

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮНИЙГ СОНГОГЧДЫН САНАЛААР ЭГҮҮЛЭН ТАТАХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ БҮРДҮҮЛЭХ АСУУДАЛД

Ц.Ганболд

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн зөвлөх профессор

С.Жавхлан

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Түлхүүр үг:Мандат, парламентын гишүүний бүрэн эрх, улс төрийн хариуцлага, сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах.

Парламентын төлөөллийн тухай ойлголт, өөрчлөлтийн мөн чанарын зарим асуудал

Парламентын төлөөлөл нь нийгмийн нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх хэрэгсэл болох талаар Г.Еллиннек “Нийгэмд хэзээ ч нэгдсэн хүсэл зориг байгаагүй, парламент өөрийнхөө шийдвэрт нэгдмэл хүсэл зоригийг тусгах ёстой” гэж тайлбарласан бол нийтлэг ашиг сонирхол нь зөрчилдөж буй сонирхлуудын өрсөлдөөн биш гэсэн санааг Ж.Ж.Руссо дэвшүүлж, тухайн улсын бүх иргэний “байнгын” ашиг сонирхол л нийтлэг ашиг сонирхол гэж тайлбарлажээ.

Энэхүү нийтлэг ашиг сонирхол нь тодорхой бүлгийн хүсэл зоригийн нийлбэр биш учраас хууль тогтоох байгууллага сонгогчдын даалгавраас чөлөөлөгдөж, үндэсний бүрэн эрхт байдлыг хэрэгжүүлэгч гэж хүлээн зөвшөөрдөг байна. Уг утгаар авч үзвэл “төлөөлөгч буюу сонгогдсон хүний хүсэл зориг сонгож байгаа хүний хүсэл зоригийн илэрхийлэл...” гэсэн Английн парламентын төлөөллийн үзэл санааг парламентын гишүүн өөрийн сонгогдсон бүлэг, давхаргыг бус, харин бүх ард түмний хүсэл зоригийн төлөөлөгч байна гэсэн утгатай гаргалгааг судлаачид хийжээ¹.

Орчин үед улс төрчдийг хариуцлагатай байхыг шаардсан иргэдийн эрэлт хэрэгцээ нь улс төрийн төлөөллийн талаарх мэтгэлцээний гол сэдэв болж байна. Энэ талаар НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, Олон улсын парламентын холбоо хамтран гаргасан “Дэлхийн улс орнуудын парламентын тайлан²-д дэлгэрэнгүй тусгасан байдаг. Энэхүү тайлангаас үзэхэд улс төрийн хариуцлагыг сайжруулах олон нийтийн шахалтаас үүдэлтэйгээр парламентын төлөөллийн мөн чанар өөрчлөгдөж байгаа ажээ. Сонгуульт хугацаандаа улс төрчид үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тогтмол хугацаанд мэдээлж байх үүрэгтэй гэж үзэх болов. Энэ нь “**чөлөөт мандат**” гэх уламжлалт тогтсон ойлголт өөрчлөгдөх шаардлагатай болж буйг илэрхийлж байна.

Мөн тайланд тусгаснаар сүүлийн жилүүдэд улс орнуудын парламентын гишүүдэд олон нийтийн зүгээс үзүүлж буй шахалтыг дараах үндсэн 3 хэсэгт хуваан авч үзсэн байна. Үүнд:

¹ П.Амаржаргал.Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал 2015 172 дахь тал

² Inter-Parliamentary Union | United Nations Development Programme “The changing nature of parliamentary representation” April 2012

- Нэгдүгээрт, илүү ил тод нээлттэй, ялангуяа хувийн ашиг сонирхлын талаар ил тод байх;
- Хоёрдугаарт, парламентын хяналтын байгууллагыг хөгжүүлж түүгээр дамжуулан ажлыг нь үнэлж, дүгнэх, эгүүлэн татах зэрэг хариуцлагын хэлбэрийг бий болгон мөрдүүлэх;
- Гуравдугаарт, парламентын гишүүд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан үйл ажиллагаагаа тогтмол мэдээлдэг байх нь зүйтэй гэж үзэх болжээ.

Аль ч орны улс төрчид эдгээр хандлагыг ялангуяа өөрсдөд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бүрдүүлэх тухай асуудлыг эрс эсэргүүцдэг. Гэвч цаашид парламентын гишүүний хариуцлагыг нэмэгдүүлэх талаарх иргэдийн шахалт улс орон бүрд улам хүчтэй өрнөх бөгөөд тэднийг иргэдэд нээлттэй ил тод үйл ажиллагаа явуулахыг олон нийт хүссэн хүсээгүй шаардах болно гэж үзэж байна³.

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх удаа дараагийн санаачилга гарч байгаа талаар

Сүүлийн жилүүдэд улс төрчид, улс төрийн нам, иргэдээс гишүүний хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, сонгогчид эгүүлэн татдаг байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудлыг хөндөх болсон. Энэ ч үүднээс гишүүнийг эгүүлэн татах зохицуулалтыг тусгасан хуулийн төслийг 2016⁴, 2019⁵ онуудад боловсруулан Монгол Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлээд байна. Эдгээр хуулийн төслийн үзэл баримтлалд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлын онцлог зэргээс хамаарч Төрийн албаны тухай хуульд заасан сахилгын хариуцлагын тогтолцоо бүх хүрээнд үйлчилдэггүй, мөн төрийн өндөр албан тушаалтнуудыг огцруулах, чөлөөлөх эрх зүйн зохицуулалт бодит байдалд хэрэгждэггүй явдал байсаар байгааг тусгасан байв.

Мөн энэ хуулийг санаачлагчид хуулийн төслийг боловсруулах болсон үндэслэлээ тайлбарлахдаа Монгол Улсад гишүүнийг гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор батлагдсанаас бусад тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн орчин бүрхэг байгааг дараах үндэслэлээр тайлбарлажээ. Үүнд:

- Гишүүний гэм буруутай үйл ажиллагааг шалгаж тогтоох, улмаар хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй боловсронгуй бус байна;
- Гишүүний халдашгүй бүрэн эрхийн үйлчлэх хүрээ, орон зай нь тодорхой бус байгаа нь түүнд хариуцлага хүлээлгэхэд хүндрэл учруулж байна;
- Гишүүний ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой харилцааг зохицуулж байгаа дүрэм нь боловсронгуй бус байна;
- Гишүүнд улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн боломжгүй байгаа зэрэг асуудлыг дурьджээ.

Үүнээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг 2019 оны 6 дугаар сарын 06-нд нэр бүхий 62 гишүүн Улсын Их Хуралд өргөн барьсан. Үүний үндсэн дээр⁶ Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, Улсын Их Хурлын Тамгын газраас хуулийн төсөл,

³ Inter-Parliamentary Union | United Nations Development Programme “The changing nature of parliamentary representation” April 2012

⁴ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилсан “Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага тооцох тухай” 2016 он

⁵ Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл 2019 он

⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.1-г “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар төсөл санаачлах үеэс эцэслэн батлах хүртэл бүхий л үйл ажиллагаанд иргэд, улс төрийн нам, олон нийтийн бусад байгууллагын оролцоог хангах;”, 5.4.7-д “төслийн хэлэлцүүлгийн үе шат хоорондын хугацааг иргэд, тэдгээрийн хамт олон, байгууллагад санал бодлоо илэрхийлэх боломж олгохуйцаар тогтооно” гэж тус тус заасан байдаг.

хэлэлцүүлэгтэй холбоотой мэдээллийг нийтэд зарлан мэдээлэх, төслийг нийтэлж санал авах, дүнг нэгтгэн боловсруулах, санал дүгнэлт гаргах үйл ажиллагааг зохион байгуулсан байна. Энэхүү хугацаанд гишүүд үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд танилцуулж санал авах ажлыг зохион байгуулсан бөгөөд дүнг эцэслэн гаргахад нийт 18 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн 40930 иргэнээс санал авсан байна⁷. Энэхүү санал авах ажиллагааны дүнгээр иргэдээс хамгийн олон удаа давтагдсан санал нь гишүүний үүрэг, хариуцлагыг сайжруулах, сонгосон гишүүнээ эгүүлэн татах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх байжээ.

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудал

Дээрх байдлаас үзэхэд цаашид Монгол Улсад төдийгүй олон улсад ч парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг шаардсан иргэдийн шахалт улам нэмэгдэхээр байна. Гэвч сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг улс төрийн хариуцлагын энэхүү хувилбар нь төдийлөн нийтлэг арга биш бөгөөд засаглалын хэлбэр, төрийн удирдлага, улс төрийн соёл зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалан улс орон бүрд харилцан адилгүй үр нөлөөтэй байна. Иймд парламентын засаглалтай, 1 танхимтай, “Мажоритар” системээр гишүүнийг дөрвөн жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаар иргэдээс шууд сонгодог Монгол Улсын хувьд энэхүү зохицуулалтыг бүрдүүлэх тохиолдолд дараах хүчин зүйлсийг зайлшгүй анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Монгол Улс 1992 онд Үндсэн хуулиа баталснаас хойш парламентын 7 удаагийн сонгуулийг зохион байгуулсан. Үүнээс 1996, 2000, 2004, 2016 онуудад сонгуулийн жижиг тойрогт Мажоритар системээр, 2012 онд томсгосон тойрогт Пропорционал, мажоритар холимогоор, 1992, 2008 онуудад томсгосон буюу олон мандаттай тойрогт Мажоритар системээр тус тус зохион байгуулсан байна. Сонгуулийн тогтолцооноос хамаарч тухайн парламент нь өөр өөр арга замаар бүрддэг тул эгүүлэн татах асуудлыг тодорхойлоход сонгуулийн аль системд, ямар хувилбар тохирохыг тооцсон байх учиртай. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ны нэмэлт өөрчлөлтөөр цаашид Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийг “Мажоритар” системээр зохион байгуулах тухай заалтыг тусгасан байдаг. Иймд сонгуулийн “Мажоритар” системд эгүүлэн татах асуудлыг хэрхэн дэвшүүлэх тухай асуудлыг энд авч үзье.

Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх (мандат)-ын тухай асуудал

Гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудлыг шинжлэхийн тулд юун түрүүнд Үндсэн хуулийн эрх зүйн онолын “парламентын гишүүний мандат”-ийн тухай асуудлыг авч үзэх шаардлага тулгарна. Мандат буюу Mandate гэдэг нь англиар бүрэн эрх, даалгавар гэсэн утгыг илэрхийлдэг (Д.Алтангэрэл. Англи-Монгол толь. УБ.2002 он. 298 дахь тал). Олон улсын нийтлэг хандлагаар мандат гэдэг нь ард түмэн буюу сонгогчдоос иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэх зорилготой төлөөлүүлэх бүрэн эрх гэж ойлгодог. Төлөөлөгчийг парламентад илгээхдээ олгодог энэ бүрэн эрх тухайн парламентын шинж чанараас хамаарч Чөлөөт болон Захирагдмал гэсэн 2 хэлбэртэй байдаг. Захирагдмал хэв шинжийн мандатын хувьд парламентын гишүүн гагцхүү тойргийнхоо сонгогчдын захиа, даалгаврыг биелүүлэх үүрэгтэй байдаг ба биелүүлээгүй гишүүнийг сонгогчид дуртай цагтаа огцруулдаг зарчимтай

⁷ (Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 2019 оны 08 дугаар сарын 28-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл).

(Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ.2008. 208 дахь тал). Харин чөлөөт шинжийн мандатын хувьд парламентын гишүүн тойргийнхоо сонгогчдыг бус, нийт ард түмнээ төлөөлдөг учраас сонгогчид итгэл хөсөрдүүлсэн гэсэн үндэслэлээр бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө эгүүлэн татах журам байдаггүй гэж үздэг (Ч.Энхбаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ.2007. 226 дахь тал).

Монгол Улсын хувьд парламентын гишүүний мандатын шинжийг үндсэн хуулиар дам тогтоож өгсөн байдаг. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлд “Улсын Их Хурлын гишүүн бол нийт ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэж заасан байдаг нь захирагдмал бус чөлөөт шинжийн мандаттай болохыг нь харуулж байна. Энэхүү агуулгаар авч үзвэл гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудал нь эрх зүйн хувьд боломжгүй мэт харагдаж байна. Гэвч парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг олон оронд парламентын гишүүн нь захирагдмал бус чөлөөт мандаттай байна.

*Хүснэгт-1 Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татдаг орнуудын
парламентын гишүүний мандатын хэв шинж*

Чөлөөт мандаттай	Захирагдмал мандаттай
Улс орнууд	<i>АНУ, Австрали, Алжир, Белизе, Венесуэл, Гамби, Герман, Канад, Кени, Крибати, Лихтенштейн, Мьянмар, Негир, Палау, Панамы, Тайвань, Тували, Унгар, Уганда, Чех, Шинэ Зеланд, Швейцарь, Энэтхэг, Этиоп, Эквадор, Их Британи, ОХУ</i>

Дээрх хүснэгтээс харахад парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг 31 орны дийлэнх нь хуулиараа “Чөлөөт” мандатын орчинг бүрдүүлжээ. Социалист үзэл санааг баримталсан, нэг нам төвт нийгмийн тогтолцоотой улс орнууд ч парламентын гишүүний цэвэр Императив мандатаас татгалзах болсон байна. Парламентын гишүүнийг императив мандаттай байлгах нь шийдвэр гаргагчид “*нийгмийг бүхэлд нь цогц систем гэж үзэхгүй байгаагийн илрэл буюу онолын үүднээс зөв биш арга хандлагын тусгал*” гэж үздэг ажээ⁸. Гэтэл парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудал нь Императив мандатын орчинд илүү тохиромжтой гэж үзэх хандлага байдаг. Ардчилсан орнуудын үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санаа нь бүхэлдээ парламентын гишүүнд хэн ч тусгайлан үүрэг, даалгавар өгөх, хариуцлага ногдуулах эрхгүй” буюу чөлөөт мандатыг зөвшөөрч байна.

Гэвч сонгуулийн эрх зүйгээр мэргэшсэн судлаачдын (Францын М.Прело гэх мэт) үзэж байгаагаар улс төрийн нам төвт тогтолцоонд бодит байдалд парламентын гишүүн сонгуульд нэр дэвшихээс эхлэн сонгогчдоос төдийгүй улс төрийн намаас хараат байдалд байдаг. Иймд парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудлын мөн чанар, эрсдэл, боломж зэрэг хүчин зүйлийг эрх зүйн орчинд тодорхой уялдуулж чадсан тохиолдолд “Захирагдмал” мандаттай орнуудаас илүү “Чөлөөт” мандаттай улс орнуудад тохиромжтой гэж үзэх хандлага ч бас байна.

⁸ Улсын Их Хурлын тамгын газрын судалгаа, шинжилгээний хэлтэс, Судалгааны эмхэтгэл. XVII боть. УБ.2014. 187 дахь тал).

Түүнчлэн улс орнуудын эрдэмтэн, судлаачид төлөөлөгчийн мандатын улс төр, эрх зүйн байдал болон халдашгүй бүрэн эрхийн баталгаа нь сонгогчдын саналаар эгүүлэн татахад хэрхэн нөлөөлөх асуудлаар судалгаа явуулж олон талын саналыг дэвшүүлсэн байдаг. Беларусийн эрдэмтэд аль ч шатны төлөөлөгчийг гаргасан зөрчил, алдаа дутагдалд нь тулгуурлан бүрэн эрхийн хугацаанаас нь өмнө эгүүлэн татах асуудал нь зайлшгүй байх ёстой хариуцлагын нэг хэлбэр, харин сонгогчдын саналаар эгүүлэн татаж буй нь өөрөө тухайн улсад Ардчилал төлөвшиж байгаагийн илэрхийлэл гэж үздэг байна.

Эрх зүйн зохицуулалт

Парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг улс орнуудад улс төрийн хариуцлагын энэхүү хэлбэрийг хуульчлан мөрдүүлдэг ч эрх зүйн баримт бичигт тусгагдсан байдал нь харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, зарим улсад зөвхөн үндсэн хуульдаа парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах зохицуулалтыг тусгасан байх бөгөөд хэдийд эгүүлэн татах нөхцөл бүрдсэн гэж үзэх, хэдийд хориглох зэрэг ерөнхий заалтуудыг тусгаж өгсөн байна. Мөн хуульд тусгагдаагүй ч парламентын гишүүний ёс зүйн дүрэм, чуулганы хуралдааны дэгийн тухай журам зэрэг баримт бичигт нийгмийн хэм хэмжээг зөрчсөн гишүүний бүрэн эрхийг парламентаас нь түдгэлзүүлж, эгүүлэн татах эсэх асуудлыг сонгогчдоор нь шийдвэрлүүлдэг хувилбар цөөн оронд байна. Харин холбооны улс орнуудын хувьд Муж, БНУ тус бүр өөр өөр зохицуулалттай байна.

Хүснэгт-2 Парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах харилцааг зохицуулсан улс орнуудын хууль, эрх зүйн орчин

Зөвхөн үндсэн хуульд эгүүлэн татах нөхцөлийг тусгасан	Үндсэн хууль болон бусад хуулиар зохицуулсан	Гишүүний ёс зүйн дүрэм зэрэг эрх зүйн актад гишүүнийг эгүүлэн татах заалттай
Куба	АНУ (муж тус бүр өөр)	БНХАУ ⁹
Венесуэл	Австрали	Шинэ Зеланд
Лихтенштейн	Алжир	Панами
Палау	Беларусь	
Унгар	Гамби	
Чех	ИБУИНВУ	
БНАСАУ	Канад	
Мянмарь	Кени	
Уганда	Крибати	
	Негир	
	Тайвань	
	Швейцарь (муж тус бүр өөр)	
	Энэтхэг	
	Этиоп	
	Эквадор	

⁹ Бүх Хятадын Ардын Төлөөлөгчдийн Хурал ба бүх шатны орон нутгийн ардын төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 10 дугаар бүлэг “Депутатуудын үйл ажиллагаанд тавих хяналт, эгүүлэн татах, нэмэлт сонгууль явуулах журам” гэсэн бүлэгт хуульчлагдсан. www.chinalawinfo.ru

	Белизе	
	Герман	
	Тували	
	ОХУ(БН Улс тус бүр өөр)	

Хүснэгтээс үзэхэд үндсэн хууль болон бусад хуулиар зохицуулдаг хувилбарыг улс орнууд илүү түгээмэл ашигладаг болох нь харагдаж байна. Эдгээр орны туршлагаас авч үзэхэд үндсэн хуульдаа “парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татаж болно, татах эрхтэй байна” гэх зэргээр зааж сонгогчдын саналаар парламентын гишүүний бүрэн эрх (mandate)-ийг дуусгавар болох үндсэн нөхцөлийг тодорхойлсон байх бөгөөд бусад харилцааг холбогдох эрх зүйн бусад баримт бичгээр зохицуулахаар тусгасан байна.

Монгол Улсын хувьд

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх тохиолдолд юун түрүүнд ардчилсан ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, засгийн бүх эрх мэдэл ард түмний мэдэлд байх тухай Үндсэн хуулийн заалтад тулгуурлан сонгогчдын саналаар Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх (mandate)-ийг дуусгавар болох нөхцөлийг тодорхойлж өгөх шаардлагатай. Ингэхдээ Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үйл явц нь төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бусаар, сонгогч өөрийн үзэл бодолд тулгуурлан (*заавал гэм буруутай үйлдэлд нь тулгуурлах шаардлагагүй*)¹⁰ эгүүлэн татах эрхтэй байх нөхцөлийг тусгаж өгөх нь зүйтэй юм. Тухайлбал, “Иргэн бүр төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй байхаас гадна хууль тогтоох байгууллагад сонгосон төлөөлөгчийнхөө үйл ажиллагааг **хангалтгүй** гэж үзвэл эгүүлэн татах асуудлыг дэвшүүлэх, хэлэлцэн шийдвэрлэх эрхтэй” зэргээр цэвэр улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөлийг нь илүү тодотгож өгөх нь зүйтэй. Ингэж үндсэн хуульдаа тусгаагүй тохиолдолд парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах үйл явц төрийн аль нэг байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрээс хэт хамааралтай болж, бодит байдалд хэрэгждэггүй болохыг олон орны туршлага харуулж байна.

Харин гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үйл явцтай холбоотой үүсэх бусад харилцааг бие даасан хуулиар тодорхой зохицуулж өгөх нь зүйтэй бөгөөд эгүүлэн татах үндэслэл, хэрэгжүүлэх процедур, сонгогчдын саналын хувь зэрэгт дор дурдсан асуудлуудыг анхаарах нь зүйтэй.

Эгүүлэн татах үндэслэлийн тухай

Парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах асуудлын үндсэн гол зохицуулалт нь эгүүлэн татах үндэслэлийг хууль, тогтоомжид хэрхэн тодорхойлж тусгах асуудал байдаг. Учир нь үүнээс шалтгаалан парламентын гишүүний бүрэн эрх (mandate)-ийг хэдийд түдгэлзүүлэх, хэдийд хориглох тухай хүрээ, хязгаарыг тогтоодог. Улс төрийн хариуцлагын энэхүү хувилбар нь парламентын тогтворгүй байдлыг үүсгэх, улс төр дэх намуудын хүчний харьцааг хууль бусаар өөрчлөх зэрэг олон сөрөг үр дагавар тул түүнээс

¹⁰ Хэрэв парламентын гишүүнийг заавал гэм буруутай үйлдэл, үйл ажиллагаанд нь үндэслэн эгүүлэн татах зохицуулалттай бол энэ нь улс төрийн хариуцлага бус хуулийн хариуцлага гэж үзэхэд хүргэдэг бөгөөд түүний гэм буруутай эсэхийг нь тогтоох хуулийн байгууллагын оролцоо нэмэгддэг тул цэвэр сонгогчдын үзэд бодолд тулгуурлан улс төрийн хариуцлага хүлээлгэж буй хэлбэр бус болдог байна.

сэргийлэх арга зам нь эгүүлэн татах үндэслэлийг үндсэн хуульдаа маш тодорхой тусгаж, бусад арга хэлбэрээр татахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх гэж судлаачид үзэж байна.

Бусад орны зохицуулалтаас үзэхэд эгүүлэн татах үндэслэлийг цэвэр улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх зорилгоор тодорхойлдог нь харагдаж байна. Жишээлбэл, Беларусь Улсад орон нутгийн болон төлөөлөгчдийн танхимын гишүүнийг сонгогчдын итгэлийг алдсан, хуульд заасан гишүүнийхээ үүргийг биелүүлээгүй, албаны нэр төр, алдар хүндийг гутаасан бол, Угандад нийгмийн хэм хэмжээг зөрчсөн, иргэдийн дунд нэр хүнд нь унасан бол, ИБУИНВУ-д сонгуулийн амлалтаа биелүүлээгүй, бусдын нөлөө, эрх ашигт автсан, санхүүгийн хувьд шударга бус эсхүл нэр төрд “сэвтэй” үйлдэл гаргасан, сонгогчдынхоо итгэлийг алдсан, АНУ-ын Жоржиад тангарагаа зөрчсөн, хуульд заасан гишүүний албан үүргээ биелүүлээгүй тус тус тохиолдолд парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татахаар заасан байна. Энэ байдлаар улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөлийг илүү тодотгож хуульчилсан улс орнуудад сонгогчид нь төрийн аль нэг байгууллага, албан тушаалтнаас хамааралгүйгээр өөрийн үзэл бодлоор сонгосон төлөөлөгчдөө хариуцлага тооцох давуу талтай байна.

Харин цөөн оронд парламентын гишүүн хууль зөрчсөн, эх орноосоо урвасан зэрэг гэмт хэрэгт холбогдсон нь тогтоогдсон тохиолдолд сонгогчид эгүүлэн татаж болох тухай хуульчилжээ. Жишээлбэл АНУ-ын Миннесотад бүрэн эрхийн хугацаандаа хуульд заасан татварыг төлөөгүй, Вержиниад эрх мэдлээ урвуулан ашигласан, арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзэл гаргасан, төрийн өмчид хохирол учруулсан гэж холбогдох байгууллагаас үзвэл эгүүлэн татах нөхцөл бүрддэг байна. Парламентын гишүүний гэм буруутай үйлдэл, үйл ажиллагаа, зөрчилд зэрэгт нь тулгуурлан эгүүлэн татах дээрх үндэслэл нь зарим сөрөг үр дагавартай болохыг судлаачид анхааруулж байна. Тухайлбал, дээрх үндэслэлүүдийн аль нэг нь бүрдсэн гэж сонгогчид үзээд эгүүлэн татах асуудлыг дэвшүүлэх тохиолдолд парламентын гишүүний гэм буруутай болохыг хуулийн байгууллага тодорхой баримт, нотолгоонд тулгуурлан тогтоох шаардлага үүснэ. Гэтэл энэ процесс нь бүхэлдээ хуулийн байгууллагын хяналт, эрх мэдлийн хүрээнд явагдах бөгөөд улс төрийн нам, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын оролцоо нөлөө үүсэх эрсдэлтэй гэж судлаачид үзэж байна. Нөгөө талаар энэ үндэслэлээр эгүүлэн татах нь сонгогчдын хүсэл, сонирхлын илэрхийлэл биш бөгөөд гэм буруутай үйлдэлд нь хариуцлага хүлээлгэж буй учир улс төрийн хариуцлага гэхээс илүү хуулийн хариуцлагын нэг хэлбэр гэж үздэг байна.

Түүнчлэн ямар нэг үндэслэл шаардахгүйгээр парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар шууд эгүүлэн татдаг орнууд ч байна. Тухайлбал, Канад, Негир зэрэг улсад ямар нэг үндэслэл шаардахгүйгээр парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах эрхийг сонгогчид эдэлдэг байна. Эдгээр орны туршлагаас харахад сонгогчид итгэл үнэмшилдээ тулгуурлан сонгосон төлөөлөгчөө хэн нэгнээс хараат бусаар эгүүлэн татах эрх эдэлж байгаа ч эгүүлэн татах нөхцөл бүрдсэн эсэх асуудлаар тогтмол маргаан гарч, парламентын тогтвортой үйл ажиллагаанд саад учруулах, намууд улс төрийн зорилгоор уг асуудлыг хөндөх зэрэг сөрөг үр дагавартай байна.

Монгол Улсын хувьд

Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй бүрэн эрх, парламентын тогтвортой байдал зэрэг олон хүчин зүйлсийг харгалзан улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөлийг нь илүү тодотгож өгөх нь зүйтэй. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүний албан үүрэг, сонгуулийн амлалтаа хэрэгжүүлж буй байдал болон ёс зүй, нийгмийн хэм хэмжээг сахин биелүүлэхтэй холбоотой

зөрчлөөс, дутагдлаас бусад үндэслэлээр сонгогчдын саналаар эгүүлэн татахгүй байх нөхцөлийг хуульд тусгаж өгөх шаардлагатай. Мөн парламентын тогтвортой үйл ажиллагааг саатуулахгүй байх үүднээс дор дурдсан тохиолдолд эгүүлэн татахыг хориглох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийн эхний жилийн хугацаанд албан үүргээ гүйцэтгэж буй байдал болон сонгуулийн амлалттай холбоотой аливаа үндэслэлээр эгүүлэн татахыг хориглох¹¹;
2. Улсын Их Хурлын гишүүнийг зөвхөн тойргийн сонгогчид эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх, хэлэлцэн шийдвэрлэх эрхийг эдлэх¹²;
3. Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл болон бусад ашиг сонирхлын бүлгүүд гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг дэвшүүлэх, эгүүлэн татах үйл явцад оролцох, нөлөөлөхийг хориглох;
4. Зөвхөн эрх бүхий байгууллагаас сонгогчдын дунд санал хураалт хэлбэрээр (*гарын үсэг цуглуулах, цахимаар санал хураах, уулзалт, цуглааны үеэр иргэдээс санал авах зэргийг хориглох*) зохион байгуулсан хэлэлцүүлгийг хүчинтэйд тооцох.

Эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх, сонгогчдоор хэлэлцүүлэх, эгүүлэн татах

Гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах процедур улс орнуудад харилцан адилгүй үе шатуудтай байна. Улс орнуудын зохицуулалтыг ерөнхий байдлаар авч үзэхэд эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх, сонгогчдоор хэлэлцүүлэх, эгүүлэн татах гэсэн 3 үндсэн үе шатыг дамжин хэрэгжиж байна.

Эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх эрхийг ихэнх улсад зөвхөн тойргийн сонгогчид эдэлдэг бол цөөн хэдэн оронд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан санал, шийдвэрийг сонгогчид референдумыг замаар дэмжих буюу няцаах аргаар шийдвэрлэдэг хувилбар байна. Зөвхөн тойргийн сонгогчид эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх эрхийг эдлэх нь улс төрийн болон бусад зорилгоор парламентын гишүүнийг эгүүлэн татахаас сэргийлэх, парламентын тогтвортой үйл ажиллагааг алдагдуулахгүй байх зэрэг давуу талтай гэж үздэг. Харин эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас эгүүлэн татах санал гаргаж байгаа хувилбар нь төдийлөн түгээмэл ашиглагддаггүй бөгөөд иргэдийн хүсэл сонирхлыг илэрхийлдэггүй, хэт нэг талын нөлөө, шийдвэрийн дор хэрэгждэг зэрэг сул талтай болох нь улс орнуудын туршлагаас харагдаж байна.

Иргэдээс гаргасан парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах санал бүрийг тойргийн нийт сонгогчдоор хэлэлцүүлэх боломжгүй тул сонгогчдын тодорхой хувийн дэмжлэгийг авсан санаачилгыг хэлэлцүүлэхээр журамласан байна. Мөн хүн ам цөөнтэй, сонгуулийн жижиг тойрогтой зарим улсад сонгогчдын тооноос хамаарч хувь, хэмжээ нь тойрог бүр дээр харилцан адилгүй байхаар зохицуулжээ. Тухайлбал, Филиппинд сонгогчдосон албан тушаалтныг эгүүлэн татахад 70.000 хүртэл сонгогчтой бол 20-оос багагүй хувь, 70.000-300.000 бол 15-аас багагүй хувь, 300.000 дээш бол 10-аас доошгүй хувь нь дэмжсэн үед тойргийн сонгогчдын дунд эгүүлэн татах эсэх асуудлаар санал хураалт зохион байгуулдаг байна. Түүнчлэн зарим улсад тухайн парламентын гишүүн сонгогчдосон жилийн сонгуульд оролцож саналаа өгсөн иргэд л

¹¹ Улс орнуудын туршлагаас үзэхэд парламентын гишүүнээр сонгогчдосон эхний жил бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, сонгуулийн амлалтаа биелүүлэх хангалттай хугацаа биш гэж үздэг тул энэ хугацаанд уг үндэслэлээр эгүүлэн татахыг хязгаарладаг нийтлэг жишиг байна.

¹² Улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл болон бусад сонирхлын бүлгүүдийн зүгээс парламентын гишүүнд нөлөөлөх, өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулах зорилгоор түүнийг эгүүлэн татах асуудлыг гишүүнчлэлээрээ дамжуулан илэрхийлэх эрсдэлтэй байдаг учир улс орнууд парламентын гишүүнийг зөвхөн сонгосон тойргийн иргэд нь эгүүлэн татах эрхтэй байхаар зохицуулж өгсөн байдаг.

эгүүлэн татах санал хураалтад оролцох эрхтэй байна. Энэ нь төлөөллийн асуудалтай холбоотойгоос гадна өөр тойргийн сонгогчид эгүүлэн татах санал хураалтын дүнд нөлөөлөхөөс сэргийлдэг байна.

Гишүүний бүрэн эрхийг нь дуусгавар болгох процедур улс орнуудад мөн харилцан адилгүй байдлаар зохицуулагдсан байна. Ихэнх улсад тойргийн нийт сонгогчдын санал хураалтаар эгүүлэн татах нь зүйтэй гэж үзсэн тохиолдолд парламент эсхүл сонгуулийн ерөнхий хорооноос нь уул гишүүний мандатыг хүчингүй болгож, эгүүлэн татдаг байна. Өөрөөр хэлбэл эдгээр оронд эгүүлэн татах асуудлыг сонгогчид нь эцэслэн шийдвэрлэж байгаа бөгөөд тухайн улсын парламент нь зөвхөн соёрхон батлах үүрэгтэйгээр оролцож байна. Цөөн хэдэн оронд тойргийн сонгогчдын санал хураалтаар эгүүлэн татах нь зүйтэй гэж үзсэн тохиолдолд парламентаар хэлэлцэж дийлэнх олонхын саналаар эгүүлэн татсанд тооцож байна.

Монгол Улсын хувьд

Сонгуулийн 76 жижиг тойрогтой, тухайн тойргууд дахь сонгогчдын тоо нь бусад улс орнуудтай харьцуулахад харьцангуй цөөн зэрэг өвөрмөц онцлогтой учир Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах процедурыг эрх зүйн орчинд илүү тодорхой, нарийвчилсан байдлаар зохицуулж өгөх шаардлагатай. Ингэснээр улс төрийн намууд болон төрийн бус байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл зэрэг сонирхлын бүлгүүд улс төрийн болон бусад зорилгоор эгүүлэн татах процедурд нөлөөлөх эрсдэлийг хязгаарлана. Мөн процедурд оролцогчдын эрх хэмжээг тодорхой болгосноор эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны нөлөөг багасгана гэж үзэж байна.

Гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах зохицуулалтыг дараах байдлаар үе шат бүрийг нь нарийн тодорхой байдлаар дэлгэрэнгүй зохицуулж өгөх шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

Эгүүлэн татах асуудлыг дэвшүүлэх:

- Эгүүлэн татах санаачилга гаргах (*Эрх зүйн чадамжтай, 18 нас хүрсэн дурын иргэн буюу сонгогч өөрийн тойргоос сонгогдсон гишүүнийг эгүүлэн татах санал гаргах эрхтэй байх. Мөн эгүүлэн татах санал гаргах эрхгүй байх субъектуудыг тодорхой дурдаж өгөх шаардлагатай. Тухайлбал, улс төрийн намын албан тушаалтан, ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээд гэх зэргээр зааж өгөх*).
- Эгүүлэн татах асуудлаар сонгогчдын цуглаан санаачлах (*Эгүүлэн татах саналыг дурын сонгогч гаргах эрхтэй ч тойргийн нийт сонгогчдоор хэлэлцүүлэхийн тулд тойргийн сонгогчдын тодорхой хувийн дэмжлэг авсан байх шаардлагыг тусгаж өгөх. Тухайлбал, тойргийн 250-аас доошгүй тооны сонгогчид эгүүлэн татах нь зөв хэмээн үзсэн тохиолдолд*¹³ **Сонгогчдын цуглаан** зохион байгуулах хүсэлтийг гаргах эрхтэй болох).
- Сонгогчдын цуглаан зохион байгуулагдах (*Дээрх тооны сонгогчид санал нийлсэн тохиолдолд эгүүлэн татах цуглаан зохион байгуулах хүсэлт Сонгуулийн ерөнхий хороонд бичгээр гаргах эрхтэй байх. Энэхүү хүсэлтэд тухайн гишүүнийг эгүүлэн татах болсон үндэслэл, санаачлагдын сонгогчийн мэдээллийг заавал тусгаж, гарын үсгээ зурж баталгаажуулсан байх шаардлагыг тусгах. Сонгуулийн ерөнхий хороо энэхүү шатанд эгүүлэн татах болсон үндэслэл нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд*

¹³ Улсын Их Хурлын сонгуулийн 76 жижиг тойрог дахь сонгогчдын дундаж нь 25.000 байдаг бөгөөд үүний 1 хувь нь гэж үзэхэд 250 ба түүнээс дээш сонгогч дэмжсэн байх шаардлагатай болно.

нийцээж буй эсэх, санаачлагчдын сонгогчийн мэдээллийг шалгаж тухайн тойргийн сонгогч мөн эсэх, өмнөх сонгуульд оролцсон байдал зэргийг нягталж хариу хүргүүлэх үүрэгтэй байх. Хэрэв зөвшөөрсөн бол сонгогчдын цуглаан зохион байгуулах товыг хүргүүлэх, зөвшөөрөөгүй бол үндэслэлийг нь тодорхой дурдаж хариу мэдэгдэх үүрэгтэй байх. Санаачлагчид үүнтэй санал нийлэхгүй бол шүүхэд гомдол гаргаж болохоор зохицуулах).

- Сонгогчдоос гарын үсэг цуглуулах, Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүсэлт гаргах багийг томилох (Сонгуулийн ерөнхий хорооноос зөвшөөрөл өгсөн тохиолдолд тухайн товын дагуу цуглаан зохион байгуулах бөгөөд ирсэн байх шаардлагатай сонгогчдын тоог тогтоож өгөх. Цуглаанаар гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг хэлэлцээд дэмжсэн тохиолдолд тойргийн нийт сонгогчдын дунд эгүүлэн татах санал хураалт зохион байгуулахыг дэмжсэн иргэдийн гарын үсгийг цуглуулах баг, бүрэлдэхүүнийг эндээс томилох. Эдгээрийг хэлэлцсэн тухай цуглааны протоколыг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэхээр тусгах).
- Сонгогчдын гарын үсгийг цуглуулах (Цуглааныг зохих журмын дагуу явагдсан бөгөөд оролцогчид эгүүлэн татах санал хураалт явуулах нь зөв гэж үзсэн тухай протокол бусад мэдээлэлд тулгуурлан сонгуулийн ерөнхий хорооноос гарын үсгийг цуглуулах эрх бүхий багийг бүртгэж, зөвшөөрөл олгох. Мөн зөвшөөрөл олгогдсон өдрөөс тодорхой хугацааны дотор гарын үсгийг цуглуулсан байхаар тусгах. Хэрэв заасан хугацаанд шаардлагатай тооны гарын үсэг цуглуулж чадаагүй бол гарын үсэг цуглуулах ажиллагааг зогсоох эрхтэй байх нь зүйтэй).
- Санал хураалт зохион байгуулах шийдвэр гаргах (Тогтоосон хугацаанд шаардлагатай тооны гарын үсгийг цуглуулсан бол энэхүү процесс нь хуулийн дагуу явагдсан эсэхийг сонгуулийн ерөнхий хороо хянан үзээд тойргийн нийт сонгогчдын дунд эгүүлэн татах эсэх асуудлаар санал хураалт зохион байгуулах шийдвэрийг гаргах нь зүйтэй).

Хүснэгт-3 Тойргийн сонгогчдын хэдэн хувийн дэмжлэгийг авсан тохиолдолд эгүүлэн татах санал хураалт зохион байгуулдаг талаар

№	Улс орнууд	Сонгуулийн тойргийн тоо	Нэг тойрог дахь хүн амын дундаж тоо	Сонгогчдын хувь
1	Австрали	Сенатын 76 Төлөөлөгчдийн 150	Сенат 200.000 Төлөөлөгчид 100.000	10%
2	Беларусь	110	63.000	20%
3	Венесуэл	24 ¹⁴	120.000 ¹⁵	20%
4	Шинэ Зеланд	71 ¹⁶	25.000 ¹⁷	10%
5	Энэтхэг	36 ¹⁸	1.5 саяаас 36 сая хүртэл	10%

¹⁴ Үндэсний асамблейн 167 гишүүний 113-г нь сонгуулийн нийт 24 тойргоос сонгодог. Үүний 23 тойрог нь 2-12, 1 тойрог нь 1 мандаттай. 51 гишүүнийг пропорционалиар сонгодог, 21 тойргоос 2-г, 3 тойргоос 3-г нь сонгодог.

¹⁵ Нийт 20,526,978 сонгогч бүртгэлтэй /2018.05.20/. Үндэсний асамблейн 167 гишүүнд хуваахад дунджаар 120 мянга орчим хүн 1 сонгуулийн тойрогт байдаг гэж үзэж болох юм. Гэхдээ заримыг нь пропорциональ гэдгийг тооцох хэрэгтэй.

¹⁶ Сонгуулийн тойргийн тоо өөрчлөгддөг /2006 онд 70 тойрог байсан/. Хамгийн сүүлд буюу 2017 оны сонгуульд 71 тойрог болсон.

¹⁷ 120 гишүүний 71-г мажоратор, 49-г жагсаалтаар сонгодог. Нийт 3.57 сая сонгогч бүртгэлтэй. /Парламентын сонгууль 2017.09.23/

¹⁸ 545 гишүүнтэй Лок Сабхатай, 2019 оны сонгуульд 543 гишүүнийг сонгож, 2 гишүүнийг томилсон. 1-80 хүртэл мандаттай 36 сонгуулийн тойрогтой /29 муж, 7 холбооны тойрог/.

Харин Монгол Улсын Их Хурлын 2015 оны сонгуулийн тухай хуульд зааснаар Улсын Их Хурлын 76 гишүүнийг тус бүр нэг мандаттай 76 жижиг тойргоос сонгосон. Үүнийг дэлгэрэнгүй авч үзвэл.

*Хүснэгт-4 Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойрог,
тойрог дахь сонгогчдын тоо*

№	Аймаг	Хэдэн тойрогтой болох	Бүртгэлтэй сонгогч	Нэг тойрог дахь сонгогчдын дундаж тоо
1	Архангай	3	59.538	19.846
2	Баян-Өлгий	3	56.537	18.845
3	Баянхонгор	3	55.609	18.536
4	Булган	1	39.490	39.490
5	Говь-Алтай	1	35.501	35.501
6	Говьсүмбэр, Дорноговь	2	51.894	25.947
7	Дорнод	2	49.440	24.720
8	Дундговь	1	29.659	29.659
9	Завхан	2	45.370	22.685
10	Өвөрхангай	3	72.316	24.105
11	Өмнөговь	2	40.831	20.415
12	Сүхбаатар	1	38.692	38.692
13	Сэлэнгэ	3	68.704	22.901
14	Төв	3	60.449	20.149
15	Увс	3	51.890	17.296
16	Ховд	3	51.418	17.139
17	Хөвсгөл	3	84.920	28.306
18	Хэнтий	3	46.916	15.638
19	Дархан-Уул	3	63.285	21.095
20	Орхон	3	64.757	21.585
Улаанбаатар				
22	Баянзүрх	6	201.761	33.626
23	Хан-Уул	4	98.216	24.554
24	Сүхбаатар	4	103.619	25.904
25	Чингэлтэй	4	124.476	31.119
26	Баянгол	4	125.023	31.255
27	Сонгинохайрхан	6	190.736	31.789
Улсын дундаж				
Нийт		76	1.911.047	25.145

/2016 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн дүн мэдээ/ Сонгуулийн ерөнхий хороо

Дээрх хүснэгтээс харахад Улсын Их Хурлын 2016 оны сонгуульд 76 тойрогт нийт 1.911.047 сонгогч бүртгэгдсэн байгаа ба улсын дунджаар сонгуулийн нэг тойрог дахь сонгогчдын дундаж тоо нь 25.000 байна. Энэ нь сонгуулийн тойрог дахь сонгогчдын тоо нь бусад орнуудаас харьцангуй цөөн болохыг харуулж байна. Ийм нөхцөлд гишүүнийг эгүүлэн

татах санал хураалт зохион байгуулахыг дэмжсэн байх шаардлагатай сонгогчдын хувийг бусад орнуудын жишгээр 10-20 хүртэл хувиар тогтоох нь олон эрсдэлийг дагуулж болзошгүй. Учир нь сонгуулийн тойргууд дахь сонгогчдын тоо нь улсын дунджаар 25.000 байгаа нөхцөлд бусад орнуудын адилаар 10 хувиар тогтоож өгвөл 2500 орчим сонгогчийг цуглуулахад л эгүүлэн татах санал хураалтыг зохион байгуулаад байх эрх үүсэхээр байна. Энэ нь өнөөгийн бодит нөхцөлд энэ хэмжээний ажилтантай аж ахуйн нэгжийн захирал хувийн эрх ашгийн үүднээс гишүүнийг татах асуудлыг сонгогчдоор хэлэлцүүлээд байх боломжийг олгохоор байна.

Мөн газар нутгийн онцлог, хүн амын тархан суурьшсан байдал, үндэстний бүтэц зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалан Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойргуудын хуваарилалт харилцан адилгүй байдаг. Тухайлбал, Булган аймаг сонгуулийн нэг тойргоос нэг гишүүн сонгогдож, 33.490 сонгогчийг төлөөлсөн байхад Хэнтий аймаг 3 тойргоос гурван гишүүн сонгогдож нийт 46.916 сонгогчийг төлөөлсөн байна. Түүнчлэн аймгуудаас сонгогдсон гишүүд болон Улаанбаатар хотоос сонгогдсон гишүүдийн иргэдийг төлөөлж буй байдал нь харилцан адилгүй байна.

Иймд

Нэгдүгээрт, тойргийн сонгогчдын дунд Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах санал хураалт зохион байгуулахыг дэмжсэн байх шаардлагатай иргэдийн хувь, хэмжээг тогтоохдоо бусад улс орнуудаас өндөр тогтоож өгөх.

Хоёрдугаарт, Филиппины туриллагаар сонгуулийн тойргийн сонгогчдын тооноос хамаарч хувь хэмжээ нь харилцан адилгүй байхаар зохицуулж өгөх нь шаардлагатай гэж үзэж байна.

Санал хураалт зохион байгуулах:

- Эгүүлэн татах санал хураалтын өдрийг товлон зарлах (*Гишүүнийг эгүүлэн татах санал хураалтын товыг сонгогчдын хангалттай тооны гарын үсэг цуглаж, албан ёсоор хүсэлт гаргасан өдрөөс хойш тодорхой хугацааны дотор Сонгуулийн ерөнхий хороо тогтоох. Мөн эгүүлэн татах санал хураалтыг зохион байгуулах шийдвэр гаргасан талаараа олон нийтэд зарлан мэдээлэх, сонгуультай холбоотой бэлтгэл ажлыг хангах үүргийг Сонгуулийн ерөнхий хороо хүлээх нь зүйтэй*).
- Эгүүлэн татах сонгуулийг хүчинтэйд тооцох (*Тухайн тойргийн сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бичигдсэн нийт сонгогчдын 50 буюу түүнээс дээш хувь нь санал хураалтад оролцсон бол хүчинтэйд тооцох. Хэрэв оролцоогүй бол нэмэлт саналт хураалт явуулахгүй байх нь зүйтэй бөгөөд хүчингүй болсонд тооцох. Учир нь гишүүнийг эгүүлэн татах процедур нь сонгогчдын хүсэл, сонирхлын илэрхийлэл гэж үзэх нь зөв бөгөөд оролцоогүй сонгогчдыг уг асуудлыг дэмжээгүй гэж үзэх. Харин санал хураалт зохион байгуулагдахаар товлосон өдөр сонгогчдын санал өгөх боломжийг харьяалах байгууллагууд нь хангах талаар хуульд тусгаж өгөх шаардлагатай*).
- Санал тоолох, дүнг Монгол Улсын Их Хуралд танилцуулах (*Сонгуулийн ерөнхий хорооноос зохион байгуулалт, санал хураалтын явц, үр дүн болон бусад процедур хуулийн дагуу явагдсан эсэхийг нягталж тогтоол гарган Монгол Улсын Их Хуралд танилцуулах. Санал хураалтад оролцсон сонгогчдын олонх буюу 50+1 хувь эгүүлэн татахыг дэмжсэн тохиолдолд тухайн гишүүнийг эгүүлэн татсанд тооцох нь зүйтэй*).

Гишүүний бүрэн эрхийг дүүсгавар болгож, эгүүлэн татах:

- Монгол Улсын Их Хурлаас гишүүнийг эгүүлэн татах тогтоолыг баталгаажуулах (*Энэ шатанд сонгуулийн ерөнхий хорооноос ирүүлсэн эгүүлэн татсанд тооцох тухай тогтоолыг Улсын Их Хурал хэлэлцээд соёрхон батлах үүрэг хүлээх, сонгогчдын гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгох, нөлөөлөх эрхгүй байх. Ихэнхи оронд тойргийн нийт сонгогчдын санал эцсийн шийдвэр байхаар зохицуулагдсан байдаг бол цөөн оронд тойргийн сонгогчдын саналыг парламент хэлэлцээд эцэслэн шийдвэрлэдэг. Парламент эгүүлэн татах асуудлыг шийдвэрлэдэг оронд тодорхой ашиг сонирхлын үүднээс гишүүнийг татахгүй авч үлдэх, эгүүлэн татах процесст нөлөөлөх зэрэг эрсдэл үүсч буй туршлага байна*).
- Улсын Их Хурлын гишүүний эрхийг хамгаалах (*Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасны дагуу түр хороо¹⁹ байгуулж гишүүний эрх зөрчигдөх, эгүүлэн татах процедур хуулийн дагуу явагдаж буй эсэхэд хяналт тавих эрхийг хэрэгжүүлэх. Сонгуулийн ерөнхий хорооноос гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах санал хураалт зохион байгуулах шийдвэрийг гаргасан үеээс эхлэн Монгол Улсын Их Хурлаас хяналт тавих үүрэг бүхий “Түр хороо” байгуулах эрхтэй байх нь зүйтэй. Түр хороо нь эгүүлэн татах үйл явцад гишүүний эрх зөрчигдсөн, хуулийн дагуу явагдаагүй гэж үзвэл холбогдох албан тушаалтанд зөвлөмж боловсруулан хүргүүлнэ. Мөн зөрчлийг арилгах хүртэл эгүүлэн татах процессийг түдгэлзүүлэх эрхийг эдлэх ч бүхэлд нь хүчингүй болгох эрхгүй байна*).

Эгүүлэн татах процесст оролцогчдын эрх хэмжээ, тэнцвэр

Эгүүлэн татах процедурд оролцогчдын эрх хэмжээг улс орнууд харилцан адилгүй байдлаар тогтоож өгсөн байдаг. Тухайлбал дийлэнх улсад тойргийн сонгогчид нь эгүүлэн татах бүх үе шатанд давуу эрхтэй оролцдог бол зарим улсад сонгуулийн төв байгууллага нь давуу эрх эдэлдэг байна. Мөн цөөн улсад эгүүлэн татах асуудлыг парламент нь хянаж байх нь зүйтэй гэж үздэг бөгөөд парламентын дарга бусдаас харьцангуй давуу эрх эдэлдэг ажээ. Сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлахад төрийн удирдлага, засаглалын хэлбэрээс²⁰ шалтгаалан эгүүлэн татах процедурд оролцогчдын эрх хэмжээ нь харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн болон Парламентын, Үндсэн хуульт хаант засаглалтай орнуудад сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах санал гаргах, эцэслэн шийдвэрлэх эрх дийлэнхдээ сонгогчдод хадгалагдаж байгаа бол Социалист засаглалтай орнуудад сонгогчид эгүүлэн татах санал гаргаж, эрх баригчид шийдвэрлэдэг хувилбар илүү түгээмэл байна. Эгүүлэн татах асуудалд эрх баригчид давуу эрх эдэлж байгаа энэ хувилбарыг судлаачид сонгогчдын саналаар гишүүнд хариуцлага хүлээлгэж буй хэлбэр биш бөгөөд бодит байдалд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан л эгүүлэн татах эсэхийг эцэслэн шийдвэрлэдэг гэж шүүмжилж байна.

¹⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 25 дугаар зүйлд Тодорхой асуудлыг шалган судалж санал боловсруулах, дүнг нэгдсэн хуралдаанд танилцуулах үүрэг бүхий түр хороог Улсын Их Хурлын тогтоолоор байгуулан ажиллуулж болно. Түр хороо зөвхөн гишүүдээс бүрдэх бөгөөд түүний бүрэлдэхүүн, ажиллах хугацааг тухай бүр тогтооно. Түр хороо нь хариуцуулсан ажлын гүйцэтгэлийг хангахдаа Байнгын хороотой адил эрх эдэлнэ. Түр хороо нь хариуцуулсан ажлын гүйцэтгэлийг хангаж, ажлынхаа дүнг нэгдсэн хуралдаанд танилцуулан зохих шийдвэр гаргуулмагц түүнийг Улсын Их Хурал татан буулгана гэж заасан байдаг.

²⁰ Эрдэмтэн, судлаач болон улс төрийн шинжлэх ухааны олон улсын салбар хүрээлэнгүүд улс орнуудыг төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд янз бүрээр ангилан хуваасан байдаг нь багагүй маргаан дагуулдаг. Нийтлэгээр төрийн эрх мэдлийг хэн хэрэгжүүлж байгаагаар нь Бүгд Найрамдах ба Хаант гэж хуваадаг. Бүгд Найрамдах Улс нь Ерөнхийлөгчийн, Хагас Ерөнхийлөгчийн, Парламентын засаглалд хуваагддаг. Харин Хаант засаг нь хэмжээт болон хэмжээгүй эрхт засаг гэх бөгөөд Хэмжээт эрхт засаг нь Үндсэн хуульт хаант засаг, хоёрдмол шинж бүхий засаглал гэж ангилж байна.

Монгол Улсын хувьд

Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах үйл явцад тойргийн сонгогчид давуу эрхтэйгээр оролцох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Учир нь эгүүлэн татах үйл явцад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь давуу эрхтэй оролцсоноор сонгогчдын хүсэл сонирхол бодит байдалд хэрэгжих боломжийг хязгаарладаг болохыг олон орны бодит туршлага харуулж байна. Жишээлбэл, Беларусь Улсад парламентын гишүүнийг эгүүлэн татахын тулд эхний шатанд заавал сонгогчдын цуглааныг зохион байгуулсан байх шаардлагатай байдаг бөгөөд цуглаан зохион байгуулах зөвшөөрлийг парламентаас авдаг байна. Гэтэл бодит байдалд парламентаас эгүүлэн татах хангалттай үндэслэл бүрдээгүй, баримт бичгийн бүрдэл дутуу гэх зэрэг шалтгааныг дурдаж цуглаан зохион байгуулах зөвшөөрлийг олгодоггүй байна. Үүнийг батлах нэг жишээ нь Беларусь Улсад 2007 онд буюу 1 жилийн хугацаанд сонгогчдоос парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах 30 гаруй удаагийн санал гарч байсан боловч нэг нь ч цуглаан зохион байгуулах зөвшөөрлөө парламентаасаа авч чадаагүй байна. Мөн тойргийн нийт сонгогчдын санал хураалтын дүнгээр парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах нь зүйтэй гэж үзсэн ч эцсийн шийдвэрийг парламент нь гаргадаг тул эгүүлэн татах зохицуулалт нь бодит байдалд тун ярвигтай асуудал байдаг ажээ.

Эндээс үзэхэд Улсын Их Хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах процедурт сонгогчид давуу эрхтэйгээр оролцох нь зүйтэй боловч бусад субъектүүдийн эрх, үүргийг тэнцвэртэй хангаж өгөх шаардлагатай ажээ. Тухайлбал,

- Сонгогчид нам, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бусаар өөрийн сонгосон гишүүнийг эгүүлэн татах саналыг дэвшүүлэх, энэхүү асуудлаар цуглаан зохион байгуулах, эгүүлэн татах санал хураалт явуулах хүсэлтийг эрх бүхий байгууллагад гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй байх. Мөн тойргийн нийт бүртгэлтэй сонгогчдын олонх оролцсон буюу ирцийг хангалттай бүрдүүлсэн санал хураалтын дүнгээр эгүүлэн татах нь зүйтэй гэж үзвэл тэр нь эцсийн шийдвэр байх бөгөөд холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас энэхүү шийдвэрийг хэлэлцэх, хүчингүй болгох эрхгүй байх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Учир нь нэгэнт сонгогчдын олонх нь сонгосон төлөөлөгчөө эгүүлэн татахыг дэмжсэн тул энэхүү шийдвэрийг байгууллага, албан тушаалтан хэлэлцэх, цааргалах эрхгүй. Харин сонгогчид эгүүлэн татах үе шатуудад Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль, тогтоомжийг дагаж мөрдөх, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас тавих хууль ёсны шаардлагыг биелүүлэх зэрэг үүрэг хүлээнэ.
- Сонгуулийн төв байгууллагын хуульд зааснаар Ерөнхийлөгчийн болон Улсын Их Хурлын сонгууль, ард нийтийн санал асуулгыг зохион байгуулж, явуулах бүрэн эрхтэй төрийн байгууллага нь Сонгуулийн ерөнхий хороо мөн тул эгүүлэн татах санал хураалтыг төлөвлөх, зохион байгуулах, үр дүнг нэгтгэн “Тогтоол” батлах үүрэгтэй байх нь зөв гэж үзэж байна. Энэхүү тогтоол нь эгүүлэн татах санал хураалт хуулийн дагуу явагдсан эсэх, саналаа өгсөн нийт сонгогчдын олонх нь гишүүнийг эгүүлэн татахыг дэмжсэн эсэхийг баталгаажуулах баримт болно. Харин сонгуулийн ерөнхий хороо эгүүлэн татах процедур хуулийн дагуу явагдаж буй эсэхэд хяналт тавих, хууль зөрчигдсөн гэж үзвэл зөрчлийг арилгах хүртэл эгүүлэн татах процедурыг түр түдгэлзүүлэх эрхтэй байх нь зүйтэй. Гэхдээ сонгогчдын гаргасан эгүүлэн татах санал, зохион байгуулсан цуглаан, цуглуулсан гарын үсэг зэргийг хүчингүй болгох, эгүүлэн татах асуудлыг бүхэлд нь цуцлах эрхгүй байна.
- Парламент нь тойргийн сонгогчдын дийлэнх гишүүнийг эгүүлэн татахыг дэмжсэн тухай Сонгуулийн ерөнхий хорооноос гаргах тогтоолд үндэслэн зөвхөн “Соёрхон батлах”

үүрэгтэй оролцох бөгөөд сонгогчдын эгүүлэн татах шийдвэрийг хэлэлцэх, цааргалах эрхгүй байх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Гэхдээ гишүүний бүрэн эрхийг Улсын Их Хурлын шийдвэрээр баталгаажуулдаг тул эгүүлэн татах асуудлыг нэгдсэн чуулганы хуралдаанд танилцуулж батлуулах шаардлагатай. Монгол Улсын Их Хурал эгүүлэн татах процедурд хяналт тавих үүрэгтэй “түр хороо”-г байгуулж, гишүүний бүрэн эрх зөрчигдөх асуудалд хяналт тавих эрхтэй байх нь зүйтэй. Жишээлбэл, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасан түр хороо²¹ нь эгүүлэн татах процедур хуулийн дагуу явагдаж буй эсэх, гишүүний эрх зөрчигдөх асуудалд хяналт тавих эрхийг эдэлнэ.

Дүгнэлт

Энэ бүхнээс үзэхэд парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах энэхүү арга хэлбэр нь улс төрийн шинжлэх ухаанд төдийлөн судлагдаагүй сэдэв болох нь харагдаж байна. Мөн улс орнуудын төрийн удирдлага, засаглалын хэлбэр, иргэдийн улс төрийн соёл зэрэг хүчин зүйлээс шалтгаалан улс орон бүрд өөр өөр үр нөлөөтэй байгааг анхаарч авч үзэх шаардлагатай аж. Нөгөөтэйгүүр эгүүлэн татах процедурд оролцогчдын эрх хэмжээ, хяналт, тэнцэлийг тогтоож өгөхгүй байх нь парламентын тогтворгүй байдлыг үүсгэх, парламент дахь хүчний харьцааг хууль бусаар өөрчлөх зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж болзошгүй байна.

Иймд гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх тохиолдолд мандатын хэв шинж, бүрэн эрхийн тухай асуудал, эгүүлэн татах үндэслэл, оролцогч субъектуудын эрх хэмжээ зэргийг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид маш тодорхой тусгаж өгөх нь шаардлагатай гэж үзэв.

Abstract

In an effort to improve discipline and accountability of elected members of the Mongolian parliament, calls for legislative recall mechanisms have gained momentum in recent years. Though such practice is fairly uncommon, the notion of creating a mechanism which would allow voters to be able to exercise control over elected officials and hold those who have failed to represent their constituents' best interests accountable has become increasingly popular. This paper aims to highlight key factors to be taken into consideration if such a procedure is to be legislated.

Ашигласан ном, зохиолын жагсаалт

Ном, зохиол

- Улсын Их Хурлын судалгаа шинжилгээний хэлтэс. “Монгол Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, гишүүний ёс зүй, хариуцлага” сэдэвт хэлэлцүүлэг 2018.05.13. Улаанбаатар хот
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. 2008 он Улаанбаатар хот
- П.Амаржаргал Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал. 2015 он Улаанбаатар хот

Цахим эх сурвалж:

- <https://www.mmtimes.com/opinion/16253-why-mps-fear-the-right-of-recall-bill.html>

²¹ Монгол Улсын Их Хурлын 25 дугаар зүйлд Тодорхой асуудлыг шалган судалж санал боловсруулах, дүнг нэгдсэн хуралдаанд танилцуулах үүрэг бүхий түр хороог Улсын Их Хурлын тогтоолоор байгуулан ажиллуулж болно. Түр хороо зөвхөн гишүүдээс бүрдэх бөгөөд түүний бүрэлдэхүүн, ажиллах хугацааг тухай бүр тогтооно. Түр хороо нь хариуцуулсан ажлын гүйцэтгэлийг хангахдаа Байнгын хороотой адил эрх эдэлнэ. Түр хороо нь хариуцуулсан ажлын гүйцэтгэлийг хангаж, ажлынхаа дүнг нэгдсэн хуралдаанд танилцуулан зохих шийдвэр гаргуулмагц түүнийг Улсын Их Хурал татан буулгана гэж заасан байдаг.

- http://www.revparl.ca/english/issue.asp?param=149&art=1001&fbclid=IwAR37rzQGaO_L-RRdBM9NPekCRaxa-x_TnGx-7zC_KZc80RNhu58SK5IMzTs
- ¹http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/36-2/bill/C-269/first-reading/page-31?fbclid=IwAR1F1X39zx_1nZtm7UsQ_Hxb_jdemQtzgs-e8YNdZzgxdp-mqX2kQHK3ig