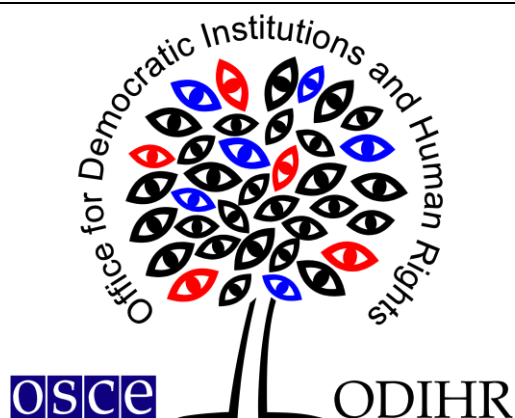


2019 оны 11 дүгээр сарын 27, Варшав хот

Саналын дугаар. POLIT-MNG/359/2019

www.legislationline.org



МОНГОЛ УЛСЫН УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ӨГӨХ САНАЛ

Саналыг дараах экспертүүдийн тайлбар дээр үндэслэв

**Фернандо Касал Бертоа (ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын улс төрийн намын Экспертүүдийн Үндсэн Баг)
Ричард Кац (ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын улс төрийн намын Экспертүүдийн Үндсэн Баг) болон
Тамара Отишвили (ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын хөндлөнгийн эксперт)**

**Монгол Улсын улс төрийн намын тухай хуулийн төслийн Англи хэлний албан бус
орчуулга дээр үндэслэв**

ЕАБХАБ-ын Ардчилсан Институт, Хүний Эрхийн Газар
Ullica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw Утас: +48 22 520 06 00 Факс: +48 22 520 0605

*Энэхүү Санал нь Монгол хэл рүү орчуулагдсан хэдий ч
Англи хэл дээрх хувилбар нь албан ёсны бичиг баримтад тооцогдоно.*

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

Гарчиг

| | |
|--|----------|
| I. ТАНИЛЦУУЛГА | 3 |
| II. САНАЛ ДҮГНЭЛТИЙН ЦАР ХҮРЭЭ..... | 3 |
| III. ТОВЧ ХУРААНГУЙ БА ДҮГНЭЛТ | 4 |
| IV. ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ БА ЗӨВЛӨМЖҮҮД | 5 |
| A. УЛС ТӨРИЙН НАМТАЙ ХОЛБООТОЙ ОЛОН УЛСЫН ҮҮРЭГ ХАРИУЦЛАГА | 5 |
| Б. ШИНЭЧЛЭЛИЙН ҮЙЛ ЯВЦ | 6 |
| В. ЕРӨНХИЙ ТАЙЛБАР | 6 |
| Г. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН БҮТЭЦ, УДИРДЛАГА | 8 |
| Д. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ГИШҮҮНЧЛЭЛ | 10 |
| Е. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН БҮРТГЭЛ | 13 |
| Ё. УЛС ТӨРИЙН НАМЫГ ТАРААХ..... | 15 |
| Ж. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ | 16 |
| З. ТАЙЛАГНАХ ШААРДЛАГУУД | 19 |
| И. ЭРХ ЗҮЙН ХАМГААЛАЛТ | 21 |
| Й. ХАРИУЦЛАГЫН МЕХАНИЗМ | 22 |

I. ТАНИЛЦУУЛГА

1. 2019 оны 10 дугаар сарын 4-ний өдөр АИХЭГ нь Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн Байгуулалтын Байнгын хорооноос Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөлд дүн шинжилгээ хийлгүүлэх талаарх хүсэлтийг хүлээн авсан. Уг хүсэлтэд мөн улс төрийн намын тухай хууль, тогтоомжид харьцуулсан дүн шинжилгээ хийхийг хүссэн. Цаг хугацааны хувьд үүнтэй зэрэгцээд Монгол Улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг хэлэлцэж байна.
2. Хууль эрх зүйд бүрэн нийцсэн, Үндсэн Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийн нэг хэсэг болох улс төрийн намын тухай хуулийн төслийг боловсруулахад Монгол Улсын хууль тогтоогчдод дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор 11 дүгээр сарын дунд үеэр Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийн 19 дүгээр зүйлтэй холбоотой урьдчилсан дүн шинжилгээг АИХЭГ-ын зүгээс бэлтгэсэн. Уг дүн шинжилгээ нь олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг, дагаж мөрдөх баримт бичиг болон улс төрийн намын бүртгэл, ялангуяа нам бүртгүүлэхэд шаардлагатай гарын үсэгтэй холбоотой сайн туршлагуудад тулгуурлан хийгдсэн болно. Энэхүү урьдчилсан дүн шинжилгээг холбогдох төрийн эрх бүхий байгууллагуудтай 11 дүгээр сарын 12-нд хуваалцсан бөгөөд ЕАБХАБ-ын зарим гишүүн орнуудын үндсэн хууль болон улс төрийн намын тухай хуулиудын харьцуулсан тоймыг хавсралтаар оруулсан болно.
3. Энэхүү Саналыг дээрх хүсэлтийн дагуу бэлтгэсэн бөгөөд АИХЭГ нь ЕАБХАБ-ын гишүүн улс орнуудад ЕАБХАБ-ын хүний хэмжигдэхүүний болон бусад үүрэг хариуцлагаа биелүүлэхэд нь тусламж үзүүлэх ажлын хүрээнд боловсрууллаа.

II. САНАЛ ДҮГНЭЛТИЙН ЦАР ХҮРЭЭ

4. Энэхүү Санал нь Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл (Хуулийн төсөл), болон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19-р зүйл дээр тулгуурлаж хийгдсэн болно. Энэхүү Санал нь Монгол Улсын хэмжээнд улс төрийн намуудыг зохицуулах хууль эрх зүйн болон институтийн хүрээг бүхэлд нь хамрах дэлгэрэнгүй, цогт дүн шинжилгээ болохгүй.
5. Саналын хүрээнд гол асуудлуудыг авч хэлэлцэж цаашид сайжруулах асуудлыг дурдсан болно. Хуулийн төслийн эерэг зүйлүүдээс илүүтэйгээр нэмэлт өөрчлөлт оруулах эсвэл сайжруулах шаардлагатай хэсгүүд дээр төвлөрсөн болно. Санал зөвлөмж нь олон улсын холбогдох үүрэг хариуцлага, ЕАБХАБ-ын үүрэг амлалт, олон улсын сайн туршлага тэр дундаа АИХЭГ болон Хуулиар Ардчиллыг хэрэгжүүлэх Европын Зөвлөл (Венецийн Комисс)-ын [Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамж](#) зэрэг дээр үндэслэсэн болно.
6. Түүнчлэн Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах Конвенц¹ (цаашид “ЭЯГБХУК” гэнэ), 2004 оны ЕАБХАБ-ын Жендерийн тэгш байдлыг дэмжих Үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон ЕАБХАБ-ын үйл ажиллагаанд жендерийн асуудлыг эрхэмлэх чиг үүргийн хүрээнд, энэхүү Санал нь хуулийн төсөл

¹ 1979 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 34/180 тоот тогтоолоор батлагдсан Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенци (цаашид “ЭЯГБХУК”). Монгол улс 1981 оны 7 дугаар сарын 20-ны өдөр соёрхон баталсан.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

эмэгтэйчүүд болон эрэгтэйчүүдэд тусах ялгаатай үр нөлөөг дүгнэн шинжилсэн.² АИХЭГ нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай Конвенцын үүрэг хариуцлагын хүрээнд мөн авч үзсэн болно.³

7. **Энэхүү Саналыг хуулийн төслийн Англи хэл дээрх албан бус орчуулга дээр үндэслэсэн. Буруу орчуулгын үүднээс энэхүү саналд зөрүүтэй зүйл туссан байхыг үгүйсгэхгүй. Санал нь Монгол хэл дээр орчуулагдсан хэдий ч Англи хэл дээрх хувилбар нь албан ёсны бичиг баримтад тооцогдоно.**
8. Дээрх шалтгааны улмаас АИХЭГ-ын зүгээс цаашид нэмэлтээр Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомж болон тухайн хууль тогтоомжид аман эсвэл бичгээр санал, зөвлөмж гаргах зэрэг үйл ажиллагаанд энэхүү Санал хязгаарлахгүй гэдгийг тэмдэглэв.

Ш. ТОВЧ ХУРААНГУЙ БА ДҮГНЭЛТ

9. Хуулийн төслийн зарим заалтууд нь ЕАБХАБ-ын чиг үүрэг болон олон улсын үүрэг хариуцлагатай нийцэж байгаа хэдий ч улс төрийн намд элсэх, эвлэлдэн нэгдэх суурь эрх, улс төрийн намын бие даасан байдал, намын санхүүжилт, хариуцлага, мөн хуулийн хүрээнд асуудлаа шийдвэрлүүлэх үр дүнтэй арга замын хувьд ноцтой доголдол харагдаж байна. Түүнчлэн, хуулийн төслийг УИХ-аар авч хэлэлцэхдээ бусад талуудыг өргөнөөр оролцуулж, оролцоонд суурилж хуулийн төслийг боловсруулж батлах нь зүйтэй.
10. Хуулийн төслийг олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлага болон ЕАБХАБ-ын үүрэг, амлалттай илүү нийцтэй болгохын тулд АИХЭГ дараах гол зөвлөмжүүдийг санал болгож байна. Үүнд:
 - А. Улс төрийн намын бүтэц болон шийдвэр гаргах дүрмээ бие дааж хариуцах байдлыг баталгаажуулах; [Догол мөр 21-25]
 - Б. Үндэслэлгүйгээр иргэдийн улс төрийн намын гишүүн болох эрхийг хязгаарлахгүй байх, түүнчлэн эмэгтэйчүүд, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон цөөнхийн оролцоог дэмжих [Догол мөр 26-27],
 - В. “Эрх зүйн чадамжгүй нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон иргэн” гэснийг хуулийн төслийн 11.2 дахь заалтаас хасах; [Догол мөр 28-29]
 - Г. Үндсэн хуулийн 19-р зүйлд тусгагдсан шаардлагыг авч, улс төрийн намыг бүртгүүлэхэд шаардлагатай гарын үсгийн тоог эрс бууруулах, иргэдийн улс төрийн намын гишүүн болох эрхийг ямарваа нэг зохимжгүй хязгаарлалт тавилгүйгээр хангах; [Догол мөр 32-36]
 - Д. Улс төрийн намыг бүртгэхээс татгалзахын өмнө нэмэлт шаардлагатай бичиг баримтыг бүрдүүлэх хангалттай хугацаа олгох; [Догол мөр 40]
 - Е. Төрийн санхүүжилтийг эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс

² ЕАБХАБ-ын 14/04 тоот шийдвэрээр батлагдсан Жендерийн Тэгш байдлыг хангах Үйл Ажиллагааны Төлөвлөгөөний 32 дугаар догол мөр, MC.DEC/14/04 (2004), <http://www.osce.org/mc/23295?download=true> харна уу.

³ 2006 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр батлагдсан, 2008 оны 5 дугаар сарын 3-ны өдөр хэрэгжиж эхэлсэн Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#12>; харна уу. Монгол Улс 2009 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдөр элсэн орсон.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

- төрийн оролцоог хэмжигдэхүйц байдлаар нэмэгдүүлэхэд чиглүүлэх олгох;
[Догол мөр 45]
- Ё. Тодорхой насанд хүрсэн хүн хэд хэдэн улс төрийн намыг дэмжин хуулиар зөвшөөрөгдсөн хэмжээнд багтаан хандив өгч болохыг зөвшөөрөх; [Догол мөр 50]
- Ж. Иргэний болон хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс улс төрийн намд хандив (мөнгөн болон мөнгөн бус) өгөх этгээдийг хориглосон заалт оруулах; [Догол мөр 51]
- З. Мөнгөн бус хандивын хязгаарыг нийт хандивын хэмжээнд нь тохируулж хуулийн төсөлд өөрчлөлт оруулах; [Догол мөр 52]
- И. Санхүүгийн тайланг нарийвчлалтайгаар, нэр төрлөөр нь гаргах, ялангуяа төрийн санхүүжилтийг орлого, зарлагыг нарийвчлалтайгаар тайлагнах; [Догол мөр 55]
- К. Торгууль шийтгэлийг зөрчлийн хэлбэрээс шалтгаалж тогтоох ба тухайн зөрчилд ямар шийтгэл оногдохыг нарийвчлан гаргах. [Догол мөр 62-64].
11. Эдгээр болон хэд хэдэн нэмэлт зөвлөмжүүдийг энэхүү Саналд (тусгайлан тодруулсан) оруулсан бөгөөд тэдгээр нь ЕАБХАБ-ын үүрэг, амлалт болон олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээнд улс төрийн намыг зохицуулах хууль эрх зүйн орчныг нийцүүлэхэд оршино.

IV. ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ БА ЗӨВЛӨМЖҮҮД

A. Улс төрийн намтай холбоотой олон улсын үүрэг хариуцлага

12. Улс төрийн намыг үүсгэн байгуулах болон түүний үүрэг хариуцлагатай холбоотой ЕАБХАБ-ын үүрэг, амлалт, олон улсын үүрэг хариуцлагатай нийцэж буй эсэхийг дүгнүүлэхээр хүргэгдсэн хуулийн төсөлд дүн шинжилгээ хийж энэхүү Саналд тусгалаа.
13. Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө болон үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөө нь ардчилсан нийгэм цогцлох үндэс суурь нь мөн. Улс төрийн эрх чөлөөний цогц илэрхийлэл болсон улс төрийн намд энэхүү эрхийг бүрэн дүүрэн эдлүүлэх боломж олгох ёстой. Улс төрийн намын эдлэх суурь эрхийн ерөнхий зарчим нь [Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт](#) (ИУТЭТОУП)-ын 22 дугаар зүйлд тусгагдаж эвлэлдэн нэгдэх эрх хамгаалагдсан бол 19 дүгээр зүйлд үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг баталгаажуулжээ.⁴ [НҮБ-ын Хүний Эрхийн Хорооны 25-р Ерөнхий тайлбарт](#) тусгагдсан нийгэм, улс төрийн асуудалд оролцох эрх, саналаа өгөх эрх, төрийн үйлчилгээг тэгш хүртэх эрх болон ИУТЭТОУП-ын 25 дугаар зүйлд заасан Төрийн үүрэг хариуцлагыг тайлбарлах нь чухал байна. Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцын 7.3-д төрийн албанд томилогдсон нэр дэвшигчийг, хэрэв боломжтой бол улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангахыг Төр хариуцна хэмээжээ.⁵ Түүнчлэн, [1990 оны ЕАБХАБ-ын Копенгагений баримт бичгийн](#) 7.6 дахь заалтад Гишүүн улсууд “хувь хүний болон бүлэг хүмүүс улс төрийн нам эсвэл бусад улс

⁴ Монгол Улс нь Европын зөвлөлийн гишүүн улс биш хэдий ч [Европын Хүний эрхийн конвенцоор](#) хүлээлгэсэн үүрэг болон Европын Хүний эрхийн шүүхээс дагаж мөрдөхөөр гаргасан зохицуулалт, Европын Зөвлөлөөс гаргасан бусад аргачлал, эрх зүйн актууд нь Европын Зөвлөлийн газарзүйн байршлын хамрах хүрээнээс үл хамааран хэрэг болохуйц удирдамж өгнө.

⁵ 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ны өдөр батлагдсан [НҮБ-ын авлигын эсрэг конвенцыг](#) Монгол Улс 2006 оны 1 дүгээр сарын 11-ны өдөр соёрхон баталсан.

Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал

төрийн байгууллага байгуулах эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх бөгөөд эдгээр улс төрийн нам, улс төрийн байгууллагууд хуулийн өмнө болон төрийн эрх бүхий байгууллагын өмнө хоорондоо тэгш өрсөлдөх боломжийг хуулиар баталгаажуулах” үүрэгтэй гэж заасан байдаг. Мөн Копенгагений баримт бичигт эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хамгаалж (догол мөр 9.3), үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх (догол мөр 9.1) болон төрийн болон улс төрийн нам тусдаа байх эрх үүргийг зааглаж өгсөн (догол мөр 5.4) заалтууд тусгагдсан.

14. Эдгээр эрх, үүргүүд НҮБ, Европын Зөвлөл болон ЕАБХАБ-ын хэд хэдэн зөвлөмжүүдэд тусгалаа олсон байдаг. Эдгээр зөвлөмжүүдэд АИХЭГ болон Венецийн Комиссын [Улс төрийн намын хууль тогтоомжийн хамтарсан Удирдамж \(2011\)](#)⁶, АИХЭГ болон Венецийн Комиссын [Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний талаарх хамтарсан Удирдамж \(2015\)](#), Венецийн Комиссын [Улс төрийн намын тухай сайн туршлагын хуулийн эмхэтгэл](#), Сайд нарын Хорооны Европын Зөвлөлийн Улс төрийн нам болон Сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилтэд авлигын эсрэг нийтлэг дүрмийн [Зөвлөмж \(2003\)](#)⁴ болон АИХЭГ болон Венецийн Комиссын санал зэрэг багтана.

Б. Шинэчлэлийн үйл явц

15. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг Улсын Их Хурал (УИХ)-д 2019 оны 6 дугаар сарын 6-нд өргөн барьсан бөгөөд 11 дүгээр сарын 14-нд баталсан байна. Энэхүү хуулийн төслийг УИХ нэн даруй авч хэлэлцэх гэж буй, мөн саналын үр нөлөө нь улс төрийн намын эрх зүйн зохицуулалтад хийгдэж буй шинэчлэлд үйлчлэх магадлалтайн улмаас оролцогч бүх талууд хуулийн төслийг боловсруулахад болон батлах үйл явцад өргөнөөр, зөвлөлдөн оролцох нь зүйтэй. Амжилттай өөрчлөлт, шинэчлэл нь хамгийн багадаа дараах гурван шинжийг агуулсан байдаг: 1) олон улсын стандарт, үүрэг хариуцлагатай нийцсэн байх бөгөөд өмнөх санал зөвлөмжүүдийг тусгасан тодорхой, цогц зохицуулалтыг агуулсан байх; 2) иргэний нийгмийн болоод холбоотой бүх талуудтай олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулсны үндсэн дээр зөвшилцлийн үндсэн дээр хууль батлах;⁷ 3) хуулийг үнэн зөвөөр, бүрэн хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл зоригтой байх. Цаашид хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг ил тод, нээлттэй байдлаар зөвлөлдөж, боловсруулах нь батлагдсан хуульд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж цаашлаад төрийн байгууллагад бүхэлд нь итгэх итгэлийг нэмэгдүүлнэ гэдгийг АИХЭГ онцолж байна. **Явагдаж буй олон нийтийн хэлэлцүүлэгт ялгаваргүй хандаж хууль тогтоомжийг өргөн хүрээнд, бүх нийтийн оролцоотойгоор, үр дүнтэй зөвлөлдөж, талуудын саналыг бүгдийг нь авч хийхийг АИХЭГ зөвлөж байна.**

В. Ерөнхий тайлбар

16. Хуулийн төслийн 4-р зүйлд улс төрийн намуудын үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн зарчмуудыг тусгажээ. Ерөнхий зарчим тусгаж өгөх нь зөв хэдий ч 4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн өгүүлбэр анхаарал татаж байна. Үүнд “Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнолыг бусниулах, үндэсний эв нэгдлийг задлан бутаргах, Үндсэн хуулийн бус аргаар төрийн эрхийг авах, хүч түрэмгийлэх, олон түмнийг үймүүлэх, айлган

⁶ ЕАБХАБ/АИХЭГ болон Венецийн Комиссын *Улс төрийн намын хууль, тогтоомжийн Удирдамж* (2010) (цаашид Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомжийн Удирдамж гэх).

⁷ 1990 оны ЕАБХАБ-ын Копенгагений баримт бичгийн 5.8 догол мөрөнд “хууль тогтоомж нь олон нийтийн процесс явагдсаны үндсэн дээр батлагдана” гэж заасныг харна уу.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

сүрдүүлэх, аллага, хядлага үйлдэх, яс үндэс, арьсны өнгөөр ялгаварлан гадуурхах, бусад орны тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлын эсрэг үйл ажиллагаа, сурталчилгаа явуулах зорилгоор, түүнчлэн шашны, цэргийн болон цэрэгжсэн, фашист нам байгуулахыг хориглоно.” хэмээжээ. ИУТЭТОУП-ын 22 дугаар зүйлд үндэсний болон олон нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам, олон нийтийн эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах, бусдын эрх чөлөө болон эрхийг хамгаалахын тулд хязгаарлалт хийхийг зөвшөөрдөг. Гэвч “үндэсний эв нэгдэл” гэдэг нь эдгээр тодорхойлсон хязгаарлалтын хүрээнд багтдаггүй бөгөөд их өргөн хүрээний тодорхой бус тодорхойлолт байх ба магадгүй энэ нь улс төрийн оролцоог нотлогдошгүй зүйлээр хязгаарлаж болзошгүй юм.

17. Үүнээс гадна Хуулийн төсөл “шашны нам” үүсгэн байгуулахыг хориглосон мэт харагдаж байна. Үл ялгаварлах, эвлэлдэн нэгдэх зарчим нь улс төрийн нам нь үндэстэн ястан, арьс өнгө, хэл, эсвэл шашны үндсэн дээр байгуулагдахыг хориглодоггүй билээ. Улс төрийн намын үйл ажиллагаа, зорилго чиглэл нь төр болон түүний институтэд ноцтой аюул учруулахаар байх эсвэл/болон хүч хэрэглэсэн тохиолдолд эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахыг зөвшөөрч болдог.⁸ Тодорхой шашны нэртэй эсвэл нэр оролцсон байдлаар нь тухайн улс төрийн нам нь шууд утгаараа түүнтэй холбоотой гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй юм. Харин цэрэгжилт бүхий шашны шинжтэй улс төрийн нам байгаад түүний үр нөлөө нь үндсэн хуулийн дэг журамд шууд болоод ноцтой аюул занал учруулахаар бол, мөн зорилгоо хууль бусаар болон хүчирхийллийн замаар гүйцэлдүүлэхээр бол дээрх хязгаарлалтуудыг зөвшөөрч болно. ЕАБХАБ-ын ихэнх Гишүүн орнуудын улс төрийн намууд нь шашны итгэл үнэмшил дээр үндэслэгдсэн эсвэл суурилагдсан, түүнчлэн шашны байгууллага, нэгдлүүдийн оролцоотой, дэмжлэгтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулах нь хэвийн үзэгдэл байдаг гэдгийг анзаарууштай.⁹ Гишүүн улсууд улс төрийн намуудыг шашны бэлгэ тэмдэг ашиглахыг зөвшөөрч болох хэдий ч (доорх догол мөр19-20 харна уу), “шашны улс төрийн нам” гэсэн хоосон хориг тогтоох нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зохимжгүйгээр хязгаарлаж байгаа хэрэг тул үүнийг дахин авч үзэх нь зүйтэй.
18. Хуулийн төслийн 9.4-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, орон нутаг, үндэстэн, угсаатан, шашны урсгал, шашны болон төрийн байгууллага, аж ахуйн нэгж, бусад нам, төрийн бус байгууллага, хүний нэрээр намыг нэрлэх, эсвэл бүрэлдэхүүн хэсэг болгон ашиглахыг хориглоно.” гэжээ. Хэрэв хууль дүрмийг хангалттай хэмжээний нарийвчлалтайгаар мөн хориглосон бэлгэдэл, нэр, нөхцөлүүдийг маш тодорхой гаргаж өгсөн бол үндэсний болон шашны байгууллагуудтай холбоотой нэр болон бэлгэдлийг ашиглахыг хориглох нь зүйн хэрэг. ЕАБХАБ-ын гишүүн зарим орнуудад түүхэн үйл явдалтай холбоотойгоор Нацист бэлгэдэл болон зарим шашны бэлгэдлийг улс төрийн намууд ашиглахыг хориглодог.¹⁰
19. Гэвч эдгээр хуулиудын зарим нь хүний эрхийн асуудлаар хэд хэдэн орны Үндсэн хуулийн Цэц болон Европын Хүний Эрхийн Шүүх дээр дуудагдсан байдаг. Эдгээр

⁸ ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Туркменистан улсын хуулийн төсөлд өгсөн Саналын 167-168 догол мөрийг https://www.legislationline.org/download/id/6321/file/288_CONST-TKM_21Jul2016_en.pdf; харна уу. Мөн ЕАБХАБ/АИХЭГ-Венецийн Комиссын *Киргиз улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөлд өгсөн хамтарсан саналын* (2009 он) 13-14 догол мөрийг <http://www.legislationline.org/topics/country/20/topic/16> харна уу.

⁹ ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын *Киргиз улсын Шашны талаарх төрөөс баримтлах бодлогын үзэл баримтлалд өгсөн саналын* (2014 он) 42 дугаар догол мөрийг <http://www.osce.org/odihr/118672?download=true> харна уу.

