

ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙГ ОЛОН НИЙТИЙН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГГҮЙГЭЭР ХЭЛЭЛЦЭН БАТЛАХ ЗОХИЦУУЛАЛТ, АНХААРАХ АСУУДАЛ

Судлаач *О.Мөнхцэцэг, С.Билгүүн*

Асуудлын танилцуулга

Хууль тогтоомж амьдралд нийцсэн, өөр хоорондоо зөрчилгүй, хүлээн зөвшөөрөгдсөн, хэрэгжих чадамжтай байж, тэгш, шударга үйлчлэх¹ суурь нөхцөл нь хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах, хэлэлцэн батлах шатанд олон нийт, салбарын мэргэжилтнүүд, эрх ашиг нь хөндөгдөж буй талуудаар хэлэлцүүлж шүүн тунгаасан байх явдал билээ. Ийнхүү хэлэлцүүлэхдээ хуулийн төсөл төдийгүй үзэл баримтлал, батлан гаргах хэрэгцээ шаардлага, зардлын тооцоо, өмнөх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үнэлгээ, тулгамдсан асуудлуудыг нэг бүрчлэн танилцуулж, санал шүүмж өгөх нөхцөл боломжийг бүрдүүлэн, гарсан саналыг бодитоор тусган авснаар хуулийн төсөлд нуугдсан хийдэл зөрчлийг илрүүлж, болзошгүй

эрсдэл (хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхол, ашиг сонирхлын зөрчил, авлига гэх мэт)-ээс урьдчилан сэргийлэх боломж бүрдэнэ.

Гэвч сүүлийн жилүүдэд хууль тогтоомжийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхгүйгээр батлан гаргах явдал цөөнгүй гарах болсон төдийгүй ийм замаар батлагдсан хуулиуд нь эргээд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, суурь зарчимд нийцэхгүй байх, бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдөх, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, төсөв санхүүгийн болон төрийн албаны сахилга бат, бүтэц зохион байгуулалтыг алдагдуулах болов. Тухайлбал, 2019 онд батлагдсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Прокурорын тухай хууль, Авлигатай тэмцэх тухай хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль,² 2023 онд батлагдсан

¹ Эдгээр нь эрх зүйт ёсыг хангахад хууль тогтоомжид тавигддаг хэлбэрийн шаардлага болно.

² Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн дагуу Ерөнхийлөгчөөс санаачлан өргөн мэдүүлж батлагдсан эдгээр хуулиудаар бүх шатны шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга нарыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарснаар албан тушаалаас түдгэлзүүлэх, бүрэн эрхийг дуусгавар болгох зохицуулалтыг хуульчилжээ. Нэн яаралтай горимоор өргөн мэдүүлж, баталсан энэхүү зохицуулалт нь эдгээр байгууллага, албан тушаалтны хараат бус байдлыг хөндсөн талаар дотоодын хуульч, судлаачид шүүмжилснээс гадна НҮБ-ын Тусгай илтгэгчийн тайланд дурдагдсан байдаг.

СУДАЛГААГ ГҮЙЦЭТГЭСЭН: “ХӨГЖЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТӨВ” ТББ

“Хөгжлийн эрх зүйн төв” ТББ нь хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтийн үнэлгээ, сургалт, судалгаа хийх зорилго бүхий, 2021 онд байгуулагдсан төрийн бус байгууллага юм.



О.МӨНХЦЭЦЭГ “ХӨГЖЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТӨВ” ТББ-ЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАХИРАЛ, ХУУЛЬЧ, СУДЛААЧ

2011 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль эрх зүйн бакалавр, 2014 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль хууль зүйн магистр, 2015 онд АНУ-ын “Saint Thomas University”-д “Intercultural human rights” чиглэлээр магистрын зэрэг хамгаалсан.



С.БИЛГҮҮН ХУУЛЬЧ, СУДЛААЧ

Харьцуулсан эрх зүйн чиглэлээр судалгааны ажил эрхэлдэг. Засаглал, хүний эрхийн тухайлсан чиглэлээр зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг.

2011 онд Шихихутуг ХЗДС-ийг эрх зүйн бакалавр, 2013 онд МУИС-ийн ХЗС-ийг хууль зүйн магистр, 2018 онд Япон Улсын Кьюшүгийн их сургуулийг хууль зүйн магистраар тус тус төгссөн.

Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хууль³, 2024 онд батлагдсан Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хуулиудыг дурдаж болно.

Тэрчлэн хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлан гаргаж байгаа нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн засаглалын үнэлгээний үр дүнд сөргөөр нөлөөлөх талтай. Жишээ нь, “Дэлхийн шударга ёсны төсөл” байгууллагаас жил бүр гаргадаг “Эрх зүйт ёсны индекс”-ийн нэг үндсэн үзүүлэлт нь төр засгийн үйл ажиллагааны нээлттэй байдал юм.⁴ Уг шалгуур үзүүлэлтээр Монгол Улс дэлхийн болон бүс нутгийн дунджаас тогтмол доогуур үнэлэгдэж иржээ.⁵ “Нээлттэй засаг төр” гэх энэхүү үзүүлэлтийг иргэний оролцоо, мэдээлэл авах эрх, гомдол гарган шийдвэрлүүлэх механизм, хууль тогтоомж, төрийн мэдээллийг нийтэд ил тод болгосон байдал гэсэн дөрвөн дэд үзүүлэлтийн

дунджаар хэмждэг бөгөөд 2023 оны үнэлгээнээс харвал хууль тогтоомж, түүний төсөл, төрийн мэдээллийн нээлттэй байдал гэсэн дэд үзүүлэлтэд 0.42 буюу хамгийн бага оноо авчээ.⁶

Иймд хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхгүй байх үндэслэл, түүний оновчтой байдал, хэрэгжилт, үр дагаврыг нарийвчлан судлах шаардлагатай байна. Энэхүү бодлогын дүн шинжилгээгээр 2020-2024 онд олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлагдсан хууль тогтоомжийг судлан Хууль тогтоомжийн тухай болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд тусгайлан заасан олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүй байх нөхцөлд багтаж байгаа эсэхэд үнэлэлт өгөхийг зорилоо. Мөн дээрх хуулиудад заасан олон нийтийн хэлэлцүүлгийг хязгаарлах зохицуулалт нь олон улсын сайн туршлага, эрх зүйт ёсны нийтлэг жишигт нийцэж байгаа эсэхэд дүгнэлт хийхийг зорив.

Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхгүй байх үндэслэл

Хууль тогтоох ажиллагаа, парламент судлалын зарим баримт бичгийг судлан үзвэл хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхгүй байх асуудлыг голчлон нэн яаралтай буюу түргэвчилсэн (*fast-tracked legislative procedure or accelerated legislative procedure*) горимоор хууль тогтоомж батлан гаргахтай холбон үздэг байна.⁷

Жишээ нь, Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЕАБХАБ)-аас гаргасан “Хууль тогтоох ардчилсан ажиллагаагаар дамжуулан сайн хууль тогтоомж батлан гаргах”

удирдамжид үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, төсөв санхүүгийн асуудал болон хүний эрх, эрх чөлөөг хөндөж болзошгүй зохицуулалт агуулсан хууль тогтоомжийн төслийг заавал олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагатайг онцлон дурдаад, зөвхөн хойшлуулшгүй онцгой нөхцөл байдал үүссэнээс шалтгаалан нэн яаралтай горимоор хууль тогтоомж батлан гаргахаас өөр аргагүй болсон буюу зөвтгөх шалтгаан-үндэслэл байгаа тохиолдолд олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хууль батлах, гэхдээ ийм аргыг хэрэглэхээс аль болох зайлсхийх ёстой гэж заажээ.⁸

³ Олон нийтийн цахим сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах нэрийн дор үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар бүхий зохицуулалттай байсны улмаас иргэд, олон нийт, мэргэжлийн холбоодын шүүмжлэлийг дагуулж, улмаар уг хууль хэрэгжиж эхлээгүй байхад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хориг тавьж, УИХ хоригийг хүлээн авч, хүчингүй болгожээ.

