

**ДЭЛХИЙН УЛС ОРНУУДЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ
БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ**

(Тойм судалгаа)

О.Нарантуяа

АГУУЛГА

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

ДЭЛХИЙН УЛС ОРНУУДЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ

1. ТҮҮХЭН ЭХ СУРВАЛЖ

- 1.1.1992 оны Үндсэн хууль хэлэлцсэн байдал
- 1.2.Засгийн газрын Ажлын хэсгийн асуулга (2016 он)
- 1.3.Зөвлөлдөх санал асуулга (2017 он)

2.ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

- 2.1.Дэлхийн улс орнуудын парламентын танхимын тоо
- 2.2.Парламентын нэг танхимын талаар
- 2.3.Парламентын хоёр танхимын талаар
- 2.4.Хоёр шатлал бүхий парламентын талаар

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

- Хүснэгт 1. Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад парламентын танхимын талаар зохицуулсан байдал
- Хүснэгт 2. Монгол Улсын Их Цаазын өөрчлөлтийн харьцуулалт
- Хүснэгт 3. Монгол Улсын хоёр шатлал бүхий парламентын бүрэн эрхийн ялгаа
- Хүснэгт 4. Саналын томьёолол: УИХ нэг танхимтай байна
- Хүснэгт 5. Саналын томьёолол: УИХ хоёр танхимтай байна
- Хүснэгт 6. Засгийн газрын Ажлын хэсгээс явуулсан асуулга, хариулт (УИХ-ын бүтэц, зохион байгуулалттай холбоотой)
- Хүснэгт 7. Зөвлөлдөх санал асуулга, хариулт (УИХ хоёр танхимтай байх хувилбар, хувиар)
- Хүснэгт 8. Дэлхийн улс орнуудын парламентын танхимын тоог засаглалын хэлбэрээр авч үзвэл
- Хүснэгт 9. Нэг танхимтай парламентын эерэг, сөрөг тал
- Хүснэгт 10. Хоёр танхимтай парламентын эерэг, сөрөг тал
- Хүснэгт 11. Хоёр шатлал бүхий парламентын эерэг, сөрөг тал

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АИХ	Ардын Их Хурал
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АТИХ	Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал
БНАСАУ	Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Ард Улс
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНУ	Бүгд Найрамдах Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ӨАБНУ	Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс
УБХ	Улсын Бага Хурал
УИХ	Улсын Их Хурал
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

Монгол Улсын хувьд, хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламентын уламжлал бий бөгөөд энэ нь 1924 оны Үндсэн хуулиас эх сурвалжтай. Улмаар 1940, 1960 оны Үндсэн хууль болон 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиудад хууль тогтоох байгууллагын өөрийн бүтцийг хоёр шатлалт нэг танхимтай байхаар зохион байгуулж ирсэн байна. Харин 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд Төрийн эрх барих дээд байгууллага нь Ардын Их Хурал, хууль тогтоох байгууллага нь Улсын Бага Хурал байна гэж заасан. Харин 1992 оны ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийн төсөл хэлэлцэх үед Улсын Их Хурлыг өөрчлөх хоёр хувилбарыг дэвшүүлж байжээ. Тухайлбал, Ардын Их Хурал хэмээх дээд танхим, Улсын Бага хурал хэмээх доод танхим буюу хоёр танхимтай болох, нөгөөх нь БНМАУ-ын Ардын Их Хурлыг шууд байнгын ажиллагаатай парламент болгох байв. Засгийн дээд эрх барих газар нь Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал байх бөгөөд түүний чөлөөт цагт засгийн эрх барих, хууль тогтоох дээд байгууллага нь БНМАУ-ын Бага Хурал байх хувилбар байв.

Гэвч 1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед Монгол Улсын хууль тогтоох байгууллагыг хоёр шатлалтай байх асуудлаар санал хураалт явуулсан боловч олонхын дэмжлэг аваагүйн улмаас хууль тогтоох байгууллага зохион байгуулалтын хэлбэрийн хувьд нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай парламенттай байх хувилбарыг сонгожээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг анх батлахад болон түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрд парламентын танхимын асуудал хөндөгдөж байжээ. Тухайлбал, 1992 оны ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийг батлахад парламентын танхимын талаар олон өдөр мэтгэлцэж, маргалдсан бөгөөд парламентын нэг танхимыг сонгох талаар 21 депутат, хоёр танхимыг сонгох талаар 120 депутат¹³⁶ саналаа хэлж байжээ. Гэвч олон хоногийн хэлэлцүүлэг, санал хураалтын дүнд парламентын нэг танхимыг сонгожээ.

Үүний дараа 2016 онд Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбатын захирамжаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах ажлын хэсгийг байгуулж, судалгаа хийсэн бөгөөд судалгаагаар Монгол Улсад хоёр танхимтай парламент зохимжтой гэж судалгаанд оролцогчдын 1019 хүн буюу 48.3 хувь, парламентын бүгд найрамдах улс гэж 967 хүн буюу 45.9 хувь нь хариулсан байна. Харин парламентын ямар бүтэц, зохион байгуулалтыг хэрхэн өөрчлөх талаарх асуултад гишүүдийн тоог цөөлөх, чанартай цөөн гишүүнтэй байх гэж 214 хүн буюу 45.7 хувь, парламентын хоёр танхимтай болох гэж 145 хүн буюу 31 хувь нь хариулжээ.

Энэхүү судалгааны дараа Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаарх анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгаар (2017 оны 04 дүгээр сар) хоёр дахь удаагийн санал асуулгад хамрагдсан 669 хүнээс Төрийн эрх барих дээд байгууллага нь Ардын Их Хурал, хууль тогтоох байгууллага нь Улсын Бага Хурал гэсэн хоёр танхимтай байх гэсэн асуултад 579 хүн үнэлгээ өгснөөс нэг дэх санал асуулгад оролцогчдын 58.3 хувь нь дэмжиж байсан бол, хоёр дахь санал асуулгад 60.6 хувь нь үүний эсрэг саналтай байжээ.

Мөн хоёр танхимтай байснаар шийдвэр гаргахад төвөгтэй болж, төр засгийн үйл ажиллагаа бүтээмж багатай болно гэж үзжээ. Түүнчлэн Парламент хоёр танхимтай байснаар “Хоёр танхим хоёулаа нэг улс төрийн намын гишүүдээс бүрдэж хяналт тавих боломжгүй болно” гэж эхний болон хоёр дахь санал асуулгад оролцогчдын 43-аас дээш хувь нь үзсэнээр дэмжлэг авч чадаагүй юм.

¹³⁶ Улсын Их Хурлын Тамгын газар. АИХ-ын 1991.11.30-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл. Дугаар 19, кассет 16. 32 дахь тал.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд, Олон улсын парламентын холбоо (IPU)-ны гишүүн дэлхийн 191 улсаас¹³⁷ парламентын засаглалтай 74 улс, ерөнхийлөгчийн засаглалтай 46 улс, холимог засаглалтай (Presidential-parliamentary) 45 улс, хаант засаглалтай 12 улс, коммунист систем (Communist system)-тэй 5 улс байна. Эдгээрээс:

- 1) Парламентын засаглалтай 74 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 43 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 31 улс;
- 2) Ерөнхийлөгчийн засаглалтай 46 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 26 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 20 улс;
- 3) Холимог засаглал бүхий 45 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 23 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 22 улс;
- 4) Хаант засаглал бүхий 12 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 6 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 6 улс;
- 5) Коммунист системтэй 5 улсын хувьд:
 - бүгд хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламенттай байна.