¹⁰ Венецийн Комиссын Улс төрийн намыг хориглох ба тараахтай холбоотой *Зөвлөмж* (CDL-INF (2000) 1)-ийг үзнэ үү.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

шүүхийн байгууллагууд нь улс төрийн зарим бэлгэдлийг хориглосон хуулиудад шүүмжлэлтэй хандсан бөгөөд тэдгээр хуулиудыг бүхэлд нь болоод хэсэгчлэн дахин авч үзэхийг сануулж байсан.¹¹ Тодорхой бэлгэдлийг хориглосон хууль дүрмийг боловсруулахдаа маш хянамгай, болгоомжтой байх ёстой¹² бөгөөд хууль зүйн тодорхой байдлын зарчимтай нийцүүлэхийн тулд хангалттай хэмжээнд ойлгомжтой болон урьдчилан тооцсон байх ёстой.¹³ Монгол Улсын хувьд улс төрийн намыг үндэс угсаа, шашин эсвэл төрийн бус байгууллага болон хүмүүстэй холбож улс төрийн намд нэр өгөхийг хоосон хориглох нь магадгүй шууд бус утгаараа тодорхой шашин, ястан, бусад бүлэг хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхаж байгаа асуудал болох бөгөөд энэ нь эвлэлдэн нэгдэх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, үл ялгаварлан гадуурхах зэрэг зарчимтай зөрчилдөж болохоор байна.¹⁴ **Үндэс угсаа, шашны болон цөөнхийн бүлэг үзэл бодлоо илэрхийлэх болон оролцох эрхээ эдлэхийг хангах байдлаар Хуулийн төслийг өөрчлөх шаардлагатай. Түүнчлэн энэхүү заалтаар нэгдэл, холбоод өөрсдийн ижил нэрээрээ улс төрийн нам байгуулахаас сэргийлэх нь зүйтэй. Тиймээс энэ заалтыг дахин авч хэлэлцэхийг зөвлөж байна.**

20. Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлд “Улс төрийн намын мөрийн хөтөлбөр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, үндэсний эрх ашигт нийцсэн байна” хэмээжээ. Үндэсний эрх ашиг гэдэг ойлголт хэт өргөн утга агуулгатай тул энэ нь олон улсын үүрэг хариуцлагын хүрээнд улс төрийн намын үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хязгаарлаж буй хэрэг болно. Үүний улмаас намыг бүртгэхээс татгалзах, үйл ажиллагаа явуулахыг нь зогсоох асуудал үүсэхийг үгүйсгэхгүй. Мөн улс төрийн намын олон улсын байгууллага болон намуудтай харилцах талаарх Хуулийн төслийн 27.1.5 дахь заалтад “үндэсний эрх ашиг” гэсэн асуудал бас тусгагдсан байна. Ардчиллын суурь зарчим нь олон ургалч улс төрийн хөтөлбөрийг санал болгож, энэ талаар мэтгэлцээн өрнүүлэх боломжийг олгодог. **Тиймээс “үндэсний эрх ашиг” гэснийг Хуулийн төслийн 18.2 ба 21.7.5 дахь заалтуудаас хасахыг зөвлөж байна.** Мөн 18 дугаар зүйл нь орчуулгын хувьд алдаатай байж болох ч ойлгомжгүй бөгөөд хэт зааварчилсан мэт харагдаж байна. “Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр” нь “намын мөрийн хөтөлбөр”-тэй нийцтэй байх эсэхийг хуулиар бус улс төрийн нам өөрсдөө шийдэх ёстой билээ.

Г. Улс төрийн намын бүтэц, удирдлага

21. Хуулийн төсөлд улс төрийн намын бүтэц болон шийдвэр гаргах үйл явцад намын зохион байгуулалтын талаар дэлгэрэнгүй зааж өгсөн. Хуулийн төслийн 17 дугаар зүйлийн 17.1-д намын дотоод зохион байгуулалт болон удирдлагыг тус намын дүрмээр зохицуулна гэжээ. Гэсэн хэдий ч нам дүрэмдээ юуг тусгаж өгөх ёстойг дараах байдлаар нарийвчлан зааж өгчээ. Үүнд үзэл баримтлал, үнэт зүйл, зорилго, зарчим (Төслийн 17 дугаар зүйлийн 17.2.1), гишүүнчлэлээр бүртгэх болон гишүүнчлэлээс гарах үйл явц (17

¹¹ Эдгээр нь Чехословак (1990), Унгар (2000, 2013), Польш (2011) болон Молдав (2013) улсууд юм; *Fratano v. Hungary*-ын Европын Хүний Эрхийн Шүүхийн шийдвэрийг харна уу (хэргийн дугаар 29459/10).

¹² Европын Хүний Эрхийн Шүүхийн *Vajnai v. Hungary* хэргийг харна уу (хэргийн дугаар 33629/06), 2008 оны 7 дугаар сарын 8-ны шийдвэр, 54 дүгээр догол мөр; АИХЭГ-Венецийн Комисс, *Украин Улсын Коммунист ба Фашист дэглэмийг устгах болон тэдгээрийн бэлгэ, тэмдгийг хэрэглэхийг хориглосон хуулийн талаарх Хамтарсан дунд хугацааны санал* (2015 оны 12 дугаар сарын 21), 52 догол мөр.

¹³ АИХЭГ-Венецийн Комиссын *Украин Улсын Коммунист ба Фашист дэглэмийг устгах болон тэдгээрийн бэлгэ, тэмдгийг хэрэглэхийг хориглосон хуулийн талаарх Хамтарсан дунд хугацааны санал* (2015 оны 12 дугаар сарын 21), 77 догол мөр ба хойшоо.

¹⁴ Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамжийн 70 дугаар догол мөрөнд тусгагдсан (*өмнө нь иш татсан* 6-р зүүллийг харна уу), “чөлөөтэй сонгох эрхийг эдлүүлэх, хангалттай мэдээлэлтэй сонгогчидтой байхын тулд төрөөс улс төрийн намын нэр, бэлгэ тэмдгийг зохицуулсан зохицуулалт нь эргэлзээ үүсэхээс сэргийлсэн байх нь маш чухал.”

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

дугаар зүйлийн 17.2.3), намын эрх барих болон төлөөллийн байгууллагыг байгуулах, татан буулгах үйл явц, мөн бусад байгууллага, удирдах болон зохион байгуулалтыг бий болгох, бүтэц болон намын даргыг сонгох үйл явц, түүний эрх үүрэг, ажиллах хугацаа, шийдвэр гаргах үйл явц (17 дугаар зүйлийн 17.2.5) зэрэг багтана. Төслийн 19-23 дахь зүйлүүдэд бүтцийн хувьд нам нь “эрх барих” болон “төлөөллийн” гэсэн бүтэцтэй байхыг зааж өгсөн байна.

22. Олон улсын сайн туршлагын хүрээнд улс төрийн намд дотоод болон гадаад үйл ажиллагааныхаа хувьд өөрийн гэсэн бие даасан эрх мэдэл олгодог. Энэхүү зарчмын хүрээнд улс төрийн нам удирдлагаа болон нэр дэвшигчээ сонгох, бүтэц зохион байгуулалт болон дүрмээ өөрсдөө чөлөөтэй байгуулж, энэ нь нам нь эвлэлдэн нэгдсэний үндсэн дээр байгууллагдсаны хувьд бие даасан байдлын салшгүй нэг хэсэг болно.¹⁵ Энэ хүрээнд намын бүтцийн талаарх дээр дурдсан заалтууд нь намын өөртөө засах эрхийг нь хязгаарласан, хэт нарийвчлалтай, шаардлагагүй заалтууд гэж үзэж байна. **Улс төрийн нам бүтцээ өөрөө шийдэх эрх олгох замаар эдгээр заалтуудыг дахин авч хэлэлцэхийг зөвлөж байна.**
23. Түүнчлэн, дотоод ардчилал бол улс төрийн намын үйл ажиллагааны гол хүчин зүйл байдаг.¹⁶ Гиймээс энэхүү хуулийн төсөлд намын зохицуулалтын талаар оруулж өгсөн үүрэг хариуцлага нь шаардлагагүй мэт харагдаж байна. Жишээлбэл, хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.6-д намууд дотоод асуудлаа олонхын саналаар шийдвэрлэнэ гэжээ. Мөн хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-д “хэрэв хуульд болон намын дүрмээр өөрөөр заагаагүй бол” улс төрийн нам шийдвэрээ ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэнэ хэмээжээ. Хэрэв энэ нь орчуулгын алдаа л биш бол ийнхүү өөр өөрөөр бичсэн нь асуудлыг шийдвэрлэнэ гэхээсээ илүүтэй үл ойлголцол үүсгэхээр байна. Түүнчлэн, хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийн 26.2-г мөн л “Намын дотоод сонгуулийн болон төрийн улс төрийн албан тушаалд намаас нэр дэвшигчийг тодруулах асуудлыг нууц санал хураалтаар шийдвэрлэнэ.” гэжээ. Энэ нь улс төрийн намыг хүлээтэй болгож, илүү маргаан дагуулсан эсвэл тодорхой шийдвэр гаргахад санал хураалтын хувилбаруудыг хэрэглэх боломжийг хуулиар хумьж буй мэт болгож байна. **Шийдвэр гаргах санал хураалттай холбоотой доод хязгааруудыг хуулийн төслөөс хасаж, улс төрийн намд бүрэн эрхийг нь олгох хэрэгтэй.**
24. Мөн хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.10-д улс төрийн үйл хэрэгт хөндлөнгөөс оролцох болон улс төрийн нөлөөлөл үзүүлж болохгүй хэмээн тусгажээ. Хэдийгээр үл нөлөөлөх гэдэг нь Копенгагений Баримт бичгийн 5.4 дэх хэсэгт заасан төр болон намын зааг ялгааг баталгаажуулж байгаа хэдий ч улс төрийн нам улс төрийн эрх эдлэх зорилгоор үүсгэн байгуулагддаг атал “улс төрийн нөлөө” үзүүлж болохгүй хэмээн зохицуулалт хийсэн нь хачирхалтай. Дээрх заалтын зорилго нь төрийн байгууллагын хүнд суртал бүхий тогтолцоотой зохисгүй орооцолдохоос зайлсхийх гэсэн оролдлого гэлтэй. Гэсэн хэдий ч 7 дугаар зүйлийн 7.1.10 дахь заалтын үг өгүүлбэр хэтэрхий өргөн хүрээг хамарсан бөгөөд үл ойлголцол дагуулахаар харагдаж байна. АИХЭГ-ын улс төрийн намын тодорхойлолтыг эргэн харвал “ардчилсан, чөлөөт сонгуульд нэр

¹⁵ Венецийн Комиссын Улс төрийн нам доторх нэр дэвшигчдийг тодруулах аргачлалын талаарх тайланг харна уу (CDL-AD(2015)020).

¹⁶ Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамжийн 62 дугаар догол мөрөнд, (*өмнө нь иш татсан* 6-р зүүлтийг харна уу) “улс төрийн намын дотоод асуудал нь төрийн оролцооноос ангид байх ёстой. Улс төрийн намын дотоод үйл ажиллагаа нь намын өөрсдийн дүрмээр эсвэл сайн дурын үндсэн дээр бий болсон эсвэл харилцан тохиролцсон ёс зүйн дүрмээр зохицуулагддаг байх нь зохиолтой; АИХЭГ болон Венецийн Комиссын Армен улсын Улс төрийн намын талаарх хуулийн төсөлд өгсөн хамтарсан саналыг харна уу.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

дэвшигчдээрээ төлөөлүүлэх, төрийн үйл хэрэгт оролцох зэрэг зорилготой хүмүүсийн чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдсэнийг хэлнэ... намын энэхүү тодорхойлолт нь сонгуульд нэр дэвшүүлэх эсвэл сонгуулиар дамжуулж засаглалын институтэд улс төрийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхийн төлөөх функц бөгөөд аль ч түвшинд эвлэлдэн нэгдэх агуулгыг багтаасан.¹⁷ Иймээс хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.10-т заасныг хасахыг зөвлөж байна.

25. Төслийн 17 дугаар зүйлийн 17.2.9 дэх хэсэг нь улс төрийн намын гишүүдийн дунд жендерийн тэгш байдлыг дэмжсэн байх хэдий ч бүхэлдээ намын дотоод бүтцийн хувьд жендерийн тэгш байдлыг хангах баталгаа, нэмэлт болон тодорхой арга хэмжээ байхгүй байна. Энэ хүрээнд Эмэгтэйчүүдийн эсрэг бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах Конвенцын 7 дугаар зүйлийг дурдах нь зүйтэй бөгөөд үүгээр эмэгтэйчүүдийг улс төр, нийгмийн амьдралаас ялгаварлан гадуурхах байдлыг арилгах бүх төрлийн шаардлагатай арга хэмжээ авах; эмэгтэйчүүд нийгэм, улс төрийн амьдралд эрчүүдийн нэгэн адил эрх тэгш оролцохыг баталгаажуулахыг улс төрийн намуудад үүрэг болгосон.¹⁸ Эмэгтэйчүүдийн эсрэг бүх төрлийн ялгаварлан гадуурхалтыг арилгах энэхүү конвенцын Ерөнхий зөвлөмжийн 23-т дээрх агуулгыг илүү тодруулж “намын гүйцэтгэх байгууллагуудад ажиллах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн эзлэх наад захын тоог эсвэл хувийг тогтоох, сонгуульд нэр дэвших эрэгтэй болон эмэгтэйчүүдийн тоонд тэнцвэртэй хандах, эмэгтэйчүүдийг сонгогдох магадлал багатай тойрогт байнга нэр дэвшүүлэхгүй байх, эсвэл намын нэрийн жагсаалтад боломж багатай газар жагсаахгүй байхыг баталгаажуулахад чиглэсэн арга хэмжээг зарим улс төрийн намууд хэдийнээ авч эхэлсэн байна. Ийм төрлийн түр зуурын шинжтэй онцгой арга хэмжээг улс орнууд ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг хууль тогтоомжийн хүрээнд эсвэл үндсэн хуулийн тэгш эрхийн суурин дээр баталгаажуулах хэрэгтэй.”¹⁹ ЕАБХАБ-ын Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн болон нийгмийн амьдралын оролцоо хэмээх Сайд нарын Зөвлөлийн 07/09 дэх Шийдвэрт “улс төрийн оролцогч талууд нам доторх эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн улс төрийн тэгш оролцоог дэмжин шийдвэр гаргах бүхий л түвшинд сонгогдсон төрийн албаны төлөөлөл нь жендерийн тэнцвэрийг хадгалсан байхыг зорьж ажиллах нь зүйтэй” гэжээ. АИХЭГ болон Венецийн Комиссын Улс төрийн намын Зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжаар бол “улс төрийн намын тухай хууль тогтоомж нь эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүс нэр дэвших болон сонгогдох тэгш боломжтой байхыг баталгаажуулах ёстой” хэмээсэн байдаг. **Үүнийг олон арга замаар гүйцэлдүүлж болох ба жишээ нь санхүүгийн урамшуулал нэвтрүүлэх (төрийн санхүүжилттэй жендерийн асуудлыг холбох) эсвэл парламентад эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлэх үүднээс жендерийн квот нэвтрүүлэх зэрэг байж болно.**

Д. Улс төрийн намын гишүүнчлэл

26. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар нийгэм болон хувь хүний ашиг сонирхол, үзэл бодолдоо суурилж нэгдэл холбоод, нам бусад сайн дурын байгууллагад элсэх нь иргэдийн эрх болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д сонгуулийн эрх бүхий Монгол Улсын иргэн сайн дурын үндсэн дээр улс төрийн нам

¹⁷ *Өмнө нь иш татсан* 6-р зүүлт, 9 болон 26-р догол мөрийг харна уу (Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомжийн талаарх Зөвлөмж).

¹⁸ *Өмнө нь иш татсан* 1-р зүүлт (ЭЯГБХУК).

¹⁹ ЭЯГБХУК-ын Ерөнхий Зөвлөмж №23 “Улс төрийн болон төрийн амьдрал” (1997) 33-р догол мөр https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_E.pdf харна уу

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

байгуулах, намын гишүүн болох эрхтэй гэж заасан бөгөөд 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д Монгол Улсын иргэн Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлэх, хамгаалах зорилгоор улс төрийн нам байгуулж болно хэмээжээ. Намын гишүүн байх нь сайн дурын сонголт байгаа нь сайшаалтай бөгөөд энэ нь Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 20 дугаар заалттай нийцэж байна.

27. Мөн Төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-д Үндсэн хуульд заасны нэгэн адил иргэнийг намын гишүүн болгох гэж мөшгөн хавчих, заналхийлэх, ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон ба намд албадан элсүүлэх болон намаас гаргах асуудлыг (5 дугаар зүйлийн 5.5) тусгасан нь сайшаалтай. Гэвч ИУТЭТОУП-ын 2 дугаар заалтад тусгагдсан ялгаварлан гадуурхалтгүй эвлэлдэн нэгдэх суурь эрхийг Үндсэн хуульд (19 дэх заалтыг оролцуулан) болон хуулийн төслийн аль алинд нь дэлгэрүүлж зохицуулаагүй байна. Иймэрхүү зарчмууд хуулийн төслийн зөвхөн 7 дугаар зүйлийн 7.1.8-д улс төрийн намын удирдах албан тушаал болон сонгуульд нэр дэвшүүлэхэд тэгш боломж олгох талаарх улс төрийн намын үүрэгт тусгалаа олсон байна. Хэдийгээр энэ нь чухал зохицуулалт хэдий ч эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулахад ерөнхийдөө илүү өргөн хүрээнд зохицуулах нь чухал. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 5 дахь зарчимд “төрөөс улс төрийн намыг зохицуулахдаа хувь хүн болон бүлэг хүмүүсийг арьс өнгө, хүйс, хэл язгуур, шашин шүтлэг, улс төрийн болон бусад үзэл бодол, үндэсний эсвэл нийгмийн гарал үүсэл, эд хөрөнгө, төрсөн газар нутаг, бэлгийн чиг хандлага, болон бусад байдлаар нь ялгаварлан гадуурхах ёсгүй”²⁰ хэмээн заажээ. Энэ хүрээнд хуулийн төсөл эсвэл Үндсэн хуульд нам байгуулах, намд элсэхэд тэгш эрхийг хангах өргөн хүрээний боломжоор хангах нь үр дүнтэй. Ингэснээр эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон цөөнхийн улс төрийн үйл явцад төлөөлөлтэй, бүрэн оролцоход тус дөхөм болох юм.²¹ **Хууль тогтоох байгууллагын шийдвэрээс шалтгаалж, хуулийн төсөл болон Үндсэн хууль нь иргэний намын гишүүн болох эрхийг нь ямар нэгэн үндэслэлгүйгээр хязгаарлалт тавихгүйгээр хангах ёстой ба үүнд эмэгтэйчүүд, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд болон цөөнхийн оролцоог дэмжсэн заалтууд байх ёстой.**
28. Мөн Хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2-т гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, эрх зүйн чадамжгүй нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон, түүнчлэн албан тушаалын болон үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэний улмаас хорих ял шийтгэгдсэн иргэн улс төрийн нам байгуулахыг хориглосон. Гадаадын иргэн болон харьяалалгүй хүнийг намын гишүүн байхыг ерөнхийдөө хориглодог заалтыг зөвтгөх аргагүй. Учир нь тэд оршин суугаа улсынхаа улс төрийн үйл явцад оролцох зөвшөөрөлтэй, дор хаяж сонгуульд оролцох боломжтой байх ёстой.²² **Энэ бүгдийг бодолцон ерөнхийлөн хориглосон дээр дурдсан заалтуудыг дахин авч хэлэлцэх нь**

²⁰ АИХЭГ болон Венецийн Комиссоос Киргиз улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөлд өгсөн хамтарсан саналд улс төрийн намын гишүүдийн хувьд тэгш боломжийн зарчим хангагдаж байсныг сайнаар үнэллээ.

²¹ ЕАБХАБ-ын Эмэгтэйчүүдийн улс төрийн болон нийгмийн амьдралын оролцоо хэмээх Сайд нарын Зөвлөлийн 07/09 дэх Шийдвэрт ЕАБХАБ-ын гишүүн улсууд нь “нийгэм, улс төрийн амьдралд ялангуяа шийдвэр гаргах түвшинд эмэгтэйчүүд, эрэгтэйчүүдийн оролцооны тэнцвэрийг хангасан хууль, тогтоомжийн боломжиг арга хэмжээ авах талаар анхаарч үзэх” ба “улс төрийн оролцогч талууд нам доторх эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн улс төрийн тэгш оролцоог дэмжин шийдвэр гаргах бүхий л түвшинд сонгогдсон төрийн албаны төлөөлөл нь жендерийн тэнцвэрийг хадгалсан байхыг зорьж ажиллах нь зүйтэй” гэжээ. 2009 оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн ЕАБХАБ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 7/09 тоот шийдвэрийг <https://www.osce.org/mc/40710?download=true> (цаашид “СЗ шийдвэр 7/09” гэх) харна уу. Түүнчлэн АИХЭГ-ын Тунис Улсын Улс төрийн намын хууль тогтоомжид хийсэн саналыг харна уу.

²² Венецийн Комиссын Улс төрийн намын хууль тогтоомжид хийсэн Удирдамж болон Тайлбар тайлан: Зарим тухайлсан асуудлууд (2004 оны 4 сарын 15) CDL-AD (2004)007rev, “Н” талаарх Зөвлөмж-ийг харна уу.

зүйтэй.

29. Түүнчлэн, төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2 нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенцтой нийцэхгүй байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенцын 12.2-т “Оролцогч улсууд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд амьдралын бүхий л мөчүүдэд бусдын нэгэн адил тэгш эрх зүйн чадамжтай гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх” хэмээгээд 29 (b) (i)-д Оролцогч улсууд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг улс эх орны нийгэм, улс төрийн асуудал эрхэлсэн төрийн бус байгууллага болон нийгэмлэг, холбоодын үйл ажиллагаанд оролцох болон улс төрийн намын үйл ажиллагаа удирдлагад оролцоход орчныг бүрдүүлэхэд идэвхтэй дэмжлэг үзүүлэх үүрэг гүйцэтгэнэ” гэжээ. **Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенцод оролцогч улсын хувьд хуулийн төслийг боловсруулагчид хуулийн төслийн 11 дүгээр зүйлийн 11.2-г буй “эрх зүйн чадамжгүй нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон иргэн” гэснийг хасах нь зүйтэй.**
30. Түүнчлэн хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т аливаа хүн нэгээс илүү намын гишүүн байж болохгүй хэмээжээ. Чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх нь суурь эрх бөгөөд хувь хүнийг нэг намд харьяалуулж эрхийг нь хязгаарлах ёсгүй билээ. Намын хатуу гишүүнчлэлтэй байх эсэх асуудлыг нам дангаараа шийдвэрлэх нь зүйтэй. Холбогдох заалтууд магадгүй нэг хүн нэгээс илүүгүй намын үүсгэн байгуулагч байж болохгүй талаар зааж болох юм (хоёр нам аль аль нь бүртгэлтэй бөгөөд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж байгаа тохиолдолд). Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх хамтарсан Удирдамжийн 77 дахь хэсэгт “иймэрхүү хязгаарлалтыг буруугаар ашиглах нь дэндүү хялбар бөгөөд зарим тохиолдолд бүртгэлийн шаардлагыг хангасан гэж итгэж байсан намыг тэнцэхгүй болгох суурь шалтгаан нь болдог.” **Иргэнийг нэгээс илүү намын гишүүн байж болохыг зөвшөөрсөн байдлаар зохицуулалтыг өөрчлөхийг зөвлөж байна. Түүнчлэн, хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.4-т “төрийн зарим албан хаагч” улс төрийн намын гишүүн байхыг хориглосон байна. Хуулийн төсөлд ямар төрийн албан хаагчийг намын гишүүн байхыг хориглосон энэхүү заалтыг илүү тодорхой болгох эсвэл холбогдох бусад хуулийг нийцүүлэх нь зүйтэй.**
31. Эцэст нь дурдахад хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.8-д бие дааж нэр дэвшин сонгогдсон УИХ-ын гишүүн нь гишүүнээр ажиллах хугацаандаа аль нэг намд элсэхийг “түдгэлзүүлнэ” гэжээ. Энэ нь магадгүй орчуулгын алдаа байж болох ч “түдгэлзүүлнэ” гэдэг үг нь хэрэв бие даагч намд элсвэл УИХ-ын гишүүнээс түдгэлзүүлэх ч магадлалтай харагдаж байна. Энэхүү заалт нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлаж байгаа бөгөөд мөн чөлөөт болон бие даасан мандатын зарчмын эсрэг юм.²³ Парламент-хоорондын Холбооны ивээл дор бэлтгэгдсэн парламентын мандатад үзүүлэх улс төрийн намын хяналтын нөлөөний талаарх тайланд: “үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь парламентын мандатын чөлөөт байдлын суурь элементийг ямагт хамгаалах, ялангуяа парламентын гишүүний улсаа бүхэлд нь төлөөлөх үүрэг хариуцлага болон парламентын гишүүний намын харьяаллаа тодорхойлох эрх чөлөө болон халдашгүй байдлыг хамгаалах ёстой.”²⁴ гэж зөвлөсөн байдаг. **Иймээс энэхүү заалтыг хуулийн төслөөс хасахыг зөвлөж байна.**

²³ Европын Зөвлөлийн Парламентын Холбооны 1601-р тогтоолыг (2008) харна уу: “Ардчилсан парламент дахь сөрөг хүчний эрх, үүргийн талаарх журамласан удирдамж.” Удирдамж 1: “Бие даасан байдал: Парламентын гишүүд бүрэн эрхээ бие даан хэрэгжүүлэх ёстой ба энэ нь аливаа зөвлөмж, даалгавраар хязгаарлагдах эсвэл хязгаарлалттай бүрэн эрх байх ёсгүй.”

²⁴ [Interparliamentary Union](#) (2013) тайланг харна уу.

Е. Улс төрийн намын бүртгэл

32. Намын бүртгэлийн талаар Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйл болон хуулийн төслийн 12-14 дүгээр зүйлүүдэд тусгажээ. Ерөнхийдөө, ЕАБХАБ-ын оролцогч улсууд улс төрийн намын бүртгэлийг төдийлөн шаарддаггүй хэдий ч улс төрийн нам нь эрх зүйн байдал дээрээ үндэслэж бусад холбоо эвслийнхэнд байдаггүй хуулиар олгогдсон давуу талтай байдаг учраас тэднийг бүртгүүлэхэд төрийн байгууллагаас тодорхой шаардлага тавих нь зүйн хэрэг байж болох юм. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 66 дахь хэсэгт өгүүлснээр “бүртгэлийн бодитой шаардлагууд болон бүртгэлийн процессын үе шатууд нь үндэслэлтэй байх ёстой. Бүртгэлийн шаардлага байгаа нөхцөлд түүнийг ардчилсан нийгмийн хууль ёсны зорилгод нийцүүлэх үүднээс хянамгай боловсруулах ёстой.” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт намын бүртгэлийн ерөнхий заалтыг тусгасан байна. Цаашлаад 3 дахь хэсэгт намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг оролцуулаад намын ардчилсан зарчимтай нийцэхийн ач холбогдлыг дурджээ. Энэ хэсэгт мөн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх болон бүтцийн талаар [улс төрийн намын тухай] хуульд тусгах асуудлуудыг багтаажээ.
33. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т нам байгуулахад сонгуулийн насны нийт иргэдийн нэг хувийн гарын үсэг зуруулах шаардлагыг тусгажээ. ЕАБХАБ-ын оролцогч орнууд намын бүртгэлийн шаардлагын хувьд өөр өөрийн онцлогт тохируулан ялгаатай байдлаар тогтоосон байдаг бөгөөд жишээ нь намыг бүртгүүлэхээс өмнө цуглуулсан байх гишүүдийн эсвэл гарын үсгийн доод хэмжээ нь зэрэг нь хамгийн түгээмэл шаардлага аж. Энэхүү доод хэмжээ нь Андоррад 3 байхаас өгсүүлээд Хорват 100, Латви, Монтенегро болон Словенид 200, Словак болон Серби, Словак, Украинд 10.000 хүртэл өгсөн, харин Узбекистанд хамгийн их буюу 20.000 байна. Гэсэн хэдий ч дээрх жишээнүүдийн аль нь ч нийт сонгогчдын 0.4 хувиас хэтрээгүй юм. Өмнө нь АИХЭГын зүгээс ЕАБХАБ-ын хэд хэдэн оролцогч орнуудад шаардлагатай гарын үсгийн тоог бууруулахыг зөвлөж байсан билээ.”
34. **Бүгд найрамдах нам v. Орос хоёрын шүүхийн шийдвэрт, Европын Хүний эрхийн шүүх нийгмийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж буй иргэдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх нам эвслийг бүртгэнэ гэдэг дээр засгийн газартай санал нийлээгүй юм. Цөөнхийн бүлгүүд ч мөн адил нам байгуулах боломжоор хангагдаж парламентад төлөөлөлтэй болохын тулд сонгуульд оролцох эрхтэй байх ёстой гэж үзсэн.”²⁵ Горзелик ба бусад v. Польш нарын шүүхийн шийдвэрт “ардчилал гэдэг бол олонх үргэлж давамгайлна гэсэн үг биш: цөөнхийн зохистой болон шударга дэмжлэгийг баталгаажуулж, аль нэг давуу талын зохисгүй давамгай байдлаас зайлсхийх ёстой.”²⁶ гэжээ.**
35. Дээр дурдсанчлан, ЕАБХАБ-ын оролцогч орнууд гарын үсэгтэй холбоотой шаардлага тавихдаа өөр өөр арга замуудыг баримталдаг. Монгол Улсын хувьд 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар нийт 1,983,588 сонгогч бүртгэлтэй байсан.²⁷ Мөн

²⁵ *Бүгд Найрамдах Нам v. Орос Улс маргаан* (хэргийн дугаар 12976/07).

²⁶ *Мөн Gorzelik болон Бусад v. Польш улс маргаан* (хэргийн дугаар 44158/98).

²⁷ ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг Ажиглах Хязгаарлагдмал Хорооны Эцсийн тайланг харна уу, 2017 оны 6 сарын 26 болон 7 сарын 7 өдөр <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/352876?download=true> (цаашид САХХ тайлан 2017).

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

бүртгэлийн шаардлагыг өөрчилсөн Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь сонгуулийн насны иргэдийн 1 хувиас доошгүй гэж зааж өгсөн нь ЕАБХАБ бүсэд хамгийн өндөр хязгаарлалт болж байна. Сайн туршлагаас харвал дэмжигчдийн доод хэмжээг тогтоохдоо “тодорхой тоо байх бус харин сонгуулийн тойргийн нийт сонгогчдын тодорхой хувьд хэмжээнд”²⁸ тулгуурласан байдаг. Нэмж хэлэхэд, төрөөс улс төрийн намыг бүртгэхдээ жижиг намын улс төрийн үйл ажиллагааг хориглоход чиглэсэн эсвэл цөөнхийг төлөөлөх намын эсрэг ялгаварлан гадуурхсан байхаар дарамттай шаардлага тавихгүй байх ёстой.²⁹ Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 91 дэх хэсэгт зааснаар “намыг хориглох эсвэл тараах нь үндэслэл бүхий тохиолдолд л хатуу процентын харьцааг нэвтрүүлж болно.”³⁰

36. Нөгөөтээгүүр, Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөд нэмэлтээр тусгасан гарын үсгийн тоог улсын хэмжээн дэх нийт сонгогчдын тоотой харьцуулбал процентын харьцааны зарчмын эсрэг үйлчилгээтэй байх бөгөөд иргэдийн чөлөөтэй эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчиж байна.³¹ Улс төрийн нам байгуулахыг хүссэн иргэдэд ийм саад бэрхшээлийг учруулах нь тэдний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчсөн, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зохимжгүйгээр хязгаарлаж байгаа хэлбэр болно. Үүний үр дүнд, улс төрийн олон ургалч үзлийг цаашлаад үгүй хийж болох юм. **Улс төрийн нам байгуулахад шаардлагатай гарын үсгийн тоог харьцангуй бууруулж энэхүү шаардлагыг Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлээс хасах нь зүйтэй. Иргэд аливаа үндэслэл муутай хязгаарлалтгүйгээр намын гишүүн болох эрхээр хангагдах ёстой.**
37. Улс төрийн нам бүргүүлэхийн тулд үүсгэн байгуулагдсанаасаа хойш 10 хоногийн дотор намын даргын гарын үсэг бүхий өргөдөл зэргийг Сонгуулийн Ерөнхий Хороо (СЕХ)-нд хүргүүлэх ёстой. Бүртгэлийн материалд намын бүтэн болон товчилсон нэр, бэлгэдэл, далбаа, мөрийн хөтөлбөр, албан ёсны хаяг, хамгийн багадаа 801 гишүүний гарын үсгээс гадна намын эд хөрөнгийн мэдээлэл, намын гишүүд, дэмжигчдийн хандивын жагсаалт, намыг үүсгэн байгуулахтай холбоотой эд хөрөнгийг тайланг хандив болон зарцуулалтаар ялгаж тайлагнана. Улс төрийн намын хамтарсан Удирдамжид зааснаар намыг бүртгүүлэхдээ байгууллагын бүтцийг тайлбарласан үндсэн мэдээлэл өгөх нь хууль ёсны шаардлага юм. Энэ нь төрөөс болон сонгуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой зэрэг тодорхой асуудлыг хянахад холбогдох хариуцсан этгээдүүдийг тодруулах хэрэгцээ шаардлагын хүрээнд хийгдэж байгаа юм.
38. Гэсэн хэдий ч намын мөрийн хөтөлбөрийг намыг бүртгэх үе шатанд Төрөөс шаардах нь ач холбогдолгүй бөгөөд учир нь нам бүртгүүлж байх үедээ мөрийн хөтөлбөрөө бүрэн боловсруулаагүй эсвэл бэлэн болоогүй ч байж болно. **Энэ асуудлыг намд өөрт нь даатгаж, дотроо шийдвэрлэх боломжийг олгох, түүнчлэн энэ заалтыг дахин авч үзэх нь зүйтэй.**
39. Түүнчлэн хуулийн төсөлд намын бүртгэлийн өргөдлийн загварыг СЕХ тодорхойлно гэж заасан хэдий ч бүртгэлийн материалыг хүргүүлэх арга замыг тодорхойлоогүй буюу цаасаар уу, цахимаар уу гэдэг нь тодорхойгүй байна. Үүний улмаас хуулийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхгүй байх, эсвэл дур зоргоороо өөр өөрөөр хэрэгжүүлэх нөхцөл үүсэж болзошгүй юм. Өөрөөр хэлбэл зарим нам шаардлагыг өөрөөр ойлгож

²⁸ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 76-р догол мөр (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж).

²⁹ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 76-р догол мөр (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж).

³⁰ 2002 оны 1308 дугаар бүхийн шийдвэрийн 11 дэх догол мөрийг үзнэ үү

³¹ Венецийн Комиссийн Сонгуультай холбоотой Сайн Туршлагын зохицуулалтын 54-р догол мөрийг харна уу.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

улмаар энэ нь бүртгэхээс татгалзах үндэслэл болж болох юм. Нэмж хэлэхэд, нам байгуулагдсанаас хойш 10 хоногийн дотор бүртгүүлэх нь үндэслэл муутай бөгөөд энэ нь учир шалтгаангүйгээр хязгаарлалт тавьж буй байдлыг үүсгэж болохоор байна. **Хуулийн төслийг өөрчлөх нь зүйтэй. Мөн бүртгэлийн явцыг хөнгөвчлөх, захиргааны үйл явцыг илүү энгийн болгох үүднээс цахимаар бүртгэх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.**

40. Хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлд зааснаар СЕХ нь хүлээж авсан намын бүртгэлийн материалыг хуулийн шаардлагад нийцсэн эсэх талаар тайлан гаргаж Улсын Дээд Шүүхэд хүргүүлнэ. Энэхүү заалтаар бүртгэлийн эцсийн шийдвэрийг Дээд шүүх гаргах мэт харагдаж байна. Үүнийг дэмжиж хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлд намыг бүртгэсэн талаарх Дээд шүүхийн шийдвэрийг СЕХ нийтлэх үүрэгтэй байна. Гэсэн хэдий ч, хуулийн төслийн 16 дугаар зүйлд бүртгэхээс татгалзсан тохиолдолд дүгнэлт гаргана гээд 16 дугаар зүйлийн 16.6-д Дээд шүүх хуулийн төсөлд дурдсан шалтгаанаар намыг бүртгэхээс татгалзах эрхтэй байхаар зохицуулжээ. **Магадгүй энэ нь орчуулгын алдаа байж болох ч, хуулийн төслийн энэхүү заалтыг эргэн харж, нэг мөр ойлгогдох, өөр хоорондоо зөрчилгүй, ойлгомжтой болгох нь зүйтэй.** Хэрэв бүрдүүлэх материал дутуу бол нэмж бүрдүүлэх боломж байхгүй мэт харагдаж байна. Сайн туршлагаас харахад намуудыг дахин бүртгүүлэхийг шаардахын оронд “бүртгэлийн явцад мэдэгдсэний үндсэн дээр албан ёсны хаяг эсвэл холбогдох хүний нэр, утас зэрэг бүртгэлийн мэдээлэлдээ бага зэрэг өөрчлөлт оруулах” боломжоор хангадаг.³² Одоогийн нөхцөл боломжоор бол дахин бүртгүүлэх, эсвэл нам байгуулахын тулд дахин хуралдаж дахин бүртгүүлэх хүсэлтээ хүргүүлэх гэсэн сонголтууд л харагдаж байгаа бөгөөд аль ч тохиолдолд тавигдаж буй шаардлага нь хэтэрхий өндөр байна. Улс төрийн намыг **бүртгэхээс татгалзахаасаа өмнө тодорхой цаг хугацаанд багтаан нэмэлт мэдээлэл өгөх боломж өгөх нь зүйтэй.**

Ё. Улс төрийн намыг тараах

41. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 43 дугаар хэсгийг эргэн санавал намын үүсгэн байгуулалт, үйл ажиллагаа болон намыг тараахаас сэргийлсэн хамгаалалттай холбоотой ерөнхий заалтууд багтсан байдаг. Улс төрийн намыг үүсгэн байгуулах болон үйл ажиллагаа явуулахад нь хязгаарлалт байх ёсгүй. Түүнчлэн хуульд заасны дагуу эсвэл ардчилсан нийгэмд шаардлагатай гэж үзсэний дагуу л зөвхөн тараах асуудлыг хөндөхөөс бусад тохиолдолд зөвшөөрч болохгүй юм. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 90 дэх хэсэгт нь хязгаарлалтын хамгийн хурц хэлбэр болохын хувьд улс төрийн намыг хориглох буюу тараах явдал зөвхөн бусад бүх хязгаарлах арга хэмжээг авсны дараа тэдгээр нь хангалтгүй гэж тооцогдвол хийгдэнэ. Мөн Европын Хүний Эрхийн Шүүхийн кэйс хуулиар намыг тараах явдал зөвхөн ноцтой тохиолдолд хийгдэх ёстой бөгөөд хэрэв бусад хатуу бус аргууд үр дүнгүй бол тараах нь хамгийн сүүлийн арга хэмжээ байх болохыг харуулсан.³³

Хуулийн төслийн 45 дугаар зүйлийн 45.1.1-д хэрэв нам найман жил дараалан сонгуульд нэр дэвшүүлээгүй бол СЕХ намыг бүртгэлээс хасах тусхай дүгнэлт гаргах зохицуулалттай байна. Нам тараах нь хязгаарлалтын хамгийн дээд арга хэмжээ гэдгийг

³³ Мөн [1308-р тогтоолын \(2002\)](#) 11-р догол мөрийг харна уу.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

санан хэрэв өөр бусад арга хэмжээ илүү үр дүнтэй байхаар бол энэхүү арга хэмжээнээс аль болох зайлсхийх нь зүйтэй. Түүнчлэн 8 жил сонгуульд оролцохгүй байснаар намыг автоматаар тараах нь хэт чангадсан асуудал мэт харагдаж байна.³⁴

42. Үүний нэгэн адил нам нь гурван жил дараалан санхүүгийн зөв тайлан гаргаж чадаагүй бол тараана гэжээ. “Төрөөс улс төрийн намыг тараах эсвэл үүсгэн байгуулахаас татгалзах асуудлыг маш нарийн зохицуулж, зөвхөн хэтийдсэн нөхцөлд л ашиглах ёстой” гэдгийг дахин онцолмоор байна. Улс төрийн нам ардчилсан нийгмийн суурь үүргийг гүйцэтгэдэг болохын хувьд ийм дээд зэргийн хамгаалалтыг Европын Хүний эрхийн Шүүхээр зөвтгөдөг.”³⁵ **Улс төрийн намыг тараах явдал нь хамгийн сүүлчийн алхам байх тул энэхүү заалтыг өөрчилж, холбогдох хариуцлагын механизм нь үйлдсэн зөрчлийн хор уршиг зэргээс хамаарч уян хатан байх хэрэгтэй.**

Ж. Улс төрийн намын санхүүжилт

Төрийн санхүүжилт

43. Хуулийн төслийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1-д улсын төсвийн 0.04 хувийг УИХ-д суудалтай намуудыг дэмжихэд хуваарилагдана гэжээ. СЕХ сонгууль болсноос 3 сарын дотор намуудыг дэмжих төсвийн тооцоог гаргаж, дараа жилийн 1 дүгээр сараас эхлэн хоёр тэнцүү хувааж, 4 жилийн турш олгоно хэмээн хуулийн төслийн 30 дугаар зүйлд заажээ. Мөн УИХ-ын сонгуульд хүчинтэй саналын нэгээс илүү хувийг авсан намд саналын хүчинтэй тоо болгонд цалингийн доод хэмжээний 0.05 хувийг Төрөөс жил тутам олгоно. Үлдсэн санхүүжилтийг УИХ-д суудалтай бусад намуудад хувь тэнцүүлэн олгох ба нийт төсвийг хуулиар тогтоосон байх тул бүх намууд төсвөөс санхүүжилт хүртэнэ гэх баталгаа байхгүй харагдаж байна. Мөн хэдий энэ зарчим нь объектив шалгуурт суурилсан байх ч энэ нь томоохон намуудад ялангуяа сонгогдсон намуудад илүү ашигтай хувилбар юм. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 187 дэх хэсэгт дурдахдаа “улсын төсвөөс намуудад санхүүжилт олгох дүрэм нь нэг намыг монопол болгох эсвэл хэтэрхий тэнцвэргүй болгоход чиглэсэн байж болохгүй. Улс төрийн олон ургалч үзлийг дэмжих хүрээнд зарим санхүүжилтийг парламентад суудалгүй ч нэр дэвшүүлж иргэдийн тодорхой хувийн дэмжлэгийг багахан ч болов авсан намд хувь хүртээх нь зүйтэй болохыг сайн туршлага харуулсан. Энэ бол ялангуяа шинэ намд чухал бөгөөд аль хэдийн байгуулагдсан улс төрийн намуудтай шударга өрсөлдөх боломжийг олгох ёстой.”³⁶ **Иймээс зөвхөн саналын хүчинтэй тоогоор бус УИХ-д суудалгүй намд ч санхүүжилтийг хуваарилах байдлаар төрийн санхүүжилтийн илүү тэгш хуваарилалтыг харгалзан үзэх нь зүйтэй.**

44. Түүнчлэн төрөөс улс төрийн намд өгөх санхүүжилтийг эмэгтэйчүүдийн оролцоог дэмжих болон тэдний санхүүгийн урамшуулал хэлбэрээр ашиглаж болох арга хэрэгсэл болгож болно.³⁷ Үүнд намын тэгш байдлын санаачилга тэрдундаа, эмэгтэй

³⁴ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 4,5,6 болон 7-р зарчим (Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомжийн талаарх Удирдамж).

³⁵ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 4,5,6 болон 7-р зарчим (Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомжийн талаарх Удирдамж).

³⁶ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 188-р догол мөр (Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомжийн талаарх Удирдамж).

³⁷ Өмнөх 192-р догол мөртэй адил, “төрөөс олгох санхүүжилтийг олгохдоо шалгуур үзүүлэлтийн хамгийн бага шаардлагыг хуульчилах нь үндэслэлтэй. Эдгээр шаардлагад жендерийн тэгш төлөөлөл зэрэг багтаж болно.” Мөн

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

улстөрчдийн сургалт, эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулах хөтөлбөр, эмэгтэйчүүдийн бүлгийг дэмжих үйл ажиллагаатай холбож болох юм.³⁸ Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог хангахад төрийн санхүүжилтийг тусгайлан зориулж болно. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенцын 29-д заасны дагуу Төрөөс “хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхээр хангагдах зэргээр тэднийг төлөөлөгчөөрөө дамжуулан эсвэл шууд төр, нийгмийн амьдралын бусдын нэгэн адил үр дүнтэй, бүрэн дүүрэн оролцох оролцоог баталгаажуулна.”³⁹ **Төрийн санхүүжилтийг эмэгтэйчүүд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг дэмжих арга хэмжээтэй холбох нь зүйтэй.**

45. Сайн туршлагатай үл нийцэх нэгэн зохицуулалт байгаа нь хуулийн төслийн 29 дүгээр зүйлд нам нь төрийн санхүүжилтийн 50 хувийг “дунд шатны байгууллагад” хуваарилах, дунд шатны байгууллага нь үүний 70 хувийг “доод шатны байгууллагад” хуваарилах үүрэгтэй гэжээ. Ийм хуваарилалт бол намын дотоод асуудал бөгөөд хуулиар хязгаарлагдах ёсгүй байдаг. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 166 дэх хэсэгт “үндэсний хэмжээний улс төрийн нам бүсийн болон орон нутгийн салбарууддаа дэмжлэг үзүүлэх, эсвэл эсрэгээрээ дэмждэг байхыг намын зохицуулалт зөвшөөрөх ёстой. Энэ төрлийн дэмжлэг нь намын дотоод үйл ажиллагааны нэг хэлбэр бөгөөд ерөнхийдөө хуулиар хязгаарлагдахгүй.” гэжээ. **Иймээс энэ заалтыг дахин авч үзэх нь зүйтэй.**
46. Эцэст нь, Төрийн төсвийн жилийн орлогын 0.01 хувийг намын үндсэн үйл ажиллагаанд зарцуулахаар хуулийн төсөлд тусгажээ.⁴⁰ Энэ бол улс төрийн намыг дэмжих төрийн санхүүжилтээс тусдаа бөгөөд хэрэв нам тухайн санхүүжилтийг намын дэргэдэх санд зарцуулсан тохиолдолд тухайн зарцуулсан мөнгөн дүнг улсын төсөвт шилжүүлэх үүрэгтэй ба эс бөгөөс дараа жилийн төрөөс олгох санхүүжилтээс нь тухайн мөнгөн дүнг хасаж өгөх ёстой. **Энэхүү зохицуулалтыг илүү хариуцлагатай болгох үүднээс мөн төсвийн мөнгө хууль бусаар дахин ашиглахаас сэргийлэх үүднээс хариуцлага оноох зохицуулалтыг нэмж оруулах нь зүйтэй.**

Хувийн санхүүжилт

47. Хуулийн төслийн 33 дугаар зүйлийн 33.6-д нэр, хаяг нь тодорхойгүй этгээдээс хандив авахыг хориглосон бөгөөд мөн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, олон улсын гадаадын байгууллага, хуулийн байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл, шашны болон төрийн бус байгууллагаас хандив авахыг хориглосон.⁴¹ Улс төрийн намын гадаад санхүүжилтийн асуудлын хувьд олон улсын үүрэг хариуцлага чанга байдаг. АИХЭГ-ын Малтад гаргасан Саналд “үндэсний эрх ашгийг хамгаалах явдлыг хувь хүний,

АИХЭГ-ын Литва улсын Сонгуулийн сурталчилгааг санхүүжүүлэх болон санхүүжилтийг хянах тухай хуулинд өгсөн саналыг харна уу.

38 Мөн Бээжингийн Арга хэмжээний талаарх Тунхаг болон Мөрийн Хөтөлбөр, Европын Зөвлөлийн Зөвлөмж Rec(2003)327, болон ЕАБХАБ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 7/09 тоот шийдвэрийг харна уу.

39 Мөн АИХЭГ-ын Армен улсын Улс төрийн намын тухай хуульд өгсөн саналыг харна уу.

40 Хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-г зааснаар, улс төрийн нам нь намын бодлого, хүний нөөц чадавхжуулах болон иргэдийн улс төрийн мэдлэгийг дээшлүүлэх зорилгоор дэргэдээ сантай байж болно.

41 Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 173-р догол мөрөнд зааснаар (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж), хандивын хязгаар нь “санхүүгийн давуу талаараа улс төрд нөлөө тогтоох гэсэн тодорхой бүлэг хүмүүсийн боломжийг хязгаарлах оролдлого тул түүхэндээ дотоодын санхүүжилтийн хэсэгт багтсаар ирсэн. Ардчилсан засаглалын чухал шинж бол нэр дэвшигч болон улс төрийн нам нь чинээлэг сонирхлын бүлгүүдийн өмнө биш иргэдийнхээ өмнө хариуцлага хүлээдэгт оршдог. Иймээс хандивыг хязгаарласан хэд хэдэн зохицуулалтууд үүссэн байдаг. Эдгээрийг дотор төрийн өмчит/өмчийн оролцоотой компани болон нэр, хаяг нь мэдэгдэхгүй хандивлагчаас хандив авахыг хориглосон зохицуулалт орно.”

бүлэг хүмүүсийн болон нийгэмлэгийн эвлэлдэн нэгдэн мэдээлэл солилцох эрхтэй дүйцүүлж гадаадын санхүүжилтийн талаарх арга барилаа илүү болгоомжтой, мэдрэмжтэй болгох шаардлагатай.” хэмээжээ. Хэдий энэ нь Улс орны өөрийнх нь улс төрийн сонголт боловч гадаадад амьдарч байгаа иргэдийн хандивыг хязгаарлаж болохгүй. Монгол Улсын хувьд хоёр иргэншилтэй байхыг зөвшөөрдөггүй тул ийм нөхцөл байдал үүсэхгүй бөгөөд энэ талын бэрхшээл байхгүй гэж хэлж болно. Хуулийн төслийн 33 дугаар зүйлийн 33.8 нь энэхүү хориг нь тодорхой үйл ажиллагаануудад нөлөөлөхгүй болохыг зааж өгсөн хэдий ч ерөнхийдөө эдгээр үйл ажиллагаанууд нь суурь эрх, үзэл бодол, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөө, бусад байгууллагатай улс төрийн холбоо хамтын ажиллагаа тогтоохыг хамгаалах зэрэг нь тодорхойгүй байна. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 172 дахь хэсэгт “Копенгагений Баримт бичгийн 10.4 болон 26 дахь хэсгийн зорилго болох хүний эрх, суурь эрх чөлөөг дэмжих хувь хүн, бүлэг хүмүүс болон байгууллагатай хамтарч ажиллах хүрээнд улс төрийн намын гадаад дахь салбараас дэмжлэг авахыг зөвшөөрдөг. Олон улсын холбоодын үндэсний салбарын дүрмээс хамаарч эдгээр байгууллага нь санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх ижил төрлийн хязгаарлалтад хамаарахгүй байж болно.”⁴² **Хүний эрх болон суурь эрх чөлөөг дэмжих олон улсын байгууллагатай хамтарч ажиллахыг хориглосон заалтуудыг дахин авч хэлэлцэх нь зүйтэй.**

48. Хувийн хандивын хувьд хуулийн этгээд болон хувь хүмүүсийн хандивыг зөвшөөрсөн бөгөөд энэ нь намуудын хувийн санхүүгийн дэмжлэг эрэлхийлэх нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн гэсэн үг юм. Иргэн цалингийн доод хэмжээг 12 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний хандив өгч болно (33 дугаар зүйлийн 33.9), харин хуулийн этгээд (үүсгэн байгуулагдаад 1-ээс дээш жил болсон бол), цалингийн доод хэмжээг 50 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний хандив өгч болно (33 дугаар зүйлийн 33.10). Сайн туршлагатай нийцэх эерэг заалт бол төрийн болон орон нутгийн өмчит компаниас мөн “төрийн болон орон нутгийн сангаас бараа үйлчилгээний тендер авахаар гэрээ байгуулсан иргэд, хуулийн этгээд.”⁴³ - үүдээс хандив авахыг хориглосон. **Хуулийн төслийн 33 дугаар зүйлийн 33.7 нь орчуулгын алдаа байж болох ч энэ заалтыг хязгаарлах, хориглохын аль нь болох талаар илүү тодорхой болгож, эсвэл төрийн захиргааны байгууллагад бараа үйлчилгээ нийлүүлдэг хуулийн этгээдээс авах хандивыг хатуу зохицуулж өгөх нь зүйтэй.**⁴⁴
49. Мөн иргэн болон хуулийн этгээд нь жилд нэг л удаа, зөвхөн нэг намд хандив өгөхөөр зохицуулжээ. Улс төрийн намд дэмжлэг үзүүлэх нь улс төрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх болон улс төрийн оролцоотой байгаагийн нэг хэлбэр тул зөвхөн нэг намыг дэмжих байдлаар иргэнийг хязгаарлаж болохгүй. Нэг жилийн дотор тогтоосон хандивын хэмжээн дотор бол иргэн хэдэн ч намд хандив өгөхийг зөвшөөрөх ёстой. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 10 дахь заалтыг харвал “улс төрийн нам гэдэг бол хувь хүмүүсийн эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх суурь эрхийг хангах хамтын хэлбэр бөгөөд Европын Хүний Эрхийн Шүүх түүнийг ардчилсан үйл явцын дотоод тоглогч гэж үздэг.” Мөн намын үйл ажиллагааны тухай хуулийн зохицуулалтыг улс төрийн олон ургалч үзлийн зарчмыг алдагдуулахгүйн үүднээс болгоомжтойгоор авч үзэх ёстой. **Хуулийн тодорхой насанд хүрсэн иргэн хуульд**

⁴² Мөн АИХЭГ-аас Испани улсын Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хуульд өгсөн саналыг харна уу.

⁴³ Улс төрийн нам нэр нь үл мэдэгдэх хандив хүлээн авсан тохиолдолд ажлын 5 өдрийн дотор буцааж СЕХ-нд мэдэгдэж шилжүүлэх үүрэг хүлээдэг (33.14.3 дахь заалт). Түүнчлэн, хандив өгсөн этгээд нь тодорхойгүй болон буцааж шилжүүлэх боломжгүй бол ажлын 10 өдрийн дотор улсын төсөвт шилжүүлэх үүрэг хүлээнэ (33.14.4 дэх хэсэг).

⁴⁴ Европын Зөвлөлийн Сайд нарын зөвлөгөөний Зөвлөмжийн 5-р зүйлийг харна уу (2003) 4.

заасан хандивын хэмжээнд багтаан хэдэн ч намд хандив өгч, дэмжиж байгаагаа илэрхийлж болох байдлаар заалтыг дахин авч хэлэлцэх нь зүйтэй бөгөөд энэ нь мэдээж хуулиар зөвшөөрсөн хэмжээнд байх ёстой.

50. Анхаарал татаж буй зарим зүйлээс дурдахад гуравдагч этгээдийн тодорхойлолтыг илүү тодорхой болгох, мөнгөн бус хандивыг хатуу зохицуулж өгөх шаардлагатай байна. Хэдийгээр намууд хандивлагчдын нэр болон хаягийг бүртгэж явах үүрэгтэй (33 дугаар зүйлийн 33.14.2) хэдий ч намын гишүүд болон дэмжигчид хандивыг бүртгэхгүйгээр хүлээн авахыг хориглосон (33 дугаар зүйлийн 33.17), гэвч тэдний нэрийн өмнөөс дундын зуучлагч хандив өгөхийг хориглосон эсвэл сэргийлсэн заалт алга байна. Гуравдагч этгээдийг зохицуулалтгүй орхисон нь хуулийн хэм хэмжээг алдагдуулах боломжтой. **Улс төрийн намд хандив өгөх эрхгүй хувь хүн, хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс хандив өгч буй зуучлагчаас өгөх мөнгөн болон мөнгөн бус хандивыг хориглосон заалт оруулах нь зүйтэй.**
51. Мөнгөн бус хандив өгөхийг хуулийн төслөөр зөвшөөрсөн. Энэ хүрээнд хандивын хэмжээг хэтрүүлэх боломжтой хуулийн хэд хэдэн цоорхой байна. Тодруулбал, мөнгөн бус хандивт ямар ч санхүүгийн үнэлэмж тогтоох аргачлал байхгүй байна. Сайн туршлагаас харахад улс төрийн намд өгөх хандив нь “улс төрийн намын эдийн засгийн болон бусад давуу талыг бий болгох гэсэн зорилго бүхий үйлдэл” бөгөөд энэ нь мөнгөн бус, хэлбэрээр тэрдундаа үл хөдлөх өмчийн хэлбэрээр байж болдог байна.⁴⁵ Хандивт хязгаарлалт тогтоох нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон цөөн тооны чинээлэг хандивлагчдын намд нөлөөлөх нөлөөллийг бууруулах зорилготой тул хязгаарлалт тэрдундаа үнэтэй мөнгөн бус хандивт хязгаар тогтоож өгөх нь нэн чухал. **Бүх мөнгөн бус хандив нь тодорхой хэмжээ хязгаарын хүрээнд байх ёстой.**

3. Тайлагнах шаардлагууд

52. НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийн 7(3) дахь заалтад гарын үсэг зурсан улс орнууд нэр дэвшигчид болон намын санхүүжилтэд ил тод байдлыг бий болгоход шударгаар хүчин зүтгэх үүрэг хүлээсэн. Ил тод байдлыг бий болгох гол арга зам бол улс төрийн санхүүжилтийг тайлагнах явдал юм. Зарцуулалтын хязгаар, зарим төрлийн орлогын хориг, төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт зэрэг улс төрийн үйл явцад мөнгөний гүйцэтгэх үүргийг хянах олон төрлийн зохицуулалт байдгаас үр дүнтэй тайлагнал нь дээрх бусад зохицуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд нэн шаардлагатай.”
53. Төсвийн жил дууссанаас хойш 2 сарын дотор улс төрийн намууд жилийн санхүүгийн тайлангаа СЕХ-нд хүргүүлнэ (хуулийн төслийн 36 дугаар зүйл). Тайланд дараах зүйлсийг тусгасан байна: (1) хуримтлагдсан бэлэн мөнгөний дүн, (2) намын ашигт ажиллагаанаас орж ирсэн орлого, (3) Зарлага, (4) Баланс (5) Хандивын тайлан. Хандивын мэдээлэлд дараах зүйлийг тусгана: (1) хандивын нийт дүн болон нийт хандивлагчийн тоо, (2) хандивлагчийн овог нэр, ургийн овог, хаяг, хандивын хэмжээ, мөнгөн бус хандивын үнэлгээ, (3) хуулийн этгээдийн нэр, хаяг, хандивын хэмжээ болон мөнгөн бус хандивын үнэлгээ. Хуулийн төсөлд улс төрийн намууд жилийн тайлангаа цахим хуудсандаа ил болгох, боломжгүй бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ил болгох ба 4 жил цахим орчинд байлгах зэрэг эерэг заалтууд байгааг дурдууштай.
54. Хуулийн төсөл нь намын орлого зарлагыг задаргаатай байлгах заалт оруулсан боловч

⁴⁵ Европын Зөвлөлийн Сайд нарын зөвлөгөөний Зөвлөмжийн 2-р зүйлийг харна уу (2003) 4.

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

хандивын нарийвчилсан утга тус бүрээр оруулахыг шаардаагүй байна. Жишээ нь, төрийн санхүүжилтийн хувьд тусад нь тайлагнахыг шаардаагүй. Улс төрийн зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжид “тайланг орлого, зарлагын гэж маш тодорхой ангилах ёстой. Түүнчлэн тайлагналын маягт нь холбогдох хуулийн дагуу хандивыг нарийвчилсан байдлаар төрөл тус бүрээр нь нэг загвараар тайлагнах ёстой. Намын хүлээн авсан хандивын үнэлгээ болон мөн чанарыг санхүүгийн тайланд тодорхой тусгасан байх ёстой.”⁴⁶ **Сайн туршлагын хүрээнд, санхүүгийн тайланг төрөл тус бүрээр нарийвчилсан байдлаар гаргах нь зүйтэй. Төрийн санхүүжилтийн орлого, зарлага нь нарийвчлалтай байх ёстой.**

55. Эсрэгээрээ, тайланд хандивлагчдын нэр, хувийн хаяг зэрэг нарийвчилсан мэдээллийг шаардсан байна. Хэдийгээр энэ мэдээлэл нь мөнгөний нөлөөг бууруулахад чиглэсэн хэдий ч хандивлагч хувь хүний мэдээллийг олон нийтэд ил болох байдлаар хувь хүний нууцад халдах асуудал үүсгэж байдаг. Хэдийгээр өмнөх зөвлөмжүүдэд дурдсанчлан ил тод байдлыг дэмжих нь чухал хэдий ч⁴⁷, ил болгох шаардлагууд нь хувийн мэдээлэл болон мэдээллийн аюулгүй байдлыг хамгаалах асуудлыг хүндэтгэх ёстой. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 203 дахь хэсэгт зааснаар “санхүүгийн тайланг ил болгох нь улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэг хэдий ч тайлангийн шаардлагуудад ил болгох шаардлагатай мэдээлэл болон хандивлагчдын хувийн мэдээллийн нууцлал хоёрын тэнцвэрийг хадгалсан байх ёстой.”⁴⁸ **Тайланг олон нийтэд хүргэхдээ хандивлагчдын хувийн хаягийг тусгахгүй байхыг зөвлөж байна.**
56. Тайлагнах эцсийн хугацааны хувьд хуулийн нэгмөр байх шинж алдагдсан мэт харагдаж байна. Жишээлбэл, хуулийн төслийн 33 дугаар зүйлийн 33.15.5-д нам хандивлагчдынхаа талаарх мэдээллийг бүртгэж СЕХ-н хүргүүлэх үүрэгтэй гэж заасан; гэвч ямар хугацаанд гэдгийг тодорхой зааж өгөөгүй байна. Хэрэв тус заалтаар дээрх мэдээллийг жилийн тайлангийн хамтаар хүргүүлэх бол түүнийг тодорхой дурдаж өгөх шаардлагатай. Мөн хуулийн төслийн 38 дугаар зүйлд СЕХ тайланг хянаж, алдаатай байвал “тогтоосон хугацаанд” засах боломжийг намд олгоно гэсэн нь ч мөн адил тодорхой хугацаа заагаагүй байна. Хуульд тодорхой хугацаа зааж өгөөгүй байгаа нь хуулийг өөр өөрөөр хэрэгжүүлэх эсвэл хууль хэрэгжүүлээгүй тохиолдолд өөр өөрөөр үзэмжээр шийтгэл оногдуулах магадлалтай. **Хуулийн төсөлд хугацаа зааж байгаа бол тодорхой болгож энэ нь үндэслэлтэй байх шаардлагатай.**
57. Эцэст нь хянах үүргийг бие даасан байгууллага гүйцэтгэж ялгаварлан гадуурхах болон аль нэг талыг илүүд үздэггүй байх нь чухал. Мөн хяналтын байгууллага нь хангалттай мөрдөн шалгах эрх мэдэл байхгүй бол намын санхүүжилтийн хууль бус эх сурвалжийг олж илрүүлэхэд хүндрэлтэй. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 220 дахь хэсэгт “хууль тогтоох байгууллага нь холбогдох агентлагт зөрчлийг олж илрүүлэх, мөрдөн шалгах эрх олгох ёстой. Мөрдөн шалгах эрх мэдэлгүйгээр агентлагууд чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж тун хомс.” гэжээ.

⁴⁶ Өмнө нь иш татсан, 6-р догол мөр 203 (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж).

⁴⁷ Сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилттэй холбоотойгоор өмнө нь иш татсан 29-р зүүлт, 21-р Зөвлөмжийг харна уу (ХСАХ Тайлан 2017) болон ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Сонгуулийг Ажиглах Хорооны 2016 оны Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн эцсийн тайланг харна уу, 2016 оны 6 сарын 29 <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/271821?download=true> харна уу (цаашид 2016 оны САХ-ны Тайлан).

⁴⁸ Мөн АИХЭГ-ын Сонгуулийн санхүүжилтийн ажиглалтын гарын авлагыг харна уу, үүнд “хандив өгсөн хувь хүн, хуулийн этгээдийг ил болгох шаардлагатай тохиолдолд ил тод байдал хандивлагчийн хувийн мэдээллээ нууцлах асуудлыг тэнцвэртэйгээр бодолцох ёстой, энэ нь ялангуяа ноцтой улс төрийн үр дагавар дагуулж буй тохиолдолд чухал юм.”

Хувийн санхүүжилт болон тэдгээрийн зарцуулалтад хяналт тавих нь улс төрийн намыг мөнгөтэй нэгнээс болон улс төрийн авлигаас ангид бие даасан, шударга байхад ихээхэн чухлын нэгэн адил төрийн санхүүжилтийг зүй бусаар ашиглахыг хатуу хянах нь чухал. Энэхүү хуулийн төсөл нь ийм төрлийн сэргийлэлт хийгээгүй харагдаж байна. Мөн зөрчил байж болох зүйлийг СЕХ-ны анхааралд хэрхэн оруулах нарийвчлал бүхий арга замыг заагаагүй байна. Улс төрийн намын зохицуулалтын АИХЭГ болон Венецийн хамтарсан Удирдамжийн дагуу санхүүгийн тайлан алдаатай байх, санхүүгийн тайланг хуульд нийцүүлээгүй байх, эсвэл төрийн санхүүжилтийг зохисгүй ашиглах нь төрөөс улс төрийн намд олгох санхүүжилтийг бүрэн болон тодорхой хэсгийг түр болон бүр алдах байдлаар зохицуулах хэрэгтэй. Улс төрийн намд торгууль оногдуулах зэрэг өөр бусад шийтгэл бас байж болох юм. Хууль дүрмийг тодорхой зорилготой ба үл ялгаварлах байдлаар хэрэгжүүлэх нь нэн чухал. Улс төрийн намуудад хуулийн зүйл заалтууд ижил үйлчилж, хэрэгжилтийн хувьд эрх тэгш хамгаалагдах нь чухал.⁴⁹ Энэ хүрээнд хэрэв СЕХ, Үндэсний Аудитын Газар (ҮАГ) болон бусад бие даасан байгууллага зэрэг нь хэрэв хуурамч тайлангийн баримт нотолгоотой мэдээлэл авсан бол эсвэл санхүүгийн бусад ноцтой зөрчил илрүүлсэн бол түүний араас хөөцөлдөх, мөрдөн шалгах эрх мэдэлтэй байхаар зохицуулалтад тусгах ёстой. Мөрдөн шалгах энэхүү эрх мэдэл байхгүй бол агентлагууд хуулиар хүлээсэн үүргээ үр дүнтэйгээр гүйцэтгэх боломж нь хязгаарлагдана.⁵⁰ Иймээс албан үүргээ биелүүлэхэд нь хяналтын байгууллагад хангалттай нөөц бололцоо олгох нь чухал.⁵¹

И. Эрх зүйн хамгаалалт

58. Улс төрийн намын зохицуулалтын хамтарсан Удирдамжийн 116-д “аливаа нийгэмлэг, холбоод болон түүний үүсгэн байгуулагчид, гишүүд нь тэдний суурь эрхийн асуудлыг хөндсөн ямарваа шийдвэрийн эсрэг ялангуяа эвлэлдэн нэгдэх эрх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, жагсаал, цуглаан зохион байгуулах эрх зэрэгт халдвал үр дүнтэй хамгаалуулах эрхтэй байх ёстой. Үүнд шүүхэд хандах эрх, эрх баригчдын үйлдэл, эс үйлдлийг хараат бус, бие даасан шүүхээр шийдвэрлүүлэх эрх, түүнчлэн намын бүртгэл, үйл ажиллагаа, намыг хориглох болон тараах, намд оногдуулсан шийтгэлтэй холбоотой хуулийн шаардлагын талаар шүүхэд хандах эрхүүд багтана.”⁵²
59. Намыг бүртгэхээс татгалзсан шийдвэр (16 дугаар зүйлийн 16.5) эсвэл намыг тараах шийдвэрийн талаар (45 дугаар зүйлийн 45.6) Үндсэн хуулийн Цэцэд хандаж болно. Хуулийн төсөлд шүүхэд хандах, шийдвэр гаргах хугацааг, эсвэл тодорхой хугацааг зааж өгсөн холбогдох хууль зэргийг тодорхой тусгаж өгөх нь хэрэгтэй. Мөн Төрийн санхүүжилтийг хомсдуулсан эсвэл гацаасан тохиолдолд хуулиар шийдвэрлэх ямарваа нэгэн арга зам тодорхойлоогүй байна. Энэ хүрээнд улс төрийн намын эрх нь хангагдаагүй байна гэсэн үг юм. Хуулиар шуурхай шийдвэрлэх нь үр дүнтэй байх зарчимд нийцнэ. Цаг хугацааны хувьд ач холбогдолгүй байдлаар шийдвэрлэгдсэн асуудал нь аливаа асуудлыг үр дүнтэй шийдвэрлэсэн гэж хэлэх боломжгүй юм.

⁴⁹ Өмнө нь иш татсан 6-р зүүлт, 215, 218 дугаар догол мөр (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж).

⁵⁰ Өмнөх догол мөртэй адил 220.

⁵¹ Сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой мэдээллийг харна уу, өмнө нь иш татсан 27-р зүүлт, Зөвлөмж (Сонгуулийн Ажиглах Хязгаарлагдмал Хорооны тайлан 2017), өмнө нь иш татсан 47-р зүүлт, Зөвлөмж 5 (Сонгууль Ажиглах Хорооны тайлан 2016) болон Зөвлөмж 18, ЕАБХАБ-ын Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг Ажиглах хорооны эцсийн тайлан, 2013 оны 6 дугаар сарын 26, <https://www.osce.org/odihr/elections/105150?download=true>.

⁵² Хүний эрхийн хорооны ерөнхий тайлбар №31-ын 15 дугаар зүйлийг харна уу.

Тиймээс намын бүртгэл, намын үйл ажиллагааг нь түдгэлзүүлэх, тараах, түүний санхүүжилттэй холбоотой асуудлаар тодорхой, үр дүнтэй хамгаалалт бүхий сэргийлэх эрх зүйн механизмаар улс төрийн намуудыг хангах нь чухал.

60. Хуулийн төслийн 24 дүгээр зүйлд улс төрийн нам өөрийн гэсэн маргаан шийдвэрлэх арга механизмтай байхаар зохицуулжээ. Үүнд дараах төрлийн маргааныг шийдвэрлэнэ: (1) намын гишүүдийн болон салбар нэгжийн хооронд үүссэн маргаан; (2) намын дүрэм, журмыг ойлгон, хэрэгжүүлэхэд үүссэн маргаан; (3) намын дотоод сонгуулиас үүссэн маргаан. Хуулийн төслийн 19 дүгээр зүйлийн 19.8-д эдгээр төрлийн маргаан нь зөвхөн *Маргаан Шийдвэрлэх Байгууллагаар* шийдвэрлүүлэх бөгөөд шүүхээр шийдвэрлүүлэхгүй хэмээн заажээ. Хуулийн төслийн 24 дүгээр зүйлийн 24.6.4-д зааснаар намууд асуудлаа хуулиар шийдвэрлүүлэх эрхийг дурдаж өгсөн хэдий ч дээр дурдсанаар бол шүүхэд хандах эсэх нь тодорхойгүй байна. “Намын дүрэм журам зөрчигдсөн тохиолдолд үүнийг шийдвэрлэх асуудлыг намын дүрэмдээ тусгасан байх”⁵³ хэмээсэн нь зөвхөн онцгой тохиолдолд дотоод дүрэм журмын хүрээнд шийдвэрлэгдэх боломжгүй тохиолдолд шүүхэд хандана хэмээсэн үг юм. Иймээс **хуулийн төслийг энэ хүрээнд өөрчлөх нь зүйтэй.**

К. Хариуцлагын механизм

61. Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Комиссын Зөвлөмжийн (2003)4-ын 16 дугаар зүйлд “Улс төрийн намын болон сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилтийн асуудлын зохицуулсан дүрэм, журмыг зөрсөн этгээдэд зөрчлийн хэмжээнд нь тохирсон, үр дүнтэй, урьдчилан сэргийлсэн шинжтэй хариуцлагын механизмыг Улс орнууд бий болгох ёстой.” гэжээ. Зөрчилд ногдуулах хариуцлагын талаар хуулийн төслийн төгсгөл хэсэн болох 28 дугаар зүйлд заасан байна, (энэ нь техникийн алдаа байж магадгүй) мөн үүний өмнөх 45 дугаар зүйлд тусгагджээ. Энэхүү зүйл заалтад зөрчлийн шинжээсээ хамаараад Иргэний хууль болон Эрүүгийн хууль иш татсан байна. Энэхүү заалтын ашигласан үг хэллэг нь ойлгомжгүй байна, үүнд “энэхүү хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуулиар хариуцлага хүлээнэ” гээд үүний дараа “энэхүү хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээд Эрүүгийн болон Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээнэ” гэсэн байна. “Албан тушаалтан” гэсэн нь улс төрийн намын албан хаагч эсвэл төрийн албан хаагч, эсвэл хоёр утгыг аль алиныг нь агуулж байгаа эсэх нь тодорхой бус байна. Түүнчлэн ямар төрийн зөрчлийг “Эрүүгийн хуулиар эсвэл Зөрчлийн тухай хуулиар” хариуцлага ногдуулах нь тодорхойгүй байна. Хуулийн төслийн зүйл заалтуудад хариуцлагын бусад төрлүүд тусгагдсан байх бөгөөд тэдгээр нь хоорондоо уялдаа муутай, сул зохицуулалт байна. Энэ бүхэн нь **хуулийг үр дүнтэй болон тууштай хэрэгжихэд сөргөөр нөлөөлдөг билээ. Иймээс хуулийг тодорхой, нэг мөр болгохын тулд хуулийн төслийн 28 дугаар зүйлд заасан бүх хариуцлагатай холбогдох бусад хуулиудтай уялдуулах (Төрийн албаны тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хууль зэрэг) шаардлагатай.**
62. Хуулийн төсөлд улс төрийн нам нь (1) санхүүжилтийн тайлангаа илгээгээгүй, мөн (2) “энэхүү хуульд заасан бусад процессын зөрчил” (29 дүгээр зүйлийн 29.10 дахь хэсэг) гаргасан үндэслэлээр төрөөс олгох санхүүжилтийг хасах, түдгэлзүүлэхээр маш хатуу зохицуулсан байна. Тодорхой дурдаагүй хэдий ч СЕХ үүнтэй холбоотой зөвлөмжийг

⁵³ Өмнө нь иш татсан зүүлт 6-р догол мөр 112 (Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх Удирдамж).

**Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл дээр хийсэн
ЕАБХАБ/АИХЭГ-ын Санал**

гаргах; мөн санхүүжилтийг хуваарилах асуудлыг шийдвэрлэхээр харагдаж байна. Эдгээр шийтгэлийн хэлбэр нь хувь тэнцүүлэх зарчимтай нийцэхгүй өргөн цар хүрээтэй байна. Хуулийн төсөлд улс төрийн намд өөрсдийн мэдээгүй ч байж болох гаргасан алдаагаа засах боломж олгоогүй байгаа нь гаргасан зөрчлийн хувь хэмжээтэй тохирсон шийдвэр болж чадахгүй байгаа учир энэ маш чухал асуудал юм. Энэ мэт асуудлыг шийдвэрлэхэд холбогдсон мөнгөн дүн маш чухал бөгөөд зөрчлөө нуун далдлах гэж оролдсон эсэх, мөн нийтлэг зөрчил эсэхэд анхаарах хэрэгтэй.⁵⁴ **Хуулийг гаргасан зөрчилтэй хувь тэнцүү хариуцлага оногдуулах зарчимд нийцүүлэхийн тулд төрөөс олгох санхүүжилтийг хасах эсвэл багасгах талаарх хуулийн төслийн 29 дүгээр зүйлийн 29.10 дахь хэсгийг дахин хянаж үзэх нь зүйтэй. Улс төрийн намд олгох санхүүжилтийг багасгах эсвэл хасахаасаа өмнө алдааг засах сануулга өгөх боломжоор хангах ёстой. Эдгээр алхмуудыг авсны дараа тайлагнах шаардлагыг хангаж байгаа эсэхээс хамаараад төрөөс олгох санхүүжилтэд нөхцөл заах нь зүйтэй.**

63. Эцэст нь хэлэхэд, улс төрийн намд хариуцлага тооцох үндэслэлийг маш тодорхой болгох хэрэгтэй бөгөөд зөвшөөрөгдсөн хэмжээнд тохируулах хэрэгтэй. Хариуцлага нь **гаргасан зөрчлийн төрөлд нь нийцсэн байх ёстой бөгөөд хуулийн төсөлд ямар зөрчил ямар хариуцлага дагуулж буйг тодорхой заасан байх ёстой. Мөн, энэхүү хуулийн төсөлд заасан хариуцлагын төрлүүд өөр хуульд тусгасан байгаа тохиолдолд, тэдгээр нь хоорондоо уялдаатай байх ба нэг мөр ойлгогдох ёстойг анхаарна уу.**

[төгсгөл]

⁵⁴ Улс төрийн намын зохицуулалтын талаарх хамтарсан Удирдамжийн 224-228 дүгээр догол мөрийг харна уу.