⁴ Төрийн эрх мэдэлд тавих хязгаарлалт, авлигаас ангид байдал, нээлттэй засаг төр, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, дэг журам болон аюулгүй байдал, зохицуулалтыг сахиулан хэрэгжүүлэх байдал, иргэний болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа гэсэн найман суурь үзүүлэлт бий. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2023/>

⁵ 2023 онд дэлхийн дундаж үзүүлэлт 0.52, бүс нутгийн дундаж үзүүлэлт 0.54 байсан бол Монгол Улс 0.49 оноо авчээ. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Mongolia/Open%20Government/>

⁶ Бусад үзүүлэлт буюу иргэний оролцоо 0.59, мэдээлэл авах эрх 0.50, гомдол гарган шийдвэрлүүлэх механизм үзүүлэлтэд 0.46 оноогоор тус тус үнэлэгджээ. Дэлгэрэнгүйг “Эрх зүйт ёсны индекс”-ийн албан ёсны цахим хуудсаас үзнэ үү. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Mongolia/Open%20Government/>

⁷ OECD, Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, Sigma Papers No. 18, OCDE/GD(97)176, 1997, p. 18. https://www.oecd-ilibrary.org/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml618wrlg7.pdf

⁸ OSCE (ODIHR), Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws, 2023, para 186. <https://www.osce.org/files/f/>

Цаашилбал хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай горимоор батлах асуудлыг илүү нарийвчлан тодорхойлжээ. Тухайлбал, тухайн хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээ, зохицуулах асуудал нь ялимгүй шинжтэй буюу үндсэн хууль, ардчилсан нийгмийн байгуулал зэрэг зарчмын шинжтэй, өргөн хүрээтэй асуудлыг хөндөхгүй, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах зохицуулалт агуулаагүй байхаас гадна хойшлуулшгүйгээр батлан гаргах шаардлага бодитой тулгарсан байх зэрэг шалгуур тогтоожээ. Хууль тогтоомжийг ийнхүү яаралтай горимоор хэлэлцэн батлах үндэслэлийг тогтоох шалгуур үзүүлэлтийг хууль тогтоомж болон парламентын дэгд нарийвчлан тусгах ёстойг онцолж, эдгээр шаардлагыг хангаагүй бол хууль тогтоомжийн чанар буурах эрсдэлтэйг анхааруулжээ.⁹ Тэрчлэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага хоорондын улс төрийн

зөвшилцөл нэрээр халхавчлан өргөн хүрээтэй өөрчлөлт шинэчлэлийг хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах, хэлэлцэн батлах шат дарааллыг алгасан хийх, хүний эрх, эрх чөлөөг дордуулж болохгүй тухай дурджээ..

Монгол Улсын хувьд хууль тогтоомжийн төсөлд тавигдах шаардлага, олон нийтийн оролцоог хангахтай холбоотой харилцааг 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар зохицуулж байна. Уг хуулийн 38 дугаар зүйлд хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах, батлах үйл явцад ил тод, нээлттэй байдал, олон нийтийн оролцоог хангах зарчим, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх үйл явцыг тусгасан байна. Үүний дагуу хууль санаачлагч нь хууль тогтоомжийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлэхээс өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах үүрэг хүлээсэн байдаг.

Хүснэгт 1. Хууль санаачлагчийн олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахтай холбоотой үүрэг

| Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх үйл явцад тавигдах шаардлага | Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн холбогдох зохицуулалт |
|--|---|
| <p>Олон нийтэд танилцуулахаар нийтлэх:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Хуулийн төсөл болон дагалдах баримт бичгийг албан ёсны цахим хуудаст байршуулж, санал авах хугацааг тодорхой заах, - Худалдаа, хөрөнгө оруулалт, татвар зэрэг бизнесийн орчинд нөлөөлөх хууль тогтоомжийн төслийг 60-аас доошгүй, бусад хууль тогтоомжийн төслийг 15-аас доошгүй хоног байршуулах. | 38.2 |
| <p>Санал авах: Иргэд, хуулийн этгээдээс бичгээр болон цахим хэлбэрээр санал авах, Хууль санаачлагч нь саналыг харгалзан үзэх үүрэгтэй.</p> | 38.3, 38.4, 38.5 |
| <p>Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хэлбэр:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Бичгээр санал авах - Биечилсэн уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах - Санал асуулга явуулах - Цахим хэлбэрээр хэлэлцүүлэг явуулах - Бусад | 38.6 |
| <p>Саналыг тусгах эсэхийг шийдвэрлэн эргэж мэдээлэх: Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаа дууссанаас хойш 30 хоногийн дотор саналыг хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй эсэх тухай саналын товьёг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудаст байршуулах</p> | 38.7 |

⁹ Мөн тэнд, 11 дүгээр зарчим.

Мөн уг хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.9 дэх хэсэгт олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийхгүй байх үндэслэл буюу нийт 17 тохиолдлыг тодорхойлжээ.¹⁰

Төсөв, санхүүгийн холбогдолтой

12.2.5. Засгийн газрын өрийн удирдлагын стратеги;

12.2.6. улсын төсвийн гүйцэтгэл батлах тухай;

12.2.15. төрөөс мөнгөний бодлогын талаар тухайн жилд баримтлах үндсэн чиглэл батлах тухай;

12.2.23. онцгой албан татвар ногдуулах, хөнгөлөх, чөлөөлөх тухай Улсын Их Хурлын шийдвэрийн төсөл;

Онц болон дайны байдалтай холбоотой

12.2.7. Дайны байдлын тухай хуулийн 5.1, Дайн бүхий байдлын тухай хуулийн 5.1, Дайчилгааны тухай хуулийн 6.4-т заасан болон онц байдал, дайн бүхий болон дайны байдал, Гамигсаас хамгаалах тухай хуульд заасан бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн, олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлийн хугацаанд хууль санаачлагчаас тухайн нөхцөлийг арилгах, түүнийг даван туулахтай холбоотой санаачилсан хууль, Улсын Их Хурлын шийдвэрийн төсөл;

Бүтэц, бүрэлдэхүүн, албан тушаалтны томилгоотой холбоотой

12.2.8. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай;

12.2.9. Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох, чөлөөлөх;

12.2.10. энэ хуулийн 6.2, 6.3-т заасан тогтоолын төсөл;

12.2.16. албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх тухай;

12.2.21. төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвч батлах тухай;

Гадаад харилцаатай холбоотой

12.2.19. дипломат харилцаа тогтоох тухай;

12.2.20. дипломат төлөөлөгчийн газрын түвшин, байршилыг тогтоох тухай;

УИХ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой

12.2.22. Монгол Улсын Их Хурлын тухай болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай, Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай;

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой

12.2.17. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 21.1-д заасан хууль тогтоомжийн төсөл (үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой);

12.2.18. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.4.1, 3.4.3-т заасан асуудлаар боловсруулсан хууль тогтоомжийн төсөл;

Бусад

12.2.11. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн 4.1.4, 4.1.5, 4.1.6, 4.1.8, 4.1.12, 4.1.13-т заасан баримт бичгийг батлах тухай;

12.2.24. энэ хуулийн 24.2-т заасны дагуу хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах зорилгоор хэд хэдэн хуульд нэгэн зэрэг өөрчлөлт оруулахаар боловсруулсан хууль тогтоомжийн төсөл.

Дээрх үндэслэлд хамаарах хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхгүйгээс гадна хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардлын тооцооллыг мөн хийхгүй байж болохоор тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр асуудалд холбогдох хууль тогтоомжийн төсөлд дагалдах

судалгаа болон олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх шаардлагагүй юм.

Энэ тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслийг зөвхөн УИХ-д өргөн мэдүүлсний дараа л www.forum.parliament.mn, www.lawforum.parliament.mn, www.d-parliament.mn зэрэг цахим хуудаст байршуулж, санал авдаг байна.

¹⁰ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38.9 дэх хэсэгт “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийн 12.2.1, 12.2.5, 12.2.6, 12.2.7, 12.2.8, 12.2.9, 12.2.10, 12.2.11, 12.2.15, 12.2.16, 12.2.17, 12.2.18, 12.2.19, 12.2.20, 12.2.21, 12.2.22, 12.2.23, 12.2.24-т заасан хууль тогтоомжийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүй байж болно.” гэж заасан бөгөөд уг хуулийн 12.2.1 дэх заалтыг 2024 оны 05 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон болно.

Гэвч энэ шат буюу хууль тогтоомжийг өргөн мэдүүлсний дараа иргэд, олон нийтийн зүгээс санал өгөх, түүнийг нь тусгах талаар тодорхой механизм байхгүй байна. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд¹¹ нэгдсэн хуралдаанаас хууль тогтоомжийн төсөлд анхны хэлэлцүүлгээс өмнө олон нийтийн санал авахаар шийдвэрлэсэн бол холбогдох Байнгын хороо нь санал авах ажлыг зохион байгуулахаар заажээ. Гэвч дээр дурдсан үндэслэлээр хууль тогтоомжийн төслийг өргөн мэдүүлсний дараа олон нийтээс санал авсан тохиолдол гарч байсан эсэх нь тодорхойгүй байна. Ялангуяа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2.17, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн (Дэгийн тухай хууль) 21 дүгээр зүйлд¹² заасны дагуу нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр

өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжид олон нийтийн хэлэлцүүлэг огт хийгддэггүй байна. Үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдуулан өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төслийг яаралтай хэлэлцэхийг нэгдсэн хуралдаанаар дэмжсэн бол УИХ-ын чуулганы хэлэлцэх асуудлын тов, дараалалд өөрчлөлт оруулж, нэн даруй хэлэлцэх зохицуулалттай тул цаг хугацааны хувьд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулж санал авах боломж хязгаарлагдмал байна.

Үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай хэлэлцэн батлах нь олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүй байхад хамгийн өргөн хэрэглэгддэг үндэслэл юм.¹³

Хүснэгт 2. Хууль тогтоомжийг яаралтай горимоор хэлэлцэн батлах үндэслэл: 2020 болон 2024 оны Дэгийн тухай хуулийн харьцуулалт

| Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2020) | Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2024) |
|---|--|
| <p>21 дүгээр зүйл. Улсын Их Хурлын чуулганаар төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэх</p> <p>21.1.Засгийн газрын хуралдааны шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхий сайд үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдуулан хууль, тогтоолын төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр Улсын Их Хуралд бичгээр хүсэлт тавьсан бол Улсын Их Хурлын дарга өмнө баталсан хэлэлцэх асуудлын тов, дараалалд өөрчлөлт оруулж, чуулганаар хэлэлцүүлэх тухай захирамж гаргана.</p> <p>21.2. Энэ хуулийн 21.1-д заасан хууль, тогтоолын төслийг Улсын Их Хурлын даргын захирамжийн хамт холбогдох Байнгын хороо Улсын Их Хурлын нийт гишүүнд яаралтай хүргүүлж, хэлэлцүүлнэ.</p> | <p>33 дугаар зүйл. Улсын Их Хурлын чуулганаар хуулийн төслийг яаралтай хэлэлцүүлэх</p> <p>33.1.Засгийн газрын хуралдааны шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхий сайд үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдуулан хуулийн төслийг яаралтай хэлэлцүүлэхээр Улсын Их Хуралд бичгээр хүсэлт тавьсан бол Улсын Их Хурлын дарга төслийг чуулганаар яаралтай хэлэлцэх эсэхийг нэгдсэн хуралдаанд оруулж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлүүлнэ.</p> <p>33.2. Нэгдсэн хуралдаан хуулийн төслийг яаралтай хэлэлцэхээр шийдвэрлэсэн тохиолдолд Улсын Их Хурлын дарга тухайн хуулийн төслийг холбогдох Байнгын хороо Улсын Их Хурлын нийт гишүүнд яаралтай хүргүүлж, энэ хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан журмын дагуу хэлэлцүүлнэ.</p> |

¹¹ 2020 оны Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 37, 2024 оны Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйл.

¹² 2020 оны Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйл, 2024 оны Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйл.

¹³ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12.2.17-д уг үндэслэлийг “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 21.1-д заасан хууль тогтоомжийн төсөл” гэж заасан бөгөөд 2020 онд батлагдсан энэхүү Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль нь 2024 оны УИХ-ын ээлжит сонгуулиар байгуулагдсан УИХ-ын анхдугаар чуулганы хуралдаан эхэлснээр хүчингүй болсон. Иймд хуулийн дээрх заалтын дугаарыг 2024 онд батлагдсан Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн “33.1 дэх хэсэг” болгон өөрчлөх шаардлагатай.

Дээрхээс үзвэл:

- Яаралтай горимоор хууль тогтоомжийн төсөл өргөн мэдүүлэх субъектийн хувьд Ерөнхий сайд Засгийн газрын хуралдааны шийдвэрийг үндэслэн бичгээр хүсэлт тавих зохицуулалт хэвээр хадгалагдсан,
- Хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтайгаар хэлэлцүүлэх гол үндэслэл болох “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах” гэсэн зорилго хэвээр хадгалагдсан,
- Харин уг хүсэлтийг УИХ-ын дарга дангаараа шийдвэрлэдэг байсан бол шинэ зохицуулалтаар УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанд оруулж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэхээр болсон байна.

Хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэх тухай хүсэлтийг өмнө нь УИХ-ын дарга дангаар шийдвэрлэдэг байсныг чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэн шийдвэрлэдэг журамд шилжсэн нь субъектив нөлөөлөлд автахаас сэргийлсэн дэвшилттэй зохицуулалт болжээ.¹⁴

Гэвч “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах” гэх үндэслэл агуулгын хувьд олон асуудлыг хамарч болохуйц өргөн цар хүрээтэйг анхаарах учиртай. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2-т “Эдийн засгийн аюулгүй байдал” нь “эдийн засгийн бие даасан байдлаа хангаж хөгжих, байгальд ээлтэй, хүний аюулгүй, амгалан амьдрах боломжийг бүрдүүлсэн тогтвортой хөгжлийн загварыг бий болгох нь эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн нөхцөл мөн” гэж тодорхойлоод, эдийн засгийн олон тулгуурт бүтэц, хөрөнгө оруулалтын тэнцвэртэй бодлого, төсөв санхүүгийн салбарын аюулгүй байдал, эрчим хүч, эрдэс баялгийн

салбарын бодлого, гадаад худалдаа, интеграцийн бодлого зэрэг үндсэн бүрдэл хэсэгтэй байхаар заажээ. Эндээс үзвэл үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал нь өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд түүнд хамаарах аливаа асуудлаар санаачилсан бүхий л хууль тогтоомжийг “...хангах...” гэсэн ерөнхий зорилгын дор нэн яаралтай горимоор, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хэлэлцэн батлах боломж нээлттэй байна.

Өмнө дурдсанчлан олон улсын туршлагыг үзэхэд зөвхөн урьдчилан тооцох боломжгүй, гэнэтийн шинжтэй онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хууль тогтоомжийн төслийг ийнхүү нэн яаралтай горимоор хэлэлцэн баталж болох боловч тухайн хууль тогтоомж нь өргөн хүрээний, урт хугацаанд үйлчлэх байнгын шинжтэй өөрчлөлт шинэчлэл хийхээргүй, хүний эрх, эрх чөлөөг ноцтой байдлаар хөндөхөөргүй байх учиртай.

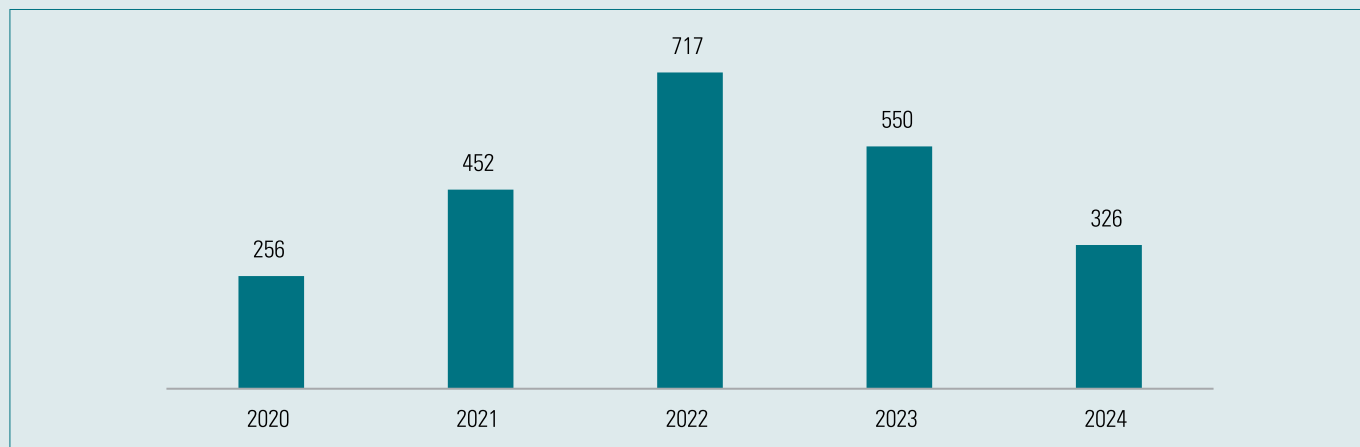
Хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай горимоор өргөн мэдүүлж, батлах боломжийг хэт өргөн хүрээнд тодорхойлноос гадна эдийн засагтай холбогдолгүй боловч үндэсний аюулгүй байдлыг хөндөж болзошгүй бусад нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хэрхэх нь тодорхойгүй байна. Тодруулбал, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3.4-т зааснаар эдийн засгийн аюулгүй байдал нь үндэсний аюулгүй байдлын нэг л бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд иргэдийн эрх, эрх чөлөөний аюулгүй байдал, шинжлэх ухаан технологийн аюулгүй байдал, мэдээллийн аюулгүй байдал, монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдал, хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдал, экологийн аюулгүй байдал, хүнсний аюулгүй байдал зэрэг үндэсний аюулгүй байдлын бусад бүрэлдэхүүнд ноцтой үр дагавар үүсгэх нөхцөл байдалд хэрхэх вэ гэдгийг цаашид тодруулах шаардлагатай.