Дээрх статистик мэдээллээс үзэхэд, судалгаанд хамрагдсан дэлхийн 191 улсын 103 улс нь нэг танхимтай парламенттай, 79 улс нь хоёр танхимтай парламенттай байна. Парламентын засаглалтай 74 улсыг төрийн байгууламжийн хэлбэрээр авч үзвэл, нэгдмэл улс 61 байгаагаас,

- нэг танхимтай парламент – 43 улс;
- хоёр танхимтай парламент – 18 улс байна.

Холбооны улс (13)-ын хувьд бүгд хоёр танхим бүхий парламенттай байна. Өөрөөр хэлбэл, нэгдмэл улсуудын 70.5 хувь нь нэг танхимтай, 29.5 хувь нь хоёр танхимтай байна. Холбооны улсуудын хувьд бүгд хоёр танхимтай парламенттай байгаа бол коммунист системтэй 5 улс бүгд хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламенттай байна.

Үндсэн хуулийн эрх зүйд парламент хэдэн танхимтай (chambers) байх вэ гэдэг нь маргаантай асуудал юм. Хууль тогтоох хоёр танхимтай (two legislative chambers) байх нь анх Их Британи ба Европын орнуудын хаант засаглалын системд аристократууд болон жирийн иргэдийн төлөөллийг, АНУ-д штатуудын төлөөллийг тус тус хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцуулах шаардлагаас үүссэн байдаг.

Парламентын нэг танхимын хувьд, нэгдмэл улсууд ихэвчлэн нэг танхимтай парламенттай байх боловч хоёр танхимтай парламенттай орнууд цөөнгүй байна. Тэдгээрийн хувьд Дээд танхимдаа нийгмийн янз бүрийн бүлэглэлүүдийн төлөөллийг оролцуулах, Доод танхимынхаа хууль тогтоох үйл ажиллагааг хянах, зөвлөх эрхтэй байдаг байна. Нэг танхимтай парламент нь гол төлөв төвлөрсөн буюу нэгдмэл тогтолцоотой, үндэстний цөөнх багатай, хүн ам цөөнтэй, шашны ялгарал багатай орнуудад байдаг. Сүүлийн хориод жилд цөөнгүй орон ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн, Үндсэн хуулийн бүтэц нь өөрчлөгдсөн зэрэг зарим өөрчлөлт гарсан ч хүн ам цөөнтэй орнууд ихэвчлэн нэг танхимтай парламентын систем сонгодог чиг хандлага хадгалагдсаар байна.

¹³⁷ Энэхүү судалгаанд шилжилтийн улс (Буркина Фасо, Чад, Гвиней, Ливи, Мали, Өмнөд Судан, Сири, Йемен) болон дайны нөхцөл байдалд байгаа Украин Улсыг оруулаагүй болно.

Парламентын хоёр танхимын хувьд, хоёр танхимтай парламентын тогтолцоог сонгон авахад тухайн орны төрийн эрх мэдлийг зохицуулж ирсэн уламжлал, холбооны болон нэгдмэл улсын тогтолцооны онцлог, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, хүн амын тоо, бүс нутгийн болон орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо, үндэстэн ястан, шашин омгууд, бүс нутаг, нийгмийн анги давхаргуудын төлөөлөл, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналтын тогтолцоо зэрэг олон хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэг. Парламентын хоёр танхимыг бүрдүүлэх хэлбэрийн хувьд дээд танхимыг томилгооны, сонгуулийн зарчмаар болон томилгоо болон сонгуулийн хосолмол хэлбэрээр бүрдүүлдэг. Доод танхимын хувьд ард түмний төлөөлөл болж, бүх нийтийн, чөлөөтэй, шууд сонгуулиар бүрддэг.

Хоёр шатлал бүхий парламентын хувьд, хууль тогтоох байгууллага буюу парламент нь хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай байхаар Үндсэн хуульдаа хуульчилж, энэ загвараар парламентынхаа үйл ажиллагааг зохион байгуулдаг бөгөөд парламентын доод танхим нь дээд танхимаасаа томилогдсон гишүүдээс бүрддэгээрээ онцлогтой.

Парламентын танхим бүр өөр өөрийн гэсэн эерэг, сөрөг талтай байдгийг дараах хүснэгтээс үзнэ үү.

Парламентын танхимуудын эерэг, сөрөг талууд

ЭЕРЭГ ТАЛ	СӨРӨГ ТАЛ
Нэг танхимтай парламентын хувьд	
<ul style="list-style-type: none"> • Шаардлага тулгарсан үед хууль тогтоомжийг шуурхай батлан гаргах боломжтой. Хоёр танхимаар дамжин хугацаа алдахгүй гэсэн үг. • Зөвхөн нэг танхим гарсан хуулийн төлөө хүлээх хариуцлага тодорхой. • Нэг танхимтай, цөөн гишүүнтэй байхад зардал бага байна.¹³⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • Хуулийн төслийг дахин хянан хэлэлцэх боломжгүй байдаг. • Аль нэг нам давамгайлж байгаа тохиолдолд хуулиудыг хүчээр батлах боломжийг бий болгож, улмаар түүнийг дагаж мөрдөх нь олон нийтэд дарамт учруулдаг. • Хүн ам олонтой томоохон улс орнуудад төлөөллийг зөв, ил тод байлгах боломжгүй байдаг. (Энэтхэг, Хятад, АНУ гэх мэт)
Хоёр танхимтай парламентын хувьд	
<ul style="list-style-type: none"> • Бүс нутаг, нийгмийн анги давхарга, овог аймаг зэргээр нийгмийн олон янзын төлөөллийг парламентад оруулна. • Дутагдал, өө сэвтэй хууль батлагдан гарахаас сэргийлнэ. (нэг танхим нь нөгөөгийнхөө баталсан хуулийг дахин хэлэлцдэг) • Хоёр танхимтай байснаар гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналт сайжирна. • Хууль тогтоох танхим улс төрийн томилгоо хийхгүй байх боломжтой болно. 	<ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоомжийг шуурхай батлан гаргах процесс удаашралтай, олон шат дамжлагатай, хэлэлцүүлгийн хугацаа сунжрах, нэгдсэн шийдэлд хүрэхэд төвөгтэй. • Хууль тогтоох үйл ажиллагааны эцсийн хариуцлага хүлээх асуудал маргаантай юм. • Парламент болон Ажлын аппаратын зардал өндөр болно.

¹³⁸ Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаарх харьцуулсан судалгаа. СТ-11/212. 2011 он.

Хоёр шатлал бүхий парламентын хувьд¹³⁹

- Тодорхой орон нутаг, хүн ам, нийгмийн цөөнхийн ашиг сонирхлыг зөрчихөөс сэргийлэх.
- Улс төрийн намын нөлөөллийг багасгах, аливаа ашиг сонирхлоос ангид байх, монополь байдлыг тэнцвэржүүлэх.
- Шат тус бүрээр хэлэлцэн батлагдаж буй хууль тогтоомжийн чанар сайжрах.
- Парламентын хяналтын тогтолцоо сайжрах, доод танхимын үйл ажиллагааг хянах, мэргэшүүлэх.
- Хоёр шатлал бүхий парламент нь социалист дэглэмтэй улсад байдаг.
- Парламентын төсөв хэт ихсэх. Тухайлбал, сонгуулийн зардал, гишүүдийн зардал, албан хаагчдын зардал болон Парламентын ажлын албаны бүтэц хэт томрох.
- Хууль тогтоомжийн төслийн хэлэлцүүлгийн үйл явц хэт удаашрах, цаг алдах.

ДЭЛХИЙН УЛС ОРНУУДЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЭЦ**1. ТҮҮХЭН ЭХ СУРВАЛЖ****1.1.1992 оны Үндсэн хууль хэлэлцсэн байдал**

Монгол Улсын хувьд хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламентын уламжлал бий бөгөөд энэ нь 1924 оны Үндсэн хуулиас эх сурвалжтай. Улмаар 1940, 1960 оны Үндсэн хууль болон 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиудад хууль тогтоох байгууллагын өөрийн бүтцийг хоёр шатлалт нэг танхимтай байхаар зохион байгуулж ирсэн байна.

Хүснэгт 1. Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад парламентын танхимын талаар зохицуулсан байдал

Үндсэн хууль	Эрх зүйн зохицуулалт
1924 оны Үндсэн хууль¹⁴⁰ (Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийг 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдөр Улсын анхдугаар Их Хурлаар баталсан, 6 бүлэг, 50 зүйлтэй)	Үндсэн хуулийн Дөрөвдүгээр зүйлд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын дээд эрхийг Улсын Их Хуралд хадгалах бөгөөд мөн хурлын чөлөө цагт Бага Хурлын тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалуулбал зохино.” гэж заасан. УИХ нь жилд нэг удаа, УБХ нь жилд хоёроос цөөнгүй хуралдах бөгөөд УБХ нь хурлын Тэргүүлэгчидтэй байна. УБХ нь шийтгэсэн хэрэг ба явуулсан засгийн ерөнхий бодлого зэргийг Улсын Их Хуралд илтгэнэ.
1940 оны Үндсэн хууль¹⁴¹ (1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Улсын VIII Их Хурлаар баталсан, 12 бүлэг, 95 зүйлтэй)	Үндсэн хуулийн Арван гуравдугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын засгийн дээд эрхийг барих газар нь Улсын Их Хурал болно. Улсын Их Хурлын чөлөө завсар Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын засгийн дээд эрхийг Улсын Бага Хурал барина. Улсын Их Хурлыг Улсын Бага Хурлаас гурван жилд нэгэн удаа, Бага Хурлын тогтмол хурлыг жилд нэг удаа зарлан хуралдуулна. Бага Хурлын чөлөө цагт Бага Хурлын Тэргүүлэгчид засгийн дээд байгууллага мөн бөгөөд өөрийн бүх ажил явуулгын тухай тайлан илтгэлийг Бага Хуралд гаргана.
1960 оны Үндсэн хууль¹⁴² (1960 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдөр баталсан, 10 бүлэг, 94 зүйлтэй)	Үндсэн хуулийн Гуравдугаар бүлэгт төрийн эрх барих дээд байгууллагын талаар зохицуулсан. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төрийн эрх барих дээд

¹³⁹ Улсын Их Хурал. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал

асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он. 54 дэх тал.

¹⁴⁰ <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1924.html>

¹⁴¹ <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1940.html>

¹⁴² <https://legalinfo.mn/api/front/index.html>

зүйлтэй)	байгууллага нь Ардын Их Хурал мөн бөгөөд хууль тогтоох эрхийг гагцхүү Ардын Их Хурал эдэлнэ. Ардын Их Хурлын ээлжит чуулганыг жилд нэг удаа хийх бөгөөд Ардын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт төрийн эрхийг Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид хэрэгжүүлж, үйл ажиллагааныхаа талаар АИХ-ын өмнө хариуцан тайлагнана.
1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль ¹⁴³ (БНМАУ-ын АИХ-ын 11 дэх удаагийн сонгуулийн IX чуулганаар баталсан.)	БНМАУ-ын Ардын Их Хурал бол монголын ард түмний бүрэн эрхийг илэрхийлсэн төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн дээд байгууллага мөн. БНМАУ-ын Бага Хурал нь хууль тогтоох, хянан шалгах, зохион байгуулах бүрэн эрх бүхий төрийн эрх барих байнгын дээд байгууллага мөн.
1992 оны Үндсэн хууль ¹⁴⁴ (1992 оны 01-р сарын 13-нд БНМАУ-ын АИХ-аар баталсан, 6 бүлэг, 70 зүйлтэй)	Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна.

1990 оноос Монгол Улс ардчилсан тогтолцоо бүхий зах зээлийн эдийн засгийн нийгэмд шилжихэд эрх зүйн үндэс болсон шинэ Үндсэн хуулийн төслийг шинэчлэн боловсруулж, ард нийтээр хэлэлцүүлсний дараа Ардын Их Хурал (АИХ)-аар нэлээдгүй хэлэлцэж баталсан билээ.

АИХ-аас 1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр БНМАУ-ын төрийн дээд байгууллагын бүтцийн талаар тогтоол баталжээ.¹⁴⁵ Энэхүү тогтоолд ард нийтээр хэлэлцүүлэх Үндсэн хуулийн төсөлд БНМАУ-ын төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн дээд байгууллага нь АИХ, хууль тогтоох байнгын дээд байгууллага нь Улсын Бага Хурал (УБХ) байх зохицуулалтыг тусгах чиглэлийг өгчээ. Үүний дагуу 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд дээрх зохицуулалтыг тусгажээ.

Харин ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийг (1992) хэлэлцэн батлах явцад төслийг нийт 5 удаа өөрчлөн өргөн барьж байсан бөгөөд парламентын нэг, эсхүл хоёр танхимтай байх эсэх талаарх зохицуулалтыг тэдгээр төслүүдэд дараах байдлаар томъёолж байжээ.

Хүснэгт 2. Монгол Улсын Их Цаазын өөрчлөлтийн харьцуулалт

1-р төсөл	2-р төсөл	3-р төсөл	4-р төсөл	МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ
МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ЦААЗ	МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ЦААЗ	МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ	МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ЦААЗ	МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ
УБХ-д өргөн барьсан хувь	Ард түмнээр хэлэлцүүлсэн хувь	УБХ-д өргөн барьсан хувь	УБХ-аас АИХ-д өргөн барьсан хувь	Батлагдсан хувь
1991.04.19	1991.06.05	1991.10.05	1991.11.07	1992.01.13
21 дүгээр зүйл	Хорин гуравдугаар зүйл	Хорин нэгдүгээр зүйл	Хорин нэгдүгээр зүйл	Хорин нэгдүгээр зүйл
Монгол Улсын Их Хурал нь нэг танхимтай байнгын ажиллагаатай байх бөгөөд 75 гишүүнээс бүрдэнэ.	1.Мөнгөл-Улсын Их Хурал нь нэг танхимтай байнгын ажиллагаатай байх бөгөөд 75 гишүүнээс бүрдэнэ.	Улсын Их Хурал 75 гишүүнээс бүрдэнэ.	1.Улсын Их Хурал 76 гишүүнээс бүрдэнэ.	1.Улсын Их Хурал нэг танхимтай , далан зургаан гишүүнтэй байна.

¹⁴³ Улсын Их Хурлын Тамгын газар. БНМАУ-ын Ардын Их Хурал ба Монгол Улсын Үндсэн хууль – 1990-1992. Баримт бичгийн эмхэтгэл. УБ., 2016 он. 443 дахь тал.

¹⁴⁴ <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1992.html>

¹⁴⁵ Улсын Их Хурлын Тамгын газар. БНМАУ-ын Ардын Их Хурал ба Монгол Улсын Үндсэн хууль – 1990-1992. Баримт бичгийн эмхэтгэл. УБ., 2016. он 442 дахь тал.

Тайлбар: -үг, өгүүлбэр шинээр нэмэгдсэнийг тод хараар (“**bold**”),
 -үг, өгүүлбэрийг өөрчлөн найруулсныг доогуур зураасаар (“underline”),
 -үг, өгүүлбэр хасагдсаныг дундуур зураасаар (“~~strike through~~”),
 -зарчмын зөрүүтэй санал орхигдсон, өөрчлөлт орсон зэргийг тодруулав (“**highlighting**”) тус тус тэмдэглэв.

1992 оны ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах үеийн үзэл баримтлал болон Үндсэн хуулийг хэлэлцэх үеийн УБХ болон АИХ-ын хуралдааны тэмдэглэлээс үзэхэд тухайн үеийн **Улсын Их Хурлыг өөрчлөх хоёр хувилбар**¹⁴⁶ -ыг дэвшүүлэн тавьж байжээ. Тодруулбал:

- А

- Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал (дээд танхим)
 - Улсын Бага Хурал (доод танхим)
- Б

- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлыг шууд байнгын ажиллагаатай парламент болгох

Нэгдүгээр хувилбарын хувьд, Монголын ард түмний засгийн дээд эрх барих газар нь Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал (АТИХ) байхаар заасан бөгөөд засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн үндсэн нэгж болох сум, хороо, орон нутгийн хот бүрээс 1 төлөөлөгч байхаар бодож сонгогчид бүх нийтийн, шууд, тэгш эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж 5 жилийн хугацаагаар сонгохоор төлөвлөж байжээ.¹⁴⁷

АТИХ ээлжит хуралдаанаа хагас жилд нэг удаа хийх бөгөөд өөрийн үзэмжээр төрийн дотоод болон гадаад аливаа асуудлыг хэлэлцэх бүрэн эрхтэй боловч Хүснэгт 3-т дурдсан асуудлыг өөрийн онц эрхэд авч, хэлэлцэн шийдвэрлэх хувилбар байв.

АТИХ-ын чөлөөт цагт засгийн эрх барих, хууль тогтоох дээд байгууллага нь БНМАУ-ын Бага Хурал байна. УБХ-ыг АТИХ-аас 50 гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр өөрийн бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгож байгуулна. УБХ-ыг дэд ерөнхийлөгч толгойлох ба хагас жил тутам нэг удаа тус бүр 3 сар хүртэлх хугацаагаар ээлжит чуулган хийх¹⁴⁸ -ээр төсөлд тусгажээ.

УБХ нь хуулиар АТИХ-д олгосон бүрэн (онц) эрхээс бусад Хүснэгт 3-т дурдсан төрийн дотоод, гадаад бодлогын ямар ч асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэхээр, мөн УБХ нь хууль батлахаас гадна эрх хэмжээнийхээ асуудлаар Үндсэн хуульд нийцсэн тогтоол гаргах бөгөөд бүрэн эрхийн хувьд дараах байдлаар ялгамжтай төлөвлөж байжээ. Үүнд:

UIN.MN

СУДАЛГААНЫ САН

¹⁴⁶ Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 2017 он. 28 дахь тал.

¹⁴⁷ Мөн тэнд.

¹⁴⁸ Мөн тэнд.

Хүснэгт 3. Монгол Улсын хоёр шатлал бүхий парламентын бүрэн эрхийн ялгаа¹⁴⁹

АТИХ-ын онц эрх	УБХ-ын бүрэн эрх
<ul style="list-style-type: none"> - Үндсэн хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах; - Ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгчийг сонгох; - Бага Хурлыг өөрийн бүрэлдэхүүнээс сонгох, түүний ажлын тайланг хэлэлцэн батлах; - Үндсэн хуулийн хяналтын Хороо сонгох; - Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Сайд нарын зөвлөлийн дарга (ерөнхий сайд), Улсын Прокурорыг томилж, Улсын Дээд шүүхийн даргыг сонгох, өөрчлөх; - Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн 5 жилийн болон хэтийн төлөвлөгөөний үндсэн чиглэл (концепц)-ийг батлах. 	<ul style="list-style-type: none"> - Үндсэн хуулиас бусад батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах; - Бага Хурлын байнгын хороо, хороодын тоог тогтоож, бүрэлдэхүүнийг сонгох, өөрчлөх; - Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Засгийн газрын гишүүдийг нэг бүрчлэн хэлэлцэж томилох, өөрчлөх; - Үндсэн хуулийн хяналтын хороо (Үндсэн хуулийн цэц)-ны санал болгосноор Үндсэн хуулийн биелэлтийг шалгах; - Ардын хянан шалгах хорооны бүрэлдэхүүний тоог тогтоож, батлах (байгуулах), өөрчлөх; - Нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг тогтоож, тэдгээрийн бие даасан байдал, бүрэн эрхийг хамгаалах; - Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн жилийн төлөвлөгөө, улсын төсөв, тэдгээрийн гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэж батлах; - Үндсэн хуулийн хяналтын хорооны дүгнэлтийг үндэслэн Үндсэн хуульд нийцээгүй Улсын Дээд шүүхийн дарга, тэргүүлэгчид, Ардын хянан шалгах хороо, Улсын прокурор, яам, агентлаг, аймаг, хотын Ардын Хурлын тогтоол, шийдвэрийг хүчингүй болгох; - УБХ-д ажлаа хариуцан тайлагнадаг байгууллагуудын ажлын тайланг хэлэлцэн, гүйцэтгэлийг Засгийн газар хангаж байх чигээр бүрэн эрхийг өргөтгөн тогтоох; - Олон улсын гэрээг соёрхон батлах, цуцлах; - Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал шаардлагатай гэж үзвэл Бага Хуралд бусад эрх олгож болно.

Гэвч 1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед Монгол Улсын хууль тогтоох байгууллагыг хоёр шатлалтай байх асуудлаар хэд хэдэн удаагийн санал хураалт явуулсан боловч олонхын дэмжлэг аваагүйн улмаас хууль тогтоох байгууллага зохион байгуулалтын хэлбэрийн хувьд нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай парламенттай байх хувилбарыг сонгожээ.

1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үеийн хуралдааны тэмдэглэлээс:

Улсын Бага Хурлын 1991 оны 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар ард нийтээр хэлэлцүүлсний дараах Их цаазын төслийг хэлэлцсэн бөгөөд төслийн 20, 21 дүгээр зүйлд УИХ нь нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай, 75 гишүүнээс бүрдэнэ гэж тусгажээ. Төслийн хэлэлцүүлгийн үеэр Улсын Их Хурал (УИХ)-ыг хоёр танхимтай байх талаарх саналуудыг дэвшүүлж байжээ. Тухайлбал, АИХ нь жилд нэг удаа хуралддаг их танхим, байнгын ажиллагаатай, цөөхөн гишүүнтэй бага танхимаас бүрдэх, нэг танхимтай, 75 гишүүнтэй байх нь ард түмнийг төлөөлөх чадварын хувьд бэрхшээлтэй тулгарч болзошгүй бөгөөд 7-8 сумын дундаас нэг гишүүн буюу 30 мянган хүнийг нэг төлөөлөгч төлөөлөх нь ард түмэнтэй харилцах харилцааны хувьд бэрхшээлтэй зэрэг саналуудыг гаргаж байжээ. Харин Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “Парламентад байх ёстой хэд хэдэн шинж байдаг. Тухайлбал, нэгд, Парламент бол ард түмнээсээ шууд үүсмэл байх ёстой, хоёрт, бүрэн төгс эрхтэй байх ёстой. Хууль тогтоох байгууллагын тогтоосныг ямар нэг газар нялаад хаячихдаггүй, түүгээрээ ч хариуцлага хүлээдэг байх ёстой, гуравт, парламент бол бүрэлдэхүүний ирцийн хувьд хүчин төгөлдөр байх ёстой. Түүнээс 120-150 хүн сонгочихоод 40 нь сууж байна гэдэг бол 370 депутат сонгочихоод 6-7 тэргүүлэгч гишүүн хууль тогтоож байсантай яг адилхан. Хоёр танхим

¹⁴⁹ Мөн тэнд. 29 дэх тал.

нь эрх тэгш байх ёстой. Нэг нь нөгөөгөө хүчингүй болгодоггүй, харин нэг нь нөгөөгөө барьж, хянадаггүй. Доод танхимаар орсон хууль дээд танхимаар ордог, эсхүл зэрэг хэлэлцдэг, энэ хоёрын санал нийлсэн цагт хууль гардаг, санал нийлэхгүй бол дундаасаа комисс гаргаж зөвшилцөж шийддэг, тэгээд шийдэхгүй бол хууль гаргадаггүй нэлээн хүнд сурталтай хэлбэр юм. Нэг хууль гаргах гэж гурав, дөрвөн сар болох талтай гэсэн тайлбарыг хийж байжээ.

Ийнхүү УБХ-ын 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар парламентын нэг, эсхүл хоёр танхимыг сонгох асуудлыг хэлэлцэж хэлэлцүүлгийн дараа “хоёр танхимтай байна” гэсэн саналыг дэмжжэ гэсэн томьёоллоор санал хураалт явуулахад олонхын дэмжлэг (зөвшөөрсөн 16, татгалзсан 24, түдгэлзсэн 0, бүгд 40) аваагүй тул УИХ нь нэг танхимтай байх хувилбарыг төсөлд тусгаж АИХ-д өргөн мэдүүлжээ.

Ардын Их Хурлын 1991 оны II дугаар хуралдааны 20, 21 дэх өдрийн хуралдаанаар Монгол Улсын Их Цаазын төслийн УИХ-ын танхимын талаар хэлэлцсэн бөгөөд төсөлд хууль тогтоох байгууллагын талаар УИХ нь 76 гишүүнээс бүрдэнэ гэж тусгасан хэдий ч парламентын танхимын талаар тусгаагүй байжээ. Төслийн хэлэлцүүлгийн үеэр УИХ-ын танхимын талаар нэлээдгүй маргаан өрнөж, парламентын нэг танхимыг сонгох талаар 21 депутат, хоёр танхимыг сонгох талаар 120 депутат¹⁵⁰ саналаа хэлжээ. Тухайлбал,

Нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай парламенттай байх талаар, Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс байхаар тогтсон тул орон нутгийн төлөөллийг хангасан нэг танхимтай байх нь зөв, улс төрийн нам, эсхүл сонгогчдын тоонд хуваарилсан хоёр танхимтай байх бүтэц нь энэ зарчмаа алдагдуулахад хүргэх гол үндэслэл болно. Хоёр танхим бол ихэвчлэн улс төрийн намууд нь нэлээд тогтворжсон, холбооны зарчимтай улсуудад байхад зохимжтой, парламентын нэлээд уламжлалтай улсуудад байдаг зарчим. Манай улс жижиг улс, нөгөө талаар огт хууль тогтоох байнгын ажиллагаагүй байгууллагатай байж байгаад гэнэт үсэрч 200 жил, 400 жилийн туршлагатай орнуудыг дулдуйдаад хоёр танхим хийчих юм бол бид нар хууль гаргаж чадахгүйд хүрнэ.

Хууль тогтоох дээд байгууллага маань илүү шат дамжлагагүй, удирдлагын шийдвэр гаргах тийм цогц байлгах, парламентаа жигдрүүлэх эхний шатанд ямар нэгэн хэмжээгээр ажиллах чадвартай, цомхон, гар нийлсэн мэргэжлийн парламент бий болгох үүднээс жижиг улсад нэг танхимтай байх нь зүйтэй. Парламентын хоёр танхимтай байж болохгүйн үндэслэлийг дараах байдлаар тайлбарлажээ. Үүнд:

- сонгууль явуулж байгаа, сонгуульд нэр дэвшүүлэх газар нь нам байгаа. Хоёр танхимтай газруудад нэг талд нь нам, нөгөө талд нь холбооны улсууд, эсхүл язгуурын төлөөлөл байдаг.
- аймаг аймгаас төлөөлөгч орно гэх юм бол 18 аймгаа 18 холбооны улс болгох аюултай бөгөөд үндэс угсаа зэрэг олон шалтгааны улмаас задрах аюултай.
- Монгол Улс нэгдмэл улсаас холбооны улс болох нөхцөлийг бүрдүүлж өгнө. Тиймээс Монгол Улс бол нэг төр, нэг хуультай, нэгдмэл улс гэдэг зарчмыг хатуу баримтлах ёстой гэсэн үндэслэл, тайлбарыг хийж байжээ.

Хоёр танхимтай парламенттай байх талаар, Парламентын хоёр танхимын хувьд хоёр хувилбар хөндөгдөж байжээ. Тухайлбал, нэг нь нөгөөгөөс үүсэн бий болдог хоёр танхим, тус тусдаа бие дааж бүрддэг хоёр танхим. Энэ дээд, доод танхим нь хоёулаа хууль тогтоох эрхтэй байх бол, нөгөөх нь доод танхимын хэлэлцсэн хуулийн төслийг дээд танхим хэлэлцэнэ. Энэ нь хоёр танхим бие биендээ хуулийн төслөө дамжуулаад баталж чадахгүй байх боломжтой.

¹⁵⁰ Улсын Их Хурлын Тамгын газар. АИХ-ын 1991.11.30-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл. Дугаар 19, кассет 16, 32 дахь тал.

Парламент нь хоёр танхимтай байх асуудал нь зөвхөн холбооны бүгд найрамдах улсад л байдаг практик биш бөгөөд Бүгд найрамдах улсад ч хууль тогтоох байгууллага нь хоёр танхимтай улс орнууд байдаг. Доод танхимын үйл ажиллагаанд дээд танхим хяналт тавьдаг, түүний гаргасан алдааг засах баталгаатай байдгаараа хоёр танхим нь нэг нь нөгөөгөөсөө илүү сайн талтай. Дээд танхим нь хуулиа тогтооно, доод танхим нь гол нь концепцын асуудлыг хэлэлцэж, шийдвэрлэдэг, асуудлаа боловсруулаад Дээд танхимдаа оруулдаг, Их Хурлаасаа дээд, доод танхимаа бүрдүүлдэг байх, эсхүл Ерөнхийлөгчгүйгээр хоёр танхимтай парламенттай болох саналыг хүртэл гаргаж байжээ. Гэвч хууль тогтоох үндсэн үүргээ гүйцэтгэдэггүй, байнгын биш ажилтай парламент гэж байдаггүй. Хоёр танхим хоёулаа зэрэгцэн ажиллана. Нэг танхим нь хуулийг баталж өгөхгүй бол нөгөө танхим нь баталж чадахгүй. Нэг нь нөгөөгөөсөө урган гарсан танхим байж болохгүй, нэг нь нөгөөгөө төрүүлчихээд хоёр танхим гэж ерөөсөө ярьж болохгүй.

Жинхэнэ сонгомол парламент байгуулъя гэвэл зэрэгцэн ажиллах хоёр танхимтай байгаад нэг нь их танхим, нэг нь бага танхим байг. Энэ хоёр нийлээд УИХ болдог хувилбар манай улсын нөхцөлд илүү тохиромжтой гэсэн саналуудыг гаргасан байна.

Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимидийн парламентын танхимын талаар хийсэн тодруулгаас:

- Манай улс заавал хоёр танхимтай байх хэрэгцээ шаардлага багатай юм. Язгуур угсаа баримталсан юм уу, эсхүл төрийн байгууламжийн онцлог буюу холбоог илэрхийлсэн, муж улсуудыг илэрхийлсэн дээд хэлбэр байх онцын шаардлага байхгүй юм гэж үзээд нэг танхимтай байх энэ хэлбэрийг сонгож авсан.
- Манайх бол нэгдмэл нэг л улс. Заавал нэг нь нөгөөгөө давхар хянаж байдаг дээд танхим, төлөөлөгчийн танхим гэж шийдвэрээ дээд танхимдаа үзүүлж давхар батлуулж байх шаардлага бол манай Монгол Улсын нөхцөлд, нэгдмэл нэг улсад хэрэггүй юм.
- Хоёр танхим байж болох хувилбарыг боловсруулж үзсэн. Тэгэхээр Дээд танхим бол манайд 14-15 онд байсан зүйл. Бусад орны Дээд танхим бол нэг бол үндэстэн төрийн нэгжийг төлөөлсөн, нэг бол язгууртныг төлөөлсөн, нэг бол төрийн дээд албан тушаалтнууд түүнээсээ гарахаар шилжиж ордог ийм уламжлал голдуу байгаа. Ийм гурван янзын уламжлал байна.
- Манайд байвал хоёр жижигхэн 30, 30 хүнтэй юм байх, хоёулаа ямар нэг хэмжээгээр байнга ажиллах болно, хэлбэрийн талаас, хууль зүйн талаасаа гэж үзээд нэг талаар улсынхаа хүн ам, хүчин чадалтай холбоотойгоор, нөгөө талаар дэлхийн улс орнуудын жишиг байна. Одоо бидний зүйрлүүлсэн орнуудын доод талынх нь парламентын нэг гишүүнд ногдож байгаа хүн ам бол 20 мянга, манайх бол 5 мянга. Энэ бүгдийг харгалзаж үзэж нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай парламенттай болох хувилбарыг сонгосон.

АИХ-ын 1991 оны 12 дугаар сарын 01-ний болон 03-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэлээс үзэхэд, парламентын танхимын хувьд нэг, эсхүл хоёр танхимтай байх талаар хэлэлцэж, хэд хэдэн удаа санал хураалт явуулсны эцэст УИХ нэг танхимтай байх хувилбар хоёр удаагийн санал хураалтаар дийлэнх олонхын санал авч дэмжигджээ.

Хүснэгт 4. Саналын томьёолол: УИХ нэг танхимтай байна

	1991.12.01		1991.12.03		1991.12.03 15.10 цагт		1991.12.03		1991.12.03 18.01 цагт	
Зөвшөөрсөн	131	47%	175	51%	178	53%	198	58%	219	67%
Татгалзсан	110	40%	140	41%	131	39%	129	38%	81	25%
Түдгэлзсэн	36	13%	26	8%	30	8%	17	4%	28	8%
Бүгд	278	65%	341	80%	339	80%	344	81%	328	77%
	Энгийн олонх		Энгийн олонх		Энгийн олонх		Дийлэнх олонх		Дийлэнх олонх	

Хүснэгт 5. Саналын томьёолол: УИХ хоёр танхимтай байна

	1991.12.01		1991.12.03	
Зөвшөөрсөн	206	59%	175	51%
Татгалзсан	114	33%	145	42%
Түдгэлзсэн	28	8%	23	7%
Бүгд	348	82%	343	81%
	Энгийн олонх		Энгийн олонх	

1.2.Засгийн газрын Ажлын хэсгийн асуулга (2016 он)

2016 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдөр Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбатын захирамжаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал, дүгнэлт боловсруулах эрдэмтэн судлаачдын ажлын хэсэг” байгуулагдсан. Ажлын хэсгийг доктор, профессор Ч.Энхбаатар ахалсан бөгөөд ажлын хэсэг судалгааны түүврийн хэмжээг тогтоохдоо Монгол Улсын сонгуулийн насанд хүрсэн нийт хүн амыг эх олонлог гэж үзэж эх олонлогоос түүвэр олонлогийн хэмжээг тооцохдоо хүн амын нас, хүйсийн харьцааг түүвэр олонлогт пропорционал байхаар тооцож улсын хэмжээнд нийт 3692 хүнийг судалгаанд түүвэрлэн хамруулсан байна.

Судалгаагаар Монгол Улсад төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд ерөнхийлөгчийн БНУ, хоёр танхимтай парламент зохимжтой гэж судалгаанд оролцогчдын 1019 хүн буюу 48,3 хувь, парламентын бүгд найрамдах улс гэж 967 хүн буюу 45.9 хувь нь хариулсан байна. Харин УИХ-ын өнөөгийн бүтэц, зохион байгуулалт тохиромжтой эсэх талаарх асуултад судалгаанд оролцогчдын 1519 хүн буюу 43,7 хувь нь тохирохгүй байна, 1019 хүн буюу 29,3 хувь нь хариулж мэдэхгүй байна гэж хариулжээ. Хэрэв тохирохгүй байгаа бол парламентын ямар бүтэц, зохион байгуулалтыг хэрхэн өөрчлөх талаарх асуултад гишүүдийн тоог цөөлөх, чанартай цөөн гишүүнтэй байх гэж 214 хүн буюу 45,7 хувь, парламентын хоёр танхимтай болох гэж 145 хүн буюу 31 хувь нь хариулжээ.

УИХ-ЫН
СУДАЛГААНЫ САН

*Хүснэгт 6. Засгийн газрын Ажлын хэсгээс явуулсан асуулга, хариулт
(УИХ-ын бүтэц, зохион байгуулалттай холбоотой)*

<i>Асуулгын хариулт</i>	<i>Хүний тоо</i>	<i>Хувь</i>
1.Таны бодлоор Монгол Улсад төрийн удирдлагын аль хэлбэр илүү зохимжтой вэ?		
Парламентын бүгд найрамдах улс	967	45,9
Ерөнхийлөгчийн БНУ, хоёр танхимтай парламент	1019	48,3
Хагас ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс	60	2,8
Хаант засаглал	6	0,3
Бусад	56	2,7
Нийт	2108	100,0
2.Улсын Их Хурлын бүтэц, зохион байгуулалт өнөөгийн нөхцөлд хэр зэрэг тохирч байна гэж Та үзэж байна вэ?		
Тохирч байна	936	26,9
Тохирохгүй байна	1519	43,7
Хариулж мэдэхгүй	1019	29,3
Нийт	3474	100,0
3.Хэрэв тохирохгүй байна гэж үзэж байгаа бол парламентын ямар бүтэц, зохион байгуулалтыг хэрхэн өөрчлөх талаар Та өөрийн саналыг бичнэ үү?		
Гишүүдийн тоог цөөлөх, чанартай цөөн гишүүнтэй байх	214	45,7
Парламентын дээд, доод хоёр танхимтай болох	145	31,0
Ерөнхийлөгчийн засаглалтай болох	12	2,6
Гишүүдийн тоог нэмж, эрх мэдлийг багасгах	10	2,1
Хариуцлагын тогтолцоотой болох (хариуцлага тооцох, эргүүлэн татах)	59	12,6
УИХ-ын гишүүн өөр бусад албан тушаал давхар хашихгүй байх (давхар дээлгүй байх)	28	6,0
Нийт	468	100,0

1.3.Зөвлөлдөх санал асуулга (2017 он)

2017 оны 4 дүгээр сард “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаарх анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгыг хоёр үе шаттай зохион байгуулсан бөгөөд санал асуулгад улсын хэмжээнд 1568 өрхийг газар зүйн байршлаар, санамсаргүй түүврийн аргаар сонгож 1515 өрх эхний санал асуулгад оролцсон. Хоёр дахь шатны санал асуулгад эхний санал асуулгад оролцсон өрхөөс мөн санамсаргүй түүврийн аргаар сонгож 699 хүн оролцсон бөгөөд дараах асуултуудад хариулсан.

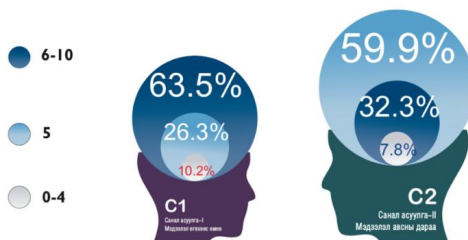
УИХ-ЫН
СУДАЛГААНЫ САН

Хүснэгт 7. Зөвлөлдөх санал асуулга, хариулт
(УИХ хоёр танхимтай байх хувилбар, хувиар)

	Нэг дэх санал асуулга	Хоёр дахь санал асуулга
1.Төрийн эрх барих дээд байгууллага нь Ардын Их Хурал, хууль тогтоох байгууллага нь Улсын Бага Хурал гэсэн хоёр танхимтай байх?		
Дэмжсэн	58.3	31.5
Эсэргүүцсэн	30.1	60.6
2.Хоёр танхимтай болвол хоёр дахь танхим нь бага хуралд хяналт тавьж ажиллана.		
Дэмжсэн	69.6	38.2
Эсэргүүцсэн	22.4	50.8
3.Хоёр дахь танхим буюу АИХ нь хэтэрхий олон улс төрчдийг бий болгоно.		
Дэмжсэн	48.4	56.8
Эсэргүүцсэн	34.3	28.7

Дээрх хариултаас харахад, санал асуулгад оролцогчид **Парламент хоёр танхимтай байхыг дэмжээгүй** байна. Энэ нь хэтэрхий олон улс төрчдийг бий болж, шийдвэр гаргахад төвөгтэй, төр засгийн үйл ажиллагаа бүтээмж багатай болно гэж үзжээ. Түүнчлэн Парламент хоёр танхимтай байснаар “Хоёр танхим хоёулаа нэг улс төрийн намын гишүүдээс бүрдэж хяналт тавих боломжгүй болно” гэж хоёр шатны санал асуулгад оролцогчдын 43-аас дээш хувь нь үзжээ.

ТӨРӨЙН ЭРХ БАРИХ ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГА НЬ АРДЫН ИХ ХУРАЛ, ХУУЛЬ ТОГТООХ
БАЙГУУЛЛАГА-УЛСЫН БАГА ХУРАЛ ГЭСЭН ХОЁР ТАНХИМТАЙ БАЙХЫГ ДЭМЖСЭНГҮЙ



Тайлбар:

0=эрс эсэргүүцэж байна.

5=Дунд зэрэг

10=бүрэн дэмжиж байна.

Зөвлөлдөх уулзалтын санал асуулгын үр дүнг үндэслэсэн **Зөвлөлдөх зөвлөлийн зөвлөмжид** парламент хоёр танхимтай байхыг нэг дэх шатны судалгаагаар дэмжиж байсан боловч мэдээлэл авч харилцан зөвлөлдсөний дараа дэмжсэн байр суурь огцом багассан нь хоёр дахь шатны хэлэлцүүлгийн үед Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, үзэл баримтлалыг өөрчлөхөд хүрнэ гэсэн асуудал хүчтэй хөндөгдсөнтэй холбоотой байж болох учраас зөвлөлдөх санал асуулгын 2 дахь шатны чанарын болон бусад холбогдох судалгааны мэдээллээр тодруулсны үндсэн дээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах эсэх асуудлыг авч үзвэл зохистой гэсэн зөвлөмжийг өгчээ.

2.ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

2.1.Дэлхийн улс орнуудын парламентын танхимын тоо

Үндсэн хуулийн эрх зүйд парламент хэдэн танхимтай (chambers) байх вэ гэдэг нь маргаантай асуудал юм. Хууль тогтоох хоёр танхимтай (two legislative chambers) байх нь анх Их Британи ба Европын орнуудын хаант засаглалын системд аристократууд болон жирийн иргэдийн төлөөллийг, АНУ-д штатуудын төлөөллийг тус тус хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцуулах шаардлагаас үүссэн байдаг. Нэгдмэл танхимын систем (unicameral system) буюу хууль тогтоох нэг танхимтай (one legislative chamber) байх нь авторитар орнуудад голлон байдаг гэсэн үзэл байсаар ирсэн. Орчин үед ингэж үзэх нь буруу боловч шинэ ардчилсан улсууд, ялангуяа том улсуудын хувьд ерөнхийдөө хоёр танхимын системд шилжих хандлагатай болж байна. Гэхдээ түүх, соёл, улс төрийн нөхцөл байдлаасаа шалтгаалан тухайн улс хэдэн танхимтай парламенттай байхаа шийдэх нь зүйн хэрэг.¹⁵¹

Олон улсын парламентын холбоо (IPU)-ны гишүүн дэлхийн 191 улсаас парламентын засаглалтай 74 улс, ерөнхийлөгчийн засаглалтай 46 улс, холимог засаглалтай (Presidential-parliamentary) 45 улс, хаант засаглалтай 12 улс, коммунист систем (Communist system)-тэй 5 улс байна.¹⁵² Эдгээрээс:

- 1) Парламентын засаглалтай 74 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 43 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 31 улс;
- 2) Ерөнхийлөгчийн засаглалтай 46 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 26 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 20 улс;
- 3) Холимог засаглал бүхий 45 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 23 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 22 улс;
- 4) Хаант засаглал бүхий 12 улсын хувьд:
 - нэг танхим бүхий парламенттай – 6 улс;
 - хоёр танхим бүхий парламенттай – 6 улс;
- 5) Коммунист системтэй 5 улсын хувьд:
 - бүгд хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламенттай байна.

Дээрх статистик мэдээллээс үзэхэд, судалгаанд хамрагдсан дэлхийн 191 улсын 103 улс нь нэг танхимтай парламенттай, 79 улс нь хоёр танхимтай парламенттай байна. Парламентын засаглалтай 74 улсыг төрийн байгууламжийн хэлбэрээр авч үзвэл, нэгдмэл улс 61 байгаагаас,

- нэг танхимтай парламент – 43 улс;
- хоёр танхимтай парламент – 18 улс байна.

Нэгдмэл улсуудын 70.5 хувь нь нэг танхимтай, 29.5 хувь нь хоёр танхимтай байна. Холбооны улс (13)-ын хувьд бүгд хоёр танхим бүхий парламенттай байгаа бол коммунист системтэй 5 улс бүгд хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламенттай байна.

¹⁵¹ Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаарх харьцуулсан судалгаа. СТ-11/212.

¹⁵² Энэхүү судалгаанд шилжилтийн улс (Буркина Фасо, Чад, Гвиней, Ливи, Мали, Өмнөд Судан, Сири, Йемен) болон дайны нөхцөл байдалд буй Украин улсыг оруулаагүй болно.

Хүснэгт 8. Дэлхийн улс орнуудын парламентын танхимын тоог засаглалын хэлбэрээр авч үзвэл

Парламентын засаглалтай улс (Parliamentary system)		
1	Нэг танхимтай парламент - 43 улс	Албани, Андорра, Армэн, Бангладеш, Ботсван, Болгар, Кабо-Верде, Хорват, Дани, Доминик, Эстони, Фижи, Финланд, Гүрж, Грек, Унгар, Исланд, Ирак, Израил, Кирибати, Латви, Лихтенштайн, Люксембург, Мальт, Маврики, Монако, Монгол, Шинэ Зеланд, Умард Македон, Норвег, Папуа Шинэ Гвиней, Португал, Молдова, Сент-Китс ба Невис, Сент-Винсент ба Гренадин, Самоа, Сан-Марино, Серб, Словак, Соломоны арлууд, Швед, Зүүн Тимор, Тувалу, Вануату
2	Хоёр танхимтай парламент - 31 улс	Антигуа ба Барбуда, Австрали, Бахама, Барбадос, Бельги, Белиз, Босни-Херцеговин, Камбож, Канад, Чех, Этиоп, Герман, Гренада, Энэтхэг, Ирланд, Итали, Ямайка, Япон, Лесото, Малайз, Балба, Нидерланд, Пакистан, Сент Люсиа, Словени, Өмнөд Африк, Испани, Швейцар, Тайланд, Тринидад ба Тобаго, ИБУИНХУ (Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Хаант Улс)
Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс (Presidential system)		
1	Нэг танхимтай парламент - 26 улс	Бенин, Коста Рико, Кипр, Эквадор, Эль Сальвадор, Эритрей, Гамби, Гана, Гватемал, Гвиней-Бисау, Хондурас, Индонез, Киргиз, Малави, Мальдив, Маршаллын Арлууд, Микронез, Никарагуа, Панам, Перу, Солонгос, Сьерра Леон, Суринам, Уганда, Танзани, Венесуэл
2	Хоёр танхимтай парламент - 20 улс	Афганистан, Аргентин, Болив, Бразил, Брунди, Чили, Колумби, Доминикан, Хаити, Кени, Ливи, Мексик, Нигери, Палау, Парагвай, Филиппин, Тажикистан, Туркменистан, АНУ, Уругвай
Холимог засаглалтай улс (Presidential-parliamentary)		
1	Нэг танхимтай парламент - 23 улс	Ангол, Азербайжан, Төв Африк, Коморос, Жибути, Гайана, Иран, Ливан, Литви, Мавритани, Монтенегро, Мозамбик, Наура, Нижер, Сан-Томе ба Принсипи, Сенегал, Сейшелийн арлууд, Сингапур, Шри-Ланк, Того, Тунис, Турк, Замби
2	Хоёр танхимтай парламент - 22 улс	Алжир, Австри, Беларусь, Камерун, Конго, Кот д'Ивуар, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Конго Улс, Египет, Эквадорын Гвиней, Франц, Габон, Казахстан, Мадагаскар, Мьянмар, Намиби, Польш, Румын, ОХУ, Руанда, Сомали, Узбекистан, Зимбабве
Хаант засаглалтай улс (Monarchy)		
1	Нэг танхимтай парламент - 6 улс	Бруней, Кувейт, Катар, Саудын Араб, Тонга, Арабын нэгдсэн Эмират
2	Хоёр танхимтай парламент - 6 улс	Бахрайн, Бутан, Эсватини, Йордан, Марокко, Оман
Коммунист системтэй улс (Communist system)		
1	2 шатлал бүхий нэг танхимтай парламент - 5 улс	БНХАУ, Вьетнам, БНАСАУ, Куба, Лаос

Эх сурвалж: Олон улсын парламентын холбооны цахим хуудас, 2022 он

Хоёр танхимтай парламентын тогтолцоог сонгон авахад тухайн орны төрийн эрх мэдлийг зохицуулж ирсэн уламжлал, холбооны болон нэгдмэл улсын тогтолцооны онцлог, эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, хүн амын тоо, бүс нутгийн болон орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо, үндэстэн ястан, шашин омгууд, бүс нутаг, нийгмийн анги давхаргуудын төлөөлөл, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналтын тогтолцоо зэрэг олон хүчин зүйлүүдийг харгалзан үзэх шаардлагатай.

Парламентын хоёр танхимыг бүрдүүлэх хэлбэр:

- Дээд танхимын хувьд:
 - томилгооны зарчмаар;
 - сонгуулийн зарчмаар;
 - томилгоо болон сонгуулийн хосолмол хэлбэрээр бүрдүүлдэг байна.
- Доод танхимын хувьд:
 - ард түмний төлөөлөл болж, бүх нийтийн, чөлөөтэй, шууд сонгуулиар бүрддэг.

Дээд танхимыг бүрдүүлсэн хэлбэрээс үзэхэд, Хаант засаглалтай болон язгууртны “уламжлалт” хэв шинжийг хадгалж бүрдүүлсэн, улс төрийн намуудаас бүрдүүлсэн, ардчиллын зарчмаар нийгмийн бүлэг, давхаргуудын төлөөллийг оролцуулж бүрдүүлсэн, хууль тогтоох байгууллагын дархлааг бий болгох үүднээс сонгон шалгаруулалтын зарчмаар туршлагатай улс төрчид, эрдэмтдээс бүрдүүлсэн гэх мэтийн дүр зураг харагдаж байна.

Дээд танхимын бүрэн эрхийн тухайд, зарим орнуудад Дээд танхим нь хууль тогтоох ажиллагаанд Доод танхимтай зэрэгцээ байдлаар оролцдог, зарим оронд зөвхөн тодорхой асуудлуудыг хянан хэлэлцдэг заагтай, зарим оронд доод танхимдаа зөвлөх үүрэгтэй гэх мэтийн хэлбэрүүд байна.

Судалгаанаас үзэхэд, Холбооны улсууд ихэвчлэн 2 танхимтай парламенттай байх ба хууль тогтоох, засаглалын үйл ажиллагаанд оролцох оролцоо, эрх мэдэл нь хүчтэй, сулавтар, сул байдаг байна. Хоёр танхимын эрх мэдэл, үүргийн хуваарилалт нь улс орон бүрд харилцан адилгүй.

Нэгдмэл улсуудын хувьд ихэвчлэн 1 танхимтай парламенттай байх боловч 2 танхимтай парламенттай орнууд цөөнгүй байна. Тэдгээрийн хувьд Дээд танхимдаа нийгмийн янз бүрийн бүлэглэлүүдийн төлөөллийг оролцуулах, Доод танхимынхаа хууль тогтоох үйл ажиллагааг хянах, зөвлөх эрхтэй байдаг байна. Дээд танхимдаа Мужийн сонгогдсон зөвлөл, эмэгтэйчүүд, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг сонгох болон томилох хэлбэрээр оруулдаг улсууд ч байна. Нэг танхимтай парламент нь гол төлөв төвлөрсөн буюу нэгдмэл тогтолцоотой, үндэстний цөөнх багатай, хүн ам цөөтэй, шашны асуудлыг зохицуулах онцгой шаардлагагүй орнуудад байдаг.

2.2. Парламентын нэг танхимын талаар

Нэг танхимтай парламент нь (One-chamber or unicameral legislatures) гол төлөв төвлөрсөн юмуу нэгдмэл тогтолцоотой, хүн амын бүрэлдэхүүн нэгэн төрөл, цөөн хүн амтай орнуудад байдаг. