 S. I. Strong, "The Role of Empirical Research and Dispute System Design in Proposing and Developing International Treaties: A Case Study of the Singapore Convention on Mediation," *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 20, no. 4 (Summer 2019): 1103-1122

39 Natalie Y. Morris-Sharma, "The Singapore Convention Is Live, and Multilateralism, Alive," *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 20, no. 4 (Summer 2019): 1009-1022

Тус Конвенцын гол зохицуулалт нь мэргэшсэн, эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа явуулах лицензтэй эвлэрүүлэн зуучлагчийн туслалцаатайгаар байгуулсан эвлэрлийн гэрээг Конвенцод нэгдэн орсон орнууд шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил үзэж хүлээн зөвшөөрч, биелүүлэх явдал юм. Хэдий Конвенц батлагдсанаас хойш олон маргаан дагуулсан, талуудад хоорондоо эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар эвлэрлийн гэрээ байгуулаад л шууд шүүхийн шийдвэрийн адил хүчин төгөлдөр байх эрх мэдлийг олгосон нь буруу болсон зэрэг олон хандлага, шүүмжлэлүүд гарч ирсэн ч олон улсын эрх зүйчид ялангуяа шүүхийн бус журмаар маргаан шийдвэрлэх тогтолцоогоор мэргэшсэн судлаачид конвенц олон улсын эвлэрүүлэн зуучлалын эрх зүйд тэсрэлт хийсэн, дэлхий дахинаа эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаанд саад болж буй ганц том толгойны өвчнийг шийдвэрлэлээ гэж үзэж байна.⁴⁰

5.2. Гадаад орнуудын туршлага: Сингапур болон Япон Улсын Туршлагаас

5.2.1. Асуудлыг Хуулиар Шийдвэрлэх нь: Сингапурын Туршлага

Сингапур нь 2017 оны шинэ Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хууль батлагдахаас өмнө мөн манай улстай ойролцоо нөхцөл байдалтай буюу хувийн эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд болон хувь эвлэрүүлэн зуучлагчдын тусламжтайгаар байгуулсан эвлэрлийн гэрээ заавал биелэгдэх шинжгүй, эвлэрлийн гэрээгээр үүрэг хүлээсэн тал үүргээ гүйцэтгээгүй тохиолдолд албадан гүйцэтгүүлэх боломжгүй байдаг байсан.⁴¹

Харин 2017 онд шинэ Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хуулийг баталснаар, хуулийн 12 дугаар хэсэгт заасны дагуу талууд хоорондоо харилцан зөвшөөрснөөр эвлэрлийн гэрээг шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд буюу төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн туслалцаатайгаар эсвэл хувь мэргэжлийн эвлэрүүлэн зуучлагчийн туслалцаатайгаар байгуулснаас хойш 8 долоо хоногийн дотор шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил үйлчлэлтэй хэмээн бүртгүүлэх боломжийг олгосон байна.⁴²

Иймд энэхүү зохицуулалтаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн туслалцаатайгаар хийсэн эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийдсэн байх юм. Харин ийнхүү бүртгэхдээ шүүх үндсэн гурван асуудлыг харгалзан үзэж хянан эвлэрлийн гэрээг талууд шүүхийн шийдвэртэй адил тооцсоныг бүртгэдэг. Энэ нь:

1. Тухайн эвлэрлийн гэрээ нь албан ёсны эрх бүхий, бүртгэлтэй хувийн эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд эсвэл мэргэжлийн лицензтэй эвлэрүүлэн зуучлагчийн туслалцаатайгаар байгуулагдсан байх;
2. Эвлэрлийн гэрээг бичгээр хийсэн, талууд бүгд гэрээнд гарын үсэг зурсан байх
3. Хэд хэдэн тогтоосон мэдээллийг тусгасан байх. Эдгээр мэдээллүүд нь:

40 Christina G. Hioureas, "The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: A New Way Forward," *Ecology Law Quarterly* 46, no. 1 (2019): 61-70

41 Gloria Lim, "International Commercial Mediation: The Singapore Model," *Singapore Academy of Law Journal* 31, no. Special Issue (2019): 377-404 (at 387-388)

42 Mediation Act 2017 (Act 1 of 2017) Section 12.

- a. Эвлэрүүлэн зуучлалын туслалцаатайгаар хийсэн эвлэрлийн гэрээг байгуулсан тал тус бүрийн нэр;
- b. Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд оролцсон эвлэрүүлэн зуучлагч тус бүрийн нэр;
- c. Эвлэрүүлэн зуучлах төвийн оролцоотойгоор хийгдсэн эвлэрлийн гэрээ бол эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаагаар хангасан төвийн нэр;
- d. Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд оролцсон эвлэрүүлэн зуучлагч тус бүрийн эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлэх мэргэжлийн лицензийн мэдээлэл;
- e. Эвлэрлийн гэрээ байгуулагдсан огноо;
- f. Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны үеэр талуудын тохиролцсон эвлэрлийн нөхцөлүүд.⁴³ гэсэн шаардлагууд байдаг.

Дээрх шаардлагыг хангасан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын туслалцаатайгаар хийсэн эвлэрлийн гэрээг байгуулснаас хойш 8 долоо хоногийн дотор шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил үйлчлэлтэй хэмээн талууд шүүхэд бүртгүүлэх боломжтой байна. Энэхүү зохицуулалтыг ашиглан эвлэрүүлэн зуучлалын олон жилийн туршлагатай Сингапур төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал дахь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийджээ.

5.2.2. Асуудлыг Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмээр Шийдвэрлэх нь: Япон Улсын Туршлага

Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 26 дугаар зүйлийн 26.2-т “талуудын байгуулсан эвлэрлийн гэрээнд эвлэрүүлэн зуучлагч гэрээний талуудын хүсэлтээр гарын үсэг зурж гэрчилнэ”⁴⁴ гэж мөн 26 дугаар зүйлийн 26.3-т “талуудын аль нэгийн хүсэлтээр Японы Арилжааны Арбитрын Холбоо тус холбооны эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээний тусламжтайгаар эвлэрлийн гэрээг байгуулсныг гэрчлэхийг хүсэж болно”⁴⁵ гэж заасан байдаг.

Харин үүнээс гадна хамгийн чухал нэг зохицуулалт нь Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 27 дугаар зүйл юм. Дүрмийн 27 дугаар зүйлд “талууд эвлэрэлд хүрснийхээ дараа харилцан бичгээр тохиролцон эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлсэн эвлэрүүлэн зуучлагчаа арбитрчаар томилон тухайн арбитрчаар талуудын байгуулсан эвлэрлийн гэрээг арбитрын шийдвэрийн хэлбэрээр бүртгүүлэн баталгаажуулж болно”⁴⁶ хэмээн заасан байдаг.

43 the Singapore Mediation Act 2017 (Act 1 of 2017) Article 12(3)(c)

44 Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм, (2020), 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэг (JCCA Commercial Arbitration Rules, 2020).

45 Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм, (2020), 26 дугаар зүйлийн 26.3 дахь хэсэг (JCCA Commercial Arbitration Rules, 2020)

46 Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм, (2020), 27 дугаар зүйл (JCCA Commercial Arbitration Rules, 2020)

Эхний зохицуулалт болох Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 болон 26.3 дахь хэсгийн тухайд нэгэнт байгуулсан эвлэрлийн гэрээг эвлэрүүлэн зуучлагч болон Японы Арилжааны Арбитрын Холбоогоор гэрчлүүлж байгаа нь Японы соёлын хувьд гэрээний үүргийг заавал гүйцэтгэх хангалттай хөдөлгүүр болдог. Учир нь талуудын байгуулсан эвлэрлийн гэрээг эвлэрүүлэн зуучлагч болон эвлэрүүлэн зуучлалд захиргааны туслалцаа үзүүлсэн байгууллага хоёр гэрчлэн гарын үсгээ зурж байгаа нь хоёр талууд албан ёсны гэрээ байгуулсан, үүргээ биелүүлэхээс өөр замгүй болсон, албажсан гэсэн Японы заншлын хэмжээн дэх болон бизнесийн хүрээн дэх үүргийг шууд үүсгэж байгаа юм.

Харин хоёрдох зохицуулалт болох Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 27 дугаар зүйлийн тухайд нэгэнт байгуулсан эвлэрлийн гэрээгээ арбитрын шийдвэрийн хэлбэрээр хүлээн авах явдал нь талуудад тус гэрээг заавал биелүүлэх хууль ёсны үүргийг үүсгэж байгаагаараа ялгаатай.

Манай орны хувьд эхний зохицуулалтаас илүү хоёрдох зохицуулалт буюу Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 27 дугаар зүйлийг авч хэрэглэх нь илүү үр дүнтэй байж болох юм. Энэ талаар судалгааны зургаадугаар бүлэгт дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

VI. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН БОЛОН ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГА, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДЫН ДЭРГЭДЭХ ЭВЛЭРҮҮЛЭН ЗУУЧЛАЛД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДЛУУД, САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

6.1. Дүгнэлт

Манай улс 2012 онд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийг батлахдаа Олон Улсын Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлал болон Эвлэрүүлэн Зуучлалын Үр Дүнд Хийгдсэн Олон Улсын Эвлэрлийн Гэрээний тухай Загвар Хуулиас жишээ аван хуулийн төслийг бэлтгэсэн. Харин Загвар хуулийн 14 дүгээр зүйлд хэрвээ талууд маргаанаа шийдвэрлэн эвлэрлийн гэрээ байгуулсан нөхцөлд тус эвлэрлийн гэрээ нь заавал биелэгдэх шинжтэй байж болно хэмээн заасан. Манай орны зүгээс төсөл бэлтгэхдээ уг зохицуулалтыг оруулаагүй, харин эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааг шүүх мөн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод явуулж болохоор заасан.

Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хууль батлагдсанаас хойш эхлээд хэдий төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн үйл ажиллагаа амжилттай явагдаж иргэд их хандаж байсан ч эвлэрлийн гэрээ байгуулсан талуудаас эхнээсээ эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлаар гомдол гарч ирэхэд төвүүдийн үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсон. Учир нь бизнес эрхлэгчид эдгээр эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд хандсанаас илүү шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандах нь эвлэрлийн гэрээний үүргийн гүйцэтгэлийг баталгаажуулах давуу талтайг ойлгон ихэнх бизнесийн маргаанаа эвлэрүүлэн зуучлуулах тухай хүсэлт гаргагчид шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд хандаж эхэлжээ.

Шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар батлагдсан эвлэрлийн гэрээнүүдийг тухайн шүүхийн шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулдаг онцлог давуу байдлаас үүдэн эвлэрлийн гэрээ нь заавал биелэгдэх шинжтэй шинжтэй хуулийн хүчин төгөлдөр баримт бичиг болон хувирдаг. Ийм учраас эвлэрлийн гэрээнд заасан үүргээ үүрэг хүлээсэн тал зохих ёсоор гүйцэтгээгүй нөхцөлд шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил албадан гүйцэтгүүлэх эрх зүйн үр дагавар үүсдэг. Үүнээс үүдэн Монгол Улсад 2014 оноос хойш үйл ажиллагаагаа явуулж эхлээд байсан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд иргэд төдийлөн хандахаа больсон. Жишээ нь МҮХАҮТ-н дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв 2015 оноос хойш нэг ч хүсэлтийг хүлээн аваагүй байна.

Гэхдээ манай оронд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсонд соёлын, түүх уламжлалын ялгаа мөн эдийн засгийн нөхцөл байдал ч мөн нөлөөлсөн байж болох юм. Учир нь түүхийн болоод зан заншлын хувьд манай оронд эвлэрүүлэн зуучлалын соёл төдийлөн төлөвшиж амжаагүй. Япон, Солонгос, Хятад улсуудтай адил Күнзийн сургаалыг баримтлан тус сургаалд мэргэшсэн эрдэмтэн нэгэнд очиж маргаанаа эвлэрэн хэлэлцэх соёл манай түүхэнд байгаагүй.

Түүнчлэн манай орны хувьд бизнесийн маргаанаа эвлэрүүлэн зуучлуулахаар хандаж байгаа хүсэлт гаргагчдын ихэнх нь жижиг дунд бизнес эрхлэгчид байх юм. Харин улсын хэмжээнд 1-5 жилийн настай олон тооны залуу жижиг дунд бизнес

эрхлэгчид байна. Иймээс үүнийгээ дагаад үйл ажиллагаа нь тогтворжоогүй, санхүүгийн төдийлөн сайнгүй нөхцөл байдалд байгаа жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийн хувьд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын тусламжтайгаар хийгдсэн эвлэрлийн гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх нь харьцангуй хүндрэлтэй байгаагаас эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэл хангагдахгүй байх явдал их байж болох юм.

Харин манай улсад өнөөдрийн байдлаар хэд хэдэн төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдээс хамгийн амжилттай үйл ажиллагаагаа тодорхой хугацаанд явуулсан (хэдий бага хэмжээний хэрэг маргаан хүлээж авсан ч), хамгийн их нийтэд хүрсэн гурван эвлэрүүлэн зуучлах төв байгаа нь МҮХАҮТ-н дэргэдэх БМЭЗ Төв, Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв, мөн Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв юм.

БМЭЗ Төвийн хувьд 2015 онд буюу байгуулагдсан эхний жилдээ 85 эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ авах хүсэлтийг хүлээн авсан ч мөн тус жилээс амжилттай хийгдсэн эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудал яригдаж эхлэхэд үйл ажиллагаа нь зогсонги байдалд орж өдгөө нэг ч хэрэг маргаанд эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ үзүүлэхгүй байна.

Харин Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн үйл ажиллагаа нь адилхан зогсонги байдалд орсон ч БМЭЗ Төвтэй харьцуулахад Улаанбаатар хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв олон нийтэд хандсан төвийг танилцуулах ажлаа харьцангуй тогтвортой явуулж байна.

Төвүүдийн дүрмийн зохицуулалтуудын тухайд, өмнөх бүлгүүдэд авч үзсэнчлэн БМЭЗ Төв, Улаанбаатарын хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв болон Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвүүдийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм хоорондоо ихээхэн ойролцоо зохицуулалтуудтай. Гэхдээ Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм нь эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг баталгаажуулахтай холбоотой асуудлыг тодорхой түвшинд шийдэх гэж оролдсон байх юм.

Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрмийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3-т “эвлэрүүлэн зуучлалын гэрээг Монголын Олон улсын ба үндэсний Спортын арбитраар баталгаажуулсан байна. Энэ нь шүүхэд хандаж захирамж, гүйцэтгэх хуудас бичүүлэх үндэслэл болно” хэмээн зааж тус төвийн эвлэрүүлэн зуучлалын туслалцаатайгаар хийгдсэн эвлэрлийн гэрээг Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитраар баталгаажуулан арбитрын шийдвэрт тооцон гүйцэтгүүлэх зохицуулалтыг хийсэн.

Хэдий тус зохицуулалт нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаанд өргөн тохиолдох бэрхшээл болох эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийдвэрлэх гэж оролдсоноороо сайшаалтай ч шууд арбитрын байгууллага эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа дундуур оролцож талуудын саналыг харгалзалгүйгээр эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулахаар

зохицуулсан нь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд талуудын эдлэх тэгш эрх, чөлөөт байдлын зарчмыг хязгаарласан шинжтэй байна. Түүнчлэн ийнхүү зохицуулалт хийсэн ч өдгөө Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төв нэг ч хүсэлт хүлээн аваагүй байна.

Тэгвэл уг судалгааны ажил нь зөвхөн практик нөхцөл байдал, хуулийн зохицуулалтад анализ хийгээд орхилгүй, маргалдагч талуудын хувьд эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ авах байгууллагаа сонгохдоо яагаад төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын төвүүдийг сонгохоос татгалзаж байгаа талаар илүү нарийн судлан зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс мөн тайлбарласан.

Швейцарын математикч Даниел Берноуллигийн EUT буюу Expected Utility Theory онолын хоёрдох консефтоор “эрсдэлтэй сонголтууд горилогдож буй баялгийн түвшнээрээ хэмжигдэж хийгддэг” гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл EUT консефт нь аливаа этгээд эрсдэлтэй, өөрт нь ашигтай байх эсэх нь тодорхойгүй шийдвэр гаргахдаа тухайн сонголтуудын өөрт хамгийн ашигтай байх нь ойлгомжтой, горилогдож буй чанар нь их вариантыг сонгодог талаарх тезис юм.

Харин шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвөөс эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ аван байгуулагдсан эвлэрлийн гэрээ нь шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулагддаг тул төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн эвлэрүүлэн зуучлагчаас эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ аван хийгдсэн эвлэрлийн гэрээнээс илүү их бодит байдал дээр хэрэгжих баталгааг буюу чанарын баталгаа өгдөг. Иймд Берноуллигийн EUT-ийн хоёрдох консефтын дагуу маргааны талууд өөрт хамгийн ашигтай байх нь ойлгомжтой, горилогдож буй чанар нь их вариантыг буюу шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийг сонгож байгаа юм.

Мөн түүнчлэн өөр нэг зан үйлийн эдийн засгийн үүднээс асуудлыг тайлбарлаж болох консефт нь эдийн засагч Жеорж Акерлофын “Нимбэгийн Зах Зээлийн Онол” юм. Акерлофын “Нимбэгийн Зах Зээл” консефтын гол агуулга нь аливаа бусад бараа бүтээгдэхүүний зах зээл дэх мэдээллийн хомс байдал болон ямарваа нэг бүтээгдэхүүний зах зээл дэх хэт их нэр хүнд эцэст нь хэрэглэгчид чанар сайн эсэхээс үл хамааран нэр хүнд сайтай бүтээгдэхүүнийг худалдан авахад (жишээ нь авто машин худалдан авлаа гэхэд худалдан авагч зах зээлд мэдэгдсэн нэр хүнд бага ч сайн чанарын авто машин авахаас илүүтэйгээр нэр хүнд сайтай, нимбэгэн автомашин (чанар муутай гэсэн Америк хэллэг) худалдан авах явдалд) хүргэдэг гэсэн гол санаа юм.

Иргэд шүүхийн дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр мэдэж байх бөгөөд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын талаарх мэдээлэл хомс байх нь элбэг. Мөн эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагааны чанарын талаарх мэдээллээс илүүтэй эвлэрүүлэн зуучлалын үр дүнд хийгдсэн эвлэрлийн гэрээг шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулах онцлогоор нь шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг олонд таниулах нь элбэг, мөн шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон шүүх байгууллагуудын тамгын газрын зүгээс шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал ихээхэн хэмжээний өргөдлийг хүлээн авдаг, өндөр хэмжээний статистик үзүүлэлт гаргаж байгаа талаар тогтмол олон нийтэд хандсан мэдэгдэл, мэдээлэл хийдэг.

Үүнээс үзэхэд эдгээр дурдсан нөхцөл байдлуудаас үүдэн Акерлофын “Нимбэгийн Зах Зээлийн Онол”-ын дагуу маргалдагч талууд олон нийтэд хандсан мэдээлэл сайтай, нэр хүнд сайтай шүүхийн дэх эвлэрүүлэн зуучлалыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалаас илүүтэйгээр сонгоход хүргэдэг байна.

Тэгвэл эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг олон улсын эрх зүйд хэрхэн шийдвэрлэхээр оролдсоныг авч үзвэл НҮБ-ээс Эвлэрүүлэн Зуучлах Ажиллагааны Үр Дүнд Хийгдсэн Олон Улсын Эвлэрлийн Гэрээний тухай Конвенцыг 2018 онд баталсан. Тус Конвенц нь конвенцод нэгдэн орсон орон бүр эвлэрүүлэн зуучлагчийн тусламжтайгаар хийгдсэн олон улсын арилжааны маргааныг шийдвэрлэсэн эвлэрлийн гэрээг тухайн улсын шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил хүлээн зөвшөөрч биелүүлэх талаарх нэг гол агуулгатай. Иймд олон улсын эрх зүйн орчин үеийн чиг хандлага хувийн эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд буюу төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд хийгдсэн эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийг шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил үзэж хангах явдлыг дэмжиж байгаа юм.

Эцэст нь дүгнэвэл Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хуулийн 8 дугаар зүйлд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээ үзүүлж болохоор заасан ч бодит байдал дээр эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлаас үүдэн иргэд, аж ахуйн нэгжүүд эдгээр эвлэрүүлэн зуучлалуудаас илүүтэй шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд хандаж байна. Ихэнх төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсон. Эвлэрүүлэн зуучлах тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Харин шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагаа амжилттай явагдаж, олон тооны эвлэрлийн гэрээг амжилттай хийж байгаа тул шүүхийн тамгын газар болон холбогдох бусад байгууллагууд мөн зарим судлаачид Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай 2012 оны хууль амжилттай хэрэгжиж байна гэж мэдэгддэг. Гэтэл Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн цөөн хэдэн хэрэгжилт муутай зохицуулалтуудын нэг нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын асуудал юм.

Уг судалгааны ажил шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын ажиллагааны хөгжилд саад болж байна гэж үзэхээс илүүтэй “шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаа амжилттай явагдаж байгаа нь сайшаалтай, гэхдээ үүний хажуугаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалд иргэд, бизнес эрхлэгчдийг хэрхэн илүү хандуулдаг болох талаар анхаарах цаг болжээ” гэсэн үндсэн санааг гаргахыг зорилоо.

Гэвч энэ нь төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг сурталчлаад нэг өдрийн дотор шийдэгдэх асуудал биш, маргалдагч талууд эвлэрүүлэн зуучлах төвөө сонгохдоо олон талаас нь бодон, хэд хэдэн нарийн хүчин зүйлээс үүдэн өөрт хамгийн ашигтай, баталгаатай байх эвлэрүүлэн зуучлах төв буюу шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалыг сонгож байгааг уг судалгааны ажлын дөрөвдүгээр бүлэгт зан үйлийн эдийн засгийн шинжлэх ухааны үүднээс нарийн тайлбарласан. Иймд Эвлэрүүлэн зуучлалын

тухай 2012 оны хуулийн 8 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хангахын тулд маш нарийн боловсруулсан санал шаардлагатай.

6.2. Санал, Зөвлөмж

Санал, зөвлөмжийг хүргэхээс өмнө юун түрүүнд төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын давуу талыг, яагаад Монгол Улсад төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал ач холбогдолтойг дахин нэг онцлон дурдах нь зүйтэй болов уу?

Шүүхийн дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал ачаалал ихээхэн өндөр, үүнийгээ дагаад нэг эвлэрүүлэн зуучлагчид ногдох хэргийн тоо өндөр байдаг. Харин төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд харьцангуй ачаалал багатай тул нэг эвлэрүүлэн зуучлагчид ногдох хэргийн тоо бага, ихэнх тохиолдолд нэг эвлэрүүлэн зуучлагч нэг цаг хугацаанд нэг л маргаан дээр ажиллах байдлаар явагддаг. Үүнийг дагаад чанарын асуудал мөн гарч ирнэ. Нэг дор хэд хэдэн маргаан дээр зэрэг ажиллаж байгаа эвлэрүүлэн зуучлагчаас илүүтэй тооны хувьд харьцангуй бага, цөөн хэрэг дээр эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлж байгаа эвлэрүүлэн зуучлагч маргаан тус бүрд гаргах цагийн хувьд илүү их байж, илүү анхаарал хандуулах боломж их байдаг.

Иймд аль аль талдаа шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлал болон төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлалын үйлчилгээг чанартай байлгахын тулд шүүх дэх эвлэрүүлэн зуучлалын ачааллыг тэнцвэржүүлэх байдлаар төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн үйл ажиллагааг тогтворжуулах, Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна.

Тэгвэл асуудлыг шийдэх гарц, гаргалгааг судалж үзвэл судалгааны ажлын тавдугаар бүлэгт авч үзсэнчлэн Сингапур нь мөн манай улстай ойролцоо нөхцөл байдалтай буюу хувийн эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд болон хувь эвлэрүүлэн зуучлагчдын тусламжтайгаар байгуулсан эвлэрлийн гэрээ заавал биелэгдэх шинжгүй, эвлэрлийн гэрээгээр үүрэг хүлээсэн тал үүргээ гүйцэтгээгүй тохиолдолд албадан гүйцэтгүүлэх боломжгүй байдаг байсан.

Харин Сингапур 2017 онд шинэ Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулиа баталснаар, хуулийн 12 дугаар хэсэгт заасны дагуу талууд харилцан зөвшөөрснөөр эвлэрлийн гэрээг шүүхээс гадуурх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд буюу төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвийн туслалцаатайгаар эсвэл хувь мэргэжлийн эвлэрүүлэн зуучлагчийн туслалцаатайгаар байгуулснаас хойш 8 долоо хоногийн дотор шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил үйлчлэлтэй хэмээн шүүхэд бүртгүүлэх боломжтой болсон.

Манай улсын хувьд уг хуулийн зохицуулалтыг жишээ болгон авч хуульдаа нэг зүйл заалтын нэмэлт өөрчлөлт хийх боломжтой. Гэхдээ уг судалгааны ажлаар хуулийг өөрчилж гэхээсээ илүүтэй байгаа нөхцөл байдал, хууль тогтоомждоо үндэслээд практик дээр хуульд гар хүрэлгүйгээр эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн дүрэмд өөрчлөлт хийснээр асуудлыг шийдвэрлэж болох арга замыг эрэлхийлэхийг зорилгоо.

Манай төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдийн дүрэмд төдийлөн тусгагдаагүй (Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн 2017 оны Дүрэмд тодорхой хэмжээгээр тусгагдсан) эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийдвэрлэж болох нэг зохицуулалт Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэмд байдаг.

Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрмийн 27 дугаар зүйлд “талууд эвлэрэлд хүрснийхээ дараа харилцан бичгээр тохиролцон эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлсэн эвлэрүүлэн зуучлагчаа арбитрчаар томилон тухайн арбитрчаар талуудын байгуулсан эвлэрлийн гэрээг арбитрын шийдвэрийн хэлбэрээр бүртгүүлэн баталгаажуулж болно” хэмээн заасан байдаг.

Ингэснээр энэ төрлийн зохицуулалтыг Эвлэрүүлэн Зуучлах Дүрэмдээ тусгасан төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүдэд хийгдсэн эвлэрлийн гэрээ нь арбитрын шийдвэрээр баталгаажих тул гэрээний гүйцэтгэлийн асуудал тулгарахгүй давуу талтай болно. Харин ийнхүү шинэ зохицуулалтыг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд хийхдээ нэг анхаарах зүйл нь автоматаар арбитр орж ирэн шууд эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулахаар зохицуулалт хийхгүй байх явдал юм.

Учир нь энэ нь эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд талуудын эдлэх тэгш эрх, чөлөөт байдлын зарчмыг хязгаарласан шинжтэй болох ба талуудын хооронд байгуулагдсан арбитрын хэлэлцээр буюу талуудын эвлэрлийн гэрээг арбитраар баталгаажуулахыг хүлээн зөвшөөрсөн явдал байхгүй байхад шууд арбитр оролцон эвлэрлийн гэрээг баталгаажуулахаар зохицуулах нь төдийлөн оновчгүй юм.

Иймд талуудад сонгох боломжийг олгосон байдлаар эвлэрүүлэн зуучлах үйлчилгээ үзүүлсэн эвлэрүүлэн зуучлагчаа арбитрчаар томилон тухайн арбитрчаар эвлэрлийн гэрээг арбитрын шийдвэрийн хэлбэрээр баталгаажуулах боломжийг талуудад олгох ердөө нэг зүйл заалтыг төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах төвүүд өөрсдийн дүрэмдээ оруулснаар тодорхой хэмжээнд эвлэрлийн гэрээний гүйцэтгэлийн асуудлыг шийдвэрлэж болох юм.

Мөн эцэст нь дүгнэхэд бусад хууль тогтоомжийн нарийвчлал байхгүйгээс манай орны төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлал ихэнх тохиолдолд бизнесийн болон спортын маргааны хүрээнд байна. Харин эдгээр харилцаанууд дахь эвлэрүүлэн зуучлал, эвлэрлийн гэрээг гүйцэтгэх зэрэг асуудлууд нь бизнесийн болоод спортын соёл хэр төлөвшсөнөөс шууд хамааралтай. Гэтэл Монгол Улсад ардчилсан нийгэм, чөлөөт эдийн засаг бий болоод гучаад жилийн л нүүр үзэж байгаа тул бизнесийн соёл, спортын харилцааны соёл төдийлөн хөгжиж амжаагүй байна.

Иймд Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн асуудал зөвхөн хууль дахь асуудлаар хязгаарлагддаггүй, зөвхөн хуулийн хэм хэмжээнд өөрчлөлт хийхээр оруулсан саналаар шийдэгддэггүй, харин бизнесийн болоод спортын зэрэг мэргэжлийн түвшин дэх дотоод соёл, хариуцлагын мэдрэмж өндөрсөхөд дагаад Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн хэрэгжилт сайжирна.

НОМ ЗҮЙ

Хууль тогтоомж:

1. Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль, (2012).
2. Сингапурын Эвлэрүүлэн Зуучлалын тухай Хууль, (2017), Singapore Mediation Act 2017 (Act 1 of 2017)
3. Японы Арилжааны Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Арилжааны Эвлэрүүлэн Зуучлалын Дүрэм, (2020), (JCAA Commercial Arbitration Rules, 2020)
4. УБХТ-ийн Удирдах Зөвлөлийн 2015 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн 1-1-1 тоот шийдвэрийн 2 дугаар хавсралт, Улаанбаатарын хотын Худалдааны Танхимын дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, (2015).
5. Монголын Олон улсын ба Үндэсний Спортын Арбитрын Холбооны дэргэдэх Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, (2017).
6. МҮХАҮТ-н дэргэдэх Бизнесийн Маргааныг Эвлэрүүлэн Зуучлах Төвийн Дүрэм, (2014).

Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Шүүх Эрх Мэдэл мэдээлэл арга зүйн улирал тутмын эмхэтгэл, (2020), №2,
2. Б.Цэндсүрэн “Эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд тулгамдаж буй зарим асуудал, шийдвэрлэх арга зам” (2021), ... дахь/дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: Холбоос: <https://legaldata.mn/b/1246>,
3. М.Батчимэг “Төрийн болон төрийн бус байгууллагын дэргэдэх эвлэрүүлэн зуучлах ажиллагаанд анхаарах асуудал” (2018), ... дахь/дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: Холбоос: <https://legaldata.mn/b/930>,
4. Э.Санчир-Уяа “Шүүхийн бус журмаар эвлэрүүлэн зуучлалд тулгамдаж буй асуудал” (2018), ... дахь/дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: Холбоос: <https://legaldata.mn/b/407> нийтлэлүүдийг харна уу?
5. Тэшигийн Мөнхжаргал, Монгол дахь Арбитрын Шүүхийн Товч Танилцуулга, МҮХАҮТ-н хэвлэх үйлдвэр, (2015).
6. Монгол Банк, “Жижиг Дунд Үйлдвэрлэлийн Хөгжил, Санхүүжилтийн Байдал” Судалгаа, Товхимол 6.
7. МҮХАҮТ-н Цахим Хуудас, БМЭЗ, Холбоос: <https://www.mongolchamber.mn/p/46> (сүүлд нэвтэрсэн 2023 оны 12 дугаар сарын 02)
8. БМЭЗ Төвийн Нарийн Бичгийн Дарга, Эвлэрүүлэн Зуучлагч Н.Батдоржтой хийсэн ярилцлага, 2023 оны 11 дүгээр сарын 27-ны өдөр, ярилцлага авсан: М.Мөнхнаран (LL.D.), ярилцлага өгсөн: Н.Батдорж (БМЭЗ Төвийн Нарийн Бичгийн Дарга, Эвлэрүүлэн Зуучлагч)
9. Улаанбаатарын Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим, “Арбитр: Эвлэрүүлэн Зуучлал,” Холбоос: <https://www.ubchamber.mn/p/135> (сүүлд нэвтэрсэн 2023 оны 11 дүгээр сарын 14)

10. Монголын Олон Улсын ба Үндэсний Спортын Арбитр, “Эвлэрүүлэн зуучлалын стандарт заалт,” Холбоос: <http://sportarbitration.mn/152/single> (сүүлд нэвтэрсэн 2023 оны 11 дүгээр сарын 14)
11. Хууль Зүйн Үндэсний Хүрээлэн, “Татварын Хэрэг, Маргаан Хянан Шийдвэрлэх Тогтолцоо,” Харьцуулсан судалгааны тайлан, (2022).
12. Олон улсын угсаатны шашны эвлэрүүлэн зуучлалын төв, Олон Улсын энхийг сахиулагчид Холбоос: <https://icermediation.org/mn/>
13. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлөөс сар бүр зохион байгуулдаг “Нээлттэй шүүх” хэвлэлийн бага хурал, нийтэд мэдээлсэн мэдээллийн дэлгэрэнгүйг: Холбоос: <https://ikon.mn/n/fju> (сүүлд нэвтэрсэн 2023 оны 12 дугаар сарын 02),
14. Хан-Уул дүүргийн шүүхийн шүүгч Д.Дэлгэрцэцэгтэй эвлэрүүлэн зуучлалын талаар хийсэн ярилцлага Холбоос: <https://www.assa.mn/a/15880> (сүүлд нэвтэрсэн 2023 оны 12 дугаар сарын 02)

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. Alexander, Nadja Marie, Mediation in the Modern Millennium (June 8, 2002). Available at SSRN: Холбоос: <https://ssrn.com/abstract=3862397>
2. Hong Kong Mediation Council, Холбоос: <https://www.hkiac.org/mediation/what-is-mediation/hong-kong-mediation-council> (Dec 2, 2023)
3. Hong Kong Mediation Center, Холбоос: <https://www.mediationcentre.org.hk/en/aboutus/HistoryAndDevelopment.php> (Dec 2, 2023)
4. Hiroshi Watanabe, “Jusha, Literati and Yangban: Confucianists in Japan, China and Korea”, Senri Ethnological Studies, Vol. 28, (1990):13-30
5. Singapore Mediation Centre, Холбоос: <https://mediation.com.sg/> (Dec 2, 2023)
6. JCAA Mediation, <https://www.jcaa.or.jp/en/mediation/whyjcaa.html> (Dec 2, 2023)
7. Hong Kong Mediation Centre, History and Development, Холбоос: <https://www.mediationcentre.org.hk/en/aboutus/HistoryAndDevelopment.php>
8. United Nations: Handbook on the avoidance and resolution of tax disputes, 2021,
9. Peter C. Fishburn, “Expected Utility: An Anniversary and a New Era,” Journal of Risk and Uncertainty, Published by Springer, Vol. 1, No. 3 (September 1988): 267-283
10. Davis, John B. and Et Al. The Handbook of Economic Methodology, (1998)
11. George A. Akerlof, “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism,” The Quarterly Journal of Economics, Published by Oxford University Press, Vol. 84, No. 3 (Aug, 1970): 488-500
12. S. I. Strong, “The Role of Empirical Research and Dispute System Design in Proposing and Developing International Treaties: A Case Study of the Singapore Convention on Mediation,” Cardozo Journal of Conflict Resolution 20, no. 4 (Summer 2019): 1103-1122
13. Natalie Y. Morris-Sharma, “The Singapore Convention Is Live, and Multilateralism, Alive,” Cardozo Journal of Conflict Resolution 20, no. 4

- (Summer 2019): 1009-1022
14. Christina G. Hioureas, "The Singapore Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation: A New Way Forward," *Ecology Law Quarterly* 46, no. 1 (2019): 61-70
 15. Gloria Lim, "International Commercial Mediation: The Singapore Model," *Singapore Academy of Law Journal* 31, no. Special Issue (2019): 377-404 (at 387-388)
 16. Singapore Mediation Act 2017 (Act 1 of 2017)
 17. Japanese Commercial Arbitration Association, *Commercial Arbitration Rules*, 2020

АРВАН ХОЁР. ИРГЭНИЙ ХУУЛИЙН ТӨЛӨӨЛЛИЙН ХАРИЛЦААН
ДАХЬ ИТГЭЛ ҮНЭМШЛИЙГ ХАМГААЛАХ ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТҮҮНИЙ
ХЭРЭГЛЭЭ

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)
----------------	---

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

М.Түвшинжаргал	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)
Г.Давааням	Судлаач, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D)
А.Бодьбилэг	Судлаач, Хууль зүйн магистр (LL.M)

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.12.26

АГУУЛГА

I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	383
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох	383
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох	383
1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох	384
1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	384
1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох	384
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	385
II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	386
III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	388
ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	415
НОМ ЗҮЙ	416

I. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Иргэний хуулийн төлөөллийн харилцаан дахь итгэл үнэмшлийг хамгаалах зохицуулалт буюу Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг аргачлалын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажлыг гүйцэтгэнэ. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойш дотоод болон гадаадын худалдаа, арилжаа хурдацтай нэмэгдэж байгаатай уялдуулан бараа бүтээгдэхүүний урсгалыг дэмжиж, арилжаа худалдааны тогтвортой байдлыг хамгаалах шаардлага зайлшгүй урган гарч байна.

Энэ хүрээнд Иргэний хуулийн төлөөллийн эрх зүй нь хэлцлийг хурдан шуурхай, зардал багатайгаар явуулах боломжийг бүрдүүлж арилжаа худалдааны хурдан шуурхай, тогтвортой байдлыг хамгаалж байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төлөөллийн эрх зүй нь төлөөллийн харилцааны найдвартай байдал болон гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалахад чиглэсэн онол, холбогдох тогтолцоог бүрдүүлэхийг эрмэлздэг.

Эдгээрээс гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалахад томоохон байр суурийг эзэлдэг, түүний цөм болж өгдөг онол нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онол юм. Тус онол нь гадаад илэрхийлэлд итгэсэн гуравдагч этгээдийг хамгаалах зорилготой ба жишгийн эрх зүйд Apparent authority, Герман Улсад Rechtsausschließungsmacht, Япон Улсад 表見代理 гэж нэрлэдэг байна.

Манай Улсын хувьд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсэгт “илэрхий бүрэн эрх”-ийн ойлголт хуульчлагдсан. Гэвч, тус зохицуулалт нь онолын үзэл баримтлал болох “илэрхий бүрэн”-ийг үнэхээр хуульчилсан уу гэдэг эргэлзээтэй байхаас гадна, тус зохицуулалтыг хэрэглэх тохиолдол, урьдчилсан нөхцөл ч шүүхийн практикийн хүрээнд хангалттай тодорхой болоогүй байна. Улмаар, Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсэг нь гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилгодоо хүрч чадахгүй байна гэж дүгнэж болно. Энэ нь “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3.2.1 болон 3.2.2-т заасан үнэлгээ хийх үндэслэл бүрдсэн болохыг харуулж байна.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээ хийх шалтгаанд үндэслэн, төлөөллийн харилцаан дахь итгэл үнэмшлийг хамгаалах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээний хүрээг Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгээр тогтоов.

Сонгосон заалт:

Хүснэгт 12.1. “Сонгон судалсан зүйл заалт”

Д/д	Сонгосон зүйл заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	65 дугаар зүйл. Төлөөлөх бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх	65.1.Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуурын хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн зохицуулалт нь гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилгодоо нийцэж буй эсэхийг судлан, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулж үнэлгээ хийнэ.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуурын хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсэг практикт, ялангуяа шүүхийн практикт хэрхэн хэрэглэгдэж байгааг судалж, эерэг болон сөрөг үр дагаврыг тодруулж үнэлгээ хийнэ.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Харьцуулах хэлбэрийн хүрээнд, аргачлалын 3.5.3.4-т заасны дагуу тохиолдол судлах- хууль тогтоомж (түүний зүйл, хэсэг, заалт), эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон ижил төстэй эрх зүйн хэм хэмжээ өөр, өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх мэт) хэрэгжиж байгаа байдлыг харьцуулан дүн шинжилгээ хийх аргыг сонгон хэрэгжүүлнэ.

Улмаар Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн зохицуулалтыг Америк улс, Япон Улс, Герман Улсын холбогдох зохицуулалттай харьцуулан авч үзэж, дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох гэдэг нь тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглалыг дэвшүүлэх, эсхүл асуулт тавихыг хэлнэ.

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн үзэл баримтлал юу вэ? Гуравдагч этгээдийн хамгаалах зорилгодоо хүрч байна уу?

Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн урьдчилсан нөхцөл юу вэ? Гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилгодоо хүрч байна уу?

Практик нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийг шүүх дээр хэрэглэхэд тодорхой хүндрэл, бэрхшээл учирч байна уу?

Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийн томьёололд тулгуурлан үнэлгээний бүтцийг харуулбал дараах байдалтай байна.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Үнэлгээ хийх аргачлалын 3.7.3.1-т тусгагдсан аргачлалын хүрээнд мэдээллийг цуглуулав. Тухайлбал, аргачлалын 3.7.3.1-т “бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулахдаа тухайн хууль тогтоомжийг хэрэглэж гаргасан шүүхийн шийдвэр буюу шүүхийн практик, тухайн сэдвээр гарсан мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжийг ашиглана” гэж заасныг баримталсан.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн зохицуулалтын үзэл баримтлал, тус зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлыг тайлбарласан онолын тайлбар, ном, судалгаа илтгэл, өгүүлэл, нэг сэдэвт бүтээл зэргийг цуглуулан үнэлгээ хийв.

Мөн тус зохицуулалтын шүүхийн практикийг тодорхой болгох үүднээс тус зохицуулалтыг хэрэглэсэн ач холбогдол бүхий шүүхийн шийдвэрийг цуглуулав.

II. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөлтийн үе шатанд сонгосон, байгаа мэдээллийг цуглуулах аргын дагуу дараах мэдээллийг цуглуулж, судалгаа хийхэд ашигласан. Үүнд:

Хууль тогтоомж

- Иргэний хууль (2002);
- Герман Улсын иргэний хууль (1900);
- Япон Улсын иргэний хууль (1896);
- Restatement (Third) of Agency (2006).

Сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл

- Edwin R. Holmes, Apparent authority and Undisclosed Principal Under German Law, 4(2) Cal. W. Int'l L. J. 340 (1974);
- Eric Rasmusen, Agency Law and Contract Formation, 6(2) Am. L. & Econ. Rev. 369 (2004);
- John Armour and Michael Whincop, The Proprietary foundations of Corporate law, 27(3) Oxf. J. Leg. Stud. 429 (2007);
- Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн удиртгал (Соёмбо., 4 дэх хэвлэл, 2021);
- Г.Давааням, “Иргэний хууль 65.1 дэх илэрхий бүрэн эрхийн ойлголт, түүний хэрэглээ”, №4 Эрх зүй сэтгүүл;
- Ё.Каят нар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (Мэргэн Их Монгол., 2019);
- Т.Мэндсайхан, “Гэрээний эрх зүй” (УБ, 2021);
- Э.Байгал, “Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги” (УБ 2009);
- 内田貴『民法 I 総則・物権総論』(東京大学出版会 3版 2005年);
- 臼井豊「戦後ドイツにおける表見代理論—我が国における法的構成の再考に備えて」日本私法学会第69会 153頁(2005年);
- 臼井豊「表見代理有権代理説の可能性を探る」同志社法学49巻6号266頁(1998年);
- 西内祐介「禁反言による代理(Agency by Estoppel) 日英表見代理法の比較法的考察〈序説〉」九大法学100号1頁(2010年);
- 中田裕康ほか編『民法判例百選』(有斐閣 第6版 2009年)。

Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа

- УДШ 2016.09.29 №001/ХТ2016/974;
- НИХДЗШШ 2016.10.17 №1746;
- УДШ 2017.06.26 №001/2017ХТ/881;
- УДШ 2017.11.14 №001/ХТ2017/1415;
- УДШ 2018.02.02 №001/ХТ2018/170;
- УДШ 2018.10.12 №001/ХТ2018/1387;
- УДШ 2019.03.14 №001/ХТ2019/354;
- УДШ 2019.05.24 №001/ХТ2019/769;

- НИХДЗШШ 2020.12.25 №210/МА2021/07;
- УДШ 2020.02.18 №001/ХТ2020/110;
- НИХДЗШШ 2020.06.29 №210/МА2020/1416;
- УДШ 2020.04.16 №001/ХТ2020/196;
- УДШ 2020.05.28 №001/ХТ/249;
- УДШ 2020.11.10 №001/ХТ2020/777;
- УДШ 2021.01.06 №001/2021/02;
- УДШ 2021.04.13 №001/ХТ2021/377;
- УДШ 2021.10.12 №001/ХТ2021/1230;
- УДШ 2021.11.11 №001/ХТ2021/1381;
- УДШ 2022.01.11 №001/ХТ2022/40;
- УДШ 2022.02.10 №001/ХТ2022/131;
- УДШ 2022.04.28 №001/ХТ2022/537;
- УДШ 2022.09.29 №001/ХТ2022/878;
- УДШ 2022.11.08 №001/ХТ2022/1058;
- УДШ 2022.12.06 №001/ХТ2022/1215;
- УДШ 2023.05.02 №001/ХТ2023/69;
- УДШ 2023.05.30 №001/ХТ2023/97.

III. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

“Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлт”-ийн хүрээнд үнэлсэн байдал

1. Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсгийн үзэл баримтлал

A. Илэрхий бүрэн эрх

20-р зууны эхний хагаст зах зээлийн эдийн засаг хурдацтай өсөн нэмэгдэж, арилжаа худалдааг хурдан шуурхай, тогтвортой явуулах хэрэгцээ шаардлага чухлаар тавигдсан. Төлөөллийн эрх зүй нь төлөөлөгчөөр дамжуулан аливаа гэрээ, хэлцэл байгуулах боломж олгодгоороо арилжаа, худалдааны хурдан шуурхай, тогтвортой байдлыг хангахад чухал байр суурийг эзэлж байв. Энэ хүрээнд гуравдагч этгээдийн итгэл үнэмшлийг хамгаалах, төлөөллийн эрх зүйн найдвартай байдлыг хангах асуудал хурцаар тавигджээ.

Тухайн үед төлөөллийн эрх зүйд гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах онол, тогтолцоо бүрэн дүүрэн хөгжөөгүй байсан тул төлөөллийн эрх зүйн суурь зарчим болон зохицуулалтад тулгуурлан анхнаасаа гэрээг хүчин төгөлдөр гэж үзэх замаар гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалж байв. Тухайлбал, эхэн үеийн шүүхийн жишиг хүсэл зоригийн илэрхийллийн тайлбарт тулгуурлан төлөөлүүлэгчид гуравдагч этгээдтэй хэлцэл байгуулах хүсэл зориг байсан мэтээр тайлбарлаж тухайн хэлцлээс үүсэх эрх зүйн үр дагаврыг төлөөлүүлэгчид ногдуулахыг оролдож байв. Гэвч, энэхүү тайлбар нь төлөөллийн эрх зүйн онолын хязгаарыг давсан тул гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах илүү цогц онолын тайлбарыг шаардах болсон.¹ Улмаар, шүүхийн жишиг Rechtscheintheorie, Estoppel зэрэг уламжлалт онолоос эх сурвалжаа олж авсан “илэрхий бүрэн эрх” (Анг. Apparent authority, Гер. Rechtsscheinsvollmacht, Япо. 表見代理)-ийн онолыг хөгжүүлсэн байна. Энэхүү “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онол нь гадаад илэрхийлэлд итгэсэн гуравдагч этгээдийг хамгаалах туйлын зорилгынхоо хүрээнд гуравдагч этгээдийн итгэл, үнэмшлийг хамгаалах хамгийн үр дүнтэй онол болж хүлээн зөвшөөрөгдөж, хууль тогтоомж болон тайлбарын онолд өөрийн байр суурийг олж авчээ.

“Илэрхий бүрэн эрх”-ийн онол нь зарчмын хувьд дараах 3 ерөнхий урьдчилсан нөхцөлийг шаарддаг.²

- 1) Бодит байдлаас ялгаатай гадаад илэрхийлэл бүрдсэн байх;
- 2) Төлөөлүүлэгч гадаад илэрхийлэл бий болгоход өөрөө гэм буруутай байх;
- 3) Гуравдагч этгээд гадаад илэрхийлэлд итгэсэн байх (шударга байх).

“Илэрхий бүрэн эрх” үүсэх тодорхой төрлүүдэд илүү тодорхой урьдчилсан нөхцөлүүдийг шаарддаг бөгөөд тухайн төрлөөс хамаарч нэмэлт урьдчилсан нөхцөл тавигддаг. Төлөөлөх бүрэн эрх хүчин төгөлдөр бус байх суурь харилцаанд дээрх урьдчилсан нөхцөлүүдийг маш уян хатнаар тайлбарлаж улмаар “илэрхий бүрэн эрх”-ийн хамрах хүрээ, тохиолдлыг нэмэгдүүлэх замаар гуравдагч этгээдийг хамгаалахыг зорьдог. “Илэрхий бүрэн эрх”-ийн гол ач холбогдол нь энэхүү урьдчилсан нөхцөлүүдийн уян хатан тайлбарт байдаг гэж дүгнэж болно.

1 臼井豊「戦後ドイツにおける表見代理論—我が国における法的構成の再考に備えて」日本私法学会第69会153頁、155頁(2005年)

2 Энэ гурван урьдчилсан нөхцөл нь “гадаад илэрхийллийг хамгаалах зарчим” (Rechtscheintheorie)-ийн гурван урьдчилсан нөхцөл боловч агуулгаараа “илэрхий бүрэн эрх”-д ч хэрэглэгддэг.

Манай Улсын хувьд Иргэний хуулийн 65.1 дэх хэсэгт “нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.” гэж тусгасан. Үгийн шууд утгаар авч үзвэл тус хэсэг нь гуравдагч этгээдэд хандсан бус төлөөлөгчид хандсан нөхцөл бүрдүүлсэн тохиолдлыг хуульчилсан байдаг тул “хүлцсэн бүрэн эрх” (tolerated authoiry)-ийн ойлголтыг хуульчилсан нь тодорхой байна.

“Хүлцсэн бүрэн эрх” гэдэг нь төлөөлүүлэгч нь нөгөө этгээдийг өөрийг нь төлөөлж байгаа талаар мэдсэн боловч, гуравдагч этгээдтэй гэрээ хэлцлийн харилцаанд ороход нь хүлцэнгүй хандсан буюу эс үйлдэхүй үзүүлсэн бол гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах үүднээс нөгөө этгээдийг төлөөлүүлэгчийг төлөөлөх бүрэн эрхтэй хэмээн үзэх тухай ойлголт юм.³

“Хүлцсэн бүрэн эрх”-ээс гадна иргэний эрх зүйн тэргүүлэх онолын тайлбар, судалгаанд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийг ч хуульчилсан болохыг цохон тэмдэглэдэг. Томьёоллын хувьд ялгаатай боловч Доктор Б.Буянхишиг⁴ болон Иргэний хуулийн тайлбар⁵ ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь нэгдүгээрт итгэмжлэлийг зөвшөөрсөн мэт дүр эсгэх тохиолдол буюу “хүлцсэн бүрэн эрх” хоёрдугаарт итгэмжлэл олгосон дүр үзүүлж, хийсвэр ойлголт төрүүлэх буюу “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хуульчилсан болохыг хүлээн зөвшөөрчээ.

Түүнчлэн, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “хэдийгээр төлөөлөгчид төлөөлөх бүрэн эрх нь олгогдоогүй байсан ч ийм эрхтэй хэмээн итгэж найдаж байгаа хэлцлийн нөгөө талтай үүсэх гадаад харилцаанд уг хүчин төгөлдөр бус байдал нь нөлөөлөхгүй”⁶, “гуравдагч этгээдийн өнцгөөс харахад тодорхой этгээдэд төлөөлүүлэгчийг төлөөлөх бүрэн эрх олгогдсон гэж ойлгогдохоор нөхцөл байдлыг төлөөлүүлэгч өөрөө бий болгосон тохиолдол түгээмэл байдаг”⁷ гэж тайлбарласан байдаг. Үүнээс үзвэл ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хуульчилсан гэдэгтэй санал зөрөлдөх онолын тайлбар үгүй байна.

Гол асуудал нь ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэдэгт гуравдагч этгээд итгэсэн гэхээсээ илүүтэй төлөөлөгч итгэсэн тохиолдлыг шууд хуульчилсан явдал юм. Үүнээс шалтгаалан, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн агуулга болох гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж итгэсэн тохиолдол тус зохицуулалтын агуулгад багтахгүй байх эрсдэлтэй байна. Улмаар ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг гуравдагч этгээдийн итгэл үнэмшлийг хамгаалах зорилгодоо хангалттай хүрч чадахгүй байна гэж дүгнэж болно.

Иймд, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг гагцхүү тайлбарын хүрээнд “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хуульчилсан гэж үзэх бус хууль тогтоох арга замаар “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хуульчилсан болохыг тогтоож өгөх асуудал хурцаар тавигдаж байна.

3 Г.Давааням, “Иргэний хууль 65.1 дэх илэрхий бүрэн эрхийн ойлголт, түүний хэрэглээ”, Эрх зүй сэтгүүл №4 (2023)

4 Б.Буянхишиг, “Иргэний эрх зүйн удиртгал”, (УБ, 2021) 253 дахь тал.

5 Ё.Кают нар, “Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар”, (УБ, 2018) 124 дэх тал.

6 Э.Байгал, “Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги”, (УБ, 2009) 257 дахь тал.

7 Т.Мэндсайхан, “Гэрээний эрх зүй”, (УБ, 2021) 411 дэх тал.

Б. Бусад үзэл баримтлал

“Илэрхий бүрэн эрх” нь гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах замаар худалдаа, арилжааны тогтвортой байдлыг хамгаалдаг онол болохыг дурдсан. Энэ утгаар “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онол нь гуравдагч этгээд итгэсэн үү? үгүй юу? гэх асуудалд түлхүү анхаарал хандуулдаг учраас төлөөлүүлэгчийн өөрөөс нь шалтгаалсан нөхцөл байдал буюу төлөөлүүлэгчийн гэм буруугийн асуудлыг чухалчилж авч үздэггүй.

Гэвч, “илэрхий бүрэн эрх”-ийг уламжлалт онолуудын хүрээнд тайлбарлах замаар түүний хамрах хүрээ, хэрэглээг хумих, төлөөлүүлэгчийн гэм буруугийн асуудалд түлхүү анхаарал хандуулах шаардлагатай гэх үзэл санаа цөөнгүй гарч ирсэн.⁸

Эдгээр үзэл баримтлалыг “илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол” болон “Estoppel” гэж ерөнхийд нь хуваан авч үзэж болно.

“Илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол”

“Илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол” нь маш энгийнээр гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зайлшгүй хэрэгцээтэй тохиолдолд “илэрхий бүрэн эрх” гэх онолыг ашиглах шаардлагагүй буюу “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хүчин төгөлдөр төлөөлөх бүрэн эрхээс ялгах шаардлага байхгүй гэж үздэг. Тодруулбал, гадаад илэрхийллийг төлөөлүүлэх бүрэн эрх үүсгэх нуугдмал хүсэл зоригтой адилтган авч үзэж төлөөлүүлэгчид хэлцлийн эрх зүйн үр дагаврыг үүсгэх нь зүйтэй гэж номлодог. Энэ нь гуравдагч этгээдэд хандан үүсгэх төлөөлөх бүрэн эрхийг сууриа болгодог. Манай Улсын ИХ-ийн 64.1 дэх хэсэгт гуравдагч этгээдэд мэдэгдсэнээр төлөөлөх бүрэн эрх үүсэж болно гэж үүнийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Энэ тохиолдолд гадаад илэрхийлэл гэдэг нуугдмал хүсэл зоригоос өөрцгүй бөгөөд төлөөлүүлэх нуугдмал хүсэл зориг байсан гэж тогтоосноор төлөөллийн харилцааг хүчинтэй гэж үзэж болох юм. Нуугдмал хүсэл зориг нь хүсэл зоригоо илэрхийлэх ухамсар байснаар хүсэл зоригийн илэрхийлэл хүчин төгөлдөр болно гэх онолын бүтцэд тулгуурдаг. Нэг үгээр хэлбэл, ухамсартаа тухайн хэлцлийг байгуулах хүсэл зориггүй байсан ч гадагшаа чиглэсэн илэрхийлэл үйлдэж байгаагаа ухамсарласан тохиолдолд хүсэл зоригийн илэрхийлэл хүчин төгөлдөр байна гэж үзэх тохиолдол юм. Түүнчлэн, “илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол” нь төлөөлөх бүрэн эрхийн хийсвэрлэх зарчимд суурилдаг. Төлөөллийн бүрэн эрхийн хийсвэрлэх зарчим нь төлөөлөх бүрэн эрх болон түүнийг олгох болсон хэлцэл нь эрх зүйн үр дагаврын хувьд бие биеэсээ үл хамааралтай байна гэж үздэг. Жишээ нь хийсвэрлэх зарчмын дагуу итгэмжлэл шаардлага хангахгүй хүчин төгөлдөр бус байсан тохиолдолд ч төлөөлөх бүрэн эрх хүчинтэй хэвээр үлдэж болох юм.

Энэ байдлаар “илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол” нь нуугдмал хүсэл зориг болон төлөөлөх бүрэн эрхийн хийсвэрлэх зарчимд тулгуурласан тайлбарыг санал болгодог бөгөөд “илэрхий бүрэн эрх”-ээс ялгаатай нь гуравдагч этгээдийн итгэл үнэмшил, худалдаа арилжааны тогтвортой байдлыг хамгаалахыг зорилгоо болгодоггүй. Төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийг гол шалгуур болгодог гэдэг утгаараа “Илэрхий бүрэн эрх”-ийг хэрэглэх тохиолдолд хумигдахаас өөр аргагүйд хүрдэг.

8 臼井豊「表見代理有権代理説の可能性を探る」同志社法学49巻6号266頁、267-270頁参照(1998年)

“Estoppel”

“Илэрхий бүрэн эрх”-ийн үндэслэл, тэр дундаа төлөөлүүлэгчийн гэм бурууг тайлбарлах өөр томоохон онол нь “Estoppel” юм. Estoppel нь аливаа этгээдийг өөрийн өнгөрсөнд хийсэн үйлдэл эсхүл амлалтаа дараа нь үгүйсгэхийг хориглодог жишгийн эрх зүйн номлол юм. Энэ утгаараа “илэрхий бүрэн эрх”-ийг Estoppel-ийн хүрээнд тайлбарласан тохиолдолд төлөөлүүлэгчийн гэм буруу зайлшгүй шаардлагатай болдог.

Restatement (Third) of agency-д “илэрхий бүрэн эрх” хэрэглэгдэхэд 1) Төлөөлүүлэгчийн илэрхийлэл (manifestation) болон 2) төлөөлөгчид төлөөлөх бүрэн эрх бий гэж итгэх гуравдагч этгээдийн үндэслэл бүхий итгэл (reasonable belief) гэх урьдчилсан нөхцөл тавигддаг.⁹ Харин, Estoppel-ийн хувьд гуравдагч этгээдэд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн нөхцөлийг 1) төлөөлүүлэгч санаатайгаар эсхүл болгоомжгүйгээр бүрдүүлсэн 2) тийм нөхцөл бүрдүүлснээс үүдэж гуравдагч этгээд өөрийн байр сууриа өөрчилж магадгүй гэдгийг мэдсээр байж түүнээс сэргийлэх ямар нэг арга хэмжээ аваагүй байх хэмээх 2 урьдчилсан нөхцөл тавигддаг. Үүнээс үзвэл Estoppel нь “илэрхий бүрэн эрх”-ээс ялгаатай нь 1) төлөөлүүлэгч санаатайгаар эсхүл болгоомжгүйгээр нөхцөл бүрдүүлсэн гэх төлөөлүүлэгчийн гэм буруугийн урьдчилсан нөхцөлийг шаарддаг. Тиймээс, Estoppel нь гуравдагч этгээдийн итгэл, худалдаа арилжааны аюулгүй байдлыг хамгаалахыг зорилгоо болгодоггүй.¹⁰

“Тохиролцоонд хүрэх зардал болон хамгийн бага зардлын эдийн засгийн онол” (Transaction cost and The Least cost-avoider principle)

“Илэрхий бүрэн эрх” нь худалдаа, арилжааны тогтвортой байдлыг хамгаалах зорилготой болох талаар дээр дурдсан. Үүнээс “илэрхий бүрэн эрх”-ийн тогтолцоогүйгээр худалдаа, арилжааны тогтвортой байдлыг талууд өөрсдөө тохиролцоо замаар шийдэж болохгүй юу гэх асуулт урган гарна. Нэг үгээр хэлбэл “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хуульчлах нь ямар ач холбогдолтой вэ?

Төлөөллийн харилцааны эдийн засгийн шинжилгээнүүд “тохиролцоонд хүрэх зардал” (transaction cost)-тай уялдуулан “илэрхий бүрэн эрх”-ийг зайлшгүй хуульчлах шаардлагатай гэж үздэг. “Тохиролцоонд хүрэх зардал” (transaction cost) гэдэг нь талууд тохиролцоонд хүрэхэд шаардагдах бүхий л зардлуудын нийлбэр бөгөөд үүнд мэдээлэл олж авах, хэлэлцээр хийх зэрэг төрөл бүрийн зардлууд багтдаг.

Тухайлбал, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн тогтолцоо байхгүй тохиолдолд, төлөөлүүлэгч болон гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд хэт их үр ашиггүй зардлыг гаргаж, улмаар “тохиролцоонд хүрэх зардал” хэт өндөр болох үр дагавартай. Эсхүл ерөөс төлөөлөл ашиглан хэлцлийг байгуулах нь төлөөлүүлэгч болон гуравдагч этгээдийн хэн хэнд нь ашиггүй санагдаж, улмаар төлөөлөл ашиглан хэлцэл байгуулах явдлаас зайлсхийх эрсдэлтэй. Энэ нь эргээд төлөөллийн эрх зүйн тогтолцооны “тохиролцоонд хүрэх

9 Restatement (Third) of Agency §2.03. “Apparent authority is the power held by an agent or other actor to affect a principal’s legal relations with third parties when a third party reasonably believes the actor has authority to act on behalf of the principal and that belief is traceable to the principal’s manifestations.”

10 西内祐介「禁反言による代理(Agency by Estoppel) 日英表見代理法の比較法的考察〈序説〉」九大法学100号1頁、8-20頁参照(2010年)

зардал"-ыг бууруулах ач холбогдлыг үгүй хийж болох юм.¹¹

Цаашилбал, “илэрхий бүрэн эрх” нь хэрхэн “тохиролцоонд хүрэх зардал”-ыг бууруулж байдаг вэ? Үүнд хамгийн бага зардлын онолыг (The Least Cost-avoider principle) ашигладаг.

Тодруулбал, төлөөлөх бүрэн эрхгүй хэлцлийн асуудлаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид хяналт тавьж болох ба хяналт тавихад тодорхой зардал (monitoring cost) шаардагдана. Нөгөөтээгүүр, гуравдагч этгээд төлөөлөгчийн үнэхээр бүрэн эрхтэй эсэхийг тогтоохын тулд мэдээлэл олж авснаар дээрх асуудлаас урьдчилан сэргийлж болно (information cost). Энэхүү төлөөлүүлэгчийн хяналт тавих зардал (monitoring cost) болон гуравдагч этгээдийн мэдээлэл олж авах зардлыг (information cost) хамгийн бага түвшинд байлгахад “илэрхий бүрэн эрх”-ийн тогтолцоо чиглэдэг. Өөрөөр хэлбэл, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн тогтолцоо нь тухайн асуудлаас хамгийн бага зардлаар урьдчилан сэргийлэх боломжтой байсан төлөөлүүлэгч эсхүл гуравдагч талын аль нэг талд хариуцлагыг ногдуулдаг¹².

Энэхүү “тохиролцоонд хүрэх зардал”-ын тайлбар нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолын зорилго болох худалдаа, арилжааны тогтвортой байдлыг илүү тод томруунаар, бодитой тайлбарласан гэж үзэж болно. Түүнчлэн, “хамгийн бага зардлын онол”-ын дагуу төлөөлүүлэгч болон гуравдагч этгээдийн зохистой хэмжээний анхаарал болгоомжтой байдлыг харьцуулан авч үзэх шаардлагатай болохыг онцолсон. Тодруулбал, төлөөлүүлэгч анхаарал болгоомжтой хандсан эсэх, гуравдагч этгээдээс илүү бага зардлаар асуудлаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой байсан эсэхийг харгалзан үзэх замаар “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хэрэглэх нь нийгэмд хамгийн үр ашигтай тогтолцоо гэж үздэг.

Түүнчлэн, төлөөлөх бүрэн эрхгүй хэлцэл шүүх дээр (ex post) асуудал болсон ихэнх тохиолдолд, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн төрлүүдийн зааг ялгаа бүдгэрэх эсхүл угаас “илэрхий бүрэн эрх”-ийг хэрэглэх шаардлагатай юу гэх мэт хууль зүйн ухагдахууны нарийн төвөгтэй асуудал үүсдэг. Энэ тохиолдолд “хамгийн бага зардлын онол” ач холбогдолтой байж болох юм.

2. Иргэний хуулийн 65.1-ийн “илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөл

Илэрхий бүрэн эрх нь зарчмын хувьд 1) гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх 2) төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрсэн илэрхий бүрэн эрх 3) төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрх хэмээх гурван төрөлтэй.¹³

ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийн бичилтийг эс тооцвол ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь “нөхцөл бүрдүүлснээс” гэдэг ерөнхий нэр томъёо ашигласан байдаг тул “илэрхий бүрэн эрх”-ийн дээрх гурван төрлийг хуульчилсан гэж үзэх боломжтой.¹⁴ Гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалахын тулд “илэрхий бүрэн эрх”-ийг аль болох олон

11 Eric Rasmusen, *Agency Law and Contract Formation*, 6(2) Am. L. & Econ. Rev. 369, 378-380 (2004).

12 John Armour and Michael Whincop, *The Proprietary foundations of Corporate law*, 27(3) Oxf. J. Leg. Stud. 429, 445 (2007).

13 内田貴『民法 I 総則・物権総論』181頁(東京大学出版会 3版 2005年)。

14 Жич дурдахад “хүлцсэн бүрэн эрх”-ийг төлөөлүүлэгчийн гадаад төлөөлөх бүрэн эрх олгох хүсэл зоригийн хүрээнд тайлбарладаг тул “хүлцсэн бүрэн эрх”-ийг гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах үзэл баримтлал буюу “илэрхий бүрэн эрх”-тэй холбож тайлбарладаггүй.

тохиолдолд хэрэгжих боломжтой байхаар тайлбарлах нь зүйтэй тул “илэрхий бүрэн эрх”-ийн бүх төрлийг авч үзэх шаардлагатай.

А. Гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх

“Гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх” нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн гол төрөл болж өгдөг. Бодит байдал дээр төлөөлөх бүрэн эрх байхгүй боловч төлөөлүүлэгч гуравдагч этгээдэд хандан төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гадаад илэрхийллийг бий болгосноос гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж итгэсэн тохиолдлыг “гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх” гэж нэрлэдэг. “гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөлийг ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэгтэй уялдуулан тайлбарласан тохиолдолд дараах урьдчилсан нөхцөлүүд байж болно.¹⁵

- 1) Төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гадаад илэрхийлэл бий болгосон байх;
- 2) Гуравдагч этгээд итгэсэн (шударга байх).

Дээрх 2 урьдчилсан нөхцөлийн агуулгыг дэлгэрэнгүй авч үзье.

1) Төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гадаад илэрхийлэл бий болгосон байх

Бодит байдал дээр олгогдоогүй боловч төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гуравдагч этгээдэд хандан гадаад илэрхийлэл бий болгосон нь ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийн “нөхцөл бүрдүүлснээс” гэдэг агуулгын нэг төрөлд хамаарна. Өмнөх бүлэгт “илэрхий бүрэн эрх” нь төлөөлүүлэгч гадаад илэрхийлэл бий болгоход өөрөө гэм буруутай байх гэх ерөнхий урьдчилсан нөхцөлийг шаарддаг болох талаар дурдсан. Энэхүү ерөнхий урьдчилсан нөхцөл нь “гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх”-ийн хувьд 1) төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гадаад илэрхийлэл бий болгосон байх урьдчилсан нөхцөл болж хувирах юм.

Төлөөлөх бүрэн эрхийн талаар гадаад илэрхийлэл бий болгосон байх урьдчилсан нөхцөлийг аль болох уян хатан байдлаар, гуравдагч этгээдийн эрх ашгийн үүднээс тайлбарлах нь зүйтэй. Ингэж тайлбарлах нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн үзэл баримтлал болох худалдаа, арилжааны аюулгүй байдалд нийцэх юм.

Манай Улсын онолын тайлбар ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг тайлбарлахдаа “төлөөлөгч удаа дараалан бүрэн эрхгүй байж төлөөлүүлэгчийн нэрийн өмнөөс хэлцэл хийж байсан”¹⁶, “төлөөлөгчийнхөө үйлдэл, үйл ажиллагааг дэмжин зөвшөөрч, санал, байр суурь нэгдэж байна гэсэн ойлголт төрүүлэхээр байвал...”¹⁷ гэж тайлбарласан байдаг нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолд нийцэхгүй, хэт явцуу болжээ гэж үзэж болно.¹⁸

Гадаад илэрхийлэл бий болгосон гэдэгт үгийн шууд утгаар гадаад илэрхийллийг бий болгосон бүхий л тохиолдлыг хамруулан авч үзэх нь зүйтэй. Үүнд өөрийн нэр, худалдааны тэмдгийг бусдад ашиглуулсан, итгэмжлэл олгосон бүхий л тохиолдол багтах юм. Түүнчлэн эс үйлдэхгүйгээс ч гадаад илэрхийлэл бий болсон гэж дүгнэх боломжтойгоос гадна тодорхой заншил, практикийн хүрээнд ч гадаад илэрхийлэл

15 中田裕康ほか編『民法判例百選』56頁参照(有斐閣 第6版 2009年)。

16 Б.Буянхишиг, “Иргэний эрх зүйн удиртгал”, (УБ, 2021) 253 дахь тал.

17 Ё.Кают нар, “Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар”, (УБ, 2018) 124 дэх тал.

18 Edwin R. Holmes, Apparent authority and Undisclosed Principal Under German Law, 4(2) Cal. W. Int'l L. J. p.p 340, 355-359 (1974).

бий болж болно. Манай улсад гуравдагч этгээдэд хандан төлөөлөх бүрэн эрхийг мэдэгдсэнээр төлөөлөх бүрэн эрх үүсэх боломжтой байдаг гэдэг утгаар аливаа гадаад илэрхийлэл нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг өгөх тохиолдол харьцангуй олон байж болох юм.

2) Гуравдагч этгээд итгэсэн (шударга байх).

ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг төлөөлүүлэгч төлөөлөх бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй, мөн “шударгаар” гэсэн нэр томьёо ашигласан нь “гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх”-ийн хувьд гуравдагч этгээд итгэсэн байх агуулгыг илтгэнэ.

“Илэрхий бүрэн эрх” нь гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалдаг гэдэг утгаараа энэхүү гуравдагч этгээд итгэсэн байх урьдчилсан нөхцөл нь зохицуулалтын хүрээг тогтоох хамгийн чухал ач холбогдолтой.

Гуравдагч этгээд итгэсэн байна гэдэг нь гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхгүй гэдгийг мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан агуулгыг илэрхийлнэ. Хууль тогтоогчийн хувьд “шударга байх” гэсэн нэр томьёог хэрэглэсэн. Өөрөөр хэлбэл, “шударга байх” гэдэг нь мэдээгүй эсхүл мэдэх боломжгүй байсныг хэлэх бөгөөд энэ тохиолдолд гуравдагч этгээдийг итгэсэн гэж үзнэ.

Гуравдагч этгээдийг итгэсэн эсэхийг тогтооход төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж итгэх нь ойлгомжтой хэмжээний тодорхой нөхцөл байдал шаардлагатай. Мөн худалдаа, арилжааны практик эсхүл заншлын үүднээс төлөөлөх бүрэн эрхийг шалгах шаардлагагүй тохиолдол үүнд хамаарна.

Гуравдагч этгээд итгэсэн байх урьдчилсан нөхцөлийг харгалзаж үзэхдээ “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолын үүднээс гуравдагч этгээдийн нөхцөл байдалд түлхүү анхаарал хандуулах нь зүйтэй.

Б. Төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрсэн илэрхий бүрэн эрх

“Төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрсэн илэрхий бүрэн эрх” нь хамгийн түгээмэл тохиолддог “илэрхий бүрэн эрх”-ийн нэг төрөл юм. Төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид суурь төлөөлөх бүрэн эрхийг олгосон боловч төлөөлөгч нь тэрхүү суурь төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрч гуравдагч этгээдтэй хэлцэл байгуулсан тохиолдол үүнд хамаарна. Жишээ нь төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид итгэмжлэлээр хөрөнгийг барьцаанд тавих бүрэн эрхийг олгосон боловч төлөөлөгч бүрэн эрхээ хэтрүүлэн гуравдагч этгээдэд хөрөнгийг худалдсан тохиолдол үүнд хамаарна.

ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэгтэй уялдуулан “төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрсэн илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөлийг дараах байдлаар тодорхойлж болно.¹⁹

1. Төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид суурь бүрэн эрхийг олгосон байх;
2. Төлөөлөгч суурь бүрэн эрхийг хэтрүүлсэн байх;
3. Гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэдэгт итгэсэн байх (шударга байх).

19 中田・前掲注(15)60頁参照。

1) Төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид суурь бүрэн эрхийг олгосон байх

“Илэрхий бүрэн эрх”-ийн хүрээнд төлөөлүүлэгч гадаад илэрхийлэл бий болоход өөрөө гэм буруутай байх хэмээх урьдчилсан нөхцөл шаарддаг болохыг дурдсан. Энэ нь “төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид суурь бүрэн эрхийг олгосон байх” урьдчилсан нөхцөл болж хувирах юм. Нэг үгээр хэлбэл, төлөөлүүлэгч төлөөлөгчид суурь бүрэн эрхийг олгосон нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн хариуцлагыг төлөөлүүлэгчид ногдуулах үндэслэл болох юм.

Суурь бүрэн эрх гэдгийг аль болох уян хатан тайлбарлах нь зүйтэй. Үүнд зарчмын хувьд итгэмжлэлээр үүсэх төлөөлөх бүрэн эрх хамаарна. Мөн, зайлшгүй итгэмжлэлээс гадна тодорхой байр суурь, албан тушаал нь ч суурь бүрэн эрхтэй гэж тогтоох үндэслэл болно. Гуравдагч этгээдийн өнцгөөс жишээ нь компанийн дотоод эрх мэдлийн хуваарилалт болон албан тушаалын бүрэн эрхийг олж мэднэ гэдэг хүндрэлтэй тул аливаа төлөөлөгч компанийг төлөөлөх бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэлцэл явуулж буй мэт санагдана.

2) Төлөөлөгч суурь бүрэн эрхийг хэтрүүлсэн байх

Төлөөлөгч суурь бүрэн эрхийг хэтрүүлсэн байна гэдэг нь төлөөлөгч өөрт олгогдсон суурь бүрэн эрхээс өөр шинж чанартай, төлөөлөх бүрэн эрхийн зорилгоос хальсан хэлцэл байгуулсан байх явдлыг хэлнэ.

3) Гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэдэгт итгэсэн байх (шударга байх)

Гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэдэгт итгэсэн байх гэдэг нь гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхгүй гэдгийг мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан тохиолдлыг хэлнэ. Гуравдагч этгээдийг итгэсэн эсэхийг тогтооход төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж итгэх нь ойлгомжтой хэмжээний тодорхой нөхцөл байдал шаардлагатай. Мөн худалдаа, арилжааны практик эсхүл заншлын үүднээс төлөөлөх бүрэн эрхийг шалгах шаардлагагүй тохиолдол хамаарна.

Тухайн хэлцлийн үнийн дүн, шинж чанар, давтамж зэргийг харгалзан гуравдагч этгээд төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг үнэхээр шалгах шаардлагатай байсан эсэхийг тогтоож болно. Үл хөдлөх хөрөнгө зэрэг үнийн дүн өндөртэй, нэг удаагийн шинжтэй, давтамж багатай хэлцлийн хувьд төлөөлөгчийн тухайн хэлцлийг байгуулах бүрэн эрхийг гуравдагч этгээд шалгаагүй тохиолдолд гуравдагч этгээдийг итгэсэн гэж хэлэхэд хэцүү юм. Гэвч, гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах гэдэг зорилгын хүрээнд гуравдагч этгээд итгэсэн эсэхийг хэт объектив байдлаар тогтоох нь зохимжгүй. Тиймээс, гуравдагч этгээдийн субъектив нөхцөл байдалд түлхүү анхаарч мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсныг тогтоох нь оновчтой байж болно.

В. Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрх

Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрх нь ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэгт бус ИХ-ийн 67.1 дэх хэсэгт дараах байдлаар хуульчлагдсан.

“Төлөөлөх бүрэн эрх хүчингүй болсон буюу өөрчлөлт орсон бол энэ тухай анх бүрэн эрх олгосон тэр хэлбэрээр гуравдагч этгээдэд мэдэгдэнэ. Энэ шаардлагыг хангаагүй тохиолдолд уг өөрчлөлтийг гуравдагч этгээдийн хувьд хэлцэл хийх үед мэдэж байсан, эсхүл мэдэх ёстой байснаас бусад тохиолдолд талууд ашиглахыг хориглоно”

Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрх нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн түгээмэл тохиолддог төрөл мөн. Агуулгын хувьд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэгт тусгагдсан “хүлцсэн бүрэн эрх”-тэй төсөөтэй.

Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрхийн урьдчилсан нөхцөлийг ИХ-ийн 67.1 дэх хэсэгтэй уялдуулан дараах байдлаар тодорхойлж болно.

1. Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг гуравдагч этгээдэд мэдэгдээгүй байх;
2. Гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан.

1) Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг гуравдагч этгээдэд мэдэгдээгүй байх

Төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг гуравдагч этгээдэд анх төлөөлөх бүрэн эрх олгосон тэр хэлбэрээр гуравдагч этгээдэд мэдэгдэх ёстой. “илэрхий бүрэн эрх” нь гадаад илэрхийлэл бий болоход төлөөлүүлэгч өөрөө гэм буруутай байх гэх урьдчилсан нөхцөлийг шаарддаг болохыг дээр дурдсан. Энэ нь гуравдагч этгээдэд төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг мэдэгдээгүй байх урьдчилсан нөхцөл болж хувирах юм.

2) Гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсныг мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан

ИХ-ийн 67.1 дэх хэсэг “...гуравдагч этгээдийн хувьд хэлцэл хийх үед мэдэж байсан, эсхүл мэдэх ёстой байснаас бусад тохиолдолд талууд ашиглахыг хориглоно” гэж хуульчилсан нь энэхүү урьдчилсан нөхцөл юм. Агуулгын хувьд өмнө нь авч үзсэн гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэдэгт итгэсэн байх (шударга байх) урьдчилсан нөхцөлтэй адилхан.

Товч дүгнэлт

“Илэрхий бүрэн эрх”-ийн гурван төрөл болон холбогдох урьдчилсан нөхцөлүүдийг авч үзлээ. ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолын хүрээнд тайлбарлан хэрэглэхэд дээрх гурван төрлийн алинд хамаарах, улмаар урьдчилсан нөхцөл нь юу болохыг зайлшгүй авч үзэх шаардлагатай. Мөн бодит байдал дээр төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцэл нь “Илэрхий бүрэн эрх”-ийн дээрх гурван төрлийн аль алинд зэрэг хамаарч байх боломжтой. Энэ тохиолдолд зайлшгүй “илэрхий бүрэн эрх”-ийн төрлийг ялган зааглах нь нэн хүндрэлтэй байж болох тул “илэрхий бүрэн эрх”-ийн үзэл баримтлал болох гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах, гуравдагч этгээд шударга байсан эсэх урьдчилсан нөхцөлд анхаарал хандуулах нь оновчтой шийдэлд хүргэж чадна.

“Илэрхий бүрэн эрх”-ийг уламжлалт онолын хүрээнд авч үзэх тохиолдолд, гадаад илэрхийлэл бий болгоход төлөөлүүлэгч өөрөө гэм буруутай байх гэх урьдчилсан нөхцөлд түлхүү анхаарал хандуулах шаардлагатай болдог. Өөрөөр хэлбэл, уламжлалт онол нь зайлшгүй гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалахыг зорилгоо болгодоггүй бөгөөд төлөөлүүлэгчид хариуцлага ногдуулах, түүнийг буруутгах үндэслэл зайлшгүй хэрэгтэй гэж номлодог. Гэвч, “илэрхий бүрэн эрх”-ийг гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилготой болохыг бүхий л тайлбар

хүлээн зөвшөөрдөг ба энэ хүрээнд төлөөлүүлэгчийн гэм бурууг чухалчилж авч үздэггүй. Манай Улсын хувьд ч “илэрхий бүрэн эрх”-ийн энэхүү тайлбар нэгэн адил үйлчлэх тул дээр дурдсан “илэрхий бүрэн эрх”-ийн гурван төрөлд тавигдсан урьдчилсан нөхцөлөөс гадна төлөөлүүлэгчийн гэм буруу гэх урьдчилсан нөхцөлийг зайлшгүй хүлээн зөвшөөрөх шаардлагагүй.

Тиймээс, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөлүүдийг гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах үүднээс аль болох уян хатан тайлбарлах нь зүйтэй байна. Манай Улсад ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “илэрхий бүрэн эрх” болохыг хүлээн зөвшөөрсөн тайлбар цөөнгүй боловч “илэрхий бүрэн эрх”-ийн төрөл болон түүнд тохирсон урьдчилсан нөхцөлүүд нь юу болохыг дэлгэрэнгүй тайлбарладаггүй. Энэ нь ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь бичилтийн хувьд гуравдагч этгээдэд хандсан бус байдагтай холбоотой.

Тиймээс, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолыг бодитойгоор нутагшуулахад дээр дурдсан төрөл болон урьдчилсан нөхцөлийг дэнсэлж үзэх шаардлагатайгаас гадна ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг хууль тогтоох арга замаар илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

“Практик нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд” үнэлсэн байдал

1. Шүүхийн шийдвэр

ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолын хүрээнд гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилготой. Практикт ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг энэхүү зорилгодоо хүрч буй эсэхийг шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх замаар тогтоох боломжтой. Иймд, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг хэрэглэсэн Улсын дээд шүүхийн нийт 26 шийдвэрийг түүвэрлэв.

Шүүхийн шийдвэрийг танилцуулахад ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэгт ач холбогдолтой гэсэн үйл баримт болон хууль хэрэглээнд төвлөрсөн.

Шүүхийн шийдвэр 1: УДШ 2016.09.29 №001/ХТ2016/974

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанитай таксины программ хангамж бүтээх, серверт суурилуулах, таксинд төхөөрөмжийг суурилуулж хүлээлгэн өгөх ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулжээ. Хариуцагч компани гэрээнд заасан хугацаанд ажлыг хүлээлгэж өгөөгүй тул нэхэмжлэгч компани ажил гүйцэтгэх гэрээг цуцлах, гэрээний төлбөрт шилжүүлсэн төлбөрийг хариуцагч компаниас гаргуулах шаардлага гаргажээ. Хариуцагч компанийн зүгээс нэмэлт гэрээний төлбөрийг хариуцагч компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд хүлээн авсан гэдэг үндэслэлээр гэрээний төлбөрийн тодорхой хэсгийг шилжүүлэхээс татгалзсан байна.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч

этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй” гэж заасан. Г.Тулга нь хариуцагч компанийг төлөөлөн үндсэн болон нэмэлт гэрээг байгуулж байсан, хоёр талын тооцоо нийлсэн баримт, уулзалтад оролцож байснаас үзэхэд хариуцагч ХХК-ийг төлөөлөх эрхтэй этгээд гэж үзэхээр байх ба 25,000,000 төгрөгийг Г.Тулга авсан, манай компани аваагүй гэх хариуцагчийн татгалзал үндэслэлгүй.

Шүүхийн шийдвэр 2: НИХДЗШШ 2016.10.17 №1746

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагч компаниас үйлчилгээний зориулалттай үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах гэрээг байгуулж, хариуцагч компани үл хөдлөх хөрөнгийг нэхэмжлэгчид шилжүүлэн өгсөн. Ингэхдээ хариуцагч компанийг төлөөлж санхүү эрхэлсэн захирал тус гэрээг байгуулсан. Нэхэмжлэгч компанийн зүгээс гэрээнд заасан талбайгаас зөрүүтэй гэдэг үндэслэлээр зөрүүг гаргуулахыг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс тус гэрээг компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд болох санхүү эрхэлсэн захирал байгуулсан тул хүчин төгөлдөр бус гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Нэхэмжлэгч Ж.Баттөр өөрийн нэхэмжлэлийн шаардлагаа нотлох зорилгоор шүүхэд гаргаж өгсөн хариуцагч “Сандэй” ХХК-ийн санхүү эрхэлсэн захирал Д.Ариунаатай байгуулсан хэлцэл гэх баримтад “... тус талбайд дахин хэмжилт хийснээр 7,559 м.кв-аар багассаны зөрүү болох 16,630 ам.доллар (ханш-1700) 28,271,000 төгрөгийг төлж барагдуулахаар тохиролцов” гэж заан талууд гарын үсэг зурсан байгаа нь тэдгээрийн хооронд Иргэний хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсэгт заасны дагуу хүсэл зоригоо илэрхийлэн хэлцэл хийгдсэн, уг хэлцэл нь мөн хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.2 дахь хэсэгт заасны дагуу хүчин төгөлдөр болсон гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

Харин хариуцагч компанийн зүгээс дээрх хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус хэлцэлд тооцуулахаар сөрөг нэхэмжлэл гаргахдаа шаардлагын үндэслэлээ “тус компанийн санхүү эрхэлсэн захирал Д.Ариунаа нь “Орон сууцны барилгын доторх сууцны талбай тооцох аргачлал MNS 6058:2009” стандартын дагуу хийсэн хэмжилтийг үндэслэн хэлцэл хийсэн. Гэтэл уг стандартын дагуу үйлдвэр, үйлчилгээний зориулалттай талбайд хэмжил хийх үндэслэлгүй тул хариуцагч нь Иргэний хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.3.3-т зааснаар хэлцэл хийх гол үндэслэл болсон эрхийн талаар ноцтой төөрөгдсөн” гэж тайлбарлах боловч хариуцагч байгууллагын хувьд уг хэлцлийг байгуулах үндэслэл, эрхийн талаар төөрөгдсөн, энэ талаар мэдсэн даруйдаа гэрээний нөгөө талд Иргэний хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.6 дахь хэсэгт заасны дагуу мэдэгдсэн гэх байдал хэргийн баримтаар тогтоогдохгүй байна. Иймд хариуцагчийн гаргасан хэлцлийг хүчин төгөлдөр бусд тооцуулах тухай сөрөг нэхэмжлэлийг хангах хууль үндэслэлгүй юм.

Хариуцагч компанийн санхүү эрхэлсэн захирал Д.Ариунаа нь компанийг төлөөлөн хэлцэл хийх эрхтэй гэж үзсэн, нэхэмжлэгчийн компанид гаргасан хүсэлтэд хариу өгч хэлцэл хийхдээ тус компанийн санхүүгийн тэмдэг хэрэглэсэн зэргээс үзэхэд хариуцагч компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд хэлцэл хийсэн гэх тайлбар, татгалзал нь Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсэгт нийцэхгүй.

Шүүхийн шийдвэр 3: УДШ 2017.06.26 №001/2017ХТ/881

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч банк нь зээлийн гэрээний үүргийг хангуулах зорилгоор хариуцагч этгээдтэй үл хөдлөх эд хөрөнгө барьцаалах гэрээг байгуулжээ. Гэвч хариуцагч этгээд нь тус үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч биш бөгөөд үл хөдлөх эд хөрөнгө нь гуравдагч этгээд болох компанийн өмчлөлийн эд хөрөнгө болно. Нэхэмжлэгч банк барьцаа хөрөнгөөр үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулах шаардлагыг гаргасан бол, гуравдагч этгээд болох компанийн зүгээс тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийг барьцаанд тавих бүрэн эрхийг хариуцагч этгээдэд олгоогүй гэх үндэслэлээр бие даасан шаардлага гаргажээ.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Хоёр шатны шүүх гуравдагч этгээд “Залуу монгол” ХХК-ийн бие даасан шаардлагыг хангасан нь хууль зүйн үндэслэлтэй болжээ.

2012 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдрийн 12\131 тоот зээлийн шугамын гэрээний үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулахаар нэг талаас “Хаан банк” ХХК нөгөө талаас “Нэйшнл химикал” ХХК 2012 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдөр барьцааны гэрээ байгуулсан байх ба уг гэрээгээр “Залуу монгол” ХХК-ийн өмчлөлийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг барьцаалжээ.

Дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийг “Залуу монгол” ХХК эзэмших болон өмчлөх эрхтэй болох нь хэрэгт авагдсан баримтаар тогтоогдсон байна. Гагцхүү өмчлөгч нь өөрийн эд хөрөнгийг бусдын үүрэгт барьцаалах талаар “Нэйшнл химикал” ХХК-тай хэлэлцэж байсан боловч барьцааны гэрээ байгуулах зөвшөөрөл, бүрэн эрх, хүсэлтийг хуульд заасан журмын дагуу барьцааны гэрээний талуудад олгосон гэж үзэх үйл баримт тогтоогдоогүй байна. “Залуу монгол” ХХК-ийн захирлын 2012 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдрийн 52\2 дугаартай тушаал нь “Нэйшнл” ХХК-ийн хүсэлтийг үндэслэн эд хөрөнгө барьцаалах, гэрээ хийхэд оролцох этгээдийг томилох, итгэмжлэл олгохыг үүрэг болгосон боловч тушаалын дагуу итгэмжлэл олгогдсон, гэрээнд компанийн төлөөлөгч оролцсон гэх байдал тогтоогдоогүй тул энэ талаар хийсэн хоёр шатны шүүхийн дүгнэлт зөв болжээ.

Шүүхийн шийдвэр 4: УДШ 2017.11.14 №001/ХТ2017/1415

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагчид үл хөдлөх эд хөрөнгийг банканд барьцаалах эрх олгосон итгэмжлэлийг олгожээ. Гэвч, хариуцагч нь итгэмжлэлд заасны дагуу банканд бус хувь хүнд үл хөдлөх эд хөрөнгийг барьцаалсан байна. Тухайн итгэмжлэлийг олгоход нэхэмжлэгч, хариуцагч болон барьцааны гэрээний эрх хүлээн авагч гуравдагч этгээдүүд бүгд нотариатын газар хамт байсан байна.

Нэхэмжлэгчийн зүгээс ИХ-ийн 56.1.8 дугаар заалтад үндэслэн тус барьцааны гэрээг “Зохих этгээдийн зөвшөөрөлгүй хийсэн хэлцэл” буюу итгэмжлэлээр хувь хүнд барьцаалах бүрэн эрхийг олгоогүй гэдэг үндэслэлээр барьцааны гэрээг хүчин төгөлдөр бусд тооцуулах нэхэмжлэлийг гаргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Дээрх байдлаас дүгнэж үзвэл маргааны зүйл болж буй итгэмжлэлд орон сууцыг банкны зээлийн барьцаанд тавих талаар заасан боловч иргэд хоорондын зээлд барьцааны гэрээ байгуулсан талаар нэхэмжлэгч нар мэдэж байсан гэж үзэхээр байна.

Нэхэмжлэгч нараас хариуцагч Р.Э-т 2015 оны 07 дугаар сарын 02-ны өдөр олгосон итгэмжлэлд Н.Б-ын нэрийн өмнөөс Баянзүрх дүүргийн 1 дүгээр хороо, 12 дугаар хороолол, 25 дугаар байрны 8 тоот Д-000102944, Ү-2204006257 улсын бүртгэлийн гэрчилгээтэй 43 м.кв дөрвөн өрөө орон сууцыг банкны зээлийн барьцаанд тавих, зээлийн болон барьцааны гэрээнд төлөөлөн гарын үсэг зурах талаар заасан байхад Р.Э банкнаас бус харин иргэнээс зээл авч, үл хөдлөх эд хөрөнгө барьцаалсныг Иргэний хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.8.-д заасан зохих этгээдийн зөвшөөрөлгүй хийсэн хэлцэл гэж үзэхээр байх боловч тухайн хэлцлийн талаар төлөөлүүлэгч мэдэж, зөвшөөрсөн байх тул хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэх үндэслэлгүй юм.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д зааснаар нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, Н.Б нь Р.Э-ыг иргэнээс зээл авахыг мэдэж, зөвшөөрөн, орон сууцны хамтран өмчлөгч нарт энэ талаар ойлгуулсан атлаа итгэмжлэлийн стандарт маягтад “банкны зээлийн барьцаа” гэж бичигдсэнийг ашиглан барьцааны гэрээ байгуулсан Р.Э-ыг иргэнтэй барьцааны гэрээ байгуулахад өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гэж, улмаар түүний Ш.Б-тай байгуулсан гэрээг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэх хууль зүйн үндэслэлгүй болно.

Шүүхийн шийдвэр 5: УДШ 2018.02.02 №001/ХТ2018/170

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанийн дэд захиралтай ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулж, холбогдох ажлыг хүлээлгэн өгч, хариуцагч компани гэрээний төлбөрийн хагасыг төлсөн. Хариуцагч компанийг төлөөлж гэрээг компанийн дэд захирал байгуулсан.

Нэхэмжлэгч компани хариуцагч компаниас ажил гүйцэтгэх гэрээний үлдэгдэл төлбөрийг шаардсан бол, хариуцагч компани тус ажил гүйцэтгэх гэрээг компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд байгуулсан гэдэг үндэслэлээр татгалзсан байна.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Нэхэмжлэгчээр гэрээнд заасан ажлыг гүйцэтгүүлж байсан болохыг хариуцагч компанийн гүйцэтгэх захирал буюу итгэмжлэлгүй төлөөлөх эрх бүхий этгээд болох Н.А нь мэдэж байсан болох нь зохигчид, гэрч нарын мэдүүлэг, хөлс төлсөн баримт зэргээр тогтоогдож байна. Түүнчлэн ажил гүйцэтгэх гэрээг заавал бичгийн хэлбэрээр байгуулахыг хуулиар зохицуулаагүй болон хариуцагч компанийн дэд захирлын байгуулсан уг гэрээний дагуу хариуцагч “Ч Б” ХХК-иас нэхэмжлэгчид ажлын хөлс төлсөн болохыг тус компанийн гүйцэтгэх захирал Н.А үгүйсгээгүй, гүйцэтгэх захирлаар гарын үсэг зуруулах боломжгүй байсан гэх хариуцагч Ө.Г-ын

тайлбар зэргээр хариуцагч компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд гэрээ байгуулсан гэж үзэхгүй бөгөөд түүнд Иргэний хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.1 дэх хэсэгт зааснаар хэлцэл төлөөлж хийх бүрэн эрхийг амаар олгосон гэж үзнэ.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1.-д зааснаар нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй тул компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд гэрээ байгуулсан гэх хариуцагч талын тайлбар болон гомдол хууль зүйн үндэслэлгүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 6: УДШ 2018.10.12 №001/ХТ2018/1387

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч засаг дарга нь хариуцагч компанитай орон сууц барих төслийн хүрээнд орон сууц бариулах ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулжээ. Хариуцагч компани орон сууцыг хугацаанд нь хүлээлгэн өгөөгүй тул гэрээний үүргийн гүйцэтгэлд төлбөр гаргуулахаар шаардсан байна. Хариуцагч компанийн зүгээс тус ажил гүйцэтгэх гэрээг тухайн үед гүйцэтгэх захирлаар томилогдоогүй байсан этгээд байгуулсан гэдэг үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус гэж маргажээ.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй” гэж Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д заасан тул Ц.Х нь гэрээ байгуулснаас хойш буюу 2014 оны 05 дугаар сарын 23-ны өдөр улсын бүртгэлд компанийн гүйцэтгэх захирлаар бүртгэгдсэн хэдий ч 2014 оны 05 дугаар сарын 30-ны өдөр 350,000,000 төгрөгийг, 2014 оны 06 дугаар сарын 09-ний өдөр 650,000,000 төгрөгийг гэрээний дагуу авснаар гэрээг хүлээн зөвшөөрсөн тул гэрээг байгуулах эрхгүй байсан гэх гомдол үндэслэлгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 7: УДШ 2019.03.14 №001/ХТ2019/354

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч ОНӨААТҮГ-д шошго хэвлэж өгөх ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулжээ. Тус гэрээг ОНӨААТҮГ-ыг төлөөлж, борлуулалтын албаны дарга байгуулсан ба гэрээг үйлдвэрийн газрын даргаар батлуулжээ. Нэхэмжлэгч шошгыг бүрэн хэвлэж өгсөн боловч хариуцагч ОНӨААТҮГ гэрээний төлбөрийг бүрэн төлөөгүй байна. Иймд, нэхэмжлэгч компани гэрээний үлдэгдэл төлбөрийг шаардсан бол хариуцагч ОНӨААТҮГ-ийн зүгээс тухайн гэрээг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд байгуулсан учир хүчин төгөлдөр бус гэж татгалзсан байна.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Дээрх гэрээг захиалагч талаас “Говь-Алтай аймгийн У” ОНӨААТҮГ-ыг төлөөлж, борлуулалтын албаны дарга Ж.Б байгуулсан ба гэрээг тус үйлдвэрийн газрын дарга П.М баталсан байна.

Тухайлбал, борлуулалтын албаны дарга үйлдвэрийн газрыг төлөөлөх бүрэн эрхгүй байсан ч түүний байгуулсан гэрээг тус үйлдвэрийн газрын захирал баталсан байх тул зохигчийн хоорондох ажил гүйцэтгэх гэрээг хүчин төгөлдөр бус хэлцэл гэж үзэхгүй.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1.-д зааснаар нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй. Мөн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1.-д зааснаар төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд бусдын нэрийн өмнөөс гуравдагч этгээдтэй дур мэдэн хэлцэл хийсэн бол уг хэлцэл хүчин төгөлдөр байх эсэх нь төлөөлүүлсэн этгээдийн зөвшөөрлөөс шалтгаална.

Шүүхийн шийдвэр 8: УДШ 2019.05.24 №001/ХТ2019/769

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанитай цахилгаан шат нийлүүлэх гэрээг байгуулжээ. Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагчид цахилгаан шатыг хүлээлгэн өгсөн боловч хариуцагч тал гэрээний төлбөрийг шилжүүлээгүй байна. Иймд, нэхэмжлэгч тал гэрээний төлбөрийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс нэхэмжлэгч компани нь доголдолтой цахилгаан шат нийлүүлсэн, тооцооны баталгааг компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй нягтлан бодогч нар гаргасан гэж татгалзжээ.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Зохигч нь 2017 оны 03 дугаар сарын 19, 28-ны өдрүүдэд 2015 онд үйлдвэрлэгдсэн 2 цахилгаан шат хүлээлцэх акт үйлдэж, нэхэмжлэгч тал хариуцагчид цахилгаан шатыг давхруудын түвшин, хаалганы поремыг хэвийн болгож, бүрэн бүтэн байдлыг хянан шалгаж хүлээлгэн өгсөн байна. Түүнчлэн, талуудын санхүүгийн ажилтнууд тооцоо нийлж, 2018 оны 07 дугаар сарын 04-ний өдөр үлдэгдлийн баталгаа гаргасан байна.

Цахилгаан шатны давхрын түвшин болон хаалганы порем зөрүүтэй байдлыг засварласны дараа хүлээн авахад бэлэн гэх хариуцагч “ЧС” ХХК-ийн менежер, тооцооны баталгаа гаргасан нягтлан бодогч нар нь хуулийн этгээдийг төлөөлөх эрхгүй гэх хариуцагчийн тайлбар Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д заасан зохицуулалтын дагуу хууль зүйн үндэслэлгүй гэж үзсэн шүүхийн дүгнэлт буруу биш байна. Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.

Нөгөө талаар, хуулийн этгээдийн холбогдох ажилтнууд ажил үүргийнхээ хүрээнд бусад этгээдтэй харилцсан үйлдлийг төлөөлөх эрхгүй этгээдийн ажиллагаа гэж үзэх үндэслэлгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 9: НИХДЗШШ 2020.12.25 №210/МА2021/07

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанитай түрээсийн гэрээг байгуулсан. Анх түрээсийн гэрээг байгуулахад хариуцагч компанийн гүйцэтгэх захирал компанийг төлөөлж, гэрээг байгуулж байсан боловч дараа дараагийн түрээсийн гэрээнүүдийг хариуцагч компаниас итгэмжлэл аваагүй, төлөөлөх бүрэн эрхгүй хувьцаа эзэмшигч байгуулсан байна. Нэхэмжлэгч компани түрээсийн гэрээний төлбөрийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс төлөөлөх бүрэн эрхгүй буюу хувьцаа эзэмшигч байгуулсан гэдэг үндэслэлээр татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Түрээсийн гэрээнүүдийг нэхэмжлэгчтэй хариуцагч компанийг төлөөлж Л.Б байгуулсан, Л.Б-д хариуцагч талаас бичгээр итгэмжлэл олгоогүй үйл баримт тогтоогдсон.

Нэхэмжлэгчийн 2012 онд оффис түрээслэхдээ захирал Г.Ж нь Б-ыг гүйцэтгэх захирал гэж танилцуулан гэрээ байгуулж, компанийн өдөр тутмын ажиллагаагаа удирдуулж байсан. Энэ хугацаанд гэрээтэй холбоотой олон удаа уулзаж ярилцсан. Төлбөрөө зөвшөөрч, төлнө гэсээр өнөөдрийг хүрсэн. Л.Б 2013-2020 оны хүртэл нь компанийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдаж, гэрээтэй холбоотой олон удаа уулзахад төлбөр төлөхгүй, гэрээ сунгахгүй, төлөөлөх эрхгүй гэж хэлж байгаагүй. 2018 оны 11 дүгээр сарын 1-ны өдөр талууд уулзаж төлбөр барагдуулахаар ярилцаж тэмдэглэл хөтлөх үед төлбөрийг төлнө, Л.Б компанийн гүйцэтгэх захирал гэж хэлсэн гэх тайлбарыг хариуцагч үгүйсгэж чадаагүй.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсэгт зааснаар нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй юм. Л.Б-ыг хариуцагч компанийн гүйцэтгэх захирал гэж танилцуулдаг байсан гэх нэхэмжлэгчийн тайлбарыг хариуцагч үгүйсгээгүйгээс гадна ашиглаж байсан талбайгаа 2020 оны 2 дугаар сарын 10-ны өдөр чөлөөлж нүүсэн тул Иргэний хуулийн 295 дугаар зүйлийн 295.4 дэх хэсэгт зааснаар гэрээ дуусгавар болоход хөлслөгч эд хөрөнгийг буцааж өгөх хугацааг хойшлуулсан бол хөлслүүлэгч өөрт учирсан хохирлоо хожимдуулсан хугацааны турш төлбөл зохих хөлсний хэмжээгээр шаардах эрхтэй юм.

Шүүхийн шийдвэр 10: УДШ 2020.02.18 №001/ХТ2020/110

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанид цонх нийлүүлэх гэрээг байгуулжээ. Гэрээний үлдэгдэл төлбөрийг төлөх тооцоо нийлсэн актад хариуцагч компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гарын үсэг зурсан. Нэхэмжлэгч компани гэрээний үлдэгдэл төлбөрийг төлөхийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гарын үсэг зурсан тул хүчин төгөлдөр бүс гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

2017 оны 06 сарын 24-ний өдрийн "...үлдэгдэл 33,893,520 төгрөгийг төлөх..." тооцоо нийлсэн баримтад Б.Эрдэнэболд гарын үсэг зурсан боловч хожим нь "Б" ХХК 2018 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдрийн 07/18 тоот албан бичгээр уг төлбөрийг төлөх талаар мэдэгдэж байсан баримтаар хариуцагч үүргээ хүлээн зөвшөөрсөн нь тогтоогдсон байна.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д "Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй." гэж заасан тул "Б" ХХК нь Б.Эрдэнэболдын бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 11: НИХДЗШШ 2020.06.29 №210/МА2020/1416

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагч компанитай орон сууц захиалгаар бариулах гэрээг байгуулжээ. Тус гэрээнд хариуцагч компанийг төлөөлж компанийн ажилтан гарын үсэг зурсан байна. Хариуцагч компани орон сууцыг хүлээлгэн өгөөгүй тул нэхэмжлэгч компани гэрээний үүргийн гүйцэтгэлийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн байгуулсан хэлцэл тул хүчин төгөлдөр бус гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хэрэгт авагдсан Нийгмийн даатгалын Ерөнхий газраас ирүүлсэн лавлагаа, итгэмжлэл, Орон сууц захиалгаар бариулах хөрөнгө оруулалтын гэрээ зэрэг баримтуудыг харьцуулан үзвэл, Ш ХХК нь өөрийн ажилтан Г.Хангайд компанийг төлөөлж Орон сууц захиалгаар бариулах хөрөнгө оруулалтын гэрээ-г байгуулах бүрэн эрхийг олгож, Г.Хангай нь өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу бусад этгээдүүдтэй компанийн нэрийн өмнөөс гэрээ байгуулж байсан үйл баримт тогтоогдсон байна.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсэгт зааснаар өөрийгөө төлөөлөх эрхтэй гэсэн ойлголт өгөх нөхцөл бүрдүүлсний улмаас уг этгээд нь түүнийг төлөөлж гуравдагч этгээдтэй шударгаар төлөөлөн хэлцэл хийснийг ашиглахыг хориглосон. Ш ХХК нь өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг Г.Хангайд өгөх нөхцөлийг бүрдүүлснээр Г.Хангай нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг төлөөлөн бусадтай, түүний дотор Б.Баянзултай хэлцэл хийсэн байх тул өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн Ш ХХК нь Г.Хангайг бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж, компанийн нэрийн өмнөөс хийгдсэн 19/08/189 тоот, 19/08/149 тоот, 19/08/36 тоот гэрээнүүдийг хүчин төгөлдөр бус байх хэлцэл гэж үзэх үндэслэл тогтоогдохгүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 12: УДШ 2020.04.16 №001/ХТ2020/196

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нар нь хариуцагч компанид хөдөлмөрийн гэрээгээр ажилладаг. Хариуцагч компанийн үйл ажиллагаа хэвийн явагдах боломжгүй болсон тул, сул зогсолтыг зарлажээ. Гэвч, хариуцагч компанийн сул зогсолтыг зарлах тушаалыг хариуцагч компанийг албан ёсоор төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гаргасан. Нэхэмжлэгч нар сул зогсолтын нөхөн олговрыг шаардсан

бол хариуцагч компанийн зүгээс тухайн тушаалыг гаргах бүрэн эрхгүй этгээд гаргасан гэж татгалзсан байна.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хариуцагчийн зүгээс 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн 12/53 тоот тушаалыг Ян Жин Гуан гаргах эрхгүй этгээд болохыг баримтаар нотлоогүй, улсын бүртгэлд Ян Жин Гуан нь тус компанийн гүйцэтгэх захирал, итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх эрхтэй этгээдээр бүртгэгдсэн эсэх нь тодорхой бус хэдий ч компанийг төлөөлөн үйл ажиллагаа явуулж, шийдвэр гаргаж байсан нь тогтоогдсон байхад түүний бүрэн эрхийг үгүйсгэж болохгүй болно.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.” гэж заасан тул энэ талаарх хариуцагчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдол үндэслэл муутай байна.

Шүүхийн шийдвэр 13: УДШ 2020.05.28 №001/ХТ/249

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани хариуцагч компанитай зээлийн гэрээг байгуулжээ. Зээлдэгч тал болох хариуцагч компанийг тухайн үед компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй дэд захирал төлөөлж зээлийн гэрээг байгуулжээ.

Нэхэмжлэгч компани зээлийг буцаан төлөхийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс тухайн зээлийн гэрээг компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд байгуулсан гэдэг үндэслэлээр татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хариуцагч компанийн дэд захирал нь 2017 оны 2 дугаар сараас 3 дугаар сарыг хүртэл компанийг итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх эрхтэй байсан нь улсын бүртгэлийн байгууллагаас шүүхэд ирүүлсэн лавлагаагаар тогтоогдож байхаас гадна түүнийг үйл ажиллагаа хариуцсан дэд захирлаар ажиллаж, өдөр тутмын ажлыг хариуцдаг байсан, хоёр захирал хоорондоо зөвшилцөлгүйгээр гэрээ хийдэггүй байсан гэж тухайн үед компанийн нягтлан бодогчоор ажиллаж байсан гэрч Ч.Намуунбайгаль мэдүүлжээ. (хх-146)

Түүнчлэн, “ЮБМ” ХХК-аас 2017 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн зарлагын баримтаар гарсан 50 000 000 төгрөгийг “ББТ” ХХК-ийн мөн өдрийн бэлэн мөнгөний орлогын баримтаар Ч.Намуунбайгаль хүлээн авч гарын үсгээр баталгаажуулсан баримт хэрэгт авагджээ. (хх-19,20)

Дээрхээс үзвэл хариуцагч компанийн дэд захирал нь компанийн хүсэл зоригоос гадуур хэлцэл хийсэн гэх, эрх бүхий этгээд нь зээлийн гэрээ байгуулагдаж байгаа талаар мэдээгүй гэх үндэслэлээр хэлцлийг хүчин төгөлдөр бус гэж шаардах үндэслэлгүй байна.

Учир нь Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсэгт зааснаар төлөөлөх эрхтэй гэж ойлгогдохуйц нөхцөл байдал бүрдүүлсний улмаас төлөөлөн хэлцэл хийсэн этгээдийг төлөөлөх эрхгүй байсныг төлөөлүүлсэн этгээд ашиглах эрхгүй.

Шүүхийн шийдвэр 14: УДШ 2020.11.10 №001/ХТ2020/777

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь төлөөлөгчид өөрийн өмчлөлийн үл хөдлөх хөрөнгө болон газар худалдах бүрэн эрхийг итгэмжлэлээр олгосон. Итгэмжлэлийг олгоходоо байгуулах гэрээний үнэ болон хугацааны талаар ерөнхий нөхцөлийг төлөөлөгчтэй харилцан тохирсон. Төлөөлөгч үл хөдлөх хөрөнгө болон газрыг хариуцагч болох гуравдагч этгээдэд худалдсан.

Нэхэмжлэгч ноцтой төөрөгдөлд орсон гэдэг үндэслэлээр итгэмжлэлийг хүчингүй болгуулах, үл хөдлөх хөрөнгө, газар эзэмших эрх шилжүүлэх гэрээг хүчин төгөлдөр бусд тооцуулах шаардлага гаргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Нэхэмжлэгч гомдолдоо "...2012-11-15-ны өдрийн итгэмжлэлд "УБЦТС ХХК төлөөлж гарын үсэг зурах Нийслэлийн газрын албанд төлөөлөн миний өмнөөс албан бичиг үйлдэх" гэж бичсэн нь миний хүсэл зоригийг бүрэн илэрхийлээгүй, газар гэж дурдаагүй... намайг төлөөлөн ямар гэрээ болон бусад эрхийн актад гарын үсэг зурах нь тодорхойгүй... Нийслэлийн газрын албанд (Налайх дүүргийн газрын албанд бус) юуг төлөөлөн албан бичиг үйлдэх зэрэг нь ямар ч ойлгомжгүй буюу үйлдэл нь тодорхой бус байгаа..." гэх боловч Б.О нь уг итгэмжлэлээр А.Ц-д УБЦТС ТӨХК-д газар эзэмших эрх шилжүүлэх гэрээнд төлөөлж гарын үсэг зурах эрхийг олгосон гэж шүүх үзсэн нь буруу биш байна.

Иймд нэхэмжлэгчийн гомдлоор Х.Маярагүль, "Улаанбаатар цахилгаан түгээх сүлжээ" ТӨХК нарт холбогдох нэхэмжлэлийн энэ шаардлагыг хангах нь Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсгийн зохицуулалтыг зөрчинө.

Шүүхийн шийдвэр 15: УДШ 2021.01.06 №001/2021/02

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч болох Монголын хөрөнгийн бирж нь хариуцагч компанитай үнэт цаасны бүртгэлийн гэрээг байгуулжээ. Тус гэрээний хүрээнд үнэт цаасны бүртгэлийн хураамжийг шаардсан ба хариуцагч компанийн нягтлан бодогч тооцооны үлдэгдлийг баталгаажуулж гарын үсэг зурсан.

Нэхэмжлэгч тооцооны үлдэгдлийн баталгааны хүрээнд хураамжийг шаардсан бол хариуцагчийн зүгээс тус баталгааг компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд баталгаажуулсан гэдэг үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус гэж татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Бүртгэлийн хураамжийг хариуцагч төлөөгүй бөгөөд ...2018 оны 214 тоот тооцооны үлдэгдлийн баталгаа... нь нэхэмжлэлийг үгүйсгэх үндэслэл болгох нь Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1, Компанийн тухай хуулийн 84 дүгээр зүйлийн зохицуулалтыг зөрчинө.

Шүүхийн шийдвэр 16: УДШ 2021.04.13 №001/ХТ2021/377

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч банк нь хариуцагч компанитай зээлийн гэрээ болон барьцааны гэрээг байгуулжээ. Хариуцагч компанийн гүйцэтгэх захирал тус гэрээг байгуулах бүрэн эрхийг итгэмжлэлээр төлөөлөгчид олгожээ.

Нэхэмжлэгч барьцаа хөрөнгөөс үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулахыг шаардсан бол, хариуцагч компанийн зүгээс ИХ-ийн 64.2.2-ийг баримтлан нягтлан бодогч гарын үсэг зураагүй гэдэг үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бус гэж маргажээ.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Маргааны зүйл болсон итгэмжлэлд “..... цахилгаан ХХК-г төлөөлж Ч.Батбаяр би Баянзүрх дүүргийн 11-р хороо, 13221 Дүнжингаравын гудамж 10\15-7 тоот хаягт байрлах 196 м.кв талбайтай үл хөдлөх эд хөрөнгийг ...худалдах, бэлэглэх, зээлийн барьцаанд барьцаалах, зээлийн гэрээ, барьцааны гэрээ болон барьцаалбарт төлөөлж гарын үсэг зурах, үүргийн гүйцэтгэлийг хангуулах, лавлагаа авах, УБЕГ болон нотариатад төлөөлөх, гэрээ хэлцэлд төлөөлж гарын үсэг зурах, худалдсан тохиолдолд төлбөрийг хүлээн авах, баримт бичиг бүрдүүлэн өгөх, холбогдох баримтад төлөөлж гарын үсэг зурах бүрэн эрхийг...Д.Б-од ...2 жилийн хугацаатай... олгож байна..” гэжээ.

Шүүх хэргийг шийдвэрлэхдээ Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсгийн зохицуулалтыг хэрэглээгүй нь дутагдалтай болжээ.

Шүүхийн шийдвэр 17: УДШ 2021.10.12 №001/ХТ2021/1230

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагчид компанид барилгын материал нийлүүлэх гэрээг байгуулсан. Тус гэрээг байгуулахад хариуцагч компанийг албан ёсоор төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд байгуулжээ.

Нэхэмжлэгч гэрээний төлбөрийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс огтоос төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд тус гэрээг байгуулсан ба барилгын материал хүлээн аваагүй гэдэг үндэслэлээр татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

Тус шүүхийн дүгнэсэнчлэн, хэрэгт цугларсан нотлох баримт болох хариуцагч ХХК-ийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээ, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн лавлагаанаас үзвэл, компанийн үүсгэн байгуулагч, 100 хувийн хувьцаа эзэмшигч, гүйцэтгэх захирал буюу итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх эрхтэй этгээд нь байх ба төлөөлөгч уг компанийг төлөөлөх эрхтэй гэж үзэх баримт хэрэгт байхгүй, төлөөлөх эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцлийг эрх бүхий этгээд буюу хариуцагч ХХК-ийн зүгээс зөвшөөрсөн үйл баримт тогтоогдоогүй байна.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1 дэх хэсэгт “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй” гэсэн нь

энэхүү хэргийн тухайд хариуцагч хариуцагч ХХК-аас төлөөлөгчид огт төлөөлөх эрх олгоогүй гэж маргаж байгаа төлөөлөгчийн хувьд тус компанийг “төлөөлөх эрхтэй гэж ойлгож, шударгаар төлөөлөн нэхэмжлэгч ХХК-тай гэрээ байгуулсан” гэх хуулийн урьдчилсан нөхцөл бүрдээгүй буюу нотлогдоогүй байх тул энэ талаарх гомдлыг хангах боломжгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 18: УДШ 2021.11.11 №001/ХТ2021/1381

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагч компанитай орон сууц захиалгаар бариулах ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулжээ. Тус гэрээг байгуулахад хариуцагч компанийг төлөөлж компанийн ажилтан гэрээг байгуулжээ.

Хариуцагч хугацаа хожимдож байрыг хүлээлгэн өгсөн тул нэхэмжлэгч хохирол шаардсан. Харин хариуцагчийн зүгээс тус ажил гүйцэтгэх гэрээг компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд байгуулсан тул хүчин төгөлдөр бус гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хариуцагч нь “компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд байгуулсан тул тухайн гэрээ хүчин төгөлдөр бус” гэж маргаж байгаа нь Иргэний хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.-д “Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч хууль буюу гэрээнд заасан эрх, үүргээ үнэнч шударгаар хэрэгжүүлнэ” гэсэнтэй нийцэхгүй.

Давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэсэнчлэн, Иргэний хуулийн 62 дугаар зүйлийн 62.1. “Хэлцлийг төлөөлөгчөөр дамжуулан хийж болно”, 65 дугаар зүйлийн 65.1. “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй” гэж зааснаар хариуцагч ХХК нь өөрийн ажилтны байгуулсан гэрээг хүчин төгөлдөр бус гэж маргах үндэслэлгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 19: УДШ 2022.01.11 №001/ХТ2022/40

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь компанийн цорын ганц хувьцаа эзэмшигч, гүйцэтгэх захирал. Өөрийн эзэмшлийн хувьцааг хариуцагч компанид худалдах, компанийн эрх шилжүүлэх гэрээ байгуулах бүрэн эрхийг төлөөлөгчид итгэмжлэлээр олгосон. Энэ хүрээнд төлөөлөгч нэхэмжлэгчийг төлөөлөн гэрээнүүдийг тус тус байгуулсан.

Нэхэмжлэгч нь тус итгэмжлэл ИХ-ийн 64-т заасан шаардлагыг хангаагүй гэдэг үндэслэлээр хүчин төгөлдөр бусд тооцуулах шаардлага гаргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон.

Ийнхүү итгэмжлэл олгох, гэрээ байгуулах үйл явдлыг нотариатч Б.Энхээ гэрчлэх үед буюу 2016.02.15-ны өдрийн байдлаар А.Алтанхуяг нь Шайнинг платинум лимитэд ХХК-ийн хувьцааг эзэмшиж, захирлын албан тушаалд ажиллаж байсан болох нь тус компанийн захирлуудын мэдээлэл, хувьцаа эзэмшигчдийн бүртгэлийн баримт зэргээр нотлогдсон байна.

Шайнинг платинум лимитэд ХХК нь Эс эс жи пи ХХК-ийн эрх шилжүүлэх гэрээ, хувьцаа худалдах-худалдан авах гэрээнд төлөөлж Ч.Отгонжаргал гарын үсэг зурах эрх олгосон итгэмжлэлийг эсэргүүцээгүй байх тул Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д заасны дагуу төлөөлөх бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзнэ.

А.Алтанхуягаас Ч.Отгонжаргалд 2016.02.15-ны өдөр олгосон итгэмжлэл Иргэний хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 64.2.1, 64.2.2-т тус тус заасан шаардлагыг зөрчөөгүй гэсэн анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэл бүхий болжээ.

Шүүхийн шийдвэр 20: УДШ 2022.02.10 №001/ХТ2022/131

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компанийн гүйцэтгэх захирал хариуцагч компанитай орон сууц бариулах ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулсан. Хариуцагч компани гэрээгээр орон сууцыг хүлээлгэж өгөөгүй тул нэхэмжлэгч гүйцэтгэх захирал орон сууц шилжүүлэхийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс нэхэмжлэгч компанитай бус гүйцэтгэх захиралтай нь гэрээг байгуулсан гэдэг үндэслэлээр татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1.-д зааснаар нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй. Мөн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.1.-д зааснаар төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд бусдын нэрийн өмнөөс гуравдагч этгээдтэй дур мэдэн хэлцэл хийсэн бол уг хэлцэл хүчин төгөлдөр байх эсэх нь төлөөлүүлсэн этгээдийн зөвшөөрлөөс шалтгаална” гэж заасан.

“С С” ХХК, Б.Э нарын хооронд төлөөлөх эрхгүй эсэх талаар маргаан байхгүй байх ба нэхэмжлэлийн үндэслэл болж буй ажил гүйцэтгэх гэрээг “С С” ХХК бус захирал Б.Э байгуулсан гэх хариуцагч “Н П” ХХК-ийн татгалзал үндэслэлгүй, гэрээг үгүйсгэх нөхцөл болохгүй юм.

Шүүхийн шийдвэр 21: УДШ 2022.04.28 №001/ХТ2022/537

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагч компанитай ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулсан. Нэхэмжлэгч нь ажил гүйцэтгэх гэрээний үлдэгдэл төлбөрийг шаардсан. Харин хариуцагч компанийн зүгээс тус ажил гүйцэтгэх гэрээг компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд буюу арван хувийн хувьцаа эзэмшигч байгуулсан тул хүчин төгөлдөр бус гэж сөрөг нэхэмжлэл гаргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Үндсэн нэхэмжлэлийг хангаж буй энэ тохиолдолд сөрөг нэхэмжлэлийг хангах үндэслэлгүй бөгөөд “хариуцагч сөрөг нэхэмжлэлийн шаардлагаа баримтаар нотлоогүй, хариу тайлбар болон сөрөг нэхэмжлэлийн үндэслэлээ зөрүүтэй тайлбарладгаас гадна Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д заасны дагуу ... нь

өөрийгөө “...” ХХК-ийг төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нэхэмжлэгчид өгсөн ба үүнд нэхэмжлэгч буруугүй” гэсэн дүгнэлтээр сөрөг нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгосон шүүхийн шийдвэр үндэслэл бүхий байна.

Шүүхийн шийдвэр 22: УДШ 2022.09.29 №001/ХТ2022/878

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч яам нь хариуцагч нөхөрлөлтэй үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан авах гэрээг байгуулж, үл хөдлөх эд хөрөнгийг шилжүүлэн авсан. Тухайн үед нөхөрлөлийг төлөөлж нөхөрлөлийн гишүүний нөхөр гэрээг байгуулж, гэрээний төлбөрийг хүлээн авчээ.

Нэхэмжлэгч тус үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчөөр тогтоолгох шаардлагыг гаргасан. Харин хариуцагчийн зүгээс тус гэрээг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцэл гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.” Гэж заасан. Иймд маргаж буй үл хөдлөх хөрөнгө 2 хүний өмчлөлийн зүйл болохыг нотолсон үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ болон Н.Мөнхжаргал нь “Х-О” ББНөхөрлөлийн гишүүн байгаагүй баримт нь дээрх хэлцлийг үгүйсгэж чадахгүй юм. Тус нөхөрлөлийн гишүүд нь Б.Н, Д.Дэнсмаа, М.Мөнхзул нар байх ба Д.Дэнсмаа нь Н.Мөнхжаргалын эхнэр, Б.Н нь Н.Мөнхжаргалын төрсөн охин, хоорондоо хамааралтай байна. Үл хөдлөх хөрөнгийг түрээсэлсэн гэх хариуцагчийн татгалзал үндэслэлгүй, энэ талаар нотлоогүй байв.

Шүүхийн шийдвэр 23: УДШ 2022.11.08 №001/ХТ2022/1058

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанид зайрмаг нийлүүлэх гэрээг байгуулсан. Тус гэрээг байгуулахад хариуцагч компанийг төлөөлж компанийн ажилтан гарын үсэг зурсан. Нэхэмжлэгч гэрээний төлбөрийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс тус гэрээг компанийг төлөөлөх эрхгүй этгээд байгуулсан, тооцоо нийлсэн актад эрх бүхий этгээд гарын үсэг зураагүй гэж маргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Мөн нэхэмжлэлийн үндэслэл болж буй 2016.10.20-ны өдрийн бичгээр байгуулсан гэрээнд “А” ХХК-ийг төлөөлж Д.Дөлгөөнжаргал гарын үсэг зурсан, 2016.12.31-ний тооцоо нийлсэн баримтад мөн Д.Дөлгөөнжаргал гарын үсэг зурсан, улсын бүртгэлийн баримтаар Д.Дөлгөөнжаргал нь компанийг төлөөлөх эрхгүй боловч “А” ХХК нь Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт

өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй.” гэж зааснаар төлөөлөх бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзэх бөгөөд шүүх энэ талаар хэрэглэх ёстой хуулийг хэрэглээгүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 24: УДШ 2022.12.06 №001/ХТ2022/1215

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч нь хариуцагч компанитай орон сууц захиалгаар бариулах ажил гүйцэтгэх гэрээг байгуулсан. Тус гэрээг байгуулахад хариуцагч компанийг төлөөлж компанийн борлуулалтын менежер гэрээнд гарын үсэг зурсан.

Нэхэмжлэгч орон сууцыг шилжүүлэн өгөхийг шаардсан бол хариуцагч компанийн зүгээс төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд хэлцэл байгуулсан гэж татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Үүнээс гадна хариуцагч ХХК-аас “компанийг төлөөлөх эрхгүй Г.Хангай гэрээг байгуулсан тул уг гэрээ байгуулагдаагүй” гэсэн тайлбарыг гаргажээ.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүх хариуцагч ХХК-д Г.Хангай нь борлуулалтын менежерээр ажиллаж байсан нь гэрчийн мэдүүлэг, 2018 оны 01 дүгээр сараас 2019 оны 12 дугаар сарыг дуусталх хугацааны нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтийн лавлагаагаар тогтоогдсон талаар хийсэн дүгнэлтийг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1, 40.2-т заасныг зөрчсөн гэж үзэхгүй.

Иргэний хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй” гэж заасан.

Хариуцагч ХХК нь өөрийгөө төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэсэн ойлголтыг Г.Хангайд өгөх нөхцөлийг бүрдүүлснээр Г.Хангай нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй гэж ойлгон хариуцагчийг төлөөлөн бусадтай, түүний дотор нэхэмжлэгчтэй хэлцэл хийсэн байх тул өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн хариуцагч ХХК нь Г.Хангайг бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж, компанийн нэрийн өмнөөс хийгдсэн 2018.10.12-ны өдрийн 19/10/157 тоот гэрээг байгуулагдаагүй гэж үзэхгүй талаар хийсэн шүүхийн дүгнэлтийг буруутгах боломжгүй.

Шүүхийн шийдвэр 25: УДШ 2023.05.02 №001/ХТ2023/69

Хэргийн товч агуулга: Төлөөлөгч нь нэхэмжлэгч компанийн дүрэм, итгэмжлэл зэргийг хуурамчаар үйлдэн компанийн үл хөдлөх хөрөнгийг барьцаалах гэрээг хариуцагч компанитай байгуулсан.

Нэхэмжлэгч компани тус барьцааны гэрээг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцэл гэж үзэн хүчин төгөлдөр бусд тооцуулах шаардлага гаргасан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэсэн.

“Ж” ХХК-ийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг зээлийн барьцаанд тавихдаа итгэмжлэл, барьцааны гэрээ, барьцаалбарт компанийн захирал Р.О-ны гарын үсгийг дуурайлган зурсан Р.А нь анх нэхэмжлэл гаргасан, түүнчлэн Р.А-т холбогдох эрүүгийн хэрэг шалгагдах явцад “Ж” ХХК нь хэргийг “... иргэний журмаар шийдвэрлүүлэх хүсэлт гаргасан”, гэрч Д.А-ын “... Р.А-ийн эгч Р.О-ны оронд хариуцагч хуулийн этгээдийн албан байр болон нотариат дээр Р.А-ийн гуйлтаар түүнтэй хамт очсон ...” тухай мэдүүлэг, Р.А нь зээлийн болон барьцааны гэрээг байгуулахдаа компанийн гэрчилгээ, дүрэм зэрэг баримтыг нь эх хувиар нь авч очсон, тэрээр захирал Р.О-ны төрсөн дүү болох нь хэрэгт авагдсан баримт, зохигчийн тайлбараар тогтоогдож байх тул нэхэмжлэлийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгосон хоёр шатны шүүхийн шийдэл Иргэний хуулийн 65 дугаар 65.1-т заасныг зөрчөөгүй байна.

Шүүхийн шийдвэр 26: УДШ 2023.05.30 №001/ХТ2023/97

Хэргийн товч агуулга: Нэхэмжлэгч компани нь хариуцагч компанитай замын битум нийлүүлэх гурван гэрээг байгуулсан. Хариуцагч компанийг төлөөлж эхний хоёр гэрээнд гүйцэтгэх захирал гарын үсэг зурсан. Харин гуравдах гэрээг байгуулах үед хариуцагч компанийн гүйцэтгэх захирал гүйцэтгэх захирлын албан тушаалаасаа чөлөөлөгдсөн байсан.

Хариуцагч компани 3 дах гэрээний төлбөрийг шилжүүлээгүй тул нэхэмжлэгч компани гэрээний төлбөрийг шилжүүлэхийг шаардсан. Хариуцагч компанийн зүгээс 3 дах гэрээнд компанийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гарын үсэг зурсан гэж татгалзсан.

Шийдвэрийн агуулга: Шүүх дараах үндэслэлээр нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн.

Хэдийгээр хариуцагч нь дээрх байдлаар маргаж байгаа боловч захирал М талуудын хооронд байгуулагдсан 3 гэрээнд “Ж” ХХК-ийг төлөөлж “Гүйцэтгэх захирал Г” гэж гарын үсэг зурагдсан, компанийн тамга дарагдсан, улмаар эхний хоёр гэрээ биелэгдэж, дуусгавар болсон үйл баримтыг үгүйсгээгүй байна.

65 дугаар зүйлийн 65.1-д нэг этгээд өөрийгөө төлөөлөх эрхтэй гэсэн ойлголтыг нөгөө этгээдэд өгөхөөр нөхцөл бүрдүүлснээс нөгөө этгээд нь төлөөлөх бүрэн эрхтэй этгээд гэж ойлгон түүнийг шударгаар төлөөлөн гуравдагч этгээдтэй хэлцэл хийсэн бол өөрийгөө төлөөлүүлэхээр ойлголт өгсөн этгээд төлөөлсөн этгээдийн бүрэн эрхгүй байсныг ашиглаж болохгүй гэжээ.

Бие даасан шаардлага гаргаагүй гуравдагч этгээд Г-ын шүүхэд гаргасан: “...тус компанид гүйцэтгэх захирлаар ажиллаж байсан, нэхэмжлэгч компанитай гэрээ байгуулах үүргийг компанийн удирдлагаас өгсөн, “Ж” ХХК-ийг төлөөлж “Д” компанитай гэрээ байгуулж, гэрээнд гарын үсэг зурж, компанийн тамгыг дарсан, улмаар гэрээ хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байсан...” талаарх тайлбарыг хариуцагч үндэслэл бүхий баримтаар үгүйсгээгүй байна.

Түүнчлэн “Ж” ХХК-ийг төлөөлж Г гарын үсэг зурсан эхний хоёр гэрээний хүчин төгөлдөр байдлын талаар талууд маргаагүй, улмаар харилцан үүргээ гүйцэтгэснээр дээрх гэрээ хэрэгжсэн нөхцөл байдал нь “Д” компанид Г-ыг “Ж” ХХК-ийг төлөөлөх эрх бүхий этгээд гэж ойлгогдох үндэслэл болно.

2. Шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ

Шүүхийн практикт 1) ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг ямар тохиолдолд хэрэглэж байна вэ? 2) илэрхий бүрэн эрхтэй уялдуулан урьдчилсан нөхцөлийг тайлбарлан хэрэглэж буй эсэх? 3) бусад асуудал гэх хүрээнд дүн шинжилгээ хийв.

ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг ямар тохиолдолд хэрэглэж байна вэ?

Шүүхээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах, гэрээ хэлцлийн хүчин төгөлдөр байдлыг хангах зорилгын хүрээнд хэрэглэдэг байна.

Гэвч, зарим тохиолдолд гуравдагч этгээд нь өөрөө төлөөлөгчийг бүрэн эрхгүй байсан гэж маргасан, гуравдагч этгээд бус төлөөлөгч шударга байсан эсэх урьдчилсан нөхцөлийг гол шалгуур болгосон байна. Эдгээр шүүхийн шийдвэрт ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онол, гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилгын хүрээнд хэрэглэгдээгүй хэмээн дүгнэж болно.

Цаашилбал, зарим шүүхийн шийдвэрт ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн асуудалд гэхээсээ илүүтэй төлөөлөх бүрэн эрхийг угаас хүчин төгөлдөр гэж үзэх боломжтой тохиолдолд хэрэглэжээ. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр шүүхийн шийдвэр нь төлөөлүүлэгчид төлөөлүүлэх хүсэл зориг байсан гэж тайлбарлах замаар төлөөлөх бүрэн эрх хүчин төгөлдөр үүссэн гэж дүгнэсний үндсэн дээр энэхүү дүгнэлтээ дэмжих үүднээс ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг хэрэглэсэн байдал ажиглагдаж байна.

Энэ нь ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “илэрхий бүрэн эрх” гэж тайлбарласан эсэхээс үл хамааран төлөөлөх бүрэн эрхийг хүчин төгөлдөрт тооцох боломжтой болохыг харуулж байна. Эсхүл ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг “илэрхий бүрэн эрх”-ийн хүрээнд буюу үндсэн зорилгынхоо хүрээнд бус төлөөлөх бүрэн эрх угаас хүчин төгөлдөр гэж үзэх хэмжээний асуудалд хэрэглэгддэг болохыг харуулж байна. Энэ асуудал нь 1 дүгээр бүлэгт авч үзсэн “Илэрхий бүрэн эрхийн хүсэл зоригийн онол”-той холбогдох юм.

Түүнчлэн, зарим шүүхийн шийдвэрийн хувьд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг аль хэдийн гэрээ, хэлцэл биелэгдсэн тохиолдолд хэрэглэгджээ. Өөрөөр хэлбэл, анхандаа төлөөлүүлэгч төлөөлөгчийн бүрэн эрхийг хүчин төгөлдөр бус гэж маргаагүй боловч гэрээг биелүүлэх боломжгүй болох үед төлөөлөх бүрэн эрхгүй гэж маргасан байдал ажиглагдаж байна. Энэ асуудал нь 1 дүгээр бүлэгт авч үзсэн “Estoppel”-той холбогдох юм.

Илэрхий бүрэн эрхтэй уялдуулан урьдчилсан нөхцөлийг тайлбарлан хэрэглэж буй эсэх?

Шүүхээс хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ дийлэнх тохиолдолд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөлтэй уялдуулан хэрэглээгүй байна.

Шүүх төлөөлүүлэгч болон төлөөлөгч хоёрын хоорондын харилцааг авч үзэж байгаа боловч гуравдагч этгээд итгэсэн эсэхийг урьдчилсан нөхцөл байдлаар авч үзсэн шүүхийн шийдвэр алга байна. Өөрөөр хэлбэл, гуравдагч этгээд төлөөлөх бүрэн эрхгүй гэдгийг мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан эсэхийг нарийвчлан

тогтоогоогүй байна.

Өмнө дурдсанчлан “илэрхий бүрэн эрх”-ийн хамгийн чухал урьдчилсан нөхцөл бол гуравдагч этгээд итгэсэн байх (шударга байх) бөгөөд энэхүү урьдчилсан нөхцөлийг зөв зүйтэй, оновчтой хэрэглэхгүйгээр гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах, цаашилбал тохиролцоонд хүрэх зардлыг хамгийн бага түвшинд байлгах боломжгүй юм.

Гэхдээ, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг угаасаа бичилтийн хувьд гуравдагч этгээдийн бус төлөөлөгчийн шударга байдлыг шаарддаг тул шүүхийг шууд буруутгах нь өрөөсгөл байж болно.

Ямар ч байлаа гэсэн гуравдагч этгээдийн итгэл бол “илэрхий бүрэн эрх”-ийн гол урьдчилсан нөхцөл бөгөөд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийн бичилтээс шалтгаалаад шүүх дээр бодитоор хэрэгжихэд хүндрэл учирч байна.

Бусад асуудал

Дийлэнх шүүхийн шийдвэрт компанийн дотоод зохион байгуулалт, эрх мэдлийн хуваарилалтын асуудал хөндөгдсөн байна. Өөрөөр хэлбэл, компанийг гүйцэтгэх захирал итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх бүрэн эрхтэй хэдий ч компанийн эрх бүхий албан тушаалтан, нягтлан бодогч, борлуулалтын ажилтан, хуульч зэрэг хүмүүс компанийн нэрийн өмнөөс гэрээ, хэлцэл хийсэн тохиолдол түгээмэл байна.

Энэхүү асуудал нь зарчмын хувьд арилжааны эрх зүй, компанийн эрх зүйн илүү оновчтой, тухайн тохиолдолд тохирсон зарчим, онол, зохицуулалтаар шийдвэрлэгдвэл зохистой. Гэвч арилжааны эрх зүй, компанийн эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаа тул ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг гэсэн ерөнхий зохицуулалт үйлчилж байна гэж дүгнэж болно.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү үнэлгээний ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийв.

“Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлт” болон “практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлт”-ийн хүрээнд 1) ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийн үзэл баримтлал 2) “илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөл 3) шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ гэсэн 3 асуудалд хуваан үнэлгээг хийж гүйцэтгэсэн болно.

Нэгдүгээрт, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийн үзэл баримтлалын тухайд “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолыг авч үзэж, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг нь гуравдагч этгээдийн итгэлийг хамгаалах зорилготой “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолыг агуулсан хэмээн тайлбарлаж болохоор байна. Гэвч, ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг бичилтийн хувьд гуравдагч этгээдийн итгэлийг хуульчлаагүй тул энэхүү зорилгодоо хүрэхэд хүндрэл үүсэж байна.

Үүнээс гадна ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг тайлбарлах хүрээнд яригдах өрсөлдөх онолын талаар авч үзсэн болно.

Хоёрдугаарт, “илэрхий бүрэн эрх”-ийн урьдчилсан нөхцөлийн хүрээнд “илэрхий бүрэн эрх” нь 1) гадаад илэрхийллийн илэрхий бүрэн эрх 2) төлөөлөх бүрэн эрхээс хэтэрсэн илэрхий бүрэн эрх 3) төлөөлөх бүрэн эрх дуусгавар болсны дараах илэрхий бүрэн эрх хэмээх 3-н төрөлтэй болохыг дурдсан. Улмаар, төрөл тус бүрд хамаарах урьдчилсан нөхцөлийн талаар ерөнхий тайлбарыг хийсэн. Ингэхдээ, гуравдагч этгээд итгэсэн эсэхийг урьдчилсан нөхцөлийн түвшинд авч үзэх нь “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолд нийцэх талаар дурдсан.

Гуравдугаарт, “шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ”-ний тухайд ИХ-ийн 65.1 дэх хэсэг зорилгодоо хангалттай хүрч чадахгүй байгаа, гуравдагч этгээдийн итгэл хэмээх урьдчилсан нөхцөл хангалттай хэрэгжихгүй байгаа болон компани, арилжааны эрх зүйн илүү тусгай зохицуулалт шаардлагатай байж болохыг тэмдэглэсэн.

Энэхүү үнэлгээнд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлэв. Үүнд:

- ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг “илэрхий бүрэн эрх”-ийн онолын үүднээс өөрчлөн найруулах нь зүйтэй.
- “Илэрхий бүрэн эрх”-ийн төрөлд тохирсон зохицуулалтыг илүү дэлгэрэнгүй тусгах нь оновчтой.
- ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгээс гадна “илэрхий бүрэн эрх”-ийн үзэл баримтлалд тулгуурласан компани болон арилжааны эрх зүйн тусгайлсан зохицуулалтыг тусгаж өгөх нь зүйтэй.
- Шүүхийн практикт ИХ-ийн 65.1 дэх хэсгийг хэрэглэхдээ гуравдагч этгээдийн итгэл буюу шударга эсэхэд анхаарал хандуулах шаардлагатай.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэлээр

Хууль тогтоомж

1. Иргэний хууль (2002)
2. Герман Улсын иргэний хууль (1900)
3. Япон Улсын иргэний хууль (1896)
4. Сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл
5. Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн удиртгал (2021)
6. Г.Давааням, “Иргэний хууль 65.1 дэх илэрхий бүрэн эрхийн ойлголт, түүний хэрэглээ”, №4 Эрх зүй сэтгүүл.
7. Ё.Кают нар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (2019)
8. Т.Мэндсайхан, “Гэрээний эрх зүй” (УБ, 2021)
9. Э.Байгал, “Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги” (УБ, 2009)

Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа

1. УДШ 2016.09.29 №001/ХТ2016/974;
2. НИХДЗШШ 2016.10.17 №1746;
3. УДШ 2017.06.26 №001/2017ХТ/881;
4. УДШ 2017.11.14 №001/ХТ2017/1415;
5. УДШ 2018.02.02 №001/ХТ2018/170;
6. УДШ 2018.10.12 №001/ХТ2018/1387;
7. УДШ 2019.03.14 №001/ХТ2019/354;
8. УДШ 2019.05.24 №001/ХТ2019/769;
9. НИХДЗШШ 2020.12.25 №210/МА2021/07;
10. УДШ 2020.02.18 №001/ХТ2020/110;
11. НИХДЗШШ 2020.06.29 №210/МА2020/1416;
12. УДШ 2020.04.16 №001/ХТ2020/196;
13. УДШ 2020.05.28 №001/ХТ/249;
14. УДШ 2020.11.10 №001/ХТ2020/777;
15. УДШ 2021.01.06 №001/2021/02;
16. УДШ 2021.04.13 №001/ХТ2021/377;
17. УДШ 2021.10.12 №001/ХТ2021/1230;
18. УДШ 2021.11.11 №001/ХТ2021/1381;
19. УДШ 2022.01.11 №001/ХТ2022/40;
20. УДШ 2022.02.10 №001/ХТ2022/131;
21. УДШ 2022.04.28 №001/ХТ2022/537;
22. УДШ 2022.09.29 №001/ХТ2022/878;
23. УДШ 2022.11.08 №001/ХТ2022/1058;

24. УДШ 2022.12.06 №001/ХТ2022/1215;
25. УДШ 2023.05.02 №001/ХТ2023/69;
26. УДШ 2023.05.30 №001/ХТ2023/97.

Гадаад хэлээр

Хууль тогтоомж

1. Restatement (Third) of Agency (2006)

Сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл

1. 内田貴『民法 I 総則・物権総論』(東京大学出版会 3版 2005年);
2. 臼井豊「戦後ドイツにおける表見代理論—我が国における法的構成の再考に備えて」日本私法学会第69会153頁(2005年);
3. 臼井豊「表見代理有権代理説の可能性を探る」同志社法学49巻6号266頁(1998年);
4. 西内祐介「禁反言による代理(Agency by Estoppel) 日英表見代理法の比較法的考察〈序説〉」九大法学100号1頁(2010年);
5. 中田裕康ほか編『民法判例百選』(有斐閣 第6版 2009年)。
6. Edwin R. Holmes, Apparent authority and Undisclosed Principal Under German Law, 4(2) Cal. W. Int'l L. J. 340 (1974);
7. Eric Rasmusen, Agency Law and Contract Formation, 6(2) Am. L. & Econ. Rev. 369 (2004);
8. John Armour and Michael Whincop, The Proprietary foundations of Corporate law, 27(3) Oxf. J. Leg. Stud. 429 (2007);