¹⁴ Зарчмын хувьд хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай горимоор хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд түүнийг автоматаар зөвшөөрөх, батламжлах явдал байж болохгүй бөгөөд энэ шийдвэрийг парламентын гишүүдийн ердийн олонхын саналаар гаргах нь зүйтэй гэж үздэг. Энэ хүрээнд парламентаар нэн яаралтай үүссэн нөхцөл байдал нь урьдчилан тодорхойлсон шалгуурт нийцэж байгаа эсэхийг тохиолдол нэг бүрээр нягтлан хэлэлцэж, буцаах зохицуулалт байх ёстой. OSCE (ODIHR), Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws, 2023, para 241. https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf

Хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр баталж буй практик, анхаарах асуудлууд

Монгол Улсын Их Хурлаас 2020-2024 оны хаврын ээлжит чуулган дуустал хугацаанд нийт 2300 гаруй хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцэн баталжээ.¹⁵ Эдгээрээс 160 гаруй нь бие даасан хууль байна.

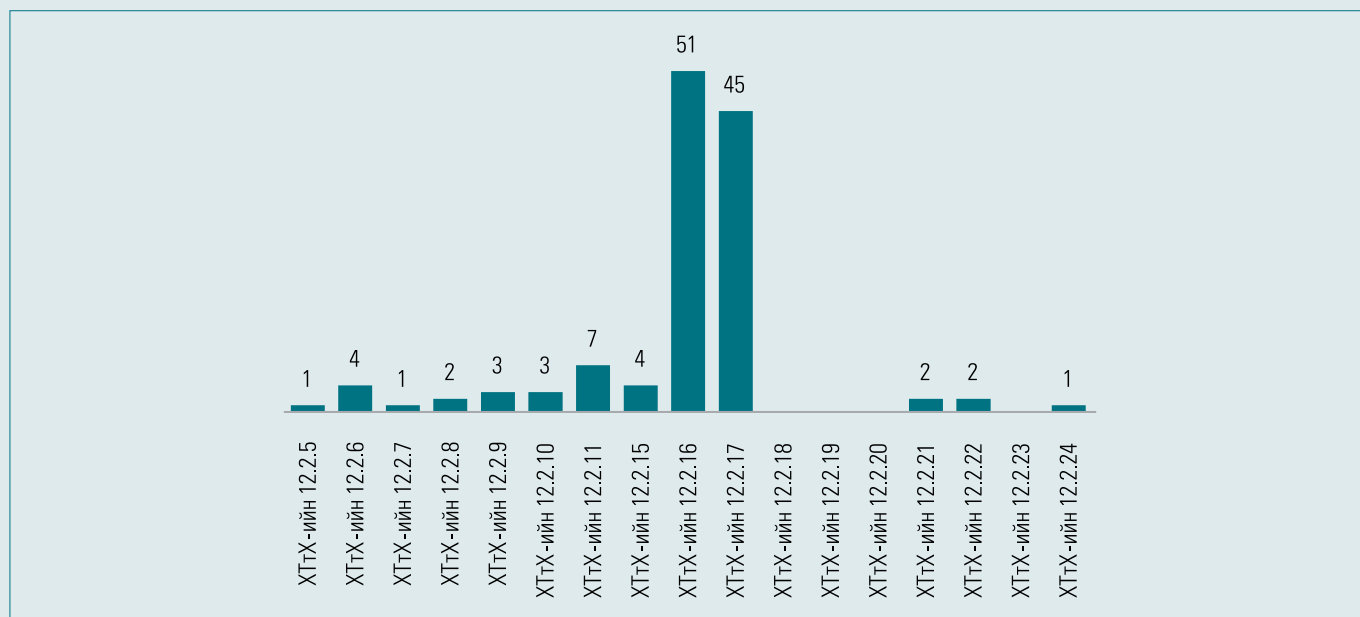
График 1. 2020-2024 онд батлагдсан хууль тогтоомж



Дээрх хугацаанд нийт 120 гаруй хууль тогтоомж (хууль болон УИХ-ын тогтоол)-ийн төслийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хэлэлцэн баталсан байх бөгөөд тэдгээрийн үндэслэлийг www.lawforum.parliament.mn, www.forum.parliament.mn

зэрэг цахим хуудаст тавигдсан хууль тогтоомжийн төслийн бүрдэл¹⁶ (хуулийн төслийн танилцуулга, төсөл санаачлагчаас ирүүлсэн албан бичиг гэх мэт) болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарсан мэдээлэлд тулгуурлан харьцуулав.

График 2. Хууль тогтоомжийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулаагүй үндэслэл



¹⁵ Улсын Их Хурлын Тамгын газраас эрхлэн гаргадаг Улсын Их Хурлын чуулганы үйл ажиллагааны танилцуулга болон албан ёсны цахим хуудсаас авсан тоон мэдээлэл.

¹⁶ Эдгээр цахим хуудаст олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төслийг ангилан үзэх нөхцөл боломж хязгаарлагдмал, энэ талаарх мэдээллийг тусгаагүй, олон нийтийн хэлэлцүүлгийг хэлбэрийн төдий зохион байгуулсан (төслийг зөвхөн хуулийн төсөл боловсруулсан байгууллагын цахим хуудаст байршуулсан, эсхүл сэдэв, агуулга нь тодорхойгүй хэлэлцүүлгийн зураг хавсаргасан, саналын товьёог бэлтгээгүй) байдал ажиглагдаж байсан бөгөөд энэ талаар Нээлттэй нийгэм форумаас 2024 онд гаргасан “Хууль тогтоомжийн төслийн ил тод байдал, олон нийтээр хэлэлцүүлэх шаардлагын хэрэгжилт” судалгаанаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэггүй батлагдсан дээрх хууль тогтоомжийн багагүй хэсгийг Засгийн газрын өрийн удирдлагын стратеги (12.2.5), улсын төсвийн гүйцэтгэл батлах тухай (12.2.6), төрөөс мөнгөний бодлогын талаар баримтлах үндсэн чиглэл (12.2.15), Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн (12.2.8) болон хуульд заасны дагуу албан тушаалтныг сонгох, томилох тухай (12.2.9, 12.2.10, 12.2.16) УИХ-ын тогтоол эзэлж байна. Харин хуулийн хувьд Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны

дэгийн тухай хуульд заасны дагуу нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж батлагдсан хууль (12.2.17) хамгийн олон байгаа бол УИХ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулиуд (12.2.23), хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгахаар хэд хэдэн хуульд нэгэн зэрэг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль (12.2.24) зэрэг бусад үндэслэлээр олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр хууль батлан гаргасан тохиолдол харьцангуй цөөн байна.

Нэн яаралтай горимоор батлагдсан хуулиуд, анхаарах асуудал

Судалгааны хүрээнд хуульд заасан үндэслэлээр олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлагдсан дээрх хуулиудаас заримыг нь сонгон авч тухайн үндэслэлд нийцэж байгаа эсэх, түүнийгээ хэрхэн нотолсон байдалд дүгнэлт хийв.¹⁷ Ингэхдээ олон удаа давтагдсан буюу “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдуулан нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж баталсан” хуулийг голчлон үзэв.

1. Гол нэр төрлийн зарим бараа, бүтээгдэхүүний үнийн өсөлт, хомстлоос сэргийлэх, сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль

Энэ хуулийг Монгол Улсын Засгийн газраас 2022 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн нь мөн оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдөр батлагдсан.

Тус хуулийн төслийн танилцуулгад дурдсанаар дэлхий нийтийг хамарсан цар тахлын нөхцөл байдлын улмаас Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт буурч, айл өрхийн амьжиргаа, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд хүндрэл үүсэж, эдийн засгийн өсөлт 2020 онд 4.6 хувиар буурсан цаг үед ОХУ болон Украин Улс хоорондын зэвсэгт мөргөлдөөн эхэлснээр гол нэрийн зарим бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийн тасалдал үүсэх, зах зээлд хомсдол бий болох эрсдэлтэй байсан талаар дурджээ.¹⁸ Улмаар уг хуульд бензин, гурил, мах зэрэг гол нэрийн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс урьдчилан сэргийлж, үнийн өсөлт, хомстлоос сэргийлэх зорилгоор нөөц

бүрдүүлэх, нийлүүлэлтийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор мах бэлтгэн нийлүүлэгч, гурил үйлдвэрлэгч, газрын тосны бүтээгдэхүүн импортлогч аж ахуйн нэгж, цаашлаад гадаад валютын улсын нөөцийг нэмэгдүүлэх зорилгоор алт олборлогч аж ахуйн нэгжийн эргэлтийн хөрөнгөд шаардагдах хөнгөлөлттэй санхүүжилтийг зохих шугам, эх үүсвэрээр Монгол банкнаас олгох зохицуулалтыг тусгасан байна.

Эдгээр нь Монгол Улсын эдийн засгийн хэвийн нөхцөл байдал, хүн амын хүнсний чухал хэрэгцээг хангахад шаардлагатай бараа бүтээгдэхүүн мөн. Гэвч үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалд үзүүлэх бодит сөрөг нөлөөлөл, тодруулбал, бүтээгдэхүүн тус бүр дээр үүссэн эрсдэл, тэдгээрийг урьдчилан тооцоолох боломжгүй байдлыг тодорхойлоогүй. Мөн олон нийтээр хэлэлцүүлэх боломжгүй байсан (хуульд заасан хугацаа буюу 15-аас доошгүй хоног хүлээх боломжгүй) шалтгаан тодорхой бус, цаашлаад эдгээр нөхцөл байдал нь Монгол банкнаас хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдийн эргэлтийн хөрөнгөд шаардлагатай санхүүжилтийг шийдвэрлэж, дэмжлэг үзүүлэх бодит үндэслэл мөн эсэхийг тодорхойлох мэдээ баримт хомс байна. Мөн Монгол банк, түүний эх үүсвэрээр арилжааны банкууд хувийн хэвшлийн аль аж ахуйн нэгжид ямар үндэслэлээр хэдий хэмжээний дэмжлэг, урамшуулал, татаас

¹⁷ Судалгааны явцад тухайн хуулийн хувийн хэрэгтэй танилцах, холбогдох албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийх хүсэлтийг Улсын Их Хурлын Тамгын газарт бичгээр гаргасан боловч хуульд заасан хугацаанд хариу өгөөгүй тул нийтэд нээлттэй мэдээллийн түвшинд судалсан болно.

¹⁸ <https://forum.parliament.mn/projects/11255>

олгосон, түүнийг хүлээн авсан аж ахуйн нэгжүүд уг санхүүжилтийг хэрхэн зарцуулсан талаарх мэдээлэл байхгүй байна.

Товч дүгнэвэл, хуулийн төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлэх үндэслэл, шалгуур, түүнийг шалган тогтоох журам тодорхой биш байгаагийн зэрэгцээ “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах” нэрийн дор батлагдсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг тодорхой хугацааны дотор эргэн шалгаж, улмаар парламентын түвшинд хэлэлцэж, шаардлагатай бол хүчингүй болгох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах механизм дутагдалтай байгаа нь ажиглагдав.

2. Төрийн хэмнэлтийн тухай хууль¹⁹

Тус хуулийг Монгол Улсын Засгийн газраас 2022 оны 04 дүгээр сарын 20-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж, мөн оны 04 дүгээр сарын 29-ний өдөр баталсан. Төрийн хэмнэлтийн тухай хуулийн төсөл нь анхдагч хуулийн төсөл байсан атал Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, Төсвийн төсөөллийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль зэрэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагалдуулан өргөн мэдүүлж баталжээ.²⁰

Ийнхүү нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн анхдагч хуулийн төслийг төсвийн хууль тогтоомжийг дагалдуулан өргөн барьсан учир олон нийтийн хэлэлцүүлэг болон хуулийн төслийн үр нөлөөний болон бусад холбогдох судалгаа хийгдээгүй.

Уг хуулийн төсөлд зарчмын хувьд төрийн бүх шатны байгууллага, нийтийн албаны хэмжээнд санхүүгийн сахилга батыг хангуулж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх, үрэлгэн байдлыг хязгаарлах, хяналт тавихтай холбоотой тодорхой зохицуулалтыг тусгасан дэвшилттэй боловч олон нийтээр хэлэлцүүлээгүй, эрх ашиг нь хөндөгдөх талууд болон төрийн байгууллагуудаас санал

авах ажиллагаа хийгдээгүйн улмаас орон нутаг дахь төсвийн байгууллагуудын хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж, төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх боломж хязгаарлагдаж, чанар хүртээмж буурах эрсдэл үүсэж, 2024 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулахад хүржээ.

Анхдагч хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, эрх ашиг нь хөндөгдөх этгээдээс санал авах, зохих судалгаа тооцоог хийж, үр нөлөөг нь харгалзан үзэх шаардлага зөрчигджээ.

3. Банкны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль

Засгийн газраас энэ хуулийг 2022 оны 05 дугаар сарын 10-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн нь мөн оны 06 дугаар сарын 03-ны өдөр батлагдсан. Банкны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд уг тодорхой арилжааны банкуудыг Банкны тухай хууль болон холбогдох бусад хуульд заасны дагуу 2022 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн дотор нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрт шилжүүлэх агуулга бүхий зохицуулалт байв.

Гэвч банкуудын активын чанарын үнэлгээ хийгдээгүй, цаг үеийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан тухайн цаг хугацаанд уг үнэлгээг хийвэл тааруу дүн гарах магадлалтай гэх зэрэг шалтгаанаар дээрх хуулийн зохицуулалтын хэрэгжих хугацааг яаралтай горимоор батлагдсан энэхүү хуулийн дагуу 2023 оны 06 дугаар сарын 30-ны өдөр болгож нэг жилээр хойшлуулсан байна.

Арилжааны тодорхой банкууд нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрт шилжих хугацааг хойшлуулахгүй бол үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхээр байсан, ийнхүү хойшлуулснаар дээрх

¹⁹ Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2022 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2023-2024 оны төсвийн төсөөллийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, Монгол Улсын 2022 оны төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, Нийгмийн даатгалын сангийн 2022 оны төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, Ирээдүйн өв сангийн 2022 оны төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг дагалдан батлагдсан.

²⁰ Тухайн үед хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29.1.10-д шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулах талаар тусгасан бөгөөд анхдагч хуулийн төслийг дагалдах хуулийн төсөл хэлбэрээр боловсруулахтай холбоотой зохицуулалт байгаагүй болно.

эрсдэлийг хэрхэн бууруулах нь тодорхойгүй,²¹ цаашлаад активын чанарын үнэлгээ зэрэг нээлттэй хувьцаат компанийн хэлбэрт шилжүүлэх бэлтгэл шатны арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээгүй, үлдсэн хугацаанд хэрэгжүүлэх бололцоогүй нь тодорхой байсан боловч ямар шалтгааны улмаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ аваагүйг харгалзан үзэхгүйгээр олон нийтээр хэлэлцүүлэх процессыг алгасаж, нэн яаралтай хэлэлцэн баталсан нь анхаарал татаж байна.

4. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль

Засгийн газраас 2022 оны 04 дүгээр сарын 05-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж, мөн оны 06 дугаар сарын 10-ны өдөр баталсан.

Тус хуулиар тендер шалгаруулалтын үйл явцыг хурдасгах, хугацааг багасгах, зарим төсөл арга хэмжээг тендер шалгаруулалтгүй гэрээ байгуулж, хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь шүүмжлэл дагуулж, хэлэлцүүлгийн шатанд хасагдсан.²²

Тэрчлэн үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар асуудал тулгарсан, түүнийг арилгахад энэхүү зохицуулалт хэрхэн нөлөөлөх нь тодорхойгүй төдийгүй яагаад олон нийтээр хэлэлцүүлэх боломжгүй, заавал яаралтай горимоор хэлэлцэн батлах шаардлагатай байсан нь тодорхойгүй.

5. Олон нийтийн сүлжээнд хүний эрхийг хамгаалах тухай хууль

Засгийн газраас 2023 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж,²³ мөн оны 01 дүгээр сарын 20-ны өдөр буюу 2 хоногийн дотор баталсан.

Энэ хууль нь зохицуулах зүйлийн хувьд цомхон боловч хуулийн зорилготойгоо үл нийцэх буюу цахим орчинд хүний эрхийг хамгаалахаас илүүтэй цахим орчинд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар бүхий зохицуулалт агуулсан байв. Тодруулбал, зөрчилтэй контентын хандалт, хүний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлахад чиглэсэн зохицуулалтууд туссан байв. Цаашлаад уг хуулийн зохицуулалт нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай хэрхэн холбогдох, нэн яаралтай хэлэлцэх ямар үндэслэл, шалтгаан үүссэн нь тодорхой бус байгаа юм.

Хүний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн агуулга бүхий зохицуулалттай, боловсруулах шатанд нь олон нийтээр хэлэлцүүлээгүйн зэрэгцээ иргэд, төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагын шүүмжлэл дагуулсан учир Монгол Улсын Ерөнхийлөгч уг хуульд хориг тавьсан. Улмаар УИХ хоригийг хүлээн авч тус хуулийг хэрэгжиж эхлэхээс нь өмнө хүчингүй болгосон билээ.

