



## PARLIAMENTARY REFORM OR THE CONSOLIDATION OF A DEMOCRATIC PARLIAMENT

## ПАРЛАМЕНТЫН ШИНЭТГЭЛ БУЮУ АРДЧИЛСАН ПАРЛАМЕНТЫГ ТӨЛӨВШҮҮЛЭХ НЬ

Лувсандоржийн Өлзийсайхан <sup>1</sup>

Shihihutug University, E-mail: ulziisaikhan@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0009-5339-051X>

### ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

#### Keywords:

Parliamentary democracy  
Parliament  
Parliamentary reform  
Democratic parliament

#### Түлхүүр үгс:

Парламентат ёс  
Парламент  
Парламентын шинэтгэл  
Ардчилсан парламент

#### Article history:

Received Dec, 2024  
Revised Feb, 2025  
Accepted Mar, 2025

#### Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар  
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар  
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

### ХУРААНГУЙ

*There are many reasons to reform a parliament, which stem from its core functions such as legislating, overseeing the implementation of laws, and representing the people in government. A key feature of a “reforming parliament” is its constant pursuit and effort to strengthen its capacity to effectively fulfill these core functions.*

*Therefore, within the framework of constitutional law, it is crucial to define and implement the scope and limits of legislative power, improve parliamentary procedures, modernize the infrastructure and technology of parliament, and introduce innovations in order to carry out reforms.*

*Today, parliaments around the world distinguish and implement reforms with precision, both internally and externally. These reforms can be broadly categorized into two main types: “Efficiency Reforms,” which aim to expedite the discussion and passage of legislative proposals, and “Effectiveness Reforms,” which focus on enhancing parliamentary oversight and accountability.*

*In addition to following these general directions, a successful parliamentary reform process must aim to make the parliament more democratic as a whole. Accordingly, seven core characteristics have been identified internationally for a democratic parliament: (i) effective; (ii) accountable; (iii) transparent; (iv) responsive; (v) accessible; (vi) participatory; and (vii) representative. Comprehensive and holistic reforms should aim to meet these criteria.*

*This article will focus on the reform process and outcomes of the Mongolian Parliament from the perspective of the fundamental principles of parliamentary democracy. In a subsequent paper, I will discuss how the parliament may continue to evolve, the challenges it faces, and the future direction of its development. Парламентыг шинэтгэх олон шалтгаан бий бөгөөд эдгээр нь хууль тогтоох,*

<sup>1</sup> Доктор Ph.D, профессор, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Шихихутуг их сургуулийн профессор

хуулийн биелэлтийг хянан шалгах, төрд ард түмнийг төлөөлөх зэрэг парламентын өөрийнх нь үндсэн чиг үүргээс урган гардаг. Үндсэн чиг үүргээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх чадавхаа бэхжүүлэх талаар байнгын эрэл хайгуул, оролдлого хийх нь “шинэчлэгч парламент”-ын гол шинж юм.

Тиймээс шинэтгэлийг хийхэд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээ, хязгаарыг оновчтой тогтоон, хэрэгжүүлэх, парламентын хуралдааны дэгийг боловсронгуй болгох, парламентын дэд бүтэц, технологийг шинэчлэх, инновац нэвтрүүлэх явдал чухлаар тавигдаж байна.

Орчин үед дэлхийн улс орны парламентууд шинэтгэлийг дотоод, гадаад хүрээнд маш нарийн ялган зааглаж, хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд үүнийг хууль тогтоомжийн төслийг түргэн шуурхай хэлэлцэхэд чиглэсэн “Бүтээмжийн шинэтгэл” (Efficiency Reforms); парламентын хяналт шалгалт, хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн “Үр нөлөөний шинэтгэл” (Effectiveness reforms) гэсэн хоёр үндсэн төрөлд хуваан авч үзэж болно.

Парламент өөрийгөө шинэтгэх үйл явц нь дээр дурдсан шинэтгэлийн ерөнхий чиг хандлагыг баримтлахаас гадна парламентыг бүхэлд нь “ардчилсан болгох” чиглэлд хандуулж байж үр дүнд хүрнэ. Үүнтэй холбоотойгоор олон улсад ардчилсан парламентад тавигдах (i) үр нөлөөтэй; (ii) хариуцлагатай; (iii) нээлттэй; (iv) эгэх холбоотой; (v) хүртээмжтэй; (vi) оролцоог хангасан; (vii) төлөөллийг хангасан байх гэсэн ардчилсан парламентад тавигдах үндсэн 7 шалгуур шинжийг тодорхойлж, парламентад иж бүрэн, цогц шинэтгэл хийхийг зорих болжээ.

Энэ өгүүлэлд Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнг парламентат ёсны суурь зарчим хийгээд голчлон авч үзэж, бол дараагийн илтгэлээр ирээдүйд парламент хэрхэн шинэчлэгдэх, ямар сорилтууд тулгарч байгаа, хөгжлийн чиг хандлага хаашаа чиглэж буйг хөндөн бичих болно.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



## 1. Танилцуулга

Ардын Их Хурал, Улсын Бага Хурлын уламжлал, залгамж чанарыг тодорхой хэмжээнд хадгалсан манай Улсын Их Хурал 1992 онд байгуулагдсан цагаасаа хойш тасралтгүй шинэчлэгдэж ирсэн ба 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон түүнээс нэг сар гаруйхан хугацааны дараа баталсан Улсын Их Хурлын хоёр дахь стратеги төлөвлөгөө парламентын шинэтгэлийг гүнзгийрүүлсэн гэж болно.

Тиймээс Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газарт зөвлөх, ахлах зөвлөх, Улсын Их Хурлын даргын зөвлөх, ахлах зөвлөх бөгөөд Ажлын албаны дарга, Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга зэрэг нэн хариуцлагатай албан тушаалд 10 гаруй жил

ажилласан туршлага дээрээ тулгуурлан 2019 оноос хойш Монгол Улсад эрчимжсэн парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнг нэгтгэн дүгнэхийг зорилоо.

## **2. Арга зүй**

Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсад ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх үйл явцыг парламентын өөрийнх нь өнөөгийн бодит байдал, дотоод хувьсал, өөрчлөлт буюу “байгаа нөхцөл байдал”, ирээдүйд хэрхэн шинэчлэгдэх буюу “байх ёстой” хоёрын хоорондын харилцан шүтэлцээнд авч үзсэн болно.

Ингэхдээ, Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын 34 жилийн түүхэн хөгжил, шинэтгэлийн явц, үр дүнг монголын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдрал дахь өсөн нэмэгдэж буй үүрэг, оролцоотой нь холбон тодорхойллоо.

## **3. Судалгааны үр дүн**

### **3.1. Парламентад шинэтгэл хийхийн учир**

Эртний Афины үеэс эхлэн зөвлөлдөх, зөвшилцөх, шүүн хэлэлцэх төрөл бүрийн хурлуудын хэлбэр бий болж, хувьсан өөрчлөгдөж байсан ч улс төр, эрх зүйн онолчид, парламент судлаачид парламентад ёсны анхны сонгодог загварыг Английн парламентаас эхтэй гэж үздэг.

Вестминстерийн парламентыг “парламентын эх”<sup>2</sup> гэж нэрлэдэг бөгөөд сонгодог парламентын хэлбэрийг хөгжүүлж, орчин үеийн парламентын жишиг загварыг бий болгосон гэдгийг парламент судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Тэгвэл Англиас эхтэй сонгодог парламентын тогтолцоо хүний хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр хямралтай тулгарч ирсэн бөгөөд парламентын ардчилалд үе үе хямрал нүүрлэж, мөн тогтворжиж, бэхэжсэн байдаг.

Парламентын ардчилал бол одоогоор ардчилсан улс орнуудын дийлэнх нь сонгон авсан тогтолцоо боловч цаашид төрөл бүрийн сорилт, бэрхшээлтэй тулгарах нь гарцаагүй. Гагцхүү түүнийг даван туулж чадвал улам бүр бэхжинэ гэж үздэг судлаачид олон бий. Тухайлбал, парламент судлаач Алекс Келсо “Вестминстер дэх парламентын шинэтгэл” бүтээлдээ Английн парламентын Нийтийн танхим 1997 оноос Шинэтгэлийн хороо (Modernisation Committee) байгуулж, “Бүтээмжийн шинэтгэл” (Efficiency Reforms), “Үр нөлөөний шинэтгэл” (Effectiveness reforms)<sup>3</sup> гэсэн хоёр чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байна гэж дүгнэжээ.

Түүний үзэж байгаагаар бүтээмжийн шинэтгэл нь Засгийн газраас санаачилсан хуулийн төслийг парламент шуурхай хэлэлцэж, улс орны өмнө тулгамдсан асуудлыг цаг алдалгүй шийдвэрлэхэд чиглэж буй бол үр нөлөөний шинэтгэл нь парламентын хяналт, хариуцлагыг сайжруулахад голлон анхаардаг байна.

Парламентад ёсны үүднээс авч үзвэл, парламент бол өөрөө өөрийгөө зохион байгуулах, шинэтгэх чадамжтай цорын ганц институт. Тиймээс парламентын шинэтгэлийг холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох болон үйл ажиллагааны практикийг өөрчлөн шинэчлэх, инновац нэвтрүүлэх замаар хийнэ.

---

<sup>2</sup> *Clyve Jones, (2012) A Short History of Parliament. The Boydell press. p. 1.*

<sup>3</sup> *Alex Kelso (2009) Parliamentary Reform at Westminster. Manchester University Press.*

Гагцхүү ингэхдээ “хууль тогтоох байгууллагыг бүхэлд нь ардчилсан болгоход шинэтгэлийн үйл хэргийг чиглүүлж байж” парламентын ардчилал бэхжиж, шинэтгэл үр дүнд хүрэх боломжтой юм.

## 3.2. Ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх

Өмнөх хэсэгт парламентыг шинэтгэнэ гэдэг бол түүний ардчиллын бүрэлдэхүүн хэсэг (элемент)-үүдийг илүү боловсронгуй болгох тасралтгүй үйл явц гэдгийг тодотгосон. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээ, хязгаарыг оновчтой тогтоон, хэрэгжүүлэх, парламентын хуралдааны дэгийг боловсронгуй болгох замаар Засгийн газраас бие даасан, хараат бус байдлаар ажиллах нөхцөлийг хангах зэргийг хамааруулж ойлгоно. Парламентын дэд бүтэц, технологийг шинэчлэх явдал мөн адил багтана.

Эндээс ардчилсан парламент (Democratic Parliament) ямар байх ёстой вэ гэсэн асуулт урган гарах бөгөөд Олон Улсын Парламентын Холбоо, Хамтын нөхөрлөлийн Орнуудын Парламентын Холбоо, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Ардчиллыг дэмжих Уэйнстминистрийн сан зэрэг байгууллагууд хамтран 2023 оны 10 дугаар сард ардчилсан парламентад тавигдах шалгуур үзүүлэлт<sup>4</sup>үүдийг нарийвчлан тодорхойлжээ.

Уг аргачлалын дагуу улс орнуудын парламент өөрийн үнэлгээ хийх буюу өнөөгийн нөхцөл байдлаа “тольдон харж”, ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлага, тулгамдсан асуудлууд, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох боломжтой болж буй юм. Парламент судлаачдын хувьд парламентыг шинэтгэх, хувьсган өөрчлөх үйл явц энэ хүрээнд явагдана гэж үзсэн. Ардчилсан парламентын шалгуур үзүүлэлт:<sup>5</sup>

- Үр нөлөөтэй парламент (Effective Parliament): ардчиллын үнэт зүйлсийг эрхэмлэн, үйл ажиллагаагаа үр нөлөөтэй зохион байгуулж, парламентын хууль тогтоох, хянан шалгах чиг үүргийг нийт ард түмэн, улс үндэстний хэмжээнд хэрэгжүүлэх;
- Хариуцлагатай парламент (Accountable Parliament): парламентын гишүүд сонгогчдынхоо өмнө ажлын гүйцэтгэл, ёс зүйгээ хариуцан тайлагнадаг байх;
- Нээлттэй, ил тод парламент (Transparent Parliament): төрөл бүрийн мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан иргэд, олон нийттэй эгэх холбоотой ажиллаж, үйл ажиллагаагаа ил тод явуулдаг байх;
- Эгэх холбоотой парламент (Responsive Parliament): иргэд, олон нийтийн санаа бодлыг аливаа хязгаарлалтгүйгээр хүлээн авч, цаг алдалгүй, үр дүнтэй шийдвэрлэдэг байх;
- Хүртэмжтэй парламент (Inclusive Parliament): парламентын үйл ажиллагаанд олон нийт, нийгмийн бүлгүүдийн онцлог, хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх;
- Оролцоог хангадаг парламент (Participatory Parliament): хууль тогтоох үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, иргэд, олон нийт, тэр дундаа иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог хангах;

<sup>4</sup> *Inter-Parliamentary Union (2023). Indicators for Democratic Parliament: Assessment guide. p. 10*

<sup>5</sup> “Ардчилсан парламентын шалгуур үзүүлэлтүүд” гарын авлагыг

<https://www.parliamentaryindicators.org/resource-library/assessment-guidance> холбоосоор дэлгэрүүлж үзнэ үү.

- Төлөөллийг хангасан парламент (Representative Parliament): иргэд, тодорхой бүлэг, хэсгийг нийгмийн болон улс төрийн хувьд төлөөлөх болон бүх гишүүнийг адил тэгш боломж, баталгаагаар хангах.

### 3.3. Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэл: Үйл явц, үр дүн

Монгол Улсын Их Хурал-хууль тогтоох дээд байгууллагын мөн чанар, онцлог юу байх, эрх мэдлийн хил хязгаар, ялгаа заагийг хэрхэн тогтоох, ардчилсан сонгуулиар ард түмнээс шилжүүлэн авсан бүрэн эрх, чиг үүргээ хэрхэн, яаж хэрэгжүүлэх вэ гэдгийг төрт ёсны түүх, уламжлал хийгээд хэвшиж тогтсон заншлын шинжтэй эрх зүйн хэм хэмжээ болон батлан тогтоосон тусгай хуулиудаар зохицуулна. Үүнийг “Парламентын эрх зүй” хэмээн томъёолж, Үндсэн хуулийн эрх зүйн ай савд багтаан авч үзэж болох юм.

Манай улсын парламентын эрх зүйд Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг бүхэлд нь зохицуулж буй Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн баталсан Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актыг хамааруулан авч үзэж болно.

Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурал буюу хууль тогтоох төлөөлөгчдийн дээд байгууллагыг үүсгэн байгуулах, үйл ажиллагаа явуулах үндсэн зарчим, ерөнхий журмыг тогтоосон. Энэ хүрээнд сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, гарч буй үр дүнгийн талаар дараагийн хэсэгт илүү дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

Парламентат ёсны талаарх онол, зарчимд “өөрийнхөө эрх зүйг өөрөө тогтоодог” нь хууль тогтоох эрх мэдлийн онцлог мөн чанар гэж үздэг. Улсын Их Хурал үйл ажиллагааныхаа эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох ажлыг сүүлийн хоёр бүрэн эрхийн (2016-2020, 2020-2024) хугацаанд эрчимтэй хийсэн. Эрх зүйн энэхүү шинэчлэл Монголд парламентын шинэтгэлийн шинэ үеийг эхлүүлсэн гэдэгтэй маргах хүн гарахгүй болов уу.

#### 3.3.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба парламентын шинэтгэл

Үндсэн хууль бүр нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгддөг бөгөөд Үндсэн хуулийг анх боловсруулагчдын тооцоолж чадаагүй сорилттой тулгардаг.<sup>6</sup> Монгол Улсын хувьд улс орны хөгжлийн түвшин, эдийн засаг, технологи, олон улсын харилцаа, хүн ам зүйн болон нийгмийн үнэт зүйлсийн өөрчлөлтийг дагаж “эцэг хууль”-даа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага үүссэн тухай хууль тогтоогчид төдийгүй хуульч, эрдэмтэн судлаачид, улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн дунд олон жилийн турш яригдсаар ирсэн.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлагыг тодорхойлох зорилгоор олон удаагийн судалгаа, дүн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний хурал, уулзалт, ярилцлагууд хийгдсэн. Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэж, иргэдийн дунд хэд хэдэн удаагийн томоохон хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, Зөвлөлдөх санал асуулга явуулан, ард түмэнтэйгээ зөвлөлдөж, улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай зөвшилцсөний эцэст Улсын Их Хурлаас 2019 оны арваннэгдүгээр сарын 14-ний өдөр Үндсэн хуульд зарчмын томоохон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулсан билээ.

<sup>6</sup>Ч.Энхбаатар ба бусад. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Уб., 2016, тал.1.

Энэ нэмэлт, өөрчлөлтийн дараах иргэд, олон нийтийн хандлага, нийгмийн сэтгэлзүйг ерөнхийд нь ажиглахад Улсын Их Хурал “зайлшгүй хийх ёстой өөрчлөлт”-ийг цаг үеэ олж хийжээ гэж үзэж байгаа нь харагдсан. Харин ард иргэдээс эдгээр өөрчлөлтүүд улс орны хөгжилд ямар хувь нэмэр оруулах, тэр нь хэзээ мэдрэгдэж, бидний амьдрал хэрхэн сайжрах вэ гэсэн өндөр хүлээлт байгааг цаг ямагт анхаарч ажиллах ёстой.

Ер нь дэлхий дахины Үндсэн хууль бүтээж буй практикийг нэгтгэн судалж, бичсэн гарын авлагад “Үндсэн хууль тогтоогчдын зорилго бол Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг бүрдүүлэх, нийгмийн зөвшилцлийг хангах явдал. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцын эцсийн үр дүн нь тухайн нэмэлт, өөрчлөлт ард түмнээр хүлээн зөвшөөрөгдөж, хууль ёсны болоход оршдог”<sup>7</sup> гэж тодорхойлсон байдаг.

Манай Улсын Их Хурал үүнийг зохих ёсоор, үр дүнтэй хэрэгжүүлсэн гэж үзэх боломжтой. Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт болон 2023 оны өөрчлөлтийг оруулахын өмнө Зөвлөлдөх санал асуулга (2017, 2023)-ууд явуулж, ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог ханган, санал бодлыг тусгасныг энд дурдаж болно.

Ийнхүү Үндсэн хуульд оруулсан зарчмын олон өөрчлөлтүүдээс Монгол Улсад парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх, ард түмний засаглах эрхийг хангах зорилгоор Улсын Их Хурлын хариуцлага, үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн дараах нэмэлт, өөрчлөлт хийснийг тоймлон авч үзье. Үүнд:

1) Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанд оролцсон гишүүдийн ердийн олонхоор буюу хэт цөөн гишүүн хууль батлах нөхцөлийг бүрдүүлж, хууль тогтоох ажлын чанарт сөрөг үр дагавар бий болгож байсныг өөрчилж, нийт гишүүний олонхоор хуулийг баталдаг болсон. Хэт цөөн буюу Улсын Их Хурлын 20 гишүүн ч хууль баталчих боломжтой байсан буруу жишиг үүгээр бүрмөсөн цэглэгдсэн билээ.

2) Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж шийдвэрлэсэн бол Улсын Их Хурал өөрөө тарах, Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганы хуралдаан эхэлснээс 45 хоногийн дотор, Ерөнхий сайдыг шинээр томилох нөхцөл үүссэн өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Улсын Их Хурлыг Ерөнхийлөгч тараах, Улсын Их Хурал тарсан тохиолдолд сонгууль зарлах, явуулах хугацааг тогтоох зэрэг Улсын Их Хурлын хариуцлагыг дээшлүүлэх зохицуулалтыг хуульчилсан.

3) Улсын Их Хурал Засгийн газрын сайд нарыг нэгбүрчлэн хэлэлцэж томилох бүрэн эрхээсээ татгалзаж, мөн улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэхийг хориглосон. Манай парламентат ёсны 34 жилийн түүхэнд эрх мэдлээсээ татгалзах буюу зохих хэмжээгээр хязгаарлаж байсан Улсын Их Хурал байгаагүй. Харин 2016-2020 оны парламент ийм зоримог алхам хийсэн юм. Энэ бол Үндсэн хуульд ёсны хийгээд парламентат ёсны зарчим, үзэл баримтлалд нийцсэн, зайлшгүй өөрчлөлт мөн билээ.

4) Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа 50 хоног байсныг 75 хоног болгож, парламентын байнгын үйл ажиллагааг хангах, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

<sup>7</sup>*Маркус Бөкенфорде. Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага: Удиртгал. (Ред. Л.Өлзийсайхан). Уб., 2020, тал.11.*

5) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын үр нөлөөг дээшлүүлэх зорилгоор хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Хянан шалгах түр хороог байгуулах эрх зүйн үндсийг анх удаа тогтоосон. Үндсэн хуулийн энэхүү нэмэлт парламентын хянан шалгах чиг үүргийг тодотгох, шинэ шатанд гаргах үүд хаалгыг нээсэн.

6) Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглов.

7) Мөн эдгээр өөрчлөлтөөр эрдэмтэн, судлаачид болон олон нийтийн зүгээс “дордуулсан долоон өөрчлөлт” гэж 20 орчим жил шүүмжилж ирсэн Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн заримыг Үндсэн хууль (1992)-д заасан уг эхээр нь сэргээж, заримыг засаж, өөрчилсөн.<sup>8</sup>

Үндсэн хуульд оруулсан эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд Монголд өрнөж буй парламентын шинэтгэлийн эхлэл байсан, үргэлжлэл ч болж байгааг дурдах нь зүйтэй. Үүнээс гадна парламент Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2022 онд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн дагуу өөрчлөлт оруулсан бол 2023 онд парламентын төлөөллийн чадавхыг нэмэгдүүлэх, сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн томоохон өөрчлөлтийг оруулав.

146 2022 оны өөрчлөлтийн тухайд Үндсэн хуулийн цэцээс тогтоол гаргаж, Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1-д “Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн гэж үзэж, хүчингүй болгосныг хуульд заасны дагуу эрх зүйн хувьд хэлбэржүүлсэн.

Харин 2023 оны өөрчлөлт парламентын ардчиллыг бэхжүүлж, сонгуулийн тогтолцооны реформын хүрээнд хоёр үндсэн асуудлаар хийгдсэн. Нэгд, Улсын Их Хурлын гишүүний тоог тавиар нэмэгдүүлж 126 болгосон, хоёрт, парламентын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор явуулахаар хуульчилж, Улсын Их Хурлын 78 гишүүнийг олныг төлөөлөх буюу мажоритор аргаар, 48 гишүүнийг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх аргаар сонгохоор заасан.

Үндсэн хуульд оруулсан эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд ирэх он жилүүдэд Монголд сонгодог парламентыг төлөвшүүлэх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл хоорондын хяналт тэнцлийг хангаж, Улсын Их Хурал ард түмнийг жинхэнэ утгаар төлөөлж, ард түмнээс шилжүүлэн авсан эрх мэдлээ үр дүнтэй, бүтээмжтэй, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлсэн гэж товчхон дүгнэж болно.

### **3.3.2. Улсын Их Хурлын тухай хууль ба Парламентын дэг**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлж, парламентын шинэтгэлийг бодитой хийх нөхцөлийг бүрдүүлсэн хуулиуд бол Монгол Улсын Их Хурлын тухай болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай (цаашид “Дэгийн тухай хууль” гэх) хуулиуд мөн.

---

<sup>8</sup>Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар (Ерөнхий ред Д.Лүндээжанцан, ред Л.Өлзийсайхан ба бусад). Уб., 2017, тал.10-20.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс эхтэй парламентын эрх зүйн шинэтгэл Улсын Их Хурлын тухай хуулиудаар хэрэгжиж эхэлсэн. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын тухай хууль бол зөвхөн далан зургаан гишүүнээр төлөөлүүлэн ойлгож ирсэн Улсын Их Хурлын талаарх нийгэм дэх явцуу ойлголтыг залруулж, хууль тогтоох байгууллагыг бүрэн эрх, чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хувьд “хувирган шинэчлэх”, сонгодог парламентыг төлөвшүүлэх “шинэчлэлийн эх хууль” болсон гэж үзэж болно.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэх хүрээнд Улсын Их Хурлын болон Дэгийн тухай хуулиудыг 2020, 2024 онд хоёр удаа шинэчлэн найруулж, батлан мөрдөж байна. Эдгээр хуулиудад Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг амилуулах эрх зүйн зохицуулалт, хэм хэмжээг тусгахаас гадна парламентын бие даасан, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлж, үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн зарчмын ямар өөрчлөлтүүд орсныг тоймлон хүргэе.

### **Улсын Их Хурлын тухай хуулийн шинэчлэл**

Улсын Их Хурлын тухай хуульд (1) Улсын Их Хурлын зорилт, чиг үүрэг, бие даасан байдлыг хангах шинэ зохицуулалтыг тусгасан; (2) Үндсэн хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу Улсын Их Хурлын нэгэн бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон; (3) Улсын Их Хурал дахь олонх, цөөнхийн зохицуулалтыг Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчилсэн; (4) Улсын Их Хурлын даргыг сонгох, чөлөөлөхтэй холбоотой зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон; (5) Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Улсын Их Хурлаар асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх, хуулийн төслийг эцэслэн батлах, санал хураалт явуулах зарчмыг шинэчлэн найруулсан; (6) Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлгийн зохицуулалтыг шинэчилж, сонгуулийн дараах эвслийн бүлгийн зохицуулалтыг шинээр хуульчилсан; (7) Хууль тогтоох, хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхийн үр нөлөөг сайжруулах зорилгоор Улсын Их Хурлын хууль тогтоох бүрэн эрх болон хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх арга механизмыг боловсронгуй болгож, Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанд оролцож байгаа албан тушаалтанд үнэн зөв мэдээлэл өгөх үүрэг хүлээлгэж, уг үүргээ хэрэгжүүлээгүй буюу Улсын Их Хуралд санаатайгаар худал мэдээлэл өгсөн албан тушаалтны үйлдлийг парламентыг үл хүндэтгэсэн үйлдэл гэж үзэж, түүнд холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээлгэхээр болсон; (8) Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газрын хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг тодорхой болгосон; (9) Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хуралд тангараг өргөх үндэслэлийг тус тус хуульчилсан.

Эдгээр нь парламентыг хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөлөх үндсэн чиг үүргээ үр нөлөөтэй, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн төдийгүй, парламентат ёсны суурь зарчим, олон улсын нийтлэг жишигт нийцүүлэх томоохон алхам болсон. 2020 оны хууль өмнө нь байгаагүй олон “шинэ эрх зүйн хэм хэмжээ”-г хуульчлан тогтоож өгснөөрөө онцлогтой.

Харин 2024 оны өөрчлөлтийн хувьд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо нэмэгдсэнтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын зохион байгуулалтын бүтэц, түүний бүрэлдэхүүнийг оновчтой тогтоох, парламентын бие даасан байдлын баталгааг сайжруулах, гишүүний халдашгүй байдлын зохицуулалтыг шинээр авч үзэх шаардлага бий болсон.

Энэ шаардлагын дагуу Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа зарим онцлог эрх зүйн хэм хэмжээг хуульчилсан байх бөгөөд эдгээрээс Дэгийн байнгын

хороог сэргээн байгуулсан явдалд парламентат ёсны суурь зарчим, олон улсын нийтлэг чиг хандлагын үүднээс товчхон тайлбар өгөх нь зүйтэй гэж үзлээ.

Улсын Их Хурлын бүтцэд Дэгийн байнгын хороог сэргээн байгуулсан нь олон улсын нийтлэг жишигт нийцэж байгаа юм. Хуульд зааснаар Ёс зүй, дэгийн байнгын хорооны эрхлэх асуудлыг (i) гишүүний ёс зүй, сахилгын асуудал; (ii) чуулганы хуралдааны дэгийн асуудал, дэг сахиулах; (iii) гишүүний хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг; (iv) Засгийн газрын гишүүний албан үүргийг хавсран гүйцэтгэх гишүүний чуулганы ажиллагаанд оролцох журмын асуудал; (v) нэгдсэн хуралдааны ирцийн асуудал; (vi) гишүүний ёс зүйн асуудлаар ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх; (vii) Улсын Их Хурлыг үл хүндэтгэсэн үйлдэлд хяналт тавихаар тогтоожээ.

Манай парламентат ёсны түүхээс аваад үзвэл, 1992 оны Улсын Их Хурлын тухай хууль (1992.07.06)-иар Дотоод асуудал хариуцсан байнгын хороо нь ажиллаж байсан бол Улсын Их Хурлын тухай хуульд 1996 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурал 6 байнгын хороотой ажиллаж байсны нэг нь Дэгийн байнгын хороо байв.

Ийнхүү Дэгийн байнгын хороог сэргээн байгуулсан нь 126 гишүүнтэй буюу олон гишүүн бүхий парламент чуулганы хуралдаанаа дэгийн дагуу, бүтээмжтэй явуулж, улс орны нийгэм, эдийн засагт тулгамдсан асуудлыг шуурхай шийдвэрлэх, парламент дахь олонх, цөөнхийн асуудлыг үр нөлөөтэй зохицуулахад үр дүнгээ өгнө гэж үзэж байна.

#### **Парламентын хуралдааны дэгийн шинэчлэл**

Дэг бол “Парламентын библи” гэх өвөрмөц хэллэг Англи зэрэг Өрнийн зарим оронд байдаг. Учир нь парламентын үйл ажиллагаа дэгээс гадуур байж болохгүй төдийгүй зөвхөн дэгийн тусламжтайгаар парламентаас баталсан хууль, төрийн бодлого, шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болж, үндэсний эрх зүйн тогтолцоо бүрэлддэгтэй холбоотой. Хуулийн легитим чанарыг зайлшгүй хангах парламентат ёсны суурь зарчим Дэгээр дамжин хэрэгждэг онцлогтой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын бусад бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.” гэж заасан. Үүгээр Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг тогтоосон.

Манай парламент дэгээ эрх зүйн хэлбэрийн хувьд “хууль” болон “тогтоол”-ын аль алианаар нь баталж ирсэн уламжлалтай. Тодруулбал, анх 1992 онд Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6-9 дүгээр зүйлээр зохицуулж байсан бол 2007 онд Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай бие даасан хууль баталж<sup>9</sup> байв. Үүнээс гадна 1997, 2002, 2006 онууд Улсын Их Хурлын “тогтоол”-ын хэлбэрээр баталж байсан түүхтэй.

Үүнийг хөндөж бичихийн учир нь парламент судлалд парламентын хуралдааны дэг бол хуулиар биш, тогтоолоор батлагддаг, илүү уян хатан буюу байнга хөгжил,

---

<sup>9</sup>Үүнээс өмнө 1992, 1996 онуудад Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулиар, 1997, 2002 онуудад Улсын Их Хурлын тогтоолоор тус тус дэгийг баталж байсан.

хөдөлгөөнд оршиж байдаг эрх зүйн нэгэн онцгой шинж бүхий өвөрмөц үзэгдэл буюу хэм хэмжээ гэж үзэх хандлага<sup>10</sup> давамгайлдагтай холбоотой юм.

Дэгийн тухай 2020 оны хууль нь парламентын дэгийн энэхүү онцгой шинжийг ойлгож “Дэг тогтоогч нь Парламент өөрөө мөн буюу “the Assembly is the master of its own Rules”<sup>11</sup> гэсэн парламентат ёсны зарчмыг тогтоож, гүйцэтгэх эрх мэдэл болон Ерөнхийлөгчийн институтын зүгээс Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилга гарган, батлуулж ирсэн өмнөх буруу жишгийг халсан шинэтгэлийн чухал алхам болсныг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.

Энэ зарчмыг Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д “Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, хуралдааны дэгтэй холбоотой хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүн санаачилна.” гэсэн заалтаар баталгаажуулсан нь Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу хийгдсэн парламентын дэгийн шинэтгэлийн нэг томоохон ололт яах аргагүй мөн.

Түүнчлэн Дэгийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар Улсын Их Хурал хэдийд ч дэгээ өөрчлөх, шинэчлэх болон тохиромжтой гэсэн дэгийг олонхын саналаар сонгон хэрэглэх эрхийг баталгаажуулсан нь<sup>12</sup> дэгийн суурь зарчим болон парламентат ёс өндөр хөгжсөн улс орнуудын парламентын хуралдааны дэгийн холбогдох хэм хэмжээтэй агуулга, зарчмын хувьд нийцдэг. Өөрөөр хэлбэл манай парламент дэгийн шинэтгэлийг олон улсын нийтлэг жишиг, чиг хандлагад нийцүүлэн хийж чадсан.

Энэхүү шинэчлэлийг 2020 оны Дэгийн тухай хуулиар хийсэн бөгөөд өмнөх хуультай харьцуулахад парламентын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, хууль тогтоох байгууллагаар аливаа асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх горимыг тодорхойлсон зарчмын шинжтэй олон өөрчлөлтүүд орсон. Онцлон хууль тогтоох байгууллагын шинэтгэлд хүчтэй нөлөө үзүүлсэн, үзүүлж буй зарим өөрчлөлтийг тодруулан авч үзье.

1. Парламентад өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг заалт бүрээр нь буюу бүрэн хэлэлцэх нь дэгийн заавал мөрдөх суурь зарчмуудын нэгд тооцогддог. Энэ зарчмыг Дэгийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.10-т “Байнгын хороо хуулийн төслийг зүйл бүрээр хэлэлцэнэ” гэж баталгаажуулсан. Монголын парламентын түүхэнд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг явуулсан Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны нэгдүгээр сарын 05-ны өдрийн хуралдаан 17 цаг тасралтгүй үргэлжилж, шинэ жишиг тогтоож байв. Энэ талаар Хууль зүйн байнгын хорооны гишүүд “Шүүхийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг 17 цаг тасралтгүй хийж дуусгалаа. Хууль зүйн байнгын хорооны энэхүү хуралдааны цаг Улсын Их Хурлын түүхэнд Байнгын хороод дотроос хамгийн удаан хуралдсанаар тэмдэглэгдэн үлдэж байна.”<sup>13</sup> гэжээ.

2. Парламент бол олонх, цөөнх бодлогын мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх талбар. Асуудлыг олон талаас нь авч үзэж хэлэлцсэний үндсэн дээр олонхын саналаар

<sup>10</sup>Л.Өлзийсайхан. Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ. Диссертаци. Уб., 2021 он.

<sup>11</sup>“Дэг тогтоогч нь парламент өөрөө мөн.” гэсэн үзэл сэтгэлгээ XVII зууны үеэс бий болсон.

<sup>12</sup>Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн:

5 дугаар зүйл.Хуралдааны дэгээр зохицуулаагүй асуудлыг хэлэлцэх журам

6 дугаар зүйл.Онцгой нөхцөлд хэрэглэх хуралдааны дэг

8 дугаар зүйл.Хуралдааны дэгд өөрчлөлт оруулах зэрэг.

<sup>13</sup><https://www.parliament.mn/a/188662>

шийдвэр гаргах нь парламентын ардчиллын суурь зарчим мөн. Парламентад энэ зарчмыг баталгаажуулах гол арга нь дэгийн зохицуулалт бөгөөд шинэчлэн найруулсан Дэгийн тухай хуулийн 39.1-д “Холбогдох Байнгын хороо хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг нээлттэй болон хаалттай явуулж, санал, дүгнэлт гаргана. Шаардлагатай гэж үзвэл Байнгын хороо төслийн тодорхой зүйл, хэсэг, заалтын талаар мэтгэлцээн явуулна. Хуралдаан даргалагч мэтгэлцээний хугацааг 60 минутаас илүүгүй байхаар тогтоох бөгөөд гишүүд саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх боломж олгоно. Мэтгэлцээний хугацаа дуусмагц хуралдаан ердийн дэгээр үргэлжилнэ” гэж тусган бэхжүүлсэн. Дэгийн уг зохицуулалтыг хэрэглэсэн хэд хэдэн тохиолдол гараад буй.

3. Цахим хуралдааны дэгийг хуульчилсан нь “КОВИД-19” халдварын цар тахлын урьдчилан төсөөлж байгаагүй шинэ нөхцөл байдлыг даван туулж, парламентын үйл ажиллагааны хэвийн, тасралтгүй нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Манай парламентын хувьд Улсын Их Хурлын 2020 оны хаврын чуулган эхлэхэд урьд өмнө тохиолдож байгаагүй нөхцөл байдал үүссэн.

Үүнийг даван туулахын тулд Улсын Их Хурлаас яаралтай арга хэмжээ авч, 2020 оны дөрөвдүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан Дэгийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуульд ямар үед тус дэгийг баримтлах, цахим хуралдаанд тавигдах техникийн болон бусад шаардлага, хуралдааны ирц, үг хэлэх, санал хураалт явуулах хэлбэр, дэг зөрчсөн гишүүнд хүлээлгэх хариуцлага зэргийг тодорхой тусгасан юм. Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Онц байдал, дайн бүхий болон дайны байдал, Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасан бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн, олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлд асуудлыг хялбаршуулсан болон цахим хуралдаанаар хэлэлцүүлж болно” гэж заасан байна.

Ингэснээр, онцгой нөхцөл байдлын үед Улсын Их Хурал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон бүрэн эрхээ тасралтгүй хэрэгжүүлэх боломжийг ийнхүү бүрдүүлсэн билээ. Бусад улс орнууд ч мөн адил хуралдааны дэгд холбогдох өөрчлөлтийг оруулах замаар парламентын хуралдаанаа зайнаас, цахим хэлбэрээр явуулах болсон. Парламент үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нь чухал бөгөөд байнгын ажиллагаатай парламент оршин буй нь ардчиллын үндсэн баталгаа мөн юм.

Эдгээрээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2023 онд оруулсан өөрчлөлтөөр гишүүдийн тоог 126 болгож нэмэгдүүлсэнтэй холбогдуулан 2024 оны ээлжит сонгуулийн үр дүнд байгуулагдах Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны хэвийн, тасралтгүй нөхцөлийг хангах зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2024.05.16)-ийг шинэчлэн найруулж, баталжээ.

Хуулийн энэхүү шинэчлэл 2020 онд хийсэн “дэгийн шинэтгэл”, түүний ололт, амжилтыг бүрэн хадгалж, Улсын Их Хурал асуудлыг мэтгэлцэх зарчимд суурилан, судалгаа, шинжилгээний үндсэн дээр, хариуцлагатай хэлэлцэхэд чиглэсэн зарчмын шинжтэй томоохон гурван өөрчлөлтийг тусгажээ. Үүнд:

(i) Чуулганы хуралдаанд “мэтгэлцээний зарчим” жинхэнэ утгаар нэвтэрнэ. Тодруулбал, Байнгын хорооны болон чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хууль, тогтоолын төслийг хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх үе шатанд нам (эвсэл)-ын бүлэг шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд мэтгэлцээн явуулах зохицуулалтыг хуульчилсан.

Парламент мэтгэлцээн явуулах нь нэгд, “намын дотоод улс төрийн бодлогыг тодорхойлох” үйл явцыг дэмждэг бөгөөд энэ хандлагаар бол нэгдсэн үзэл баримтлалтай

намуудын дотор ч маргаан өрнөдөг, улмаар намын бодлого илүү цэвэр, тунгалаг болно.<sup>14</sup> гэж үздэг. Хоёрт, мэтгэлцээний тусламжтайгаар асуудлыг “олон нийтийн анхаарлын төвд оруулж” чадна. Өөрөөр хэлбэл, мэтгэлцээн явуулснаар “тодорхой, чухал ач холбогдол бүхий асуудлыг олон нийтийн анхаарлын төвд оруулж, олон нийтийн дэмжлэгийг авах арга хэрэгсэл болгодог<sup>15</sup> гэж үздэг байна.

Мэтгэлцээний талаарх энэхүү үзэл хандлагыг 126 гишүүнтэй шинэ парламентад нэвтрүүлснээр Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны хууль ёсны, асуудлыг олон талаас нь нээлттэй, ил тод хэлэлцэн шийдвэрлэх, парламент дахь цөөнхийн эрхийн баталгааг хангаж, парламентын ардчиллыг хөгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ гэж дүгнэж байна.

Ийнхүү шинэ дэгээр Байнгын хорооны хуралдаан, нэгдсэн хуралдаанаар тодорхой хууль, тогтоолын төслийг үзэл баримтлалын хүрээнд хэлэлцэхийг дэмжих эсэх үе шатанд мэтгэлцээн явуулж болох бөгөөд мэтгэлцээнд (i) гишүүд, хууль санаачлагчаас гадна тухайн салбарын эрдэмтэн, судлаачдыг байлцуулж болох; (ii) гишүүд, хууль санаачлагч, бусад оролцогч баримт, нотолгоонд суурилсан, үнэн, бодитой мэдээлэлд тулгуурлаж асуулт асууж, хариулт өгч оролцох; (iii) тухайн нам, эвслийн бүлгийг төлөөлж мэтгэлцээнд илтгэх гишүүнийг нам, эвслийн бүлэг тухай бүр томилж байх; (iv) мэтгэлцээний үргэлжлэх хугацааг хэлэлцэж байгаа хууль, тогтоолын төслийн цар хүрээнээс хамаарч хоёр цагаас илүүгүй байхаар тогтоох; (v) гишүүдэд саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх, хууль санаачлагч болон илтгэгч гишүүнээс асуулт асуух боломж олгох зэрэг шинэлэг зохицуулалт туссан.

(ii) Дэгийн шинэчлэлээр өмнөх 2020 оны хуулийн шинэлэг зохицуулалтуудын нэг болох өргөн мэдүүлсэн хууль, тогтоолын төслүүдийн талаар эрх зүйн дүн шинжилгээ хийж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах хүрээг өргөжүүлсэн нь Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль тогтоомжийн чанарыг сайжруулж, Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхэд дүн шинжилгээ хийж, хууль хоорондын нийцлийг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Үүгээр хууль зүйн дүгнэлт гаргах ажлыг парламентын ажлын алба нь эрх зүйн онол, практикийг хослуулан мэргэжлийн түвшинд хийж, Байнгын хороо болон парламентын нэгдсэн чуулганд танилцуулдаг, улмаар парламентын гишүүд тухайн төсөл шаардлага хангаж буй эсэх дээр дүгнэлт хийдэг Итали, Япон, Франц, Унгар зэрэг улсын туршлага манай парламентын үйл ажиллагаанд бүрэн нэвтэрч байна.

Парламентын үйл ажиллагааг үйлдвэрлэлийн ажилтай зүйрлэвэл гаргаж буй “эцсийн бүтээгдэхүүн нь хууль юм”. Тэгвэл хуулийн төсөлд эрх зүйн дүн шинжилгээ хийж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах нь чанартай хууль батлахад чухал үүрэгтэй бөгөөд хуулийн төсөл боловсруулж, хэлэлцэн батлах нь өөрөө нарийн төвөгтэй, олон шат дамжлагын дагуу явагддаг техник ажиллагаа ихээхэн шаарддаг билээ.

Эрх зүйн дүн шинжилгээ нь санал болгож буй хуулийн төсөл өөрөө, эсвэл одоо мөрдөж буй хууль тогтоомжийн тодорхой бус байдал, зөрчил, хийдэлтэй байгаа эсэхийг тодорхойлж, санамсаргүй үр дагавар үүсэхээс урьдчилан сэргийлнэ. Түүнчлэн, хуулийн төсөл батлагдсаны дараа зорилгодоо хүрэх эсэхийг эрх зүйн дүн шинжилгээгээр нотлон харуулдаг байх ёстой.

<sup>14</sup>Paul Stevens and John Saywell *Parliament and Politics* (1968) University of Toronto Press, Toronto, p. 34.

<sup>15</sup>Henry M. Robert *Parliamentary Law* (1975. Irvington Pub) New York. p.87.

Ийм чухал ач холбогдолтой тул Дэгийн тухай хуулийн шинэчлэлээр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн анхдагч хуулийн төсөл болон хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд заавал хийх болон Улсын Их Хурлын даргын даалгаснаар эрх зүйн дүн шинжилгээ хийх зохицуулалтыг хуульчилсан байна.

(iii) Дэгийн тухай хуулийн шинэчлэлийн өөр нэг үзэл санаа нь Байнгын хорооддоо төвлөрсөн парламентын туршлагаа улам бүр гүнзгийрүүлэхэд чиглэж буй тул мэргэжлийн Байнгын хороод дээр гишүүд асуудлаа чөлөөтэй ярилцдаг, мэтгэлцдэг, ямар нэгэн хориг, хязгааргүйгээр үгээ хэлэх боломжийг хэвээр хадгалсан. Энэ бол баруун Европын орнуудад түгээмэл тархсан Байнгын хороодын хуралдаан нь парламентад хэлэлцэгдэж буй асуудлыг шийдвэрлэхэд чухалд тооцогддог, мөн хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцоотой улсуудад өргөн хэрэглэгддэг туршлага юм.

Харин чуулганы нэгдсэн хуралдаанд гишүүд үг хэлэх, асуулт асуух журмыг өөрчилж, шинэ зохицуулалт тусгасан байна. Энэ хүрээнд 734 гишүүнтэй Германы Бундестаг<sup>16</sup>, 200 гишүүнтэй, нэг танхимтай Финландын парламент<sup>17</sup>-ын хуралдааны дэгийн туршлагыг нэвтрүүлж, хууль тогтоомжийн төслийг чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхэд гишүүд асуулт асуух нийт хугацааг Улсын Их Хуралд авсан суудлын тооны харьцааг харгалзан нам (эсвэл)-ын бүлгүүд болон нам (эсвэл)-ын бүлэгт харьяалагдаагүй гишүүдэд хувь тэнцүүлэн хуваарилахаар зохицуулжээ.

Парламентын эрх зүйд үг хэлэх хугацааг ийнхүү тухайн нам (эсвэл)-ын авсан суудлын тоонд хувь тэнцүүлэн хуваарилахын давуу болон сул талын талаар байнга маргаан, мэтгэлцээн өрнөж, зохих судалгаа хийгдсээр байна. Энэ нь төлөөллийн ардчиллыг хангах буюу сонгогчдын дуу хоолойг илүүтэй сонсох боломжийг бүрдүүлдэг гэж үздэг.

Тодруулбал, илүү олон суудалтай намууд сонгогчдын илүү их хэсгийг төлөөлдөг тул тэдний дуу хоолой илүү сонсогдох ёстой. Үүний зэрэгцээ, хуралдааныг үр дүнтэй явуулахад дөхөм болдог гэж үздэг ба мэтгэлцээн, санал хураалтыг оновчтой болгож, парламент гол асуудлаа нэн тэргүүнд шийдвэрлэх боломжийг олгодог<sup>18</sup> гэж судлаачид үздэг байна.

Түүнчлэн, парламентын гишүүд үг хэлэх, асуулт асуух цагийг хувь тэнцүүлэн хуваарилах нь цөөнхийн дуу хоолой бүдгэрэх, тодорхой ашиг сонирхлыг төлөөлдөг жижиг намуудад дуу хоолойгоо бүрэн сонсох боломж хязгаарлагдах явдал гарч болзошгүй талаар Ханна Бак, Маркус Бауманн нарын судлаачид хөндсөн нь бий.<sup>19</sup>

Ийнхүү ашиг сонирхлын тэнцвэрийг зөв олох нь ардчилсан орнуудын хувьд байнгын сорилт бөгөөд парламентууд жижиг намуудад үг хэлэх тодорхой цаг гаргах, эсхүл Байнгын хорооны түвшинд ямар нэгэн цаг хугацааны хязгаарлалт тавихгүй байх зэрэг аргыг хэрэглэдэг байна.

<sup>16</sup>[https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0814/htdocs\\_e/parliament/04plenar/01debates.html](https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0814/htdocs_e/parliament/04plenar/01debates.html)

<sup>17</sup>Laura Sinikallio, Senka Drobac, Minna Tamper, Rafael Leal, Mikko Koho, Jouni Tuominen, Matti La Mela, and Eero Hyvönen *Plenary Debates of the Parliament of Finland (2021)* Leibniz-Zentrum für Informatik, Dagstuhl Publishing, Germany, p. 8.

<sup>18</sup>van Kleef, C., Mickler, T., & Otjes, S. (2023). *The Partisan foundations of parliamentary speech. How parliamentary party groups decide who gets to speak for them.* *Party Politics*, 0 (0).

<sup>19</sup>Bäck, Hanna & Baumann, Markus & Debus, Marc & Müller, Jochen. (2018). *The Unequal Distribution of Speaking Time within Parliamentary Party Groups.* *Legislative Studies Quarterly*. 44. 10.1111/lsq.12222.

### 3.3.3. Парламентын хяналт шалгалтын шинэ тогтолцоо

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхийг тогтоохдоо “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах эрхтэй” гэж заасан байдаг.

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Үндсэн хуулийн Хорин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавибал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог ...” байгуулах замаар хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах эрх зүйн үндсийг тогтоосон.

Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын үр нөлөө, хянан шалгах чиг үүргийг нэмэгдүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай “анхдагч” хуулийг 2021 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан нь парламентын шинэтгэлийн нэг чухал үр дүн мөн гэж үзэж байна.

Өмнө дурдсанчлан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурал зөвхөн Ерөнхий сайдыг сонгохоор болсон бөгөөд Засгийн газрын бусад гишүүдийг томилох эрх мэдлээсээ татгалзсан. Мөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийн орлого, зарлагын дүнг нэмэгдүүлэхийг хориглож, Засгийн газрын эрх мэдэл энэ хэрээр нэмэгдсэн. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн энэхүү өөрчлөлтийн дараа Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих парламентын хяналтыг сайжруулах нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын хяналт тэнцлийг хангах бодлогын гол шийдэл болох ёстой байв.

Ийм учраас Улсын Их Хурал хяналт шалгалтын чиг үүрэгтээ онцгой анхаарч, “2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг амилуулах, энэ хүрээнд парламентын хяналт шалгалтын цоо шинэ тогтолцоо бүрдүүлж, хэвшүүлэх” үүрэг, хариуцлага ногдсон гэж хэлж болно. Өмнө нь парламентын хяналт шалгалтыг ингэж нарийвчлан зохицуулсан бие даасан хууль байгаагүй бөгөөд тус хуулиар дараах шинэлэг эрх зүйн зохицуулалт бий болсон:

- 1) Улсын Их Хурлаас хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх болон төсөвт тавих хяналтын үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмыг тодорхой болгосон;
- 2) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын төрөлжсөн мэдээллийн сангийн эрх зүйн зохицуулалт бий болсон;
- 3) Парламент хяналт шалгалтын ажлаа урьдчилан төлөвлөдөг болсон. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.1-д заасны дагуу Байнгын хороод болон намын бүлгээс ирүүлсэн саналуудыг нэгтгэн ээлжит чуулганы хугацаанд хийх төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын ажлын цаглаврыг баталж, хэрэгжүүлдэг болов;
- 4) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын мөрөөр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хуульчилсан;
- 5) Улсын Их Хурлаас хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, үр дагаварт үнэлгээ хийх зохицуулалтыг тодорхой болгосон;

- 6) Асуулга, асуултын хариуг хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй тохиолдолд Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалттай болсон;
- 7) Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг төрийн зарим байгууллагыг түшиглэн явуулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон;
- 8) Хяналтын сонсголын төрөл, хэлбэр тодорхой болж, нарийвчлан зохицуулагдсан;
- 9) Улсын Их Хурлаас сонгож, томилох албан тушаалтныг нэр дэвшигчийн болон томилгооны сонсголд оруулж, нэр дэвшигч нь тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшилтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах, нэр дэвшигчийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангах шинэ журам тогтоосон;
- 10) Төсвийн хяналтыг байнга тасралтгүй явуулах хэлбэр, нөхцөлийг хангах, төсвийн төслийг нэг удаа Засгийн газарт буцаах эрх зүйн зохицуулалт бий болсон.

Эдгээрээс гадна Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулиар хянан шалгах түр хорооны эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны журмыг дэлгэрэнгүй зохицуулж өгсөн юм. Өнгөрсөн хугацаанд Улсын Их Хурлаас 5 хянан шалгах түр хороо байгуулагдан ажиллаж, Үндсэн хууль, Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар хяналт шалгалт явуулж, нотлох баримтыг шинжлэн судлах сонсгол зохион байгуулсан.

Улсын Их Хурлаас байгуулагдан ажилласан Хянан шалгах түр хороод:

1. Монгол Улсын Хөгжлийн банкнаас санхүүжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүн, зээл олголт, эргэн төлөлтийн явцын талаар хянан шалгах;
2. Хилийн боомтуудаар ачаа, тээвэр, нүүрс нэвтрүүлэх болон чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд учирч байгаа хүндрэлийг шалган тогтоох;
3. Эмийн үнийн өсөлтийн шалтгаан, нөхцөлийг хянан шалгах;
4. Нийслэлийн нийтийн тээврийн чанар, автобусны худалдан авах ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх;
5. Ашигт малтмал хайх, ашиглах зориулалтаар газар, түүний хэвлийг тусгай зөвшөөрлөөр олгох, төлбөр, татвар ногдуулах, хураахтай холбоотой үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх.

Дээр дурдсан Хянан шалгах түр хороод байгуулагдан ажилласан нь парламентын хяналт шалгалтад хараат бус, бие даасан байгууллага, хөндлөнгийн шинжээч, олон нийтийн оролцоо нэмэгдэж, холбогдох этгээдийг парламентад гэрчээр дуудан оролцуулж, хяналт шалгалт нь бодитой мэдээлэлд тулгуурлан явагдаж, тодорхой үр дүн гардаг байх “шинэ жишиг”-ийг тогтоож байна. Энэ бол Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн бодитой хэрэгжилт, үр дүн мөн.

Парламентын хяналт шалгалтын тусгайлсан хуультай болсноор хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг бодитой, үр нөлөөтэй хянах, төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт тэнцлийг хангаж, парламентаас хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих тогтолцоо, механизмыг уялдуулан системчлэх, сайжруулах нөхцөл бүрдсэнийг эцэст нь тэмдэглэе. Энэ бол Монголын байнгын ажиллагаатай парламентын гуч гаруй жилийн түүхэнд байгаагүй шинэ, түүхэн үйл явц мөн билээ.

### 3.3.4. Парламентын шинэ стратеги

Улсын Их Хурал анх 2002 онд стратеги төлөвлөгөө баталж, түүндээ 17 жилийн хугацаанд ямар нэгэн өөрчлөлт оруулаагүй, шинэчлээгүй байв. Хэрэгжилтийг нь ч үнэлж, дүгнээгүй байлаа. Өөрөөр хэлбэл, парламент институцийн хувьд хөгжлөө хэрхэн зураглаж, түүндээ яаж хүрэх, үйл ажиллагаагаа хэрхэн шинэчлэх талаар төсөөллөө сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай байсан юм.

Тийм учраас Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц өрнөхтэй зэрэгцэн Улсын Их Хурлыг хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч, ард түмний төлөөллийн дээд байгууллагынх нь хувьд ре-инженеринг хийх, орчин үеийн парламент болгон “хувирган шинэчлэх” асуудал хөндөгдсөн юм.

Улс орнуудын парламентын шинэчлэл, стратеги төлөвлөлтийн чиг баримжаа болж байгаа ОУПХ-ноос гаргасан зөвлөмжид “парламентат ёсны суурь үнэт зүйлс нь тэгш эрх, оролцоо, харилцан хүндэтгэл, шударга ёс, эв нэгдэл байна”<sup>20</sup> гэж тодотгосон бөгөөд Стратегийн ерөнхий чиглэлд (1) хүчирхэг ардчилсан парламентыг бэхжүүлэх, (2) жендэрийн эрх тэгш байдлыг дэмжиж, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хүндэтгэх, (3) хүний эрхийг хамгаалж, сурталчлах, (4) энх тайвныг тогтоох, мөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлж, аюулгүй байдлыг хангах, (5) парламент хоорондын яриа хэлэлцээ, хамтын ажиллагааг дэмжих, (6) залуучуудын улс төрийн оролцоог дэмжих, (7) даян дэлхийн хөгжлийн хөтөлбөрт парламентуудыг татан оролцуулах, (8) олон улсын харилцаан дахь ардчиллын орон зайг холбох гэсэн найман чиглэлийг тусгасан юм.

Эдгээрийг харгалзан, шаардлагатай судалгаа, дүн шинжилгээг хийсний үндсэн дээр “Монгол Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө”-г шинэчлэн боловсруулж, Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 106 дугаар тогтоолоор баталсан. Уг стратеги төлөвлөгөөнд Улсын Их Хурал алсын хараагаа “Монгол Улсын Үндсэн хууль, ардчилсан ёс, хүний эрх, нийтлэг үнэт зүйлс, үндэснийхээ эрх ашгийг дээдэлж, тогтвортой хөгжлийг дэмжин, ард түмний засаглах эрхийг хангасан парламентыг төлөвшүүлнэ.” гэж тодорхойлсон бол эрхэм зорилгоо “Ард түмний төлөөллийг хангаж, засаглах эрхийг хангасан парламент байна.” гэж тунхаглаж байв.

<sup>20</sup>ОУПХ-ны тодорхойлсон парламентын үнэт зүйлс:

**Тэгш байдал:** арьсны өнгө, хүйс, хөгжлийн бэрхшээл, шашин, улс төрийн үзэл санаа, бэлгийн чиг хандлага, наснаас үл хамааран хувь хүмүүс болон бүлэг/ хамт олонд ижил тэгш хандах. Парламентууд ялгаварлан гадуурхах болон шударга бус байдлыг устгахыг зорилго болгон тэгш байдлыг хөхиүлэн дэмждэг байх ёстой.

**Тэгш оролцоо:** хамт олонч сэтгэлгээг дээшлүүлэхийн тулд нийгэм дэх үзэл бодол, эрэлт хэрэгцээ, тулгамдсан асуудлуудын олон янз байдлыг дэмжих. Нийгмийн бүх салбарын эрх ашгийг тусгаж төлөөлдөг, тэгш оролцоотой парламент байх нь чухал.

**Хүндэтгэл:** соёл, шашин шүтлэг, гарал угсаа, улс төр, хэл, соёл болон бусад ялгааг хүлээн зөвшөөрөх, нотлон харуулах, үнэлэх. Бүтээлч яриа хэлцэл болон маргаан шийдвэрлэх угтвар нөхцөл болох харилцан хүндэтгэлийг хөхиүлэн дэмжих.

**Ёс зүй:** шударга, нээлттэй, тууштай байж, үнэнийг эрхэмлэх. Парламентын хувьд “байгууллагын” болон парламентын гишүүдийн ёс зүй нь түүний хууль ёсны байдалд амин чухал ач холбогдолтой.

**Эв нэгдэл:** даян дэлхийн парламентуудад эв нэгдэл, найрамдлыг бэхжүүлэх. Бие биенээ харилцан дэмжиж, нэг хамт олон шиг хамтран ажиллах. Үйл ажиллагааны бүх чиглэл болон парламентын түвшний хамтын ажиллагаанд парламентын эв нэгдлийг дэмждэг байх.

Энэхүү стратеги төлөвлөгөөний дагуу Улсын Их Хурлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны чадавхыг дээшлүүлж, парламентын шинэчлэлийг эрчимжүүлэх “6 стратегийн зорилго, 11 зорилтыг дэвшүүлж, 68 бодлогын арга хэмжээ”-г авч хэрэгжүүлсэн бөгөөд тэдгээрийн үр дүнг нэгтгэн дүгнэсний үндсэн дээр парламентын гурав дахь Стратеги төлөвлөгөөг 2024 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдөр батлан, мөрдөж байна.

Ийнхүү шинэ бүрдсэн парламент бүр хөгжлийн бодлогынхоо хэрэгжилт, үр дүнг эргэн харж, стратеги төлөвлөгөөгөө шинэчлэн баталж, хэрэгжүүлдэг болж байгаа нь парламент хөгжлийнхөө зураглалаа байнга шинэчилж, дэлхий нийтийн хөгжилтэй хөл нийлүүлэх боломжийг олгох чухал ач холбогдолтой.

### **3.3.5. Хүний эрх, жендэрийн мэдрэмжтэй парламент**

Юуны өмнө, “хүний эрх, жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа” гэдгийг Олон Улсын Парламентын Холбооны болон судалгаа, шинжилгээний бусад эх сурвалжуудад хэрхэн тодорхойлж буйг авч үзье.

Хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх, үл ялгаварлах, эрх тэгш байдлыг хангах нь төрийн нэн тэргүүний хүлээх үүрэг. Үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1-д “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц .... хууль зүйн ... баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.” гэж баталгаажуулсан.

Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч, төрийн эрх барих дээд байгууллага болохын хувьд хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны гол цөмд байж, төрийн бусад болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад Үндсэн хуульд заасан ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг хөдөлбөргүй, чигч, нэг мөр хэрэгжүүлж, үлгэрлэвэл зохино.

Чухамдаа хүний эрх бол хууль ба ардчиллыг дээдэлдэг бүхий л нийгмийг бэхжүүлэгч үндсэн зарчим тул ард түмний төлөөллийн байгууллага болох парламент энэхүү үнэт зүйлсийг манлайлагч, хүний эрхийг хангах үндэсний тогтолцооны гол оролцогч байх учиртай юм.

Парламентын институт (i) хүний эрхийн мэдрэмжтэй (хүний эрхийн суурь зарчим, стандартыг хангасан байхыг ойлгоно. (Л.Ө) хууль тогтоомж батлах, (ii) хүний эрхийн олон улсын гэрээ, конвенцийг соёрхон батлах, Засгийн газарт тавих хяналтыг сайжруулах, (iii) хүний эрхийг хангахад чиглэсэн төсөв батлах замаар хүний эрхийг хамгаалах үндэсний тогтолцоог бүрдүүлж, бэхжүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэнэ.<sup>21</sup>

Харин Олон Улсын Парламентын Холбооноос 2021 онд эрхлэн гаргасан “Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа” парламентчдад зориулсан гарын авлагад тэмдэглэсэнээр:<sup>22</sup>

<sup>21</sup>Олон Улсын Парламентын Холбоо. Хүний эрх, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Уб., 2016 он. Уг гарын авлагыг Улсын Их Хурлын Тамгын газраас Швейцарын хөгжлийн агентлагтай хамтран хэрэгжүүлсэн “Монгол Улсад парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд орчуулж, олон нийтийн хүртээл болгосон.

<sup>22</sup>Олон Улсын Парламентын Холбоо. Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Уб., 2021, тал.22-23.

Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь хүнийг хүйсээр ил болон далд хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхсан хууль тогтоомжийг өөрчилж, хүчингүй болгохоос эхэлнэ. Мөн жендэрийн эрх тэгш байдлын зарчмыг тусгасан болон бодит байдалд жендэрийн эрх тэгш байдлыг баталгаажуулсан хуулийг батлан гаргах явдал хамаарна. Охид, эмэгтэйчүүдийн онцлог хэрэгцээ шаардлага, нийгэмд эзлэх байр суурь, туршлагад тулгуурлах нь жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагааны гол цөм болно. Иймд энэ үйл ажиллагаа нь зөвлөлдсөн, оролцоог хангасан байх ёстой бөгөөд аливаа бодлого, шийдвэр нь охид, эмэгтэйчүүд болон хөвгүүд, эрэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөөллийг “харгалзсан байх” бус түүнд “үндэслэсэн байх”-ыг шаардана.

Охид, эмэгтэйчүүд эрхээ хамгаалж, биелүүлж, хэрэгжүүлэхдээ өөрийн улсын хууль тогтоомжид ханддаг тул эрх тэгш байдлыг тусгасан хууль тогтоомж нь жендэрийн тэгш байдлыг хангахад голлох нөлөө үзүүлэх учиртай билээ.

Тиймээс Олон Улсын Парламентын Холбоо дэлхийн улс орнуудын парламентуудыг хүний эрх, жендэрийн асуудалд онцгойлон анхаарал хандуулж, хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөллийн чиг үүргээрээ дамжуулан бодитой ахиц дэвшил, өөрчлөлт шинэчлэлт хийхэд дэмжиж ажилладаг.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагад зөвлөх эрхтэй, парламентын хамтын ажиллагааны олон улсын хамгийн том механизм болохын хувьд Олон Улсын Парламентын Холбоо нь хөгжлийн стратеги төлөвлөгөөндөө хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах асуудлыг тусгайлан авч үзэж, Хүний эрхийн болон Жендэрийн түншлэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг байна.

Монгол Улсын Их Хурал 2022 оны 08 сард тус холбоотой “Хамтын ажиллагааны санамж бичиг” байгуулж, хүний эрхийг дээдэлсэн, жендэрийн мэдрэмжтэй парламентыг төлөвшүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллаж буй. Энэ хүрээнд гарсан бодит үр дүн бол Улсын Их Хурал, түүний Тамгын газраас 2023 оны 11 дүгээр сард “Хүний эрх, жендэрийн асуудлаарх парламентын өөрийн үнэлгээ”-г анх удаа зохион байгуулж, тайлан, зөвлөмж гаргасан явдал юм.

Энэ үнэлгээ нь Монгол Улсын Их Хурлыг хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлээр өнөөгийн хүрсэн түвшин, ололт амжилтаа нэгтгэн дүгнэж, Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль, төрийн бодлого болон парламентын үйл ажиллагаанд тусгах шаардлагатай асуудлуудыг нээн илрүүлж, илүү үр дүнтэй ажиллахад нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хийгдсэн. Тодруулах үүднээс өөрийн үнэлгээний энэхүү хоёр чиглэл, үнэлгээ хийсэн аргачлалын талаар товч дурдах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хүний эрхийн өөрийн үнэлгээ <sup>23</sup>	Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдлын өөрийн үнэлгээ <sup>24</sup>
Хүний эрх болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд хоорондын уялдаа холбоонд тулгуурлан олон улсын хүний эрхийн механизмаас өгсөн зөвлөмжийг харгалзан үзэхэд нь парламентад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой.	Бүтэц, үйл ажиллагаа, ажиллах зарчмын хувьд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хэрэгцээ, сонирхолд нийцсэн буюу жендэрийн мэдрэмжтэй парламентыг төлөвшүүлэх зорилгоор өөрийн улсын онцлог нөхцөл байдалд тохирсон тодорхой зорилтуудыг дэвшүүлж, шинэчлэлийн ерөнхий зураглал боловсруулах боломжийг олгодог байна.

<sup>23</sup> <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/parliaments-and-human-rights-self-assessment>

<sup>24</sup> ОУИХ (2022) Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдал: өөрийн үнэлгээний аргачлал.

Олон Улсын Парламентын Холбооны боловсруулсан аргачлалд дурдсанаар парламентын өөрийн үнэлгээ гурван үндсэн зорилготой. Үүнд:

- Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн хэм хэмжээ, механизм, тэдгээрийн хэрэглээ, парламентын үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөлөл, тэдгээрийг хууль тогтоомжид тусгах нь яагаад чухал болох талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх;
- Хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, хамгаалах парламентын үүрэг оролцоог идэвхижүүлэх, нэмэгдүүлэх;
- Хэрэгжүүлэх боломжтой алхам, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих чадавхыг нэмэгдүүлэх зэрэг болно.

Улсын Их Хурал, Тамгын газраас хийсэн үнэлгээний үеэр хүний эрх, жендэрийн асуудлаар бодлого, эрх зүйн орчинд ямар асуудалд анхаарах талаар оролцогчдын зүгээс олон үнэтэй санал хэлсэн. Тухайлбал, Байнгын хороодын дунд чиг үүргийн давхцал үүсэхээс сэргийлж, хууль зүйн үндэсний бодлого тодорхойлох, боловсруулах, энэхүү үйл явцын Үндсэн хуультай нийцэж байгааг тусгайлан хариуцах, Үндсэн хуулийн цэцэд парламентыг тухайлан төлөөлөх, хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд хууль дээдлэх ёсыг чанд дагахад манлайлж ажиллах асуудлыг Хууль зүйн байнгын хороонд хариуцуулах, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, эдлэхүйц таатай нөхцөл, боломжийг тодорхойлох, хүний эрхийн олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн дагуу шинээр батлах болон хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийг боловсруулсан эсэхийг хянах, үнэлэх, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмд парламентын оролцоог хангах, төлөөлөх, жендэрийн эрх тэгш байдал, тогтвортой хөгжил зэрэг үл ялгаварлах, эрх тэгш байх зарчмын хүрээнд хөгжих эрхийн асуудлыг Хүний эрхийн байнгын хороонд хариуцуулах нь зүйтэй гэж үзэж байв.

Жендэрийн эрх тэгш байдлын хувьд хамгийн түрүүнд парламент дахь эмэгтэйчүүдийн оролцооны асуудал хөнддөг. Энэ үзүүлэлт парламентад хэрхэн хангагдаж буй тухайд түүхчлэн авч үзвэл 1992 онд батлагдсан ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулиас хойш Улсын Их Хурлын 9 удаагийн сонгууль зохион байгуулагдсан бөгөөд эдгээр сонгуульд нийт 4786 хүн нэр дэвшсэнээс 1096 эмэгтэй нэр дэвшиж, 97 эмэгтэй (давхардсан тоогоор) сонгогдсон байна. 1992 оны сонгуульд 3 эмэгтэй сонгогдож, 3.9%-ийг эзэлж байсан бол 1996 онд 8, 2000 онд 9 эмэгтэй сонгогдож, 2004 онд 5, 2008 онд 3 болон эрс буурсан. 2012 онд нам эвслээс нэр дэвшигчдийн 20%-иас доошгүй нь аль нэг хүйсийн төлөөлөл байх квот тогтоон, сонгуулийг холимог системээр явуулснаар 11 эмэгтэй (6 нь тойргоос, 5 нь намын жагсаалтаар) сонгогдож, 14.5%-ийн суудлыг эзэлсэн. Харин 2016, 2020 оны сонгуульд хүйсийн квотыг нэмэгдүүлээгүй бөгөөд тус бүр 13 эмэгтэй сонгогдож, 17.1%-ийг эзлэн, өөрчлөлт гараагүй. Энэ нь олон улсын дунджаас 7.6%-иар бага үзүүлэлт болж байсан бөгөөд энэ үзүүлэлтээр Монгол Улс дэлхийд 134-т жагсаж байв.

Энэхүү нөхцөл байдлыг харгалзан Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг 2023 онд шинэчлэхдээ 2024 оны сонгуулиар нам, эвслээс нэр дэвшигчийн 30-аас доошгүй хувь нь, 2028 оны сонгуулиар 40-өөс доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байх, жагсаалтаар нэр дэвшигчдийг хүйсийн хувьд 1/1 байдлаар байршуулах зохицуулалтыг хуульчилсан нь эерэг нөлөө үзүүлээ. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгуулийн үр дүнгээр 32 эмэгтэй нэр дэвшигч Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдож,

Улсын Их Хурал дахь эмэгтэй гишүүдийн эзлэх хувь түүхэндээ анх удаа 25.4 хувь болж, дэлхийн дундаж түвшинд хүрчээ.

Мөн Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (2023)-аар “намын удирдах бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 40%-иас доошгүй байх, сонгуульд нэр дэвших эрх олгохдоо барьцаа, дэнчин зэргийг шаардах, авахыг хориглох; төрийн санхүүжилтийн 20-иос доошгүй хувийг эмэгтэй, ...хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог дэмжих, сургаж бэлтгэх; хүйсийн квотоос илүү нэр дэвшүүлсэн эмэгтэй улс төрчийн тоонд нэмэлт санхүүжилт олгох” зэрэг жендэрийн агуулга бүхий нааштай зохицуулалт тусгасан юм.

Энэ мэтчилэн хүний эрх, жендэрийн асуудлаар парламент гадагшаа болон өөрийн дотоодод чиглэсэн ямар ажлууд хийх шаардлагатай байгаа талаар уг үнэлгээгээр ярилцаж, салбар бүрийн мэргэжилтнүүдийн байр суурийг сонссон нь өөрийн үнэлгээний ач холбогдлыг улам бүр нэмэгдүүлсэн.

Хүний эрхийн асуудлаарх өөрийн үнэлгээг дэлхийн улс орнуудын парламентууд дотроос анх удаа хийсэн нь парламентад ёсны түүхэнд тэмдэглэн үлдэх, онцгой үйл явдал болсон гэж Олон Улсын Парламентын Холбоо сайшаасан. Харин жендэрийн үнэлгээг зохион байгуулсан 13 дахь парламент болсон.

Монгол Улсын парламентын өөрийгөө үнэлсэн энэхүү алхам нь парламентууд хүний эрхийн асуудалд хойрго ханддаг гэх олон улсад тархсан нийтлэг шүүмжлэлд хариу өгөх чухал үйл явдал болсон билээ. Цаашид уг үнэлгээний мөрөөр хууль тогтоох байгууллагын стратеги, парламентын хөгжлийн бодлого, эрх зүйн орчныг шинэчлэх, боловсронгуй болгох ажлууд хийгдэнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

### 3.3.6. Парламентын цахим шилжилт

“Цахим парламент”<sup>25</sup> гэж технологи, мэдлэг, стандартад суурилсан олон нийтэд нээлттэй, хүртээмжтэй байх, оролцоог нэмэгдүүлэх, зэрэг үнэт зүйлсийг агуулсан хамтын ажиллагааг хэлэх бөгөөд Улсын Их Хурал, түүний Тамгын газраас цахим парламентыг хөгжүүлэх стратегийн зорилтын хүрээнд шинэтгэлийн дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн.

“D-Parliament” цахим систем: Монгол Улсын нийт иргэдийн хувьд цахим технологийн хэрэглээ өндөрт тооцогдож байна. Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2022 оны судалгаагаар монголчуудын 98 хувь нь гар утастай, 85 хувь нь ухаалаг утас хэрэглэдэг гэжээ.

Энэ үзүүлэлт Улсын Их Хурал иргэддээ нээлттэй, ил тод байж, эгэх холбоотой ажиллахад олон давуу талыг бий болгож байгаа. Түүнчлэн бидэнд ардчиллаа бэхжүүлэхийн тулд түүний гол байгууламж болсон парламент нь хүчирхэг, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай, төлөөллийг хангасан байх зүй ёсны шаардлага тавигдаж буй.

Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсын иргэд дөрвөн жилд нэг удаа Улсын Их Хуралд буюу төрд өөрсдийгөө төлөөлөх хүмүүсээ сонгож, парламентаа эмхлэн байгуулдаг. Иргэд энэхүү улс төрийн оролцоогоо цаг хугацааны мөчлөгт буюу 4 жил тутам болдог сонгуульд даатгаад орхих нь учир

<sup>25</sup>IPU. *Guide to Digital Transformation in Parliaments*. 2023. p.17.

дутагдалтай юм. Улс төрийн онолд ардчилал бол байнгын арчилгаа шаарддаг, тасралтгүй үйл явц гэж үздэг.

Тиймээс Улсын Их Хурлын үндсэн үйл ажиллагаа болох хууль тогтоох үйл хэрэгт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангахад чиглэсэн “D-Parliament” платформыг хэрэглээнд нэвтрүүлж, хуулийн төсөл боловсруулах болон Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөлд иргэдийн саналыг авдаг боллоо.

Хууль тогтоох үйл ажиллагааны энэ цахим системийг 2022 оны дөрөвдүгээр сарын 05-ны өдөр нээснээс хойш хоёр жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. “D” гэсэн нь “Democratic, Deliberative, Digital” буюу “Ардчилсан, Зөвлөлдөх, Цахим” гэсэн утгыг илэрхийлдэг.

Иргэд, сонгогчид өөрсдийн сонгосон төлөөлөлдөө шаардлага тавихын сацуу хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тухай бүр оролцох боломжийг “D-Parliament” олгох бөгөөд үүгээрээ Үндсэн хуулийн 3.1-д заасан “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” гэсэн төлөөллийн ардчиллын алтан зарчмыг хэрэгжүүлж, мөн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 12-т заасан “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй;” гэсэн иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх гол арга хэрэгсэл болж байна.

160

D-Parliament цахим систем Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн болон боловсруулалтын шатанд байгаа хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөлд иргэдийн саналыг авах, цахим санал асуулга, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, иргэдээс өргөдөл (D-Petition) хүлээн авах, Ерөнхий сайдын мэдээлэлтэй холбогдуулан иргэдийн асуултыг хүлээн авч нэгтгэх үндсэн хэсгүүдтэй бүтээгдсэн юм.

“D-Petition” систем: Парламентын шинэтгэлийн хүрээнд хийгдсэн дараагийн томоохон алхмуудын нэг нь “D-Petition” систем юм. Тус систем нь D-Parliament системтэй адил зарчмаар ажиллах бөгөөд олон нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгэмд тулгамдаж буй асуудлаар нийтийн цахим өргөдлийг хүлээн авах зориулалттай.

Парламент судлалд “Парламентын өргөдлийг тодорхой арга хэмжээ авах эсхүл чухал асуудал дэвшүүлэх тухай олон нийтээс парламентад хүргүүлдэг албан хүсэлт” гэж тодорхойлдог.<sup>26</sup> Үүнийг парламентын гишүүдээр дамжуулан нийтийн (цаасан) өргөдлийн хэлбэрээр, эсхүл цахим өргөдлийн онлайн системээр дамжуулан парламентад шууд илгээх боломжтой.

“D-Petition” системийг нэвтрүүлэхийн тулд Улсын Их Хурлын Тамгын газраас Франц, ХБНГУ, БНСУ, Канад, Австрали, Англи, Швейцар, Европын холбоо зэрэг улс, бүс нутгийн парламентын энэ чиглэлийн сайн туршлагаудыг судалж, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь чухал гэж үзсэн.

Үүний дагуу Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд 2022 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр нэмэлт орж, Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэн “тодорхой асуудлаар

<sup>26</sup>Thomas Caygill and Anne-Marie Griffiths. (2023) “Parliament and Petition”. Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson(eds), (2018) Exploring Parliament. Oxford University Press.

ажлын хэсэг байгуулах; Байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хяналт шалгалт явуулах; хуулийн төслийн талаар санал гаргах” боломжтой болсон.

Хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Улсын Их Хурлын Инновац, цахим бодлогын байнгын хороо 2023 оны 01 дүгээр тогтоолоороо иргэний өргөдлийг хүлээн авах, санал авах ажиллагааг зохицуулсан “Цахим систем ашиглан иргэдийн оролцоог хангах, санал авах журам”-ыг баталсан.

Хууль, журамд заасны дагуу иргэн саналаа D-Өргөдөл буюу “Нийтийн цахим өргөдлийн систем”-ээр дамжуулан гаргаж, ажлын хэсэг байгуулах иргэний саналыг 33,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол; Байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хяналт шалгалт явуулах саналыг 70,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол; хуулийн төслийн талаарх саналыг 100,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол Улсын Их Хурал хэлэлцэж, зохих шийдвэр гаргах ёстой.

Ийнхүү Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэд цаг хугацаа, орон зайнаас үл хамааран, нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө нэгдэж төрийн бодлого, шийдвэрт санал бодлоо бодитоор тусгуулах боломжтой болсон нь “Монголд парламентын ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал нөлөөтэй, түүхэн үйл явдал” мөн.

Товчдоо, эдгээр системүүд нь хууль тогтоох ажиллагаанд иргэд ардчилсан зарчмын үндсэн дээр чөлөөтэй оролцож, Үндсэн хуульд заасан төрийн үйл ажиллагаанд шууд оролцох, өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх иргэний үндсэн эрхээ эдэлж, санал бодлоо зөвлөлдөж байх “цахим талбар” болон хөгжиж байна. Энэхүү цахим талбар бол орчин үеийн цахим технологи, инновацийн тусламжтайгаар хэрэгжиж буй цоо шинэ санаачлага гэдгийг тодотгох ёстой.

### **3.3.7. Парламентын боловсрол ба сургалт**

Парламентат ёсны талаарх мэдлэг, боловсролыг түгээн дэлгэрүүлэх “соён гэгээрүүлэх” үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөллийн зэрэг парламентын үндсэн чиг үүргийн нэгэн адил чухалд тооцогдох болжээ.

Энэ чиглэлээр олон улсад хэрэгжүүлж буй нийтлэг арга хэмжээ, сайн туршлага бол “парламентын боловсрол” олгох тусгай хөтөлбөрүүд юм. Парламентат ёс өндөр түвшинд хөгжсөн ХБНГУ, Англи, Австрали, Канад, азиас Япон, БНСУ зэрэг улсуудад парламентын боловсролын тусгай хөтөлбөртэй болоод 20 орчим жил болж байна.

Тухайлбал, Английн парламентын Шинэтгэлийн хорооноос 2003-2004 онд “Парламентыг олон нийттэй холбох нь” гэсэн сэдвээр гаргасан тайлан, зөвлөмжид “Парламентын боловсролын алба (Parliamentary Education Service) байгуулах, иргэдэд боловсрол олгох болон зочдод зориулсан байгууламж, дэд бүтцийг нэмэгдүүлэх, олон нийттэй харилцах албыг мэргэшүүлэх (мэргэжлийн хүний нөөцөөр хангах Л.Ө) зэрэг өөрчлөлт хийх замаар олон нийтэд парламентын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хүргэх” зэргийг тусгасан байдаг.

Нийтийн танхим энэхүү зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авсан боловч парламентын үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах чиглэлээр “агуулгын өөрчлөлт” гаргаж чадаагүй байна. Парламент судлаач Марк Гүүдвин, Мартин Аткинс

(Mark Goodwin and Martin Atkins) нарын дүгнэснээр “зөвхөн парламент юу хийдэг талаар олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд анхаарсан”<sup>27</sup> гэжээ.

Үүнээс 10 гаруй жилийн дараа буюу 2015 онд Английн парламентын Нийтийн танхимын спикерийн дэргэдэх “Дижитал ардчиллын комисс”-ын хийсэн судалгаагаар олон нийт парламентыг “алслагдсан, ил тод биш, хуучинсаг, дээд зиндааны” дүр төрхтэй гэж үздэгийг олж тогтоосон байна. Энэ судалгааны үр дүндээ тулгуурлан тус Комиссоос “2020 он гэхэд Нийтийн танхим иргэн бүрт парламент юу хийж байгаа талаар мэдлэг олгох шаардлагатай” гэсэн зөвлөмж өгчээ.

Эндээс дүгнэж үзвэл, Английн парламентын Шинэтгэлийн хороо болон Дижитал ардчиллын комиссын зөвлөмжийг хэрхэн хэрэгжүүлэх буюу парламентын үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хэрхэн, яаж хангах вэ гэдэг асуултад хариулах шаардлагатай болж байгаа юм.

Ер нь олон нийтийн оролцооны тухай ойлголт (i) мэдээлэл өгөх; (ii) сургах; (iii) зөвлөлдөх; (iv) оролцоог хангах гэсэн дөрвөн үндсэн элементийг өөртөө агуулдаг. Энэ шинжийг нь шалгуур болгон авч үзвэл, парламентыг олон нийттэй холбох зорилго, түүний үндэслэл болсон парламентын нээлттэй байдлын зарчмыг хангах үндсэн арга хэрэгсэл нь боловсрол, мэдлэг олгох үйл ажиллагаа болно. “Яагаад парламентын боловсрол гэж” гэдэг асуултын товч хариулт үүнд буй.

162

“Парламентын боловсрол” (“Parliamentary Education”, “Education Service”) хэмээх ойлголтыг хамгийн энгийнээр тодорхойлбол “амьдран буй нийгмийнхээ хариуцлагатай нэгэн эд эс, мэдээлэлтэй, оролцоотой, идэвхтэй иргэн байхыг заасан цагаан толгой”<sup>28</sup> гэж хэлж болно. Цагаан толгойн 35 үсгээ бүрэн сураагүй бол уншиж, бичих тухай бодоод ч хэрэггүйтэй адил нийтээрээ парламентын талаар мэдлэг, ойлголттой болоогүй цагт хүний эрхийг хамгаалах, ардчилсан, сайн засаглалыг төлөвшүүлэх, төрийг хянахад оролцож чадахгүйд хүрнэ.

Тийм учраас парламентыг дээр дурдсан шиг “алслагдсан, ил тод биш, хуучинсаг, дээд зиндааны” дүрх төрхөөс нь салгаж, “орчин үежүүлэх”-д парламентын боловсрол чухал нөлөө үзүүлнэ. 2020-2024 оны Улсын Их Хурал, түүний ийм үзэл баримтлал, итгэл үнэмшлээр 2021 оноос “Парламентын боловсрол” хөтөлбөрийг эхлүүлсэн.

Гэхдээ “Парламентын боловсрол” хөтөлбөр хоёр жил гаруй хугацааны бэлтгэл ажил, олон хүний нөр их хөдөлмөр, хичээл зүтгэлийн үр дүнд 2021 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр албан ёсны нээлтээ хийсэн гэдгийг дурдахгүй өнгөрч болохгүй.

Хамгийн анх 2019 онд Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд парламентын боловсрол олгох тусгай хөтөлбөрийг үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлэх бодлогын зорилт тусгагдаж, улмаар Улсын Их Хурал эрх зүйн шинэчлэлийнхээ хүрээнд 2020 онд Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа “парламентат ёсны талаарх иргэдийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах” үүргийг Улсын Их Хурлын Тамгын газар эрхлэн гүйцэтгэхээр хуульчилсан. Хуулийн энэ заалт бол Монгол Улсад парламентат ёсыг төлөвшүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон гэж дүгнэх үндэстэй.

<sup>27</sup>Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson(eds), (2018) *Exploring Parliament*. Oxford University Press. p. 299.

<sup>28</sup>Л.Өлзийсайхан. “Парламентын боловсрол” тун товч танилцуулга.Хоёр дахь хэвлэл, УБ.,2023, тал.4-5.

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын боловсруулсан "Парламентын боловсрол" хөтөлбөрийн агуулгад парламент гэж юу болохоос эхлээд, парламент ямар үйл ажиллагаа явуулдаг, хууль батлах үйл явц хэрхэн өрнөдөг, үүнд иргэд, хүүхэд, залуучууд хэрхэн оролцох боломжтой зэрэг өргөн хүрээтэй сэдвүүд багтсан. Мөн хүн бүрийн мэдвэл зохих, бидний хамтын үнэт зүйл болсон ардчилал, хүний эрх, Үндсэн хуулийн тухай мэдлэг шингэсэн. Төрийн сүлд, төрийн дуулал, туг далбаа зэрэг төрийн бэлгэдлийн утга, учрыг сонирхолтой агуулга, хэлбэрээр тайлбарлан тусгасан зэрэг онцлогтой.

Энэ хөтөлбөрөөр дамжуулж Англи, Герман зэрэг парламентат ёсны өнө эртний уламжлалтай зарим улсын парламентын олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааных нь "иргэндээ хүрч үйлчлэх" зарчим, сайн туршлага манай парламентад ч гэсэн нэвтэрч байна.

#### 4. Дүгнэлт

Энэ илтгэлд парламент яагаад ардчилсан байх ёстой, Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнтэй холбоотой зарим асуудлыг тоймлон авч үзлээ.

Монголын байнгын ажиллагаатай парламентын 30 гаруй жилийн түүхэнд 2016-2020, 2020-2024 оны хоёр парламентын ялгарах онцлог нь дэлхийн улс орнуудын парламентад нэгэнт эрчээ авч буй шинэтгэлийн үйл явцтай хөл нийлүүлсэн шинэчлэлийн он жилүүд байсан гэж хэлж болно.

Парламентын шинэтгэл бол нийгмийн хөгжлийн явцад бий болсон сорилт, бэрхшээл, түүнийг даван туулахын тулд авч хэрэгжүүлсэн бодлого, стратеги, түүний үр дүн зэргээс хамаарч тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц мөн. Тиймээс шинэтгэл хийх нь нарийн төвөгтэй үйл явц төдийгүй хялбархан хийчих зүйл биш. Гэсэн ч төлөөлж буй ард түмнийхээ үзэл бодол, нийгэм, цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэж ажиллах нь парламентын нэн чухал үүрэг тул Монгол Улсын Их Хурал шинэтгэлийн асуудалд онцгой анхаарал хандуулах учиртай.

Өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн шинэтгэлийн үр дүнг аваад үзвэл, манай парламент Үндсэн хуульт хийгээд парламентат ёсны хөгжлийн нийтлэг чиг хандлага, өнгөрсөн хугацааны алдаа оноо, сургамж туршлагаасаа суралцаж, ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх чиглэлд томоохон хэмжээний ахиц дэвшил гаргажээ гэж дүгнэж болохоор байна.

## Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992).
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2020, 2024).
- Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2020, 2024).
- Монгол Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө (2019)
- Лүндээжанцан, Д., Хатанбаатар, Р., Товуусүрэн, Ц., Өлзийсайхан, Л. (2017). Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тайлбар. Улаанбаатар.
- Энхбаатар, Ч., Том Гинсбург, Мөнхсайхан, О., Батчимэг, М., Даваадулам, Ц. (2016). Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар.
- Маркус Бөкенфорде. (2020). Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага: Удиртгал. (Ред. Л.Өлзийсайхан). Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо. (2016). Хүний эрх, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо. (2021). Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо (2022) Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдал: Өөрийн үнэлгээний аргачлал.
- Өлзийсайхан, Л. (2019). Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар.
- Өлзийсайхан, Л. (2021). “Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ”. Диссертаци, Улаанбаатар.
- Өлзийсайхан, Л. (2023). “Парламентын боловсрол” тун товч танилцуулга. Хоёр дахь хэвлэл, Улаанбаатар.
- Alex Kelso (2009) *Parliamentary Reform at Westminster*. Manchester University Press.
- Clyve Jones, (2012) *A Short History of Parliament*. The Boydell press.
- Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson (eds), (2018). *Exploring Parliament*.
- Danzangiin Lundeejantsan. (2018). *Separation of State Powers in Mongolia*. Ulaanbaatar.
- Henry M. Robert. *Parliamentary Law* (1975. Irvington Pub) New York.
- Inter-Parliamentary Union (2023). *Indicators for Democratic Parliament: Assessment guide*.
- Inter-Parliamentary Union (2023)..*Guide to Digital Transformation in Parliaments*
- Laura Sinikallio, Senka Drobac, Minna Tamper, Rafael Leal, Mikko Koho, Jouni Tuominen, Matti La Mela, and Eero Hyvönen *Plenary Debates of the Parliament of Finland* (2021) *Leibniz-Zentrum für Informatik, Dagstuhl Publishing, Germany*
- Paul Stevens and John Saywell *Parliament and Politics* (1968) *University of Toronto Press, Toronto*