

**Парламентын бүрэн эрх ба гишүүний халдашгүй байдалд
холбогдох онол, эрх зүйн үндсийг тайлбарлах нь**

**Explaining the Theoretical and Legal Foundations of
Parliamentary Mandate and Parliamentary Immunity**

Амарбаясгалангийн Гантулга

Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M.).

Их Засаг Их Сургуулийн

Хууль зүйн сургуулийн ахлах багш

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

agantulga16@gmail.com

© A. Gantulga, 2026



[Attribution-NonCommercial 4.0 International
\(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

[Товч утга]

Төлөөллийн ардчилал бүхий тогтолцоонд парламент нь ард түмний бүрэн эрхийг хууль ёсны хэлбэрээр хэрэгжүүлэх төрийн төлөөллийн дээд байгууллага бөгөөд түүний институтийн мөн чанар, чиг үүргийг ойлгоход парламентын бүрэн эрх болон парламентын гишүүний бүрэн эрхийн ойлголт онцгой ач холбогдолтой юм. Парламентын бүрэн эрх нь парламент бүхэлдээ сонгуулиар бий болсон ардчилсан легитим шинжид тулгуурлан үндэстний нэрийн өмнөөс төрийн эрх мэдлийг тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэх институтийн эрх зүйн үндсийг илэрхийлдэг бол парламентын гишүүний бүрэн эрх нь тухайн институтийн хүрээнд хувь гишүүнд олгогдох төлөөллийн статус, эрх, үүрэг, баталгаа, хязгаарлалтыг хамарсан илүү нарийвчилсан эрх зүйн ойлголт юм. Иймд эдгээр ойлголтыг агуулга, түвшин, эрх зүйн үр дагаврын хувьд ялган тодорхойлох нь парламентын халдашгүй байдлын институтийн мөн чанар, зорилго, хамрах хүрээг зөв тайлбарлах онол, арга зүйн үндэс болно.

Парламентын гишүүний халдашгүй байдал нь уламжлалт утгаараа парламентын гишүүний хувийн давуу эрх бус, харин парламентын бие даасан, саадгүй, үр нөлөөтэй үйл ажиллагааг хангах институтийн хамгаалалтын механизм гэж ойлгогдох ёстой. Энэ хүрээнд парламентын халдашгүй байдлыг нэг талаас парламентын үйл ажиллагааны хүрээнд илэрхийлсэн үг, санал, байр суурийн төлөө хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэхээс хамгаалах хариуцлагаас чөлөөлөх эрх (non-accountability), нөгөө талаас парламентын гишүүнийг бүрэн эрхийн хугацаанд баривчлах, саатуулах, эрүүгийн хэрэг үүсгэх зэрэг албадлагын шинжтэй ажиллагаанаас хамгаалах халдашгүй байдал (inviolability) гэсэн үндсэн хоёр бүрэлдэхүүнээр нь ялган авч үздэг. Гэвч харьцуулсан эрх зүйн судалгаа болон практикт эдгээр ойлголтыг ижилтгэн хэрэглэх, эсхүл агуулгыг зөрүүлэн тайлбарлах явдал цөөнгүй ажиглагддаг бөгөөд энэ нь парламентын дархан эрхийн агуулга, чиг үүргийг онолын хувьд бүдгэрүүлэх эрсдэлтэй байдаг.

Энэхүү өгүүллийн зорилго нь парламентын бүрэн эрх, парламентын гишүүний бүрэн эрх, парламентын халдашгүй байдал гэсэн харилцан холбоотой боловч эрх зүйн шинжээрээ ялгаатай ойлголтуудын онол, эрх зүйн суурийг тайлбарлан шинжлэхэд оршино. Үүний тулд улс төрийн төлөөллийн онолын сонгодог болон орчин үеийн үзэл баримтлалууд, тухайлбал Ж.Ж.Руссо, Э.Ж.Сийес, Э.Бёрк, Х.Питкин, Б.Манин нарын онолын хандлагыг авч үзэж, парламентын мандатад холбогдох, онол, үзэл баримтлал, философийн

гарал үүсэл, төлөөллийн шинж, төлөөллийн бүрэн эрхийн хэлбэрүүд буюу чөлөөт ба захирамжит мандатын ялгаа, парламентын гишүүний бие даасан байдлын онолын үндсийг тодорхойлно. Мөн Олон Улсын Парламентын Холбоо (IPU), Хуулиар ардчилал тогтоох Европын комисс (Венецийн комисс) болон бусад харьцуулсан эрх зүйн эх сурвалжид тулгуурлан парламентын бүрэн эрхийн институтийн бүтэц, парламентын гишүүний бүрэн эрхийн агуулга, түүний хамгаалалтын эрх зүйн хэлбэрүүдийг задлан шинжилнэ.

Энэ судалгааны шинжлэх ухааны ач холбогдол нь парламентын бүрэн эрх болон парламентын гишүүний халдашгүй байдлын ойлголтыг зөвхөн нэр томъёоны түвшинд бус, харин төлөөллийн ардчиллын институтийн хүрээний ойлголт, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, харьцуулсан эрх зүйн хөгжлийн хүрээнд уялдуулан авч үзэж буйд оршино. Ийм арга зүйн үүднээс авч үзэхэд парламентын гишүүний халдашгүй байдал нь хууль дээдлэх зарчимтай зөрчилдөх онцгой давуу байдал бус, харин парламентын чиг үүргийг гадаад дарамт, улс төрийн нөлөөллөөс хамгаалах институтийн баталгаа байна. Иймээс парламентын бүрэн эрх, парламентын гишүүний бүрэн эрх, парламентын халдашгүй байдлын хоорондын онол, эрх зүйн ялгаа, уялдаа холбоог нарийвчлан тодорхойлох нь цаашдын харьцуулсан эрх зүйн шинжилгээний суурь нөхцөл юм.

[Түлхүүр үг]

Парламентын бүрэн эрх, парламентын гишүүний бүрэн эрх, парламентын халдашгүй байдал, хариуцлагаас чөлөөлөх, халдашгүй байдал, чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрх, захирамжит бүрэн эрх, улс төрийн төлөөллийн онол, төлөөллийн ардчилал, парламентын институтийн бие даасан байдал.

I. Оршил

Улс төрийн төлөөллийн институтийн амин сүнс, ардчилсан тогтолцооны тулгуур үндэс нь парламентын болон гишүүний бүрэн эрхийн асуудал юм. Бүрэн эрхийн мөн чанарыг шинжлэх ухааны үндэстэй, зөв тодорхойлох нь хууль тогтоох дээд байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлыг баталгаажуулж, ард түмний засаглах эрхийг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Энэхүү өгүүллийн эхний хэсэгт, “парламентын бүрэн эрх” (parliamentary mandate) болон “парламентын гишүүний бүрэн эрх” (parliamentary member mandate) хэмээх эрх зүйн хувьд бие даасан шинжтэй хэдий ч агуулгын хувьд нэгдмэл, харилцан шүтэлцээтэй институтүүдийн онолын үзэл баримтлал, эрх зүйн үндсийг харьцуулсан байдлаар шинжилнэ. Үүнд, төлөөллийн онолын философийн эх сурвалж болох Ж.Ж.Руссо, Э.Ж.Сийес, Э.Берк нарын үзэл санааг орчин үеийн парламентад ёсны хөгжилтэй уялдуулан авч үзнэ. Улмаар парламентын гишүүний бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх эрх зүйн баталгаа, хамгаалалтын тогтолцоо болох “парламентын халдашгүй байдал” (parliamentary privilege/immunity) хэмээх цогц ойлголтыг хоёр үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгийн хүрээнд нарийвчлан судална. Учир нь, 1) хариуцлагаас чөлөөлөгдөх эрх (non-accountability) нь гишүүн парламентын үйл ажиллагааны хүрээнд илэрхийлсэн санал, гаргасан шийдвэрийнхээ төлөө хуулийн хариуцлага хүлээхгүй байх зарчмын үндэслэл; 2) халдашгүй байдал (inviolability) нь гишүүнийг аливаа хөндлөнгийн нөлөөлөл, үндэслэлгүй мөрдөн мөшгөх болон баривчлах ажиллагаанаас хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт юм. Гэвч эдгээр нь зорилго, үйлчлэх хүрээний хувьд ялгаатай ойлголтууд хэдий ч судлаачдын дунд зарим тохиолдолд харилцан адилгүй тайлбарлагдаж, холилдон хэрэглэх хандлага ажиглагдсаар байна. Тиймд парламентын бүрэн эрх, гишүүний халдашгүй байдал, хариуцлагаас чөлөөлөгдөх эрх хэмээх ойлголтуудыг харьцуулан шинжилснээр парламентын гишүүний мандат нь зөвхөн хувь хүний өөрөөр сонгогдсон этгээдийн давуу эрх бус, харин ард түмний төлөөллийн институтийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах институтийн хамгаалалт болохыг онол, арга зүйн үүднээс тайлбарлахыг зорилоо.

II. Онолын үндэс: Улс төрийн төлөөллийн онол

A. Парламентын бүрэн эрхийн суурь болох төлөөллийн онолын тухай

Парламентын бүрэн эрхийн мөн чанар нь улс төрийн төлөөллийн онолоос салангид орших боломжгүй институтийн үзэгдэл юм.

Либерал ардчиллын уламжлалт онолын үүднээс төлөөллийг «төрийн үйл ажиллагаанд биечлэн оролцох боломжгүй иргэдийн ашиг сонирхол, хүсэл зоригийг шийдвэр гаргах үйл явцад тусгах институтийн механизм» гэж тодорхойлдог. Төлөөллийн онолын сонгодог судалгааны бүтээлүүдийн нэг болох Ханна Питкин (1967)-ий “Төлөөллийн тухай ойлголт (The Concept of Representation)”¹ хэмээх бүтээлд төлөөллийг “...байхгүй байгаа зүйлийг дахин бодумоор илэрхийлэх..(making present again something which is nevertheless not present)” буюу бусдын өмнөөс үйлдэх чадвар хэмээн тодорхойлсон байдаг.² Энэхүү харилцаа нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагддаг төлөөлөгч болон төлөөлүүлэгч (principal-agent) шинжтэй харилцаанд тулгуурладаг бөгөөд энэ нь парламентын мандатын эрх зүйн эх сурвалж болдог.

Х.Питкин төлөөллийн ойлголтыг зөвхөн нэг талаас харах нь өрөөсгөл болохыг анхааруулж, түүнийг агуулгын хувьд дөрвөн үндсэн хэмжээст хуваан авч үзсэн байдаг. Үүнд: 1) формаль (formalistic); 2) дескриптив (descriptive); 3) бэлгэдлийн (symbolic); болон 4) субстантив (substantive) төлөөлөл багтана.³ Эдгээр хэмжээстүүд нь парламентын бүрэн эрхийн институтийн болон үйл ажиллагааны мөн чанарыг тодорхойлоход голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Парламентын бүрэн эрх нь юуны өмнө формаль болон субстантив хэмжигдэхүүнүүдийн огтлолцол дээр оршдог. Улс төрийн онолч Эндрю Хейвүүд (2013) болон бусад судлаачид төлөөллийн мөн чанарыг парламентын бүрэн эрхийн хэрэгжилттэй уялдуулан дараах дөрвөн үндсэн загварт хуваан авч үзсэн байдаг.⁴ Үүнд:

- Итгэлцлийн загвар (Trusteeship Model);
- Төлөөлөгч-даалгаврын загвар (Delegate Model);
- Мандатын загвар (Mandate Model);
- Төстэй байдлын загвар (Resemblance Model) нар байна. Тус бүрийг дэлгэрүүлэн тайлбарлав.

Итгэлцлийн загвар (Trusteeship Model):⁵ Энэхүү загвар нь консерватизмын онолын үндсийг тавигч Эдмунд Бёркийн үзэл баримтлалд тулгуурладаг. Тэрээр 1774 онд Бристол хотын сонгогчдод хандаж хэлсэн алдарт илтгэлдээ парламентын гишүүн нь “Бристолийн гишүүн” бус, харин “Парламентын гишүүн” байх ёстойг

¹ Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation (Төлөөллийн ойлголт)*, (Berkeley: University of California Press, 1967).

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Andrew Heywood, *Politics*, 4th ed. (Palgrave Macmillan, 2013).

⁵ Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol*. (Nov. 3, 1774).

онцлон тэмдэглэж, орон нутгийн явцуу ашиг сонирхлоос ангид байж, нийт үндэсний эрх ашигт үйлчлэх үүрэгтэйг тодорхойлсон. Бёркийн энэхүү үзэл санааг Жон Стюарт Милл цаашид хөгжүүлж, төлөөлөгч нь нийтийн ашиг сонирхлыг өөрийн боловсрол, туршлага болон гэгээрсэн ухамсрын үндсэн дээр бие даан тодорхойлох чадвартай байх ёстой гэж үзсэн.⁶ Ийнхүү итгэлцлийн загвар нь парламентын гишүүнийг сонгогчдын шууд зааварт захирагдахгүй байх зарчимд тулгуурлах бөгөөд энэ нь “чөлөөт мандат”-ын онолын суурь үндэс болдог (энэхүү ойлголтыг дараагийн хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзнэ).

Төлөөлөгчийн загвар (Delegate Model): Томас Пэйний радикал ардчилсан үзэл санаанд үндэслэсэн энэхүү загвар нь төлөөлөгчийг сонгогчдын хүсэл зоригийг дамжуулагч «төлөөний этгээд» гэж үздэг. Пэйн өөрийн “Өргөдөл гаргагчдад хандсан захидал (Letter Addressed to the Addressers)” (1792) болон “Төрийн засаглалын анхдагч зарчмуудын тухай судалгаа (Dissertation on First Principles of Government)” (1795) бүтээлүүддээ улс төрчид нь өөрсдийг нь төлөөлүүлж буй иргэдийн өгсөн зааварт (instructions) чанд захирагдах ёстой⁷ гэх агуулга бүхий үзэл баримтлалыг дэвшүүлсэн байдаг.⁸ Энэхүү хандлагын хүрээнд төлөөлөгч нь бие даасан шийдвэр гаргагч бус, харин сонгогчдын шууд хяналтад үйл ажиллагаа явуулах субъект гэж ойлгогдоно. Иймд сонгогчидтой тогтмол харилцах, бүрэн эрхийн хугацааг богино байлгах, мөн “эгүүлэн татах” (recall) зэрэг шууд хяналтын механизмуудыг институтчилэх шаардлагатай гэж үздэг.

Мандатын загвар (Mandate Model): Орчин үеийн намын тогтолцоонд (сонгуульд оролцдог нийтлэг субъектийн хувьд) тулгуурласан ардчиллын нөхцөлд энэ загвар онцгой ач холбогдолтой. Учир нь сонгогчид хувь нэр дэвшигчээс илүүтэй тодорхой үйл хэрэг, мөрийн хөтөлбөр амласан намыг дэмжих хандлагатай бөгөөд нам сонгуульд ялснаар өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх «хамтын мандат» авдаг гэж Ричард Кац⁹ үздэг. Энэ нь гишүүний бие даасан байдлыг намын сахилга баттай холбох эрх зүйн үндэслэл болж мандатыг загварыг хөгжүүлсэн байна.

Төстэй байдлын загвар (Resemblance Model): Энэ загвар нь төлөөллийн байгууллага нь нийгмийн хүн ам зүй, хүйс, угсаатны болон анги давхаргын бүтцийн «тольдох төлөөлөл (mirror representation)” байх ёстой гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн тодорхой бүлгийг

⁶ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, (Parker, Son, and Bourn, 1861).

⁷ Thomas Paine, *Dissertation on First Principles of Government*, (1795).

⁸ Ibid.

⁹ Richard S. Katz, *Party Government: European and American Experiences*, (Walter de Gruyter, 1987).

зөвхөн тухайн бүлгийн гишүүд л бодитоор төлөөлж чадна гэх үзэл санаа¹⁰ байна.

Дээрх загваруудаас Итгэлцлийн загвар нь орчин үеийн ардчилсан Үндсэн хуульт тогтолцоонд хөгжсөн чөлөөт төлөөллийн зарчим бүхий парламентын бүрэн эрхийн гол норматив суурь болдог байна. Энэхүү зарчмыг Венецийн Комисс болон ОУПХ-ноос гаргасан стандартуудад гишүүний хараат бус байдал, “императив мандатыг” хориглох хэлбэрээр баталгаажуулсан байдаг.¹¹ Түүнчлэн, орчин үеийн улс төрийн онолын хамгийн нөлөө бүхий судалгааны бүтээлүүдийн нэг болох Бернард Манины “Төлөөллийн засаглалын зарчмууд (The Principles of Representative Government)”¹²-д төлөөллийн ардчиллын институтийн шинж чанарыг системтэйгээр тайлбарлаж, парламентын чөлөөт бүрэн эрхийн онолын суурийг тайлбарласан байдаг. Бернард Манин төлөөллийн засаглалын бүх хэлбэрт ажиглагддаг дөрвөн үндсэн, тогтвортой зарчмыг тодорхойлсон байдаг.¹³ Үүнд:

Нэгдүгээрт, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид нь тогтмол хугацаанд явагдах сонгуулиар сонгогддог. Энэ зарчим нь төлөөллийн ардчиллын институтийн үндэс бөгөөд сонгуулиар дамжуулан төрийн эрх мэдлийг хууль ёсны (легитим) болгох механизмыг бүрдүүлдэг. *Хоёрдугаарт*, төрийн удирдагчдын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа нь сонгогчдын хүсэл зоригтой бүрэн давхцах албагүй бөгөөд тодорхой хэмжээгээр бие даасан шинжтэй байдаг. Бернард Манин энэхүү бие даасан байдлыг төлөөллийн засаглалын салшгүй шинж гэж үзсэн бөгөөд парламентын гишүүд сонгогчдын шууд зааварт захирагдах ёсгүйг онцолсон. *Гуравдугаарт*, иргэд өөрсдийн улс төрийн байр суурь, үзэл бодол, хүсэл зоригийг чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй байдаг. Энэ нь олон нийтийн санал бодол улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх боломжийг бүрдүүлдэг. *Дөрөвдүгээрт*, нийтийн шинжтэй улс төрийн шийдвэрүүд нь нээлттэй хэлэлцүүлэг, маргааны явцад шалгагдаж баталгааждаг. Өөрөөр хэлбэл, Бернард Манин төлөөллийн ардчиллыг хэлэлцүүлэгт суурилсан засаглалын хэлбэр гэж тодорхойлж, парламентын үйл ажиллагаанд хэлэлцүүлэг төв байр суурь эзэлдэг болохыг онцолсон. Эдгээр зарчмуудаас хоёр дахь зарчим, өөрөөр хэлбэл төлөөлөгчдийн сонгогчдоос тодорхой хэмжээгээр бие даасан байх шинж нь парламентын чөлөөт төлөөллийн бүрэн

¹⁰ Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women?”, *The Journal of Politics*, (1999), 628–657.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices*, CDL-AD(2009)027 (Strasbourg: Council of Europe, 2009).

¹² Bernard Manin, *The principles of representative government*. (Cambridge University Press, 1997).

¹³ Ibid.

эрхийн онолын гол тулгуур болдог. Энэ зарчмын дагуу парламентын гишүүдийн шийдвэр сонгогчдын хүсэл зоригтой тодорхой хэмжээгээр холбогддог боловч хоёрын хооронд (төлөөлүүлэгч-төлөөлөгч) бүрэн нийцэл заавал байх шаардлагагүй. Бернард Манин төлөөлөгчдийн энэхүү бие даасан байдлыг “парламентын гишүүн өөрийн ухамсар болон хувийн дүгнэлтэд үндэслэн чөлөөтэй санал өгөх боломжтой байх” гэж тодорхойлсон. Үүнтэй холбогдуулан тэрээр төлөөлөгчдөд заавар өгөх, тэдгээрийг зааврыг дагах үүрэгтэй болгох зарчмыг үндэслэгч эцгүүд (founding fathers) санаатайгаар үгүйсгэсэн гэдгийг судалгаандаа онцлон тэмдэглэсэн. Бернард Манин цаашид улс төрийн намуудын үүсэл, хөгжилтэй холбоотойгоор орчин үеийн ардчиллыг “намын ардчилал (party democracy)” гэж тодорхойлох болсон ч төлөөлөгчдийн харьцангуй бие даасан байдлын суурь зарчим хэвээр хадгалагдсаар ирсэн гэж дүгнэсэн¹⁴ байна.

Ийнхүү улс төрийн төлөөллийн онолын сонгодог болон орчин үеийн судалгаануудыг нэгтгэн үзвэл парламентын бүрэн эрх нь төлөөллийн ардчиллын институтийн үндсэн тулгуур ойлголт болох нь тодорхой харагдаж байна. Питкиний төлөөллийн олон хэмжээст онол, Бёрк болон Миллийн итгэлцлийн загварт суурилсан үзэл баримтлал, Пэйний төлөөлөгчийн загвар, намын ардчиллын хүрээнд хөгжсөн мандатын загвар болон төстэй байдлын төлөөллийн онолууд нь парламентын төлөөллийн мөн чанарыг өөр өөр өнцгөөс тайлбарладаг боловч бүгд төлөөллийн харилцааны институтийн суурийг бүрдүүлдэг онол, үзэл баримтлалууд байна. Эдгээр онолын хандлагуудын дундаас орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчилсан тогтолцоонд итгэлцлийн буюу төлөөлөгчийн бие даасан байдлыг хүлээн зөвшөөрсөн чөлөөт мандатын загвар давамгайл хөгжсөн бөгөөд парламентын гишүүн нь сонгогчдын шууд зааварт захирагдах бус, харин нийт үндэстний ашиг сонирхлыг төлөөлөх үүрэгтэй гэсэн зарчимд тулгуурладаг. Энэ зарчмыг Венецийн Комисс болон ОУПХ-оос гаргасан ардчиллын стандартууд ч мөн адил баталгаажуулж, “императив мандат (imperative mandate)”-ыг хориглох болон парламентын гишүүний хараат бус байдлыг хамгаалах хэлбэрээр институтчилсэн байна. Иймээс парламентын бүрэн эрхийн онолын үндэс нь улс төрийн төлөөллийн онолын хөгжилтэй салшгүй холбоотой бөгөөд парламентын гишүүний эрх зүйн статус, бие даасан байдал, төлөөллийн чиг үүргийг ойлгоход энэхүү онолын суурь зайлшгүй шаардлагатай байна.

¹⁴ Ibid.

Б. Төлөөллийн онолын философийн үндэс ба хөгжил: Ж.Ж. Руссо, Э.Ж. Сийес, Э. Бёрк

Парламентын мандатын тухай онолын ойлголт нь XVIII зууны улс төрийн философид гарч ирсэн ард түмний бүрэн эрх (popular sovereignty) болон үндэстний бүрэн эрх (national sovereignty) гэсэн хоёр онолын зөрчлөөс улбаатай. Жан Жак Руссо өөрийн Нийгмийн гэрээ (The Social Contract) бүтээлдээ ард түмний бүрэн эрх гэдэг нь иргэн бүрийн эзэмшиж буй бүрэн эрхийн нийлбэр гэж тодорхойлсон байдаг.¹⁵ Энэ онолын логик үр дагавар нь сонгуулийн мандат тодорхой бөгөөд даалгаварт шинжтэй (specific and imperative) байх ёстой гэсэн ойлголттой хамааралтай. Өөрөөр хэлбэл, мандатын “тодорхой” шинж нь сонгогчдын тодорхой бүлгийн хүсэл зоригийг илэрхийлэхэд оршиж, “даалгаварт” шинж нь төлөөлөгч тухайн сонгогчдын өгсөн зааварт захирагдахыг илэрхийлдэг. Руссогийн онолын дагуу парламентын гишүүд нь “ерөнхий хүслийн” (volonté générale)¹⁶ хэрэгжилтийг хангах зуучлагч байдлаар ойлгогддог бөгөөд хэрэв тэд сонгогчдын өгсөн зааврыг биелүүлэхгүй бол бүрэн эрхийг нь эгүүлэн татах боломжтой хэмээн үздэгт оршино.¹⁷

Үүний эсрэг байр суурийг Францын 1789 оны Үндэсний үүсгэн байгуулагчдын хурлын (1789–1791) үеэр Аббат Эммануэль Сийес илэрхийлсэн байдаг. Сийесийн үзлээр бүрэн эрх нь иргэдийн нийлбэр биш, харин хувь хүмүүсээс ангид орших хуваагдашгүй, хийсвэр агуулгатай “үндэстэн”-д харьяалагддаг зүйл хэмээсэн. Улмаар тэрээр зааварчилсан буюу захирамжит мандатыг эсэргүүцэж, парламент нь нутгийн ашиг сонирхлыг дамжуулах байгууллага бус, харин үндэстний нийтлэг ашиг сонирхлыг хэлэлцэн тодорхойлох чадвартай чөлөөт төлөөлөгчдийн байгууллага байх ёстой хэмээсэн. Ингэснээр Сийесийн онол нь ерөнхий бөгөөд төлөөллийн мандат (general and representative mandate)-ын онолын суурийг үүсэж хөгжсөн. Энэ загварын дагуу парламентын гишүүд тодорхой сонгогчдын бүлэг, нутаг дэвсгэр, эсхүл улс төрийн намыг бус, харин бүхэл үндэстнийг төлөөлөх бөгөөд сонгогчдоос ирсэн зааварт захирагдах үүрэг хүлээдэггүй хэмээн тэрээр тайлбарласан.

Энэхүү онолын хамгийн тод илэрхийлэл нь Эдмунд Бёркийн 1774 онд Бристол хотын сонгогчдод хандсан илтгэлд туссан байдаг. Тэрээр парламентын мөн чанарыг дараах байдлаар тодорхойлсон.¹⁸

¹⁵ Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, trans. Christopher Betts (Oxford: Oxford University Press, 2012).

¹⁶ Нийт иргэдийн хамтын, нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн улс төрийн хүсэл гэж Жан Жак Руссо өөрийн Нийгмийн гэрээ бүтээлдээ тайлбарласан.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Burke, *supra* note 5. In Philip B. Kurland and Ralph Lerner (eds.), *The Founders'*

“...Парламент бол өөр өөр, дайсагнасан ашиг сонирхлыг төлөөлсөн элч төлөөлөгчдийн конгресс биш юм ... харин парламент бол нэг үндэстний, нэг л ашиг сонирхолтой, тэр нь бүхэл бүтэн улс орны ашиг сонирхол, хэлэлцэн зөвшилцөх чуулган мөн... Та нэг гишүүнийг сонгодог; гэвч түүнийг сонгосны дараа тэр Бристолын гишүүн байхаа больж, харин парламентын гишүүн болдог...”¹⁹

Энэхүү эшлэл нь парламентын гишүүн зөвхөн нутгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах бус, харин бүхэл үндэстний нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлөх ёстой бөгөөд энэ үүргийг бие даасан байдлаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэдгийг илэрхийлсэн агуулга бүхий юм. Венецийн Комиссын “Захирамжит мандат болон түүнтэй төстэй практикийн тухай тайлан” (CDL-AD(2009)027) энэхүү 1774 оны илтгэлийг либерал ардчиллын онолын суурь баримт бичиг гэж үнэлж, “либерал ардчилсан сэтгэлгээ нь захирамжит мандат нь ардчиллын зарчимтай үл нийцнэ гэдгийг тогтоосон” хэмээн дүгнэсэн байдаг.

Дээрхээс дүгнэхэд, Ханна Питкиний “Төлөөллийн тухай ойлголт (1967)” бүтээл нь улс төрийн төлөөллийн онолын хамгийн нөлөө бүхий судалгааны нэг бөгөөд парламентын бүрэн эрхийн тухай орчин үеийн онолын үндсийг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэсэн бүтээл юм. Питкин төлөөллийг зөвхөн институтийн буюу формаль харилцаа гэж бус, харин төлөөлөгчид бодит байдал дээр хэн, ямар ашиг сонирхлыг хэрхэн илэрхийлж байгааг тайлбарлах шаардлагатай динамик улс төрийн үйл явц гэж тодорхойлсон.²⁰ Питкиний онолын хүрээнд парламентын бүрэн эрхийн асуудал нь зөвхөн парламентын гишүүд хэнийг төлөөлж байгаа тухай асуултаар хязгаарлагдахгүй, харин тэд ямар байдлаар төлөөлж байгаа, өөрөөр хэлбэл сонгогчдын нийтлэг ашиг сонирхлыг бодит улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцад хэрхэн тусгаж байгааг авч үздэг. Түүний тодорхойлсон “субстантив төлөөлөл” (substantive representation)-ийн ойлголт нь төлөөллийн чанарыг төлөөлөгчдийн үйл ажиллагааны бодит үр дүнгээр хэмжихийг санал болгодог.²¹ Энэ хүрээнд Питкин төлөөллийн хоёр өөр хандлагыг ялгаж тайлбарласан. Нэгдүгээрт, төлөөлөгч нь тодорхой бүлгийн нийгэм, соёлын онцлогт холбогдсон ашиг сонирхлыг (interests attached to identity) хамгаалах боломжтой. Хоёрдугаарт, төлөөлөгч нь тодорхой бүлгийн онцлогт хамааралгүй,

Constitution, Vol. 1. / (University of Chicago Press, 2000), Ch. 13, Doc. 7.

¹⁹ Илтгэлийн эх: “...Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests ... but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole... You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament...”

By Burke, *supra* note 18.

²⁰ Pitkin, *supra* note 1.

²¹ Ibid.

нийтлэг утгатай ашиг сонирхлыг (unattached or general interests) төлөөлөх боломжтой. Питкин энэ хоёр дахь хэлбэрийг онолын хувьд илүү чухал гэж үзсэн бөгөөд төлөөлөгч нь тодорхой бүлгийн шууд төлөөлөгч бус, харин нийтлэг ашиг сонирхлыг тодорхойлж, хамгаалах үүрэгтэй гэж үзсэн.²² Энэхүү үзэл баримтлал нь Эдмунд Бёркийн дэвшүүлсэн итгэлцлийн загвар (trusteeship model)-тай нягт уялддаг. Учир нь Бёрк парламентын гишүүнийг сонгогчдын шууд зааврыг дамжуулах төлөөлөгч бус, харин үндэстний нийтлэг ашиг сонирхлыг ухамсар, дүгнэлтдээ тулгуурлан тодорхойлох үүрэгтэй гэж үзсэн байдаг.²³ Иймээс Питкиний тайлбарласан “хоёр дахь арга зам” буюу нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлөх ойлголт нь Бёркийн төлөөллийн онолын философийн үндсийг орчин үеийн улс төрийн онолд онолын түвшинд тайлбарлан баталгаажуулсан байна. Үүнээс гадна Питкиний төлөөллийн онол нь улс төрийн төлөөллийг төлөөлүүлэгч–төлөөлөгчийн (principal-agent) харилцааны хүрээнд тайлбарладаг орчин үеийн институтийн онолуудтай мөн уялддаг. Энэ хандлагын дагуу төлөөллийн ардчилал нь хоёр үндсэн зорилгыг хэрэгжүүлэх институтийн механизм болдог. Нэгдүгээрт, сонгуулийн замаар бүрдсэн төлөөллийн байгууллага нь төрийн эрх мэдлийн ардчилсан легитимитийг бий болгодог. Хоёрдугаарт, төлөөлөгчид сонгогчдын өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээх институтийн тогтолцоог бүрдүүлдэг.²⁴ Үүнээс парламентын бүрэн эрхийн институт нь эдгээр хоёр зорилгыг хангах үндсэн механизмын хэмээн дүгнэж болох юм. Учир нь нэг талаас парламент нь сонгуулийн үр дүнд бий болсноор төрийн эрх мэдлийн хууль ёсны байдлыг баталгаажуулдаг. Нөгөө талаас парламентын гишүүд нь сонгогчдын итгэлийг хүлээн авсан төлөөлөгчдийн хувьд нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах улс төрийн хариуцлагатай үүргийг хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрддэг. Иймээс Питкиний төлөөллийн онол, Бернард Манины төлөөллийн засаглалын зарчмууд,²⁵ Эдмунд Бёркийн 1774 оны Бристоллийн илтгэл²⁶ мөн Аббат Сийесийн үндэстний бүрэн эрхийн онол²⁷ нь парламентын бүрэн эрхийн тухай орчин үеийн ойлголтын онолын суурийг бүрдүүлдэг. Эдгээр онолууд нэгэн чиглэлд нийлэхдээ буюу нэгтгэн судлахад парламентын бүрэн эрх нь ерөнхий, чөлөөт, эгүүлэн татах боломжгүй шинжтэй бөгөөд парламентын гишүүд бүхэл үндэстнийг төлөөлөх ёстой гэсэн зарчмыг онолын хувьд тайлбарлах байдлаар бичигдсэн үзэл баримтлалууд байна. Ийнхүү төлөөллийн онолын энэхүү

²² Ibid.

²³ Burke, *supra* note 5.

²⁴ Manin, *supra* note 12.

²⁵ Ibid.

²⁶ Burke, *supra* note 5.

²⁷ Emmanuel-Joseph Sieyès, *What is the Third Estate?*, (1789).

нэгдмэл суурь нь дараагийн хэсэгт авч үзэх “чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрх” (free representative mandate) болон “захирамжит бүрэн эрх” (imperative mandate)-ийн хоорондын ялгааг тайлбарлах философийн үндсэн тулгуур хэсэг болно.²⁸

III. Парламентын бүрэн эрхийг тодорхойлох нь: Институтийн ойлголт

A. Парламентын бүрэн эрх институтийн бүтэц болох нь

Парламентын бүрэн эрх (parliamentary mandate) нь Үндсэн хууль болон харьцуулсан эрх зүйн судалгаануудад парламентын институтийн шинж чанарыг тодорхойлох суурь ойлголтын нэг юм. Институтийн түвшинд авч үзвэл парламентын бүрэн эрх нь парламент бүхэлдээ Үндсэн хуулиар олгогдсон үүрэг, эрх мэдэл, бүрэн эрхийн хугацааг илэрхийлдэг бөгөөд энэ нь тодорхой хугацаанд үндэстний нэрийн өмнөөс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх хамтын төлөөллийн эрх мэдлийн нийлбэр гэж ойлгогддог.²⁹ Энэ утгаараа парламентын бүрэн эрх нь сонгуулийн үр дүнд бий болдог ардчилсан легитимитийн институтийн илэрхийлэл юм.

Төлөөллийн ардчиллын онолд төрийн эрх мэдэл нь ард түмнээс эх үүсвэртэй гэж үздэг бөгөөд сонгуулийн замаар байгуулагдсан парламент нь энэхүү бүрэн эрхийг тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэх хууль ёсны байгууллага болдог.³⁰ Иймээс шинээр сонгогдсон парламент нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавих улс төр, эрх зүйн бүрэн эрхийг эдэлдэг. ОУПХ-ны 2000 оны “Парламентын мандат: дэлхийн харьцуулсан судалгаа (The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study)” нь парламентын бүрэн эрхийн институтийн ойлголтыг системтэйгээр тайлбарласан хамгийн чухал харьцуулсан судалгааны нэг юм. Тус судалгаа дэлхийн 130 гаруй парламентын танхимын практикт тулгуурлан парламентын бүрэн эрхийн агуулгыг мөн чанар, хугацаа, хэрэгжилт гэсэн гурван үндсэн хэмжээсээр тайлбарласан байдаг.³¹ Ван дер Хюлстын тайлбарласнаар парламентын бүрэн эрх нь зөвхөн парламентын гишүүдийн эрх зүйн статусын асуудал биш, харин парламентын институтийн хувьд ард түмний өмнөөс нийтийн итгэлийг хэрэгжүүлэх институтийн механизм байна. Энэ ойлголт нь Питкиний төлөөллийн онолтой нийцдэг бөгөөд төлөөллийн байгууллага нь ард түмний ашиг сонирхлыг илэрхийлэх

²⁸ Pitkin, *supra* note 1.

²⁹ Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study* (Inter-Parliamentary Union, 2000).

³⁰ Manin, *supra* note 12.

³¹ Van der Hulst, *supra* note 29.

институтийн суурь хэлбэр болдог гэж үздэг.³² Парламентын бүрэн эрхийн институтийн хэмжээсийг Венецийн Комисс мөн тодорхой тайлбарласан байдаг. Тухайлбал, “Ардчилал, бүрэн эрхийн хугацааны хязгаарлалт болон улс төрийн албан тушаалын үл нийцэх байдлын тухай тайлан” (CDL-AD(2012)027)³³ нь парламентын бүрэн эрхийн хугацаа ардчилсан легитимиттэй хэрхэн холбогддогийг шинжлэн судалсан байдаг. Тус тайланд сонгууль нь сонгогчдын улс төрийн хүсэл зоригийн өөрчлөлтийг илэрхийлэх боломжийг хангахын тулд хангалттай ойр давтамжтай байх ёстой боловч нөгөө талаас төрийн бодлогын тогтвортой байдал, засаглалын үргэлжлэлийг хангахуйц хангалттай урт хугацаатай байх шаардлагатайг онцолсон.³⁴ Иймээс парламентын бүрэн эрх нь нэг талаас сонгуулиар бий болсон ардчилсан легитимитийг илэрхийлэх институтийн механизм бөгөөд нөгөө талаас төрийн эрх мэдлийг тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэх эрх зүйн зохион байгуулалтын хэлбэр гэж үзэж болно.

Б. Парламентын бүрэн эрхийн гурван аналитик хэмжээс

Парламентын бүрэн эрхийн ойлголтыг илүү нарийвчлан судлахын тулд Ван дер Хюлстын санал болгосон гурван хэмжээст аналитик хүрээ орчин үеийн судалгаануудад өргөн хэрэглэгддэг.³⁵ Энэ хүрээ нь парламентын бүрэн эрхийг институтийн түвшинд төдийгүй хувь гишүүний түвшинд шинжлэхэд ашиглагддаг. Гурван аналитик хэмжээсийг авч үзвэл:

Нэгдүгээрт, мөн чанар (nature) гэх хэмжээс хамаарна. Энэ нь парламентын бүрэн эрхийн мөн чанар нь төлөөллийн онолын суурь ойлголтуудтай шууд холбоотой. Үүнд, парламентын гишүүн:

- хэнийг төлөөлж байна?

- ямар хэлбэрийн төлөөллийн мандат хэрэгжүүлж байна? гэсэн асуудал багтана.

Энэ хүрээнд улс төрийн онолд чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрх (free representative mandate) болон захирамжит бүрэн эрх (imperative mandate)³⁶ гэсэн хоёр үндсэн загварт хуваагдана.³⁷ Орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчилсан тогтолцоонд парламентын гишүүд бүхэл үндэстнийг төлөөлөх бөгөөд сонгогчдын зааварт захирагдах ёсгүй гэсэн чөлөөт бүрэн эрхийн загвар давамгайлж байна.

³² Pitkin, *supra* note 1.

³³ Venice Commission, *Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions*, CDL-AD(2012)027 (Council of Europe, 2012).

³⁴ Ibid.

³⁵ Van der Hulst, *supra* note 29.

³⁶ Manin, *supra* note 12.

³⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

Хоёрдугаарт, хугацаа (duration) буюу парламентын бүрэн эрхийн хоёр дахь хэмжээс нь бүрэн эрхийн хугацаатай холбоотой байна. Үүнд:

- бүрэн эрх хэзээ эхлэх вэ?
- хэр удаан үргэлжлэх вэ?
- ямар нөхцөлд дуусгавар болох вэ? гэсэн асуултууд багтана.

Венецийн комиссын “Парламентын мандат: дэлхийн харьцуулсан судалгаа”-аас харахад парламентын доод танхимуудын бүрэн эрхийн хугацаа ихэвчлэн 4-5 жил байдаг бөгөөд энэ нь ардчилсан тогтолцоонд төлөөллийн хариуцлагыг хангах³⁸ болон төрийн бодлогын тогтвортой байдлыг хадгалах хоёр зорилтын тэнцвэрийг хангах зорилготой³⁹ байна.

Гуравдугаарт, хэрэгжилт (exercise) буюу парламентын бүрэн эрхийн гурав дахь хэмжээс нь парламентын гишүүд бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа тухай асуудал хамаарч байна. Үүнд:

- парламентын гишүүдийн эрх;
- үүрэг;
- халдашгүй байдал;
- материаллаг нөхцөл зэрэг орно.

ОУПХ-ны судалгаанд парламентын гишүүдийн эрх, материаллаг нөхцөл нь хувийн давуу эрх бус, харин парламентын бие даасан байдлыг хангах институтийн баталгаа гэж тодорхойлсон байдаг.⁴⁰ Энэ ойлголт нь төлөөллийн ардчиллын институтийн логиктой нийцдэг бөгөөд парламентын гишүүд гүйцэтгэх засаглал болон бусад ашиг сонирхлоос хараат бус байдлаар ажиллах боломжийг бүрдүүлдэг.

Дээрхээс харахад, парламентын бүрэн эрхийг институтийн түвшинд авч үзвэл энэ нь ардчилсан сонгуулиар бий болсон парламентын байгууллагад тодорхой хугацаанд үндэстний буюу нийт ард иргэдийн нэрийн өмнөөс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн болон улс төрийн бүрэн эрхийг илэрхийлдэг. Ван дер Хюлстын санал болгосон мөн чанар, хугацаа, хэрэгжилт гэсэн гурван хэмжээст аналитик хүрээ нь парламентын бүрэн эрхийн агуулгыг системтэйгээр тайлбарлах онолын үндсэн аргачлал болж, парламентын бүрэн эрх болон парламентын гишүүний бүрэн эрхийн ойлголтыг харьцуулан судлах боломжийг бүрдүүлдэг байна.

Ийнхүү парламентын бүрэн эрхийг Ван дер Хюлстын тодорхойлсон мөн чанар (nature), хугацаа (duration), хэрэгжилт

³⁸ Van der Hulst, *supra* note 29.

³⁹ Venice Commission, *supra* note 31.

⁴⁰ Van der Hulst, *supra* note 29.

(exercise) гэсэн гурван аналитик хэмжээсээр авч үзэх нь парламентын бүрэн эрхийн институтийн агуулгыг системтэйгээр шинжлэх боломжийг бүрдүүлдэг. Нэгдүгээр хэмжээс болох мөн чанар нь парламентын гишүүний төлөөллийн шинжийг тодорхойлж, парламентын гишүүд нийт үндэстнийг төлөөлөх чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрхийн зарчим орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчилсан тогтолцоонд давамгайлж байгааг харуулдаг.⁴¹ Хоёрдугаар хэмжээс болох хугацаа нь парламентын бүрэн эрхийн ардчилсан легитим чанарыг баталгаажуулах институтийн нөхцөл бөгөөд сонгуулийн давтамж болон төрийн бодлогын тогтвортой байдлын хоорондын тэнцвэрийг хангах шаардлагатайг харуулдаг.⁴² Харин гуравдугаар хэмжээс болох хэрэгжилт нь парламентын гишүүдийн эрх, үүрэг, институтийн баталгаа болон материаллаг нөхцөлийг хамардаг бөгөөд эдгээр нь парламентын гишүүдийн хараат бус, үр нөлөөтэй үйл ажиллагааг хангах суурь нөхцөл болдог.⁴³

Эдгээр гурван хэмжээсний хүрээнд парламентын бүрэн эрхийн хэрэгжилтэд онцгой байр суурь эзэлдэг ойлголт нь парламентын гишүүдийн халдашгүй байдал (parliamentary immunity) юм. Парламентын халдашгүй байдал нь парламентын гишүүдийн хууль тогтоох үйл ажиллагааг гаднын улс төрийн болон эрх зүйн дарамтаас хамгаалах зорилготой институтийн баталгаа бөгөөд төлөөллийн ардчиллын институтийн бие даасан байдлыг хангах чухал механизм болдог.⁴⁴ Үүний хүрээнд парламентын халдашгүй байдал нь нэг талаас парламентын гишүүдийн хэлсэн үг, өгсөн саналын төлөө хариуцлагаас чөлөөлөх (non-accountability) хамгаалалт, нөгөө талаас бүрэн эрхийн хугацаанд эрүүгийн хэрэг үүсгэх, баривчлах зэрэг ажиллагаанаас хамгаалах халдашгүй байдлын (inviolability) зохицуулалтаар илэрхийлэгддэг. Ийм зохицуулалт нь парламентын гишүүдийг хуулиас дээгүүр байрлуулах зорилготой бус, харин парламентын институтийн бие даасан байдал болон төлөөллийн ардчиллын хэвийн үйл ажиллагааг хамгаалах зорилготой гэж олон улсын байгууллагууд онцлон тэмдэглэдэг.⁴⁵ Иймээс парламентын бүрэн эрхийн гурван хэмжээст аналитик хүрээ нь парламентын бүрэн эрхийн институтийн бүтэц, агуулгыг онолын болон харьцуулсан судалгааны түвшинд тайлбарлах суурь аргачлал болж, парламентын гишүүний эрх зүйн статус, хараат бус байдлын баталгааг

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

⁴⁵ Van der Hulst, *supra* note 29.

тодорхойлох боломжийг олгодог. Улмаар парламентын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн хүрээнд парламентын халдашгүй байдлын зохицуулалт нь төлөөллийн ардчиллын институтийн хамгаалалтын механизм болохын хувьд тусгайлан судлах шаардлагатай бие даасан эрх зүйн судлагдахуун байна. Дараагийн хэсэгт парламентын гишүүний бүрэн эрх, халдашгүй байдлыг дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

В. Парламентын гишүүний бүрэн эрхийг тодорхойлох нь:

Мөн чанар ба эрх зүйн шинж

Парламентын гишүүний бүрэн эрх (parliamentary member mandate) нь парламентын бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарах өргөн хүрээний ойлголтын бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Энэ нь парламентын гишүүн сонгогдсон, эсхүл томилогдсон байдлаас үүдэн тухайн гишүүнд олгогдох төлөөллийн эрх мэдэл, эрх зүйн статус, эрх, үүрэг, хамгаалалт, хязгаарлалтыг хамардаг бөгөөд парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд хэрэгждэг.⁴⁶ Харьцуулсан Үндсэн хуулийн судалгаанд парламентын гишүүний бүрэн эрхийг төлөөллийн ардчиллын гол институтийн нэг гэж үздэг. Парламентын гишүүд нь сонгогчдын итгэлийг хүлээн авсан төлөөлөгчдийн хувьд төрийн бодлого, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцох замаар ард түмний ашиг сонирхлыг илэрхийлэх үүрэгтэй.⁴⁷ Иймээс парламентын гишүүний бүрэн эрх нь зөвхөн эрх зүйн статус төдийгүй ардчилсан төлөөллийн институтийн суурь элемент болдог. Европын зөвлөлийн Парламентын Ассамблейгаас боловсруулсан “Парламентын Ассамблейн гишүүдийн мандатын мөн чанарын тухай”⁴⁸ тайланд парламентын гишүүний бүрэн эрхийн эрх зүйн шинжийг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Тус тайланд:

“Төлөөллийн ардчиллын зарчмын дагуу Европын улс орнуудын парламентын гишүүд ерөнхий, чөлөөт, эгүүлэн татах боломжгүй шинжтэй төлөөллийн бүрэн эрхтэй бөгөөд энэ нь үйл ажиллагаа явуулах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, санал өгөх эрх чөлөөг агуулдаг” гэж тэмдэглэсэн байдаг.⁴⁹

Мөн тус тайланд парламентын гишүүдийн эрх зүйн статусын чухал шинж нь сонгогчид болон улс төрийн намаас хараат бус бие даасан байдал болохыг онцолсон. Энэ зарчим нь орчин үеийн Үндсэн хуулийн тогтолцоонд өргөн хэрэглэгддэг чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрхийн онолтой нийцдэг. Европын Парламентын дэгийн журам (Rules of Procedure of the European Parliament)-ын 2 дугаар зүйлд

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Pitkin, *supra* note 1.

⁴⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Nature of the Mandate of Members of the Parliamentary Assembly* (Council of Europe, 2016).

⁴⁹ Ibid.

“Гишүүд бүрэн эрхээ чөлөөтэй бөгөөд бие даан хэрэгжүүлнэ. Тэд аливаа зааварт захирагдахгүй бөгөөд заавал биелүүлэх мандат хүлээн авахгүй”⁵⁰ хэмээн дээрх зарчмыг тусгасан байдаг. Энэхүү зохицуулалт нь Европын зөвлөлийн гишүүн ихэнх улсын Үндсэн хууль болон парламентын холбогдох хууль тогтоомжид өргөнөөр тусгагдсан нийтлэг стандарт томъёолол байна.

Парламентын гишүүний бүрэн эрх үүсэх ба баталгаажих:

Парламентын гишүүний бүрэн эрх нь ихэвчлэн сонгуулийн хууль ёсны үр дүнд бий болдог бөгөөд дараа нь баталгаажуулах үйл явцаар албан ёсоор хүчин төгөлдөр болдог. Ван дер Хюлст (2000)-ын харьцуулсан судалгаанд парламентын гишүүний бүрэн эрх эхлэх дараах нийтлэг үе шатуудыг тодорхойлсон.⁵¹ Нэгдүгээрт, сонгуулийн дүн албан ёсоор зарлагдсан үе; хоёрдугаарт, эрх бүхий байгууллага (ихэвчлэн парламент, эсхүл Үндсэн хуулийн шүүх) сонгуулийн дүнг баталгаажуулсан үе; гуравдугаарт, парламентын гишүүн тангараг өргөсөн үе байна. Зарим улс оронд парламентын гишүүн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн тухай мэдэгдэл гаргасны дараа албан ёсоор гишүүн болдог. Тухайлбал, ХБНГУ-д сонгогдсон хүн сонгуулийн байгууллагад бүрэн эрхийг хүлээн авснаа мэдэгдсэний дараа парламентын гишүүн болдог.⁵² Баталгаажуулалтын энэхүү механизм нь шинээр сонгогдсон гишүүн Үндсэн хууль болон хууль тогтоомжид заасан шалгуур шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг шалгах зорилготой байна.

Парламентын гишүүний бүрэн эрх болон институт:

Парламентын гишүүний бүрэн эрх хэрэгжихийн тулд гишүүд тодорхой эрхийн тогтолцоотой байх ёстой. Эдгээр эрх нь парламентын гишүүдийг төлөөллийн чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг хангахад чиглэгддэг. Үүнд, дараах үндсэн эрхүүд (тоймлон авч үзэв) багтдаг.

- нэгдсэн хуралдаан болон байнгын хорооны хуралдаанд үг хэлэх, санал өгөх эрх;
- хууль тогтоомжийн төсөл болон нэмэлт, өөрчлөлт санаачлах эрх;
- Засгийн газарт бичгээр болон амаар асуулга тавих эрх;
- парламентын хяналтын механизмд оролцох эрх;
- төсвийн хэлэлцүүлэг, хяналтад оролцох эрх;
- мөн парламентын гишүүд албан өрөө, туслах, аяллын зардал,

⁵⁰ European Parliament, *Rules of Procedure of the European Parliament* (European Union, 2024).

⁵¹ Van der Hulst, *supra* note 29.

⁵² Ibid.

харилцаа холбооны дэмжлэг зэрэг материаллаг нөхцөлөөр хангагдах нь нийтлэг байдаг.

ОУПХ-ны судалгаанд эдгээр нөхцөлийг хувийн давуу эрх гэж бус, харин парламентын гишүүдийн хараат бус байдлыг хангах институтийн баталгаа гэж тодорхойлсон байдаг.⁵³ Ийм нөхцөл нь парламентын гишүүдийг гүйцэтгэх засаглал болон хувийн ашиг сонирхлоос хараат бус байдлаар ажиллах боломжийг бүрдүүлдэг.

Парламентын гишүүний үүрэг болон хариуцлага:

Парламентын гишүүний бүрэн эрх нь зөвхөн эрхээс бүрдэхгүй буюу тодорхой төрлийн үүргийг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид заасны хүрээнд хүлээдэг. Эдгээр үүрэгт (тоймлон авч үзэв):

- парламентын нэгдсэн болон байнгын хорооны хуралдаанд тогтмол оролцох;
- парламентын дэг журам, ёс зүйн дүрмийг мөрдөх;
- ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх зорилгоор хөрөнгө, ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргах;
- парламентын сахилга, дэг журмыг хүндэтгэх зэрэг орно.

ОУПХ-ны тайланд парламентын гишүүдийн үүргийг сонгогчдын итгэлийг хамгаалах институтийн механизм гэж үздэг бөгөөд парламентын гишүүд сонгогчдын итгэлийг урвах ёсгүй гэсэн зарчимд тулгуурладаг.⁵⁴ Энэ ойлголт нь Питкиний төлөөллийн онолтой нийцдэг. Питкин төлөөллийг төлөөлөгч болон төлөөлүүлэгчийн хоорондын хариуцлагатай харилцаа гэж тодорхойлсон бөгөөд төлөөлөгч нь төлөөлүүлэгчийн ашиг сонирхлыг зөвтгөх боломжтой байдлаар хэрэгжүүлэх ёстой гэж үзсэн байдаг.⁵⁵

Парламентын халдашгүй байдал:

Парламентын гишүүний бүрэн эрхийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг нь парламентын халдашгүй байдлын тогтолцоо юм. Энэ нь парламентын гишүүдийн үйл ажиллагааг гаднын нөлөөллөөс хамгаалах институтийн механизм болдог. Ван дер Хюлс парламентын халдашгүй байдлыг хоёр үндсэн хэлбэрт ангилсан.⁵⁶

Нэгдүгээрт, хариуцлагаас чөлөөлөх (non-accountability) болно. Энэ нь парламентын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад хэлсэн үг, өгсөн саналын төлөө парламентын гишүүнийг хуулийн хариуцлагад татах боломжгүй байх хамгаалалт юм. Энэ зарчим 1689 оны Английн

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Pitkin, *supra* note 1.

⁵⁶ Van der Hulst, *supra* note 29.

“Эрхийн тухай хууль (Bill of Rights)”-аас эхтэй бөгөөд ихэнх улс оронд бүрэн халдашгүй хамгаалалтад тооцогддог.

Хоёрдугаарт, халдашгүй байдал (inviolability) орно. Энэ нь парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд парламентын гишүүнийг баривчлах, саатуулах, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс хамгаалах зохицуулалт юм. Ихэвчлэн парламентын танхимын шийдвэрээр энэ хамгаалалтыг түдгэлзүүлж болдог. Венецийн Комисс халдашгүй байдлыг ардчиллын зарчимтай нийцдэг гэж үздэг боловч энэ нь ял завших хэрэгсэл биш, харин парламентын институтийн бие даасан байдлыг хамгаалах механизм байх ёстой гэж онцлон⁵⁷ тайлбарласан (судалгааны 5 дугаар бүлгийн А болон Б хэсэгт дэлгэрэнгүй тайлбарлав) байдаг.

Үл нийцэх албан тушаал:

Ихэнх улсын Үндсэн хуульд парламентын гишүүний бүрэн эрхийг хамгаалах зорилгоор үл нийцэх байдлын дэглэм буюу албан тушаалуудыг тогтоосон байдаг. Үүний дагуу парламентын гишүүн дараах албан тушаал, үйл ажиллагааг давхар эрхлэхийг хориглодог.

- төрийн томилогддог албан тушаал;
- шүүх эрх мэдэлд холбогдох албан тушаал;
- бусад сонгуульт албан тушаал;
- ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх бизнесийн үйл ажиллагаа тус тус хамаарна.

Энэ зохицуулалт нь парламентын гишүүний хараат бус байдлыг хамгаалах институтийн баталгаа гэж үзэгддэг.⁵⁸

Парламентын гишүүний бүрэн эрх дуусгавар болох:

Парламентын гишүүний бүрэн эрх дараах үндэслэлээр дуусгавар болж болно.

- парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусах;
- гишүүн сайн дураар огцрох;
- парламент тарах;
- гишүүн нас барах;
- эрх зүйн шаардлага хангахгүй болох (жишээлбэл эрүүгийн ял, шүүхийн шийдвэр, иргэншлээ алдах);
- үл нийцэх албан тушаал хүлээн авах зэрэг хамаарч байна.

Зарим тохиолдолд парламентын гишүүн ноцтой зөрчил гаргасан үндэслэлээр парламентын шийдвэрээр гишүүнээс чөлөөлөгдөх

⁵⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

⁵⁸ Venice Commission, *supra* note 33.

боломжтой. Европын Парламентын судалгааны **албаны** 2025 оны тайланд парламентын гишүүний бүрэн эрх нь хувь гишүүнд харьяалагдах эрх бөгөөд зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр дуусгавар болохыг онцлон тэмдэглэсэн⁵⁹ байдаг.

Парламентын гишүүний бүрэн эрх нь хууль тогтоох болон парламентын хяналтын үйл ажиллагаанд оролцох эрх, үүрэг, институтийн баталгааг хамардаг бөгөөд эдгээр нь гишүүдийг гүйцэтгэх засаглал болон бусад улс төрийн нөлөөллөөс хараат бус байдлаар ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Энэ хүрээнд парламентын халдашгүй байдал нь гишүүдэд олгогдсон хувийн давуу эрх бус, харин парламентын институтийн бие даасан байдлыг хамгаалах зорилготой эрх зүйн хамгаалалтын механизм болох нь онолын болон харьцуулсан судалгаанд нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн. Парламентын халдашгүй байдлын тогтолцоо нь хариуцлагаас чөлөөлөх (non-accountability) болон халдашгүй байдал (inviolability) гэсэн хоёр үндсэн хэлбэрээр илэрхийлэгддэг нь парламентын гишүүд хууль тогтоох чиг үүргээ улс төрийн болон эрх зүйн дарамтаас ангид хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Иймээс парламентын бүрэн эрх болон парламентын гишүүний бүрэн эрхийн ойлголтыг институтийн болон эрх зүйн түвшинд ялган тодорхойлох нь парламентын гишүүний халдашгүй байдлын институтийн мөн чанар, зорилгыг ойлгоход чухал ач холбогдолтой байна. Үүнтэй уялдан парламентын гишүүний халдашгүй байдлын эрх зүйн зохицуулалтыг төлөөллийн ардчиллын институтийн бие даасан байдал, парламентын үр нөлөөтэй үйл ажиллагааг хангах хамгаалалтын механизмын хувьд харьцуулсан эрх зүйн судалгааны хүрээнд нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай бие даасан эрх зүйн судлагдахуун байна.

IV. Төлөөллийн бүрэн эрхийн хэлбэрүүд: Чөлөөт ба захирамжит мандатын ялгаа

A. Чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрх: эрх зүйн шинжүүд

Орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчилсан тогтолцоонд парламентын гишүүний бүрэн эрхийн зонхилох загвар нь чөлөөт төлөөллийн мандат (free representative mandate) байна.⁶⁰ Энэхүү ойлголт нь үндэсний бүрэн эрхт байдлын (national sovereignty) онолын хүрээнд бүрэлдэн тогтсон бөгөөд парламентын гишүүн сонгогдсоны дараа зөвхөн өөрийн тойрог, сонгогчид, эсхүл улс төрийн намыг бус, харин нийт үндэстнийг бүхэлд нь төлөөлөх

⁵⁹ European Parliament Research Service, *Termination of the Mandate of the Member of the European Parliament* (European Parliament, 2025).

⁶⁰ Van der Hulst, *supra* note 29.

үүрэгтэй гэж үздэг.⁶¹ Иймээс парламентын гишүүд шийдвэр гаргахдаа сонгогчдын шууд зааварт захирагдах бус, харин өөрийн ухамсар, улс төрийн дүгнэлт, үндэсний нийтлэг ашиг сонирхолд тулгуурлан санал өгөх эрхтэй байдаг. Харьцуулсан Үндсэн хуулийн практикт чөлөөт төлөөллийн мандатын зарчим дараах гурван үндсэн эрх зүйн шинжээр илэрхийлэгддэг. Нэгдүгээрт, ерөнхий шинж (generality). Энэ зарчмын дагуу парламентын гишүүд тодорхой нутаг дэвсгэр, нийгмийн бүлэг, эсхүл улс төрийн намыг бус, харин бүхэл үндэстнийг төлөөлдөг. Олон орны Үндсэн хуулийн практикт энэ зарчим тодорхой тусгагдсан байдаг. Тухайлбал, Францын 1958 оны Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлд “*Парламентын гишүүнийг заавал дагаж мөрдөх үүрэг бүхий мандаттайгаар сонгож болохгүй*” гэж заасан бол ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлд парламентын гишүүд “*...бүх ард түмнийг төлөөлөх бөгөөд ямар нэгэн заавар, тушаалд захирагдахгүй, зөвхөн өөрийн ухамсарт захирагдана*” гэж тодорхойлсон байдаг. Ижил төстэй зохицуулалт Италийн Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйл, Испанийн Үндсэн хуулийн 67.2 дугаар зүйл, Румын, Хорват, Армен, Литва зэрэг улсын Үндсэн хуульд мөн тусгагдсан байдаг.⁶²

Хоёрдугаарт, эрх чөлөө (freedom) гэх ойлголт байна. Чөлөөт мандатын хүрээнд парламентын гишүүд сонгуулийн өмнө өгсөн амлалт, намын заавар, эсхүл сонгогчдын чиглэлд заавал захирагдах эрх зүйн үүрэг хүлээдэггүй. Ван дер Хюлстын иш татсан Францын Үндсэн хууль судлаачдын тайлбарласнаар парламентын гишүүд “*сонгуулийн өмнө өгсөн амлалт болон сонгогчдоос мандатын хугацаанд ирсэн аливаа зааварт захирагдахгүйгээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг*”.⁶³ Энэ зарчмын дагуу улс төрийн намын гишүүнчлэлээс хасагдах нь парламентын гишүүний бүрэн эрхийг автоматаар дуусгавар болгох үндэслэл болдоггүй бөгөөд нам нь зөвхөн нам доторх сахилгын арга хэмжээ авах боломжтой байдаг. Гуравдугаарт, эгүүлэн татах боломжгүй шинж (irrevocability) хамаарна. Чөлөөт төлөөллийн мандатын онолд парламентын гишүүний бүрэн эрхийг сонгогчид шууд хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох боломжгүй байх зарчим юм. Иймээс сонгогчид парламентын гишүүний үйл ажиллагаанд сэтгэл хангалуун бус байвал дараагийн сонгуулиар дэмжлэг үзүүлэхээс татгалзах замаар улс төрийн хариуцлага тооцох боломжтой байдаг.⁶⁴ Эдгээр шинжүүд нь парламентын гишүүний хараат бус байдлыг хамгаалах институтийн үндэс болж, парламентын институтийн бие даасан байдлыг баталгаажуулдаг байна.

⁶¹ Manin, *supra* note 12.

⁶² Van der Hulst, *supra* note 29.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Manin, *supra* note 12.

Б. Захирамжит бүрэн эрх: түүхэн ба орчин үеийн нөхцөл байдал

Чөлөөт мандатын эсрэг загвар нь захирамжит мандат (imperative mandate) юм. Энэ загварын дагуу парламентын гишүүд сонгогчид, улс төрийн нам, эсхүл бусад байгууллагаас өгсөн тодорхой зааврыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй бөгөөд тухайн зааврыг зөрчсөн тохиолдолд бүрэн эрхийг нь хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох буюу эгүүлэн татах боломжтой байдаг.⁶⁵

Венецийн Комиссын “Захирамжит мандат болон түүнтэй төстэй практикийн тухай тайлан (CDL-AD(2009)027)”-д захирамжит мандатын түүхэн гарал үүслийг Ромын эрх зүй болон дундад зууны Испанийн Кортес (Cortes)-ийн⁶⁶ практиктай холбон тайлбарласан байдаг. Тухайн үед төлөөлөгчид хуралд оролцохдоо тодорхой зааварчилгаа авч оролцдог бөгөөд эдгээр зааврыг зөрчихгүй байх тухай тангараг өргөдөг байжээ.⁶⁷ Орчин үеийн түүхэнд захирамжит мандат хамгийн тодорхой хэлбэрээр социалист улс төрийн тогтолцоонд хэрэгжиж байсан. 1871 оны Парисын Коммуны үеэр сонгогдсон төлөөлөгчдийг сонгогчид шууд эгүүлэн татах боломжтой байсан бөгөөд Карл Маркс үүнийг ажилчдын эрх мэдлийн институтийн хэлбэр гэж тодорхойлсон байдаг. Үүний дараа Ленин 1917 оны 11 дүгээр сарын 19-нд гаргасан “Эгүүлэн татах эрхийн тухай” тогтоолын төсөлд энэ зарчмыг тусгасан бөгөөд социалист улс төрийн тогтолцоонд өргөн хэрэглэгдэх болсон.⁶⁸ Гэвч ЗХУ задран унасны дараа захирамжит мандатын практик эрс буурсан байна. Энэ талаар Ван дер Хюлстын судалгаанд Европт энэ тогтолцоо зөвхөн Беларусь зэрэг хязгаарлагдмал улсуудад үлдсэн гэж тэмдэглэсэн бөгөөд зарим социалист улс оронд тодорхой хэлбэрээр үргэлжилж байгааг дурдсан байдаг (Van der Hulst, 2000). Венецийн Комиссын дүгнэлтээр захирамжит мандат нь орчин үеийн ардчилсан тогтолцоонд өргөнөөр хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй институтийн хэлбэр байна.⁶⁹

В. Намын хяналттай бүрэн эрхийн тухай

Орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчилсан тогтолцоонд парламентын

⁶⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

⁶⁶ Кортес (Cortes) нь дундад зууны Испанид хаанд зөвлөгөө өгөх, татвар батлах, хууль тогтоох зэрэг үүрэгтэй байсан төлөөллийн байгууллага. XIII–XV зууны үед Кастиль, Леон, Арагон зэрэг хаант улсуудын Кортесүүд ажиллаж байсан бөгөөд эдгээрийг Европын анхны төлөөллийн байгууллагуудын нэг гэж үздэг.

⁶⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

гишүүний бүрэн эрхийг чөлөөт төлөөллийн мандатын зарчмаар ойлгодог боловч парламентын бодит нөхцөл буюу улс төрийн практикт энэ зарчим намын зохион байгуулалт, дотоод сахилга, бүлгийн нэгдмэл саналын шаардлагатай байнга огтлолцдог буюу харилцан хамааралтай явж ирсэн. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн хувьд парламентын гишүүн нь сонгогчдын шууд заавар, намын тушаалд захирагдах ёсгүй ч улс төрийн бодит байдал дээр намын байр суурь, бүлгийн шийдвэр, дахин нэр дэвших гэсэн хүлээлт, дотоод шаталсан бүтэц зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалан гишүүний бие даасан байдал хязгаарлагдах хандлагатай байдаг. Энэ нь чөлөөт мандатын хууль зүйн баталгаа (de jure) болон намын сахилга (de facto) буюу бодит нөлөөний хоорондын үндсэн зөрчил юм. Үүнийг Бернард Манин орчин үеийн төлөөллийн ардчилалд улс төрийн намуудын үүрэг өссөнөөр парламентын гишүүдийн бие даасан байдал тодорхой хэмжээгээр хязгаарлагдах болсон гэж тайлбарласан байдаг.⁷⁰ Улмаар Бернар Манин төлөөллийн засаглалын хувьслыг шинжлэхдээ сонгодог парламентын үеийн төлөөлөгчид харьцангуй бие даасан, танхим доторх хэлэлцүүлэгт тулгуурлан шийдвэр гаргадаг байсан бол намын ардчиллын хөгжилтэй уялдан орчин үеийн парламентын үйл ажиллагаанд намын бүлэг, намын зохион байгуулалт давамгайлах болсон гэж тайлбарласан. Түүний дүгнэлтээр өнөөгийн төлөөллийн засаглалд хэлэлцүүлгийн бодит төв нь парламентын танхимаас илүүтэйгээр улс төрийн намын дотоод бүтэц рүү шилжсэн бөгөөд үүний улмаас парламентын гишүүний хувийн улс төрийн дүгнэлт, ухамсарт суурилсан санал өгөх боломж хумигдах эрсдэл бий болдог. Гэсэн ч Манин төлөөллийн засаглалын үндсэн зарчим хэвээр оршсоор байгаа бөгөөд сонгогдсон төлөөлөгчийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа нь сонгогчдын хүсэлтэй бүрэн давхцах албагүй, тодорхой хэмжээний бие даасан шинжтэй байх ёстой гэж үзсэн.

Венецийн Комисс энэ асуудлыг тусгайлан авч үзэж, чөлөөт мандатын зарчим ба намын сахилгын бодит нөлөөний хоорондох зөрчлийг онцолсон байдаг. Тухайлбал, зарим улс оронд намын гишүүнчлэлээс гарсан, эсхүл нам солих тохиолдолд парламентын гишүүний бүрэн эрхийг дуусгавар болгох зохицуулалт байдаг. Ийм зохицуулалт нь захирамжит мандаттай төстэй үр дагаврыг бий болгож болзошгүйг Венецийн Комисс анхааруулсан байдаг.⁷¹ Жишээлбэл, Сербийн Үндсэн хуулийн шүүх намын гишүүнчлэл дууссан тохиолдолд парламентын гишүүний бүрэн эрхийг хүчингүй болгодог зохицуулалтыг хүчингүй болгосон бөгөөд парламентын гишүүдийн

⁷⁰ Manin, *supra* note 12.

⁷¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *supra* note 11.

хариуцлага нь юуны өмнө сонгогчдын өмнө байх ёстой гэж дүгнэсэн байна. Венецийн Комисс энэ шийдвэрийг ардчиллын зарчимтай нийцсэн гэж үзсэн.⁷² Үүнтэй төстэй маргаан Өмнөд Африкийн нам солих зохицуулалт (floor crossing) болон Африкийн зарим улс орнуудын анти-дефекцийн (anti-defection) хууль тогтоомжийн хүрээнд гарч байсан тохиолдлууд байна. Венецийн Комиссын дүгнэлтээр намын сахилгын механизм нь улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах тодорхой үүрэгтэй байж болох боловч зохицуулалт нь чөлөөт төлөөллийн мандатыг бодит байдал дээр захирамжит мандат болгон хувиргах хэмжээнд хүрч болохгүй гэж үзсэн байдаг.⁷³

V. Парламентын гишүүний халдашгүй байдал

Парламентын халдашгүй байдал нь парламентын гишүүний төлөөллийн чиг үүргийг гаднын нөлөөлөл, албадлага, улс төрийн дарамтаас хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн баталгаа мөн. Энэхүү хамгаалалт нь парламентын гишүүнийг бүрэн эрхийн хугацаанд баривчлах, саатуулах, эрүүгийн хэрэгт яллагдагчаар татах зэрэг албадлагын шинжтэй процессын арга хэмжээнээс хамгаалах зорилготой байдаг.⁷⁴ Гэсэн хэдий ч гэмт хэрэг үйлдэж байхдаа баригдсан (in flagrante delicto) тохиолдолд энэ хамгаалалт үйлчлэхгүй байх нь олон улсын нийтлэг хандлага юм.⁷⁵ Иймд парламентын халдашгүй байдал нь парламентын гишүүнийг хуулиас дээгүүр байршуулах хэрэгсэл бус, харин парламентын байгууллагын бие даасан, саадгүй үйл ажиллагааг хангах институтийн баталгаа гэж ойлгогдох ёстой байна.

Энэ утгаараа парламентын халдашгүй байдлыг парламент доторх үг хэлэх, санал өгөхтэй холбоотой хамгаалалтаас ялган ойлгох шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, парламентын танхимд хэлсэн үг, өгсөн саналын төлөө хуулийн хариуцлагаас хамгаалах эрх нь нэг төрлийн баталгаа бол, парламентын гишүүний парламентын гаднах үйл ажиллагаанд холбогдуулан түүнийг эрүүгийн хэрэгт мөрдөн шалгах болон бусад процессын арга хэмжээнээс хамгаалах баталгаа нь өөр төрлийн хамгаалалт юм.⁷⁶ Венецийн Комиссын тайлбарласнаар парламентын дархан эрхийн тогтолцоо нь ихэнх улс оронд хоёр үндсэн хэлбэрээр илэрдэг. Нэгдүгээрт, парламент дахь үг хэлэх,

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Venice Commission, *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, CDL-AD(2014)011 (Council of Europe, 2014).

⁷⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Handbook for Parliamentarians: Parliamentary Immunity and Privileges (Best Practices Series)*, (OSCE, 2004).

⁷⁶ Venice Commission, *supra* note 74.

санал өгөхтэй салшгүй холбоотой, байнгын бөгөөд цуцлагдашгүй хамгаалалт болно. Хоёрдугаарт, парламентын гишүүнийг бүрэн эрхийн хугацаанд баривчлах, саатуулах, яллагдагчаар татахаас тодорхой нөхцөлтэйгөөр хамгаалдаг түр шинжтэй хамгаалалт байдаг. Тус бүрийг дэлгэрүүлэн тайлбарлавал:

А. Хариуцлагаас чөлөөлөх (non-accountability)-ын тухай

Эхний хэлбэр болох хариуцлагаас чөлөөлөх (non-accountability, мөн non-liability гэж хэрэглэдэг) нь парламентын гишүүний парламентын танхимд хэлсэн үг, эсхүл төлөөллийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд илэрхийлсэн байр суурь, өгсөн саналтай холбогдуулан түүний эсрэг аливаа хууль зүйн арга хэмжээ авахыг хориглосон хамгаалалт юм. Энэ нэр томьёо улс бүрд өөр өөрөөр хэрэглэгддэг. Англи хэлтэй орнуудад “non-accountability, parliamentary privilege”, эсхүл “freedom of speech” гэх нэршил түгээмэл байдаг бол Франц, Бельгид “irresponsabilité”, Италид “insindacabilità”, ХБНГУ-д “Indemnität буюу Verantworfungsfreiheit”, Австрид “berufliche Immunität”, Испанид “inviolabilidad”, Швейцарт “absolute Immunität буюу immunité absolue” гэж нэрлэдэг.⁷⁷ Эдгээр нэр томьёоны ялгаа нь хэл зүйн хувьд өөр боловч агуулгын хувьд парламентын гишүүний үг хэлэх, санал өгөх эрх чөлөөг хамгаалах зорилгод чиглэдэг. Онолын үүднээс авч үзвэл хариуцлагаас чөлөөлөх эрхийн гол зорилго нь парламентын гишүүнийг хувь хүний хувьд давуу байдалд оруулах бус, харин парламентын чиг үүрэг болох чөлөөт хэлэлцүүлэг, санал өгөх, хяналт хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг гаднын хууль зүйн дарамтаас хамгаалах явдал юм. Иймээс энэ хамгаалалт нь төлөөллийн ардчиллын институтийн үндсэн нөхцөл, тухайлбал парламентын хэлэлцүүлгийн бодит эрх чөлөө, сөрөг хүчний байр суурийг илэрхийлэх баталгаа, гүйцэтгэх засаглалын эсрэг хяналтын чадавхтай шууд холбогддог.⁷⁸

Хариуцлагаас чөлөөлөх эрх нь абсолют, эсхүл харьцангуй шинжээр илэрдэг. Зарим улсад парламентын чиг үүргийн хүрээнд илэрхийлсэн аливаа байр суурь гадаад хууль зүйн аливаа нөлөөллөөс бүрэн хамгаалагддаг. Венецийн Комиссын жишээгээр Бразил, Итали, Мальта, Норвег Словак, Перу, Португал, Швейцар улсад ийм хандлага ажиглагддаг.⁷⁹ Харин бусад улсын хувьд хамгаалалт харьцангуй шинжтэй, өөрөөр хэлбэл тодорхой төрлийн үг хэллэг, үйлдлийг хамгаалалтаас хасах боломжтой байдаг. Үүнд, доромжлол, гүтгэлэг, үзэн ядалт, өдөөн хатгасан үг хэллэг, арьс өнгөөр ялгаварлах, хүчирхийлэлд уриалсан агуулга, төрийн нууц задруулсан тохиолдлыг

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid para. 67.

хамгаалалтаас хасах зохицуулалт зарим улсад байдаг.⁸⁰ Ийм төрлийн үл хамаарах нөхцөлүүдийг тодорхойлсон улс орнууд цөөхөн бөгөөд улс бүр өөрийн зохицуулалтаас хамааран зохицуулж байна. Энэ нь хариуцлагаас чөлөөлөх эрхийг абсолют хэлбэрээр ойлгох уу, эсхүл бусдын нэр төр, шударга шүүх, төрийн аюулгүй байдал зэрэг үнэт зүйлтэй тэнцвэржүүлэх үү гэсэн үндсэн асуудалтай холбоотой байна.

Венецийн Комиссын тайланд зарим улсад хариуцлагаас чөлөөлөх эрх абсолют шинжтэй тул парламент ч өөрөө, өөр байгууллага ч түүнийг түдгэлзүүлэх боломжгүй байдаг. Тухайлбал, Бельги, Нидерланд, Норвег Португал, Румын, Словени, Испани зэрэг улсад ийм зохицуулалт байна.⁸¹ Харин Чех, Дани, Финланд, Герман, Грек, Унгар, Мальта, Нидерланд, Польш, Украин зэрэг зарим улсад тодорхой нөхцөлд парламент өөрөө энэ хамгаалалтыг түдгэлзүүлэх боломжтой⁸² байдаг. Түдгэлзүүлэх ажиллагааны журам ч улс орон бүрд өөр, өөр байна. Зарим улсад хувийн этгээдийн хүсэлтээр, зарим нь прокурор, цагдаа, шүүхийн санаачилгаар, заримд нь парламентын хороо урьдчилан хэлэлцэж шийдвэрлэдэг жишиг байна. Түүнчлэн зарим улсын хувьд эцсийн шийдвэрийг парламент гаргадаг бол, Нидерланд зэрэг улсад шүүх байгууллага эцэслэн шийдвэрлэх боломжтой байдаг жишээ байна.⁸³ Энэ нь хариуцлагаас чөлөөлөх эрхийн мөн чанарыг зөвхөн парламентын дотоод эрх чөлөөг тогтоох нэг хэрэгсэл гэж бус, харин парламент ба шүүх эрх мэдлийн хоорондын эрх мэдлийн тэнцвэрийн асуудал гэж ойлгох шаардлагатай болохыг харуулж байна. Мөн Венецийн Комиссын дүгнэснээр ихэнх улсад хариуцлагаас чөлөөлөх эрхийг парламентын институтийн нийтийн эрх ашигт хамаарах давуу эрх гэж үздэг тул парламентын гишүүн хувьдаа сайн дураар татгалзах, эсхүл “шилжүүлэх” боломжгүй байдаг. Зарим онцгой зохицуулалт бүхий улсад хувь гишүүн тодорхой нөхцөлд өөрийн энэ эрхээс татгалзах боломжтой жишээ буюу Их Британид 1996 оны хуулийн шинэчлэлийн дараа гишүүд гүтгэлэг, доромжлолын зарим хэрэгт өөрийн дархан эрхээс татгалзах⁸⁴ боломжтой болсон байдаг.

Б. Халдашгүй байдал (inviolability)-ын тухай

Хоёр дахь хэлбэр болох халдашгүй байдал (inviolability) нь парламентын гишүүнийг баривчлах, саатуулах, яллах болон түүнтэй төстэй процессын шинжтэй арга хэмжээнээс тодорхой хүрээнд хамгаалах эрх зүйн баталгаа юм. Энэ нь хариуцлагаас чөлөөлөхөөс

⁸⁰ Ibid paras. 68–70.

⁸¹ Ibid para. 71.

⁸² Ibid para. 72.

⁸³ Ibid paras. 73–74.

⁸⁴ Ibid para. 75.

ялгаатайгаар парламентын танхим дахь үг хэлэх, санал өгөх үйл ажиллагаанд бус, харин парламентын бүрэн эрхийн хэрэгжилтээс гадуур хийсэн үйлдэл, мэдэгдэлтэй холбогдон үүсэх эрх зүйн эрсдэлд хамаардаг. Иймээс халдашгүй байдал нь харьцангуй хязгаарлагдмал шинжтэй бөгөөд олон төрлийн үл хамаарах нөхцөлөөр хязгаарлагддаг бөгөөд ихэвчлэн парламент өөрөө тодорхой журмын дагуу түдгэлзүүлэх боломжтой хамгаалалтын механизм байна.⁸⁵

Энэ ойлголтыг улс орнууд өөр өөрөөр томъёолдог. Жишээлбэл, “immunity in the strict sense” эсхүл “freedom from arrest” гэж нэрлэхээс гадна Франц, Бельгид “inviolabilité”, ХБНГУ-д “Immunität буюу Unverletzlichkeit”, Австрид “ausserberufliche Immunität”, Испанид “inmunidad”, Швейцарт “Relative immunität буюу immunité relative” гэх нэршлийг хэрэглэдэг⁸⁶ байна.

Эдгээр ойлголтын онол, хэрэглээний ялгааг Венецийн Комисс өөрийн “Парламентын дархан эрхийн хамрах хүрээ ба түдгэлзүүлэх тухай тайлан” (Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities)-д нэгдсэн байдлаар авч үзэж тайлбарласан. Тус тайлангийн зорилго нь парламентын дархан эрхийг дур зоргоор тайлбарлах, буруугаар ашиглах эрсдэлийг бууруулах, дархан эрхийг түдгэлзүүлэх ажиллагаанд ил тод, шударга, урьдчилан таамаглахуйц журам тогтоох, мөн улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судалж нийтлэг шалгуур боловсруулахад чиглэсэн байна.⁸⁷ Уг тайланд парламентын гишүүний дархан эрхийг ерөнхийд нь “immunity” хэмээн нэрлээд, үүний хүрээнд хоёр суурь бүрэлдэхүүн багтдаг гэж тодорхойлсон байна. Үүнд: нэгдүгээрт, үг хэлэх, санал өгөх эрх чөлөөнд хамаарах хариуцлагаас чөлөөлөх эрх (non-accountability/non-liability), хоёрдугаарт, баривчлах, саатуулах, мөрдөн шалгах, яллах зэргээс хамгаалах халдашгүй байдал (inviolability) орно.⁸⁸ Иймээс дархан эрх (immunity) гэх ойлголт нь зөвхөн халдашгүй байдлыг бус, харин хариуцлагаас чөлөөлөх болон халдашгүй байдлыг аль алийг нь хамарсан илүү өргөн ойлголт гэж үзэх нь зүйтэй байна.

Түүнчлэн Венецийн Комиссын тайланд дээрх хоёр хамгаалалтын шинж, ач холбогдол хоорондоо адилгүй болохыг авч үзжээ. Тухайлбал, Комисс хариуцлагаас чөлөөлөгдөх эрх (non-accountability) гэх ойлголтыг парламентын үг хэлэх, санал өгөх эрх чөлөөний салшгүй баталгаа бөгөөд “ерөнхийдөө үндэслэлтэй, өөрчлөх шаардлага харьцангуй бага” институт гэж үзсэн.⁸⁹ Харин

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

халдашгүй байдал (inviolability)-ыг орчин үеийн сайн ажиллагаатай ардчиллын зайлшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг гэж үзэхэд болгоомжтой (анхааралтай) хандсан бөгөөд энэ зохицуулалт нь зарим нөхцөлд “ардчиллыг сулруулах, эрх зүйт ёсыг зөрчих, шударга шүүхийн үйл явцыг саатуулах байдлаар буруу ашиглагдаж болзошгүй” гэж дүгнэсэн байдаг.⁹⁰ Иймээс парламентын дархан эрхийг бүхэлд нь нэг ижил үнэлэх бус, харин түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг чиг үүрэг, зорилго, эрсдэлийн түвшнээр нь ялган авч үзэх нь онолын төдийгүй харьцуулсан эрх зүйн судалгаанд зайлшгүй шаардлагатай зүйл байна. Халдашгүй байдлын хамрах хүрээ улс орон бүрд харилцан адилгүй. Зарим улсад парламентын гишүүнд халдашгүй байдлын тусгай хамгаалалт огт байхгүй, эсхүл зөвхөн иргэний хэрэгт тодорхой хамгаалалттай боловч эрүүгийн хэргийн хувьд жирийн иргэнтэй адил журам үйлчилдэг. Энэ нь ялангуяа Англо-Саксоны уламжлалтай зарим эрх зүйн тогтолцоонд ажиглагддаг. Харин Европын ихэнх улс оронд парламентын гишүүд дор хаяж тодорхой төрлийн эрүүгийн хэрэгт тусгай хамгаалалт эдэлдэг боловч яг юунаас хамгаалах, ямар төрлийн гэмт хэрэгт хамгаалалт үйлчлэх, ямар шатны ажиллагаанд зөвшөөрөл шаардлагатай болох талаар нэгдсэн загвар байдаггүй байна.⁹¹

Эрх зүйн агуулгын хувьд халдашгүй байдал нь олон улсын харьцуулсан судалгаануудад дараах төрлийн процессын болон эрх зүйн үр дагавраас хамгаалах хэлбэрээр илэрдэг. Үүнд: баривчлах, саатуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаа, нэгжлэг хийх, эрүүгийн яллах ажиллагаа, эрүүгийн шийтгэл, иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, захиргааны арга хэмжээ зэрэг багтдаг.⁹² Гэвч энэ бүх үр дагавраас зэрэг хамгаалах нь бүх улсад ижил биш. Зарим улс дор хаяж тодорхой төрлийн гэмт хэрэгт эдгээр бүх ажиллагааг хязгаарладаг бол, зарим нь зөвхөн баривчлах, саатуулахыг хориглож, харин мөрдөн шалгах урьдчилсан ажиллагааг зөвшөөрдөг. Жишээлбэл, Франц, Португал, Япон зэрэг улсад эрх бүхий байгууллага урьдчилсан мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, нотлох баримт цуглуулах боломжтой боловч бүрэн эрхийн хугацаанд баривчлах, яллагдагчаар татахад парламентын зөвшөөрөл шаардагдах тохиолдол байдаг.⁹³ Харин Албани, Австри, Беларусь, Гүрж, ОХУ, Итали, Украин зэрэг зарим улсад мөрдөн шалгах ажиллагаа, урьдчилсан лавлагаа, орон байр болон албан тасалгаанд нэгжлэг хийх зэргийг ч халдашгүй байдлын хамгаалалтад хамааруулсан байна.⁹⁴ Харин

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid paras. 103–106.

⁹² Ibid para. 105.

⁹³ Ibid para. 108.

⁹⁴ Ibid para. 109.

халдашгүй байдлын хүрээг тодорхойлох хамгийн чухал асуудлын нэг нь түүний үл хамаарах тохиолдол байна. Венецийн Комиссын судалгаанд халдашгүй байдлын хамгийн нийтлэг гурван үл хамаарах үндэслэлийг тодорхойлсон. Үүнд: нэгдүгээрт, парламентын гишүүн гэмт хэрэг үйлдэж байхдаа баригдсан (in flagrante delicto) тохиолдол; хоёрдугаарт, тухайн хэрэг ноцтой гэмт хэрэгт хамаарах тохиолдол; гуравдугаарт, эсрэгээрээ хөнгөн, бага ач холбогдолтой зөрчил, хэрэгт халдашгүй байдал үйлчлэхгүй гэж үзэх тохиолдол ордог.⁹⁵ Эдгээр үл хамаарах үндэслэлийн хэлбэр улс орон бүрд өөр өөр байна. Зарим улсад прокурор, шүүх энэ нөхцөл байдал бодитоор байгаа эсэхийг тогтоож шууд ажиллагаа явуулдаг бол, зарим улсад парламент өөрөө халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдэх шалгуур болгон ашиглах нь түгээмэл байна. Хамгийн түгээмэл нь гэмт хэрэг үйлдэж байхдаа (in flagrante delicto) баригдсан нөхцөл юм. Венецийн Комиссын дүгнэлтээр ийм нөхцөлд парламентын гишүүнийг хамгаалахгүй байх зарчим халдашгүй байдлын зохицуулалттай ихэнх улсад нийтлэг байдаг ч уг ойлголтын тайлбар, хамрах хүрээ улс орон бүрд ихээхэн ялгаатай.⁹⁶ Австри, Болгар, Франц, Унгар, Португал, Испани зэрэг улсад энэ талаар тусгай зохицуулалттай бөгөөд ХБНГУ-д бүр гэмт хэрэг үйлдсэн өдрийн дараагийн өдрийг хүртэл энэ ойлголтод багтаан үзэх боломжтой байдаг. Гэвч зарим улсад гишүүн гэмт хэрэг үйлдэж байх нөхцөлд баригдсан ч цаашдын ажиллагааг үргэлжлүүлэхийн тулд парламентын танхимын зөвшөөрөл шаардагддаг тохиолдлууд бий. Ийм зохицуулалт Унгар, Австри, Болгар зэрэг улсад байдаг бөгөөд энэ нь “гэмт хэрэг үйлдэж байхад баригдсан” гэх бодит нөхцөл байдал байсан ч парламент өөрийн институтийн оролцоог бүрэн алдаагүй (халдашгүй шинжтэй) хэвээр байгааг харуулдаг.⁹⁷

Дараагаар нь халдашгүй байдлын өөр нэг чухал ялгаа нь ямар төрлийн гэмт хэрэгт хамгаалалт үйлчлэх талаар асуудал байна. Зарим улс ноцтой гэмт хэрэгт халдашгүй байдал үйлчлэх ёсгүй гэж үздэг. Венецийн Комиссын жишээгээр, Албани, Болгар, Хорват, Кипр, Финланд, Португал, Словени, Бразил, Турк зэрэг улсад халдашгүй байдал нь ноцтой гэмт хэрэгт хамаарахгүй байх зохицуулалттай.⁹⁸ Харин зарим улсад эсрэгээрээ хөнгөн зөрчил, бага хэмжээний үйлдэлд халдашгүй байдал үйлчлэхгүй байхаар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Франц Улсад захиргааны торгууль ногдуулах шинжтэй зөрчил нь энэ хамгаалалтын хүрээнд хамаарахгүй. Үүнтэй адил, Люксембургт баривчлах ялд хүрэхгүй, нэр төрд халдах шинжгүй

⁹⁵ Ibid para. 110.

⁹⁶ Ibid paras. 112–115.

⁹⁷ Ibid para. 114.

⁹⁸ Ibid para. 117.

хөнгөн зөрчилд халдашгүй байдал үйлчлэхгүй байхаар зохицуулсан байна. Иймээс улс орнууд халдашгүй байдлын хүрээг тогтоохдоо ялгаатай загвар, хандлагыг баримталж байна.⁹⁹

Үүнээс харахад, халдашгүй байдлын материаллаг хүрээ нь зөвхөн “эрүүгийн хэрэг үү, үгүй юу” гэсэн асуултаар хязгаарлагдахгүй, харин тухайн улсын эрүүгийн хуульд баримталж буй бодлого, парламентын нэр хүнд, хууль дээдлэх зарчмын талаарх үзэл баримтлал, түүх уламжлал, хэрхэн ойлгож хэрэглэж, хэрэгжүүлж байгаатай нягт холбоотой байна. Зарим улс халдашгүй байдлын хамрах хүрээг өөр нэг шалгуураар, тухайлбал парламентын чиг үүрэгтэй холбоотой гэмт хэрэг болон цэвэр хувийн шинжтэй гэмт хэрэг гэж ангилан ялгадаг. Тухайлбал, Норвегт прокурор парламентын гишүүний эсрэг тухайн үйлдэл нь “Үндсэн хуулийн үүрэг”-ийг хэрэгжүүлэхтэй холбоогүй бол шууд ажиллагаа эхлүүлэх боломжтой байдаг бол Австрид төлөөлөгчийн үйл ажиллагаатай илт холбоогүй гэмт хэрэгт парламент дархан эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг шийддэг.¹⁰⁰ Ийм ялгаа нь халдашгүй байдлыг парламентын гишүүний хувь хүний статусын давуу эрх гэхээс илүүтэйгээр мандатын чиг үүргийг хамгаалах функцтэй эсэхээр нь тайлбарладаг.

Хариуцлагаас чөлөөлөх эрхтэй харьцуулахад халдашгүй байдал түр буюу хугацаат шинжтэй байдаг. Венецийн Комиссын тайлбарласнаар үүний суурь санаа нь шударга ёсыг бүрмөсөн үгүйсгэх бус, зөвхөн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд хойшлуулахад оршино.¹⁰¹ Хугацаат шинж улс бүрд өөрөөр илэрдэг. Заримд нь парламентын чуулганы хугацаанд, заримд нь тухайн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаанд үйлчилдэг бөгөөд улиран сонгогдох тусам хамгаалалт үргэлжлэх боломжтой. Үүнээс шалтгаалан мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаа удаан хойшлогдож, эцэстээ хөөн хэлэлцэх хугацаатай зөрчилдөх эрсдэл бий болдог. Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг (GRECO) ийм нөхцөл байдал зарим улсад парламентын гишүүний олон жил хариуцлагаас ангид байлгах үр дагавар үүсгэж болзошгүйг шүүмжилж, ийм тохиолдолд хөөн хэлэлцэх хугацааны тооллыг бүрэн эрхийн хугацаанд зогсоох санал гаргасан байдаг.¹⁰² Үүнээс ч илүү анхаарал татахуйц нь зарим улсад халдашгүй байдал нь бүрэн эрх дууссаны дараа ч тодорхой хэлбэрээр үргэлжилж, бараг “насан туршийн хамгаалалт” болж хувирч болох явдал бөгөөд Авлигын эсрэг улсуудын бүлэг ийм практикийг тогтмол шүүмжилж

⁹⁹ Ibid paras. 103–106., para. 118.

¹⁰⁰ Ibid paras. 119–120.

¹⁰¹ Ibid para. 121.

¹⁰² Ibid para. 121.

ирсэн.¹⁰³

Эцэст нь Венецийн Комиссын тайланд дурдсанаар парламентын дархан эрхийн хамгийн асуудалтай, хамгийн их маргаан дагуулдаг хэсэг нь “халдашгүй байдал” байна.¹⁰⁴ Нэг талаас, энэ нь Европын Үндсэн хуулийн уламжлалын нэг хэсэг; нөгөө талаас, халдашгүй байдал нь хуулийн өмнө тэгш байх зарчимд зөрчилдөх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд парламентын статусынхаа ард нуугдах боломж олгох, авлигатай тэмцэх ажиллагааг сулруулах, парламентын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх, мөн түдгэлзүүлэх ажиллагаа өөрөө гэм бурууг урьдчилан үнэлэх эрсдэл дагуулах зэрэг хэд хэдэн суурь асуудалтай.¹⁰⁵ Иймээс орчин үеийн ардчилсан эрх зүйт төрийн нөхцөлд халдашгүй байдлыг абсолют үнэт зүйл мэт авч үзэхээс илүүтэйгээр зайлшгүй шаардлагатай, пропорциональ, нарийвчлан хязгаарлагдсан, тодорхой шалгууртай процессын хамгаалалт болгон ойлгох хандлага давамгайлах нь зүйтэй байна. Иймээс парламентын халдашгүй байдал нь парламентын гишүүний хувийн давуу эрх бус, харин парламентын институтийн бие даасан байдлыг хамгаалах баталгаа юм. Орчин үед энэхүү зохицуулалтыг парламентын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бодит шаардлага, хууль дээдлэх зарчим, шударга шүүхийн баталгаа болон авлигын эрсдэл зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзан зохицуулах шаардлагатай гэж үздэг.

VI. Дүгнэлт

Энэхүү өгүүллийн онол, эрх зүйн шинжилгээнээс үзэхэд парламентын бүрэн эрх (parliamentary mandate) болон парламентын гишүүний бүрэн эрх (parliamentary member mandate) нь ижил утгатай ойлголт биш боловч төлөөллийн ардчиллын нэгэн цогц институтийн харилцан уялдаатай хоёр түвшин хэмээх дүгнэлтэд хүрч байна. Парламентын бүрэн эрх нь парламент бүхэлдээ ард түмнээс сонгуулиар уламжлагдан ирсэн төрийн эрх мэдлийг тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэх институтийн, хамтын шинжтэй ойлголт бол парламентын гишүүний бүрэн эрх нь энэ институтийн хүрээнд хувь гишүүнд олгогдох төлөөллийн статус, эрх, үүрэг, баталгаа, хязгаарлалтын нийлбэр байна. Энэ ялгаа нь онолын төдийгүй эрх зүйн хувьд чухал бөгөөд парламентын халдашгүй байдлын мөн чанарыг зөв ойлгохын тулд зайлшгүй тусгаарлан авч үзэх шаардлагатай. ОУПХ-ны харьцуулсан судалгаа парламентын мандатыг мөн чанар, хугацаа, хэрэгжилт гэсэн хэмжээсээр авч үздэг бол Венецийн Комисс чөлөөт төлөөллийн мандатыг орчин үеийн Үндсэн хуульт ардчиллын

¹⁰³ Ibid para. 122.

¹⁰⁴ Ibid para. 144.

¹⁰⁵ Ibid paras. 146–149.

суурь зарчим гэж үздэг байна.

Судалгааны онолын хэсэгт авч үзсэн Руссо, Сийес, Бёрк, Питкин, Манин нарын үзэл баримтлал нь парламентын бүрэн эрхийн тухай орчин үеийн ойлголт ямар философийн сууринаас үүссэнийг тодорхойлон харуулсан. Тухайлбал, Руссогийн ард түмний бүрэн эрхийн онол нь төлөөлөгчийг сонгогчдын шууд хүсэлд захирагдах ёстой гэх захирамжит мандатын логикийг дэмждэг бол Сийес болон Бёркийн үндэстний бүрэн эрх, итгэлцлийн төлөөллийн онол нь парламентын гишүүн нийт үндэстнийг төлөөлөх ёстой гэсэн чөлөөт мандатын үндсийг тавьсан байна. Харин Питкин, Манин нарын орчин үеийн онолууд энэ санааг институтийн түвшинд гүнзгийрүүлж, төлөөлөгч нь зөвхөн заавар дамжуулагч бус, нийтийн ашиг сонирхлыг эргэцүүлэн тодорхойлогч, хэлэлцүүлэгт оролцогч, улс төрийн хариуцлага хүлээгч субъект болохыг харуулдаг. Иймээс парламентын гишүүний бүрэн эрх нь “тойргийн элч” гэхээс илүү “үндэстний төлөөлөгч” гэсэн шинжид тулгуурлах нь төлөөллийн ардчиллын онол, харьцуулсан Үндсэн хуулийн нийтлэг чиг хандлага байна.

Үүнтэй уялдан судалгааны гол дүгнэлт нь орчин үеийн ардчилсан тогтолцоонд чөлөөт төлөөллийн бүрэн эрх нь давамгайлалтай бөгөөд захирамжит бүрэн эрх нь ардчиллын үндсэн зарчимтай үл нийцэх хандлагатай гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Парламентын гишүүн сонгогдсоныхоо дараа зөвхөн өөрийн сонгуулийн тойрог, нам, эсхүл тодорхой бүлгийн ашиг сонирхлыг бус, бүхэл үндэстний нийтлэг эрх ашгийг төлөөлөх ёстой. Тиймээс түүнийг сонгогчдын шууд заавар, намын тушаал, эсхүл албан ёсны “эгүүлэн татах” дарамтад хууль зүйн утгаар оруулах нь парламентын төлөөллийн мөн чанарыг сулруулагч хүчин зүйл байна. Гэхдээ бодит улс төрийн практикт намын сахилга, дахин нэр дэвших сонирхол, хүсэл, намын бүлгийн дотоод зохион байгуулалт зэрэг нь гишүүний бие даасан байдалд бодит нөлөө үзүүлдэг нь Венецийн Комиссын судалгаанд тодорхой дурдагджээ. Үүнээс судлаачдын үзэж байгаагаар чөлөөт мандат нь зөвхөн Үндсэн хуульд тунхаглагдсан зарчим байхаас гадна гишүүн намын дарамт, улс төрийн өшөө авалт, хорсол, албан бус шахалтаас хамгаалагдах бодит институтийн нөхцөлөөр баталгаажих ёстой. Венецийн Комисс болон Европын Парламентын дүрэм ч гишүүд зааварт захирагдахгүй, чөлөөтэй бөгөөд бие даан мандатаа хэрэгжүүлэх ёстойг тодорхой заасан.

Мөн энэхүү судалгаанаас парламентын халдашгүй байдлыг хувь гишүүний онцгой давуу эрх гэж бус, харин парламентын институтийн бие даасан байдлыг хамгаалах хамгаалалтын механизм гэж ойлгох нь

онол, харьцуулсан эрх зүйн аль алинд илүү үндэслэлтэй гэх дүгнэлтэд хүрв. Энэ хүрээнд хариуцлагаас чөлөөлөх эрх (non-accountability) болон халдашгүй байдал (inviolability)-ыг зайлшгүй ялган ойлгох шаардлагатай. Хариуцлагаас чөлөөлөх эрх нь парламент дахь үг хэлэх, санал өгөх эрх чөлөөний институтийн баталгаа тул парламентын хэлэлцүүлэг, хяналт, сөрөг хүчний байр суурийг хамгаалах үндсэн нөхцөл болдог. Харин халдашгүй байдал нь парламентын гаднах тодорхой процессын арга хэмжээнээс түр хугацаанд хамгаалах шинжтэй, илүү хязгаарлагдмал, болгоомжтой хэрэглэх ёстой ойлголт болно. Венецийн Комисс 2014 оны тайландаа энэ хоёрын ялгааг тодорхой гаргаж, хариуцлагаас чөлөөлөгдөх (non-accountability)-г илүү суурь, харин халдашгүй байдал (inviolability)-г буруугаар ашиглагдах эрсдэлтэй зохицуулалт гэж үнэлсэн байна.

Тиймд, парламентын халдашгүй байдлын орчин үеийн зөв загвар нь дараах шинжтэй байх ёстой хэмээн судлаачийн хувьд үзэж байна. *Нэгдүгээрт*, парламент дахь үг хэлэх, санал өгөхтэй холбогдсон хариуцлагаас чөлөөлөх эрхийг функциональ утгаар нь өргөн хүрээнд хамгаалах; *хоёрдугаарт*, халдашгүй байдлыг зөвхөн парламентын хэвийн үйл ажиллагаанд бодит саад учруулж болзошгүй процессын дарамтаас хамгаалах хүрээнд, түр болон нарийн хязгаартай хэрэглэх; *гуравдугаарт*, гэмт хэрэг үйлдэж байхдаа баригдсан (in flagrante delicto), хүнд гэмт хэрэг, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг зэрэг тохиолдолд халдашгүй байдлыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид, ил тод, урьдчилан тогтоосон шалгуураар түдгэлзүүлэх боломжтой байх шаардлагатай байна; *дөрөвдүгээрт*, халдашгүй байдлыг шүүхээс булгах хэрэгсэл биш, харин парламентын мандатын үйл ажиллагааны баталгаа гэдэг логикоор тайлбарлан хэрэглэх нь зүйтэй байна. Энэ нь хууль дээдлэх ёс, төлөөллийн ардчилал хоёрын тэнцвэрийг хангах хамгийн оновчтой арга зам юм. Эцэст нь, энэхүү онолын шинжилгээ нь парламентын бүрэн эрх, парламентын гишүүний бүрэн эрх, парламентын халдашгүй байдал гэсэн ойлголтуудыг нэг түвшинд холин хэрэглэх нь арга зүйн алдаа үүсгэдэг болохыг тайлбарлалаа. Харин эдгээрийг институтийн түвшин, субъектийн түвшин, хамгаалалтын түвшин гэж ялган авч үзвэл парламентын дархан эрхийн зорилго, хамрах хүрээ, хязгаарлалт илүү тодорхой болно. Ийм суурь ойлголтын ялгааг үүсгэснээр дараагийн харьцуулсан эрх зүйн шинжилгээнд улс орнуудын зохицуулалтын ижил ба ялгаатай шинжийг илүү нарийвчлалтай үнэлэх боломж бүрдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүний халдашгүй байдлын гол зорилго нь гишүүнийг “хууль дээр” биш, харин төлөөллийн ардчиллын үйл ажиллагааг “хууль ёсны дарамтаас ангид” байлгах явдал мөн гэсэн онол, эрх зүйн үндсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

[Ном зүй]

- Basic Law for the Federal Republic of Germany.
- Bill of Rights (England, 1689).
- Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (Nov. 3, 1774).
- Constitution of the French Republic (1958).
- Constitution of the Italian Republic.
- Constitution of Spain.
- European Parliament, *Rules of Procedure of the European Parliament* (European Union, 2025).
- European Parliament Research Service, *Termination of the Mandate of the Member of the European Parliament* (European Parliament, 2025).
- Andrew Heywood, *Politics*, 4th ed. (Palgrave Macmillan, 2013).
- Inter-Parliamentary Union, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study* (Inter-Parliamentary Union, 2000).
- Richard S. Katz, *Party Government: European and American Experiences* (Walter de Gruyter, 1987).
- Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge University Press, 1997).
- Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes.’”, *The Journal of Politics* (1999).
- John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (Parker, Son, and Bourn, 1861).
- Thomas Paine, *Letter Addressed to the Addressers, on the Late Proclamation* (H. D. Symonds & T. Rickman, 1792).
- Thomas Paine, *Dissertation on First Principles of Government* (D. I. Eaton, 1795).
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Nature of the Mandate of Members of the Parliamentary Assembly* (Council of Europe, 2016).
- Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967).
- Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, trans. Christopher Betts (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- Emmanuel-Joseph Sieyès, *What is the Third Estate?* (1789).
- Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study* (Inter-Parliamentary Union, 2000).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices*, CDL-AD(2009)027 (Strasbourg: Council of Europe, 2009).
- Venice Commission, *Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions*, CDL-AD(2012)027 (Council of Europe, 2012).

Venice Commission, Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, CDL-AD(2014)011 (Council of Europe, 2014).

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Handbook for Parliamentarians: Parliamentary Immunity and Privileges* (OSCE, 2004).

[Abstract]

**Explaining the Theoretical and Legal Foundations of
Parliamentary Mandate and Parliamentary Immunity**

Gantulga Amarbayasgalan

Master of Laws (LL.M.).

Senior Lecturer at the School of Law, Ikh Zasag University

Ulaanbaatar, Mongolia

In systems of representative democracy, parliament is the supreme representative institution of the state through which the sovereignty of the people is exercised in a legitimate manner. Understanding the institutional nature and functions of parliament therefore requires a clear conceptual distinction between the notions of the parliamentary mandate and the mandate of a member of parliament. The parliamentary mandate refers to the institutional legal authority of parliament as a whole to exercise state power on behalf of the nation for a defined period of time on the basis of democratic legitimacy derived from elections. By contrast, the mandate of a member of parliament constitutes a more specific legal concept encompassing the representative status, rights, duties, guarantees, and limitations granted to individual members within the framework of this institution. Distinguishing these concepts in terms of their content, institutional level, and legal consequences provides an essential theoretical and methodological basis for understanding the nature, purpose, and scope of parliamentary immunity. Parliamentary immunity should not be understood as a personal privilege of members of parliament, but rather as an institutional safeguard designed to ensure the independence, effectiveness, and uninterrupted functioning of parliament. In this context, parliamentary immunity is generally composed of two main elements. First, non-accountability, which protects members of parliament from legal liability for opinions expressed, speeches delivered, and votes cast in the course of parliamentary activities. Second, inviolability, which protects members from arrest, detention, or criminal prosecution during their term of office. However, comparative legal studies and practice show that these concepts are sometimes used interchangeably or interpreted inconsistently, which may obscure the theoretical meaning and functional purpose of parliamentary privilege.

The aim of this article is therefore to examine the theoretical and legal foundations of the concepts of parliamentary mandate, the mandate of a member of parliament, and parliamentary immunity, which are closely related yet distinct in their legal nature. To achieve this objective, the study draws upon classical and contemporary theories of political representation, including the works of Jean-Jacques Rousseau, Emmanuel-Joseph Sieyès, Edmund Burke, Hanna Pitkin, and Bernard Manin. These theoretical perspectives are used to explore the philosophical origins of the parliamentary mandate, the nature of political representation, the distinction between the free representative mandate and the imperative mandate, and the theoretical foundations of the independence of members of parliament. In addition, the study relies on comparative legal sources and international standards, including those developed by the Inter-Parliamentary Union (IPU) and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), in order to analyze the institutional structure of the parliamentary mandate, the legal content of the mandate of members of parliament, and the legal mechanisms designed to protect it. The academic significance of this study lies in its attempt to analyze the concepts of parliamentary mandate and parliamentary immunity not merely at the level of terminology, but within the broader framework of representative democracy, constitutional theory, and comparative legal development. From this methodological perspective, parliamentary immunity should not be regarded as an exceptional privilege that contradicts the principle of the rule of law, but rather as an institutional safeguard aimed at protecting parliamentary functions from external pressure, political interference, and unjustified procedural risks. Consequently, clarifying the theoretical and legal distinctions and interrelationships between the parliamentary mandate, the mandate of members of parliament, and parliamentary immunity constitutes an important foundation for further comparative legal analysis.

[Keywords]

Parliamentary Mandate, Mandate of a Member of Parliament, Parliamentary Immunity, Non-Accountability, Inviolability, Free Representative Mandate, Imperative Mandate, Theory of Political Representation, Representative Democracy, Institutional Independence of Parliament.