Нэн яаралтай горимоор, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр баталсан, хүний эрх, эрх чөлөөг ноцтой хязгаарлах зохицуулалт бүхий энэхүү хууль нь олон улсын эрхийн стандарт, Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээнд үл нийцэж байгааг олон улсын байгууллагууд шүүмжилжээ.²⁴ Эндээс дүгнэвэл хүний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн, иргэдийн санал шүүмжлэл

²¹ www.forum.parliament.mn, www.lawforum.parliament.mn зэрэг цахим хуудаст уг хуулийн танилцуулга, үзэл баримтлал хадгалагдаж үлдээгүй.

²² Уг хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1/-д Улсын Их Хурлаас баталсан хөгжлийн төслийн жагсаалтад багтсан төсөл арга хэмжээний гүйцэтгэчийг хэлэлцээ хийж гэрээ байгуулах аргаар сонгож болохоор, тухайн төсөл, арга хэмжээний санхүүжилтийн 30-аас доош хувийг төрийн өмчит эсхүл төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд санхүүжүүлэхэд уг хууль үйлчлэхгүй байх зэрэг тендер шалгаруулалтыг хялбарчилсан зохицуулалт орсон байв. Өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг үзэх. <https://forum.parliament.mn/projects/11258>

²³ Хуулийн төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалыг үзэх: <https://lawforum.parliament.mn/project/384/>

²⁴ Мөн уг хуульд цахим орчинд хуурамч мэдээлэлтэй тэмцэх, хүний эрх зөрчигдөхөөс хамгаалах зорилтыг тусгасан нь сайшаалтай боловч хуульд цахим орчинд иргэдийн үзэл бодлыг цагдан хянах, үнэн, худал, ёс суртахууны асуудлуудыг шүүн тунгаах эрхийг улс төрийн оролцогч нарт олгохоор заасан нь учир дутагдалтай байгаа талаар Ашгийн төлөө бус хуулийн олон улсын төв (АТБХОУТ)-өөс гаргасан дүн шинжилгээ, зөвлөмжид дүгнэсэн байна. Дэлгэрэнгүйг: <https://forum.mn/product/265468>

дагуулсан хуулийн төслийг өргөн хүрээний хэлэлцүүлгээс зайлсхийх зорилгоор нэн яаралтай горимоор өргөн мэдүүлсэн гэж үзэхээр байна.

6. Аялал жуулчлалын тухай хууль

Тус хуулийг Засгийн газраас 2022 оны 11 дүгээр сарын 28-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж,²⁵ УИХ 2023 оны 05 дугаар сарын 04-ны өдөр хэлэлцэн баталсан.

Хуулийн төслийн танилцуулга болон холбогдох бусад баримт материалыг судлан үзэхэд энэ хуулийг нэн яаралтай хэлэлцэх үндэслэл буюу үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахад ямар ч холбогдолтой, урьдчилан тооцох бололцоогүй ямар нөхцөл байдал үүссэний улмаас олон нийтийн хэлэлцүүлэг, судалгаа шинжилгээгүй боловсруулж, нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн нь тодорхойгүй байна. Мөн нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн боловч 5 сар гаруй хугацааны дараа батлагдсан нь цаг хугацааны хувьд яаралтай байсан гэж үзэх үндэслэлгүйг илтгэж байна.

Мөн уг хуулийн 6.4, 26.1 дэх хэсэг болон 12 дугаар зүйлд аялал жуулчлалын тур оператор, агент нь аялал жуулчлалын мэргэжлийн холбоо гэх нийтийн эрх зүйн этгээдэд заавал бүртгүүлэхээр заасан байх бөгөөд энэ нь зөвшөөрлийн тухай хууль тогтоомжийн суурь үзэл баримтлал, зохицуулалттай хэрхэн уялдах, бүртгэл, зөвшөөрлийн ийм шинэ тогтолцоог шинээр бий болгох хэрэгцээ шаардлага байгаа эсэх нь тодорхойгүй байна.

7. Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай хууль

Засгийн газраас энэхүү хуулийг 2023 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлснийг²⁶ УИХ мөн оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр хэлэлцэн баталсан.

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал, танилцуулгад

үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал хэрхэн хөндөгдөж байгаа, тухайн хууль нь түүнийг хэрхэн хангах талаар тодорхой мэдээлэл байхгүй.

Тэрчлэн тус хуульд хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар бүхий олон зохицуулалт туссан нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, тээврийн хэрэгслийн бүртгэлийг хязгаарлах, мөн иргэний өмчийн газрыг нийтийн хэрэгцээнд дайчлан авах, ингэхдээ тухайн газар чөлөөлөх бүсэд газар өмчлөгчдийн 70 хувь нь зөвшөөрсөн бол үлдэх 30 хувьд зөвшилцөн тохиролцох боломж олгохгүй шууд дайчлан авахаар тусгажээ. Ингэхдээ дайчлан авах буюу хүний эрхийг хязгаарлах үйл ажиллагааг журмаар зохицуулахаар заасан, мөн нөхөн олговрын хэмжээ тооцох, олгох үйл явцыг зохицуулаагүй (зарчмын хувьд зах зээлийн ханшийг баримтлах талаар хуульд тухайлан зааж өгөх нь зүйтэй) буюу журмаар зохицуулахаар үлдээсэн зэрэг болно. Мөн уг хуулийн үйлчлэх хүрээг нийслэл Улаанбаатар хотын хэмжээнд үйлчилнэ хэмээн тодорхойлсон байх боловч түүнийг дагалдуулан Газрын тухай хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт нь зарчмын шинжтэй бөгөөд Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үйлчлэх өргөн цар хүрээтэй байна.

Ийнхүү хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар үүсгэх эрсдэлтэй зохицуулалт бүхий хуулийг олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр баталснаас гадна үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хөндөж болзошгүй, урьдчилан тооцох бололцоогүй ямар нөхцөл байдал үүссэн зэрэг чухам яагаад ийнхүү яаралтайгаар батлах шаардлагатай болох нь тодорхойгүй байна.

8. Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж буй уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль

Засгийн газраас 2024 оны 04 дүгээр сарын 10-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж²⁷, мөн оны 04 дүгээр сарын 19-ний өдөр баталсан.

²⁵ Хуулийн төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалыг үзэх: <https://lawforum.parliament.mn/project/345/>

²⁶ Хуулийн төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалыг үзэх: <https://lawforum.parliament.mn/project/489/>

²⁷ Хуулийн төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалыг үзэх: <https://lawforum.parliament.mn/project/566/>

Хуулийн төслийн танилцуулгад дэлхийн дулаарал, байгаль цаг уурын өөрчлөлт нь уламжлалт мал аж ахуйд хор хохирол дагуулж байгаа талаар дурдсан боловч энэхүү нөхцөл байдал нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай ямар холбоотой, хуулийн төсөлд олон нийтийн санал авах хугацааг хүлээх бололцоогүй ямар нэн яаралтай нөхцөл байдал үүссэн талаар огт дурдаагүй байв.

Тэрчлэн уг хуулийн 6.1.2 – 6.1.5 дахь заалтад малчны амьжиргааг дэмжих, хоршоо байгуулах, хоршоонд элсэх санаачилгыг дэмжих, уг хоршооны хөрөнгө оруулалтад шаардагдах эх үүсвэрт дэмжлэг үзүүлэх гэх мэт олон арга хэмжээг тусгасны зэрэгцээ 6.1.7-д зааснаар жилийн батлагдсан төсвийн нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүйгээр төсөв хооронд, төсвийн ерөнхийлөн захирагч хооронд, хөрөнгийн болон урсгал зардал хооронд төсвийн зохицуулалт хийх бүрэн эрхийг Засгийн газарт олгожээ. Мөн Засгийн газар эдгээр арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль болон бусад хуульд заасныг дагаж мөрдөхгүй буюу энэ хуулийг дагаж мөрдөх зохицуулалт тусгасан байна.

УИХ-ын ээлжит сонгуулийн цаг үетэй давхцуулан баталсан энэ хуулийг урьдчилан тооцох бололцоогүй, үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал зөрчигдөж болзошгүй ямар нөхцөл байдал үүссэн учир ийнхүү нэн яаралтай горимоор хэлэлцэн баталсан нь бүрхэг төдийгүй уг хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд хэдий хэмжээний дэмжлэг урамшууллыг ямар шат дараалалтай олгосон талаарх мэдээ баримт дутмаг байна.

9. Үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль

Монгол Улсын Засгийн газраас 2024 оны 04 дүгээр сарын 03-ны өдөр нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж²⁸, мөн оны 04 дүгээр сарын 19-ний өдөр баталсан.

Уг хуулиар газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг одоо ба ирээдүй үеийн Монгол Улсын иргэн бүрд тэгш, шударга хүртээх зорилгоор Үндэсний баялгийн санг байгуулах, түүний төрөл, зориулалт, эх үүсвэрийг тодорхойлох, сангийн хөрөнгийн тогтвортой байдлыг хангах, үйл ажиллагааг тайлагнах болон хяналт тавих зэрэг харилцааг зохицуулж байх бөгөөд эдгээр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалтай холбоотой асуудал мөн байж болох боловч нэн яаралтай хэлэлцүүлэх тулгамдсан асуудал мөн эсэхийг нотлох үндэслэл тодорхойгүй байна.

Түүнчлэн уг хуулийг дагалдан Ашигт малтмалын тухай хуульд зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт буюу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхлыг хөндөх үр дагавар бүхий өөрчлөлт оруулсныг анхаарах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, улсын төсвийн оролцоогүйгээр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд, түүний үүсмэл ордыг эзэмшигчийн тухайн ордод оруулсан хөрөнгийн 34 хүртэлх хувьтай тэнцэх хувьцааг төр үнэ төлбөргүй эзэмших зохицуулалт бий болжээ.²⁹ Энэ зохицуулалтын хэрэгжих механизм, “үнэ төлбөргүй” гэсэн агуулгыг хэрхэн тодорхойлж хэрэгжүүлэх зэрэг цөөнгүй асуудал тодорхойгүй байгаа нь өмчлөх эрхийн зөрчил, маргаан үүсгэж болзошгүй юм.

Уг зүй нь зарчмын шинжтэй ийм өөрчлөлтийг дагалдах хууль хэлбэрээр, тооцоо судалгаагүй, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүйгээр батлан гаргах учиргүй билээ.

²⁸ Хуулийн төслийн танилцуулга, үзэл баримтлалыг үзэх: <https://lawforum.parliament.mn/project/557/>

²⁹ Ашигт малтмалын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.5 дахь хэсэг.

10. Коронавируст халдвар (Ковид-19)-ын цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль.

Энэхүү хуулийг Улсын Их Хурлын нэр бүхий гишүүдээс 2020 оны 04 дүгээр сарын 17-ны өдөр өргөн барьсан нь мөн оны 04 дүгээр сарын 29-ний өдөр батлагдсан.

Хууль тогтоомжийн тухай хуульд 2020 оны 04 дүгээр сарын 09-ний өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасан бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн, олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлийн хугацаанд хууль санаачлагчаас тухайн нөхцөлийг арилгах, түүнийг даван туулахтай холбоотой санаачилсан хуулийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүй байж болохоор заасан. Үүний дагуу Ковид-19 цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх, нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах зэрэг харилцааг зохицуулах зорилгоор дээрх хуулийн төслийг баталсан байдаг.

Цар тахлын нөхцөл байдлыг даван туулахад чиглэсэн онцгой харилцааг зохицуулахаар заасан учир тус хуулийн төсөлд олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүй байж болох боловч энэ зорилготой уялдаагүй цөөнгүй

зохицуулалт уг хуульд тусгагдсан байна. Тухайлбал, тус хуулийн 3.2-т УИХ-ын болон орон нутгийн ээлжит сонгуулиас бусад албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг бүхэлд нь түдгэлзүүлж зогсоохоор заажээ.³⁰ Үүний дагуу нийт 1600 гаруй төрийн жинхэнэ албан хаагч ямар нэг сонгон шалгаруулалтгүй томилогдсоны дотор яамны төрийн нарийн бичгийн дарга, газрын дарга зэрэг төрийн өндөр албан тушаалтан ч багтсан болно.³¹ Гэтэл бодит байдалд УИХ-ын болон орон нутгийн сонгууль, “Дижитал үндэстэн” гэх мэт олон нийтийг хамарсан арга хэмжээнүүд зохион байгуулагдсаар байсан хэр нь төрийн албаны сонгон шалгаруулалт явуулах боломжгүй гэж үзсэн олон нийтийн шүүмжлэл дагуулж байна.

Мөн Төсвийн тухай хууль тогтоомжийн суурь зарчмыг хөндөж, Засгийн газарт төсвийн ерөнхийлөн захирагч хооронд зохицуулалт хийх эрх олгосон. Энэ зохицуулалтын хэрэгжилтийн талаар нийтэд ил болсон дэлгэрэнгүй мэдээлэл алга байна.

Төрийн алба хаагчдад түрээслээд өмчлөх байр олгох зохицуулалт мөн тусгагдсан бөгөөд энэ нь гамшгийн нөхцөл байдалтай ямар холбоотой, уг зохицуулалтын дагуу ямар чиг үүрэг гүйцэтгэсэн хэдэн албан хаагчдад орон сууц олгосон зэрэг нь тодорхойгүй байна.

³⁰ Уг хуулийн 3.2-т “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулиас бусад хуулийн дагуу олон нийтийг биечлэн хамруулах арга хэмжээг зохион байгуулах, албан тушаалтныг сонгон шалгаруулахаар хуульчилсан зохицуулалтыг энэ хуулийн үйлчлэл зогссон өдрөөс эхлэн тухайн хуульд заасан хугацааг баримтлан хэрэгжүүлнэ.” гэж заасан бөгөөд үүний улмаас төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сонгон шалгаруулалтаас гадна Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч гишүүдийг Нийт шүүгчдийн чуулганаас сонгох үйл явц удааширсан.

³¹ Тухайн үед Төрийн албаны зөвлөлөөс гаргасан мэдээлэл, <https://news.mn/r/2616837/>

Хууль тогтоомжийг нэн яаралтай горимоор хэлэлцэн батлахад тавих хязгаарлалт

Өмнө дурдсанаар зөвхөн нэн яаралтай буюу урьдчилан тооцох бололцоогүй нөхцөл байдал үүссэн, тухайн хууль тогтоомжийн төсөл нь өргөн хүрээтэй, байнгын шинжтэй зарчмын өөрчлөлт дагуулахааргүй, хүний эрх, эрх чөлөөг ноцтой хөндөхөөргүй байгаагаас бусад тохиолдолд хуулийн төслийг заавал иргэд, олон нийтэд танилцуулж, санал шүүмжийг нь тусгах шаардлагатай гэж үздэг бөгөөд улс орон бүр өөр өөрийн хууль тогтоомж, парламентын дэгд энэ талаар тусгайлан заадаг байна.³²

Тэрчлэн хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай горимоор өргөн мэдүүлж хэлэлцэх үйл явцад болон тухайн хууль тогтоомж үйлчилж эхэлсний дараа хяналт тавих, үнэлгээ хийх, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах (*Post-legislative scrutiny*), зөвхөн нэг удаагийн үйлчлэлтэй, эсхүл тодорхой хугацаанд үйлчлэлд зогсох зэргээр хязгаарлалт тавьдаг байна. Эдгээр нь тухайн хууль тогтоомжийг олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах боломжгүйд хүргэсэн хойшлуулшгүй нөхцөл байдал арилмагц хууль өөрөө хүчингүй болох, хэрэв байнгын шинжтэй эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай бол заавал олон нийтээр хэлэлцүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаагаас гадна “нэн яаралтай” нэрийн дор батлагдсан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн үр дагавар талаас нь нөхөн шалгах, хэлэлцэх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн чухал механизм байна.

Жишээ нь, Олон улсын парламентын холбооны Ардчилсан парламентын шалгуур үзүүлэлтийн Хууль тогтоох ажиллагаа гэсэн хэсгийн 4-т “Хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай горимоор хэлэлцэх тохиолдолд тухайн төслийг хэлэлцэх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, санал хураах хангалттай хугацааг парламентын гишүүдэд олгох, тухайн хууль тогтоомжийн төсөл батлагдсанаас хойш тодорхой хугацааны дараа ийнхүү нэн яаралтай хэлэлцсэн үндэслэл, хэрэгжилтийн үр дагавар зэргийг заавал хянаж үзэх (*obligatory post-legislative scrutiny*), эсхүл тодорхой хугацаанд дагаж мөрдөөд үйлчлэл нь зогсдог байх (*Sunset clauses*)” гэсэн үндсэн шаардлагыг зааж өгчээ.³³

Мөн ЕАБХАБ-аас гаргасан “Хууль тогтоох ардчилсан ажиллагаагаар дамжуулан сайн хууль тогтоомж батлан гаргах гарын авлага” баримт бичигт нэн яаралтай горимоор хэлэлцэн баталсан хууль тогтоомжийн хувьд ийнхүү олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүй байх бодит үндэслэл байсан эсэхийг тухайн хууль тогтоомж батлагдсаны дараа парламент заавал хянаж үнэлдэг байх, мөн тодорхой хугацаа өнгөрсөн, эсхүл нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний дараа (жишээ нь онц байдал цуцлах, бүх нийтийн бэлэн байдлын зэргийг бууруулах гэх мэт) үйлчлэл нь өөрөө зогсох (*sunset clause*), эсхүл тодорхой хугацааны дараа парламент тухайн хуулийн хэрэгжилтийг дахин авч үзсэний үндсэн дээр үйлчлэх хугацааг сунгах эсэхийг шийдвэрлэх механизмтай байх (*review clause*) зэргийг онцгойлон заажээ.³⁴

³² Жишээ нь: Ирланд Улсад хууль тогтоомжийн зохицуулалтын зөрчил, хийдэл, тодорхойгүй байдлыг арилгах, шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх, цаг хугацааны хувьд удахгүй болох үйл явдалд хариу болгож хууль тогтоомж батлах, эдийн засгийн хямралыг даван туулах, төрийн эрх бүхий байгууллагын мөнгөн зээл, санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулах, олон улсын гэрээ, хэлэлцээр соёрхон батлах, төсвийн хүрээний мэдэгдэл, терроризмтой тэмцэх, олон нийтийн анхаарлыг татсан асуудлыг асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг үндэслэлээр нэн яаралтай горимоор хууль тогтоомжийн төсөл хэлэлцэн баталж болохоор байна. <https://senedd.wales/research%20documents/qg13-0002%20-%20emergency%20bills/qg13-0002.pdf>

³³ <https://www.parliamentaryindicators.org/indicators/effective/law-making/legislative-procedure>

³⁴ OSCE (ODIHR), Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws, 2023, para 242. https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf

ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү судалгааны хүрээнд 2020-2024 оны хаврын ээлжит чуулган дуустал хугацаанд УИХ-аас олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүйгээр хууль тогтоомжийн төсөл хэлэлцэн баталсан тохиолдлуудыг шинжлэн судалж, дараах дүгнэлт гаргаж байна.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2, 38 дугаар зүйлийн 38.9 дэх хэсэгт заасан олон нийтийн хэлэлцүүлэг шаардахгүй үндэслэлүүд төдийлөн оновчтой биш төдийгүй олон удаагийн нэмэлт өөрчлөлтөөр улам бүр өргөжүүлсээр иржээ. Мөн тухайн хууль тогтоомжийн төсөл нь эдгээр үндэслэлтэй тохирч байгаа эсэхийг УИХ-д өргөн мэдүүлэх, хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх шатанд нягтлан шалгах механизм байхгүй байна. Үүний улмаас хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх хуулийн зохицуулалт бүрэн хэрэгжиж чадахгүйд хүрч, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар бүхий хуулиуд батлагдан гарах эрсдэл бий болжээ. Тодруулбал:

- Үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдолтой хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд УИХ агуулгыг нягтлахгүйгээр шууд хүлээн авч хэлэлцэн баталдаг жишиг тогтжээ.
- “Нэн яаралтай” гэсэн нэрийн дор үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдалтай холбоотой, харин ч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимтай зөрчилдсөн, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үр дагавар бүхий хууль тогтоомжийн төслийг олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүйгээр өргөн мэдүүлэх, эсхүл бусад хуулийн дагалдах хууль тогтоомжийн хэлбэрээр УИХ-д өргөн мэдүүлж батлуулсан тохиолдол өнгөрсөн хугацаанд цөөнгүй гарчээ.
- Засгийн газраас нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх эсэхийг УИХ-ын дарга дангаар шийдвэрлэдэг байсныг өөрчилж, чуулганы нэгдсэн хуралдаанд танилцуулан гишүүдийн олонхоор шийдвэрлүүлдэг болсон нь дэвшилтэй боловч ийнхүү “хялбаршуулсан байдлаар” хууль тогтоомжийн төсөл хэлэлцэн батлах орон зай нээлттэй хэвээр байна.

- Нэн яаралтай хэлэлцүүлэхээр өргөн мэдүүлж, батлуулах хуулийн төсөл нь зөвхөн тодорхой хугацаанд буюу гамшиг, осол, аюулт үзэгдэл, дайн, онц байдал гэх мэт нөхцөл байдал арилах хүртэл тодорхой хугацаанд үйлчлэх (байнга үйлчлэх шинжгүй) хязгаарлалт дутагдалтай байх бөгөөд зарчмын шинжтэй, байнга буюу урт хугацаанд үйлчлэх зохицуулалт тусгахыг хязгаарладаг жишиг нийтлэг байна.
- Яаралтай горимоор буюу судалгаа, шинжилгээ, олон нийтийн хэлэлцүүлэггүй боловсруулагдсан хуульд батлагдсаных нь дараа тавих хяналт, хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх, түүний мөрөөр тухайн хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулж боловсронгуй болгох механизм байхгүй байна.

Иймд олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүйгээр хууль тогтоомжийн төслийг өргөн мэдүүлэх, үндэслэлийг нягтлан шалгах, хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх шатанд тавих УИХ, түүний Тамгын газрын хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байна. Тодруулбал, www.lawforum.parliament.mn, www.d-parliament.mn зэрэг цахим хуудаст байрлуулсан хууль тогтоомжийн төслийн бүрдэл дутуу байх нь цөөнгүй бөгөөд өргөн мэдүүлсний дараа бүрдэлд орсон өөрчлөлтийг тухай бүр шинэчлэн тусгахгүй байна.

Тухайн хууль тогтоомжийн төсөл дээр эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан, шинжээчдийн хийсэн эрх зүйн дүгнэлтийг хамтад нь нийтэлдэггүйгээс хууль тогтоомжийн төслийн агуулга, хэлбэр, бүрдэлд тавьсан хяналтын талаар олон нийт мэдэх боломжгүй байна.

Мөн хууль санаачлагчийн хувьд олон нийтийн хэлэлцүүлэгт хэлбэрийн төдий хандаж, хуулийн төсөл боловсруулах “нэг шат, дамжлага” мэтээр ойлгон хялбарчилж байгаа нь Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан ил тод, нээлттэй байх зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байгааг илтгэж байна.

Цаашид олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүйгээр хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах, хэлэлцэн батлах явдлыг хязгаарлах үүднээс дараах саналыг гаргаж байна:

- Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1-д заасан “Үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах” гэсэн агуулгыг дахин нягталж, “үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой үр дагавар үүсгэж болзошгүй нөхцөл байдал үүссэн”, тухайн нөхцөл байдал нь урьдчилан тооцох бололцоогүй”, “хойшлуулшгүй байдал үүссэн” зэрэг шалгуур, шаардлагыг судлан нэмж тусгах. Ингэснээр зөвхөн эдийн засгийн аюулгүй байдлаас гадна үндэсний аюулгүй байдлын бусад бүрэлдэхүүн хэсгийг хамруулахаас гадна уг үндэслэлийг хэрэглэх хүрээ, хязгаарыг хумих боломж бүрдэнэ.
- Мөн үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй ноцтой эрсдэл, урьдчилан тооцох боломжгүй, хойшлуулшгүй нөхцөл байдал үүссэн зэргийг баримт, судалгаагаар нотлох шаардлага болон түүнийг УИХ-ын шатанд нягтлан шалгах, хяналт тавих үйл явцыг Дэгийн тухай хуульд тодорхой тусгах нь зүйтэй.
- Дээрх үндэслэлээр хэлэлцэн батлах хууль тогтоомжид хэрэгжих хугацааг тодорхой заах, мөн баталснаас хойш тодорхой хугацааны дараа УИХ өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжилт, үр дагаврыг нь заавал үнэлдэг байх механизм бүрдүүлэх шаардлагатай. Ингэснээр хууль тогтоомжийн төслийг нэн яаралтай хэлэлцэх үндэслэлийг хэрэглэх практикийг шат дараатай боловсронгуй болгох боломж бүрдэнэ.
- Олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөлд санал авах ажиллагааг УИХ-ын түвшинд хуулийн төсөл хэлэлцэхтэй зэрэгцээ байдлаар зохион байгуулах боломжийг судалж, Дэгийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд тусгах.

Олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулахгүйгээр өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөл, дагалдах судалгаа, баримт бичиг зэргийг УИХ-ын lawforum.parliament.mn, www.forum.parliament.mn, D-Parliament зэрэг цахим хуудаст тусдаа ангилж байршуулдаг болгох замаар тухайн үндэслэлийг иргэд, олон нийт хянах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

СУДАЛГААНЫ ЗӨВЛӨХ:
Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын
хөтөлбөрийн менежер Д.Эрдэнэчимэг



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Хаяг: Монгол Улс, Улаанбаатар
хот-14240, Сүхбаатар дүүрэг,
Жамьян гүний гудамж-5/1

Утас: 976-76113207
Веб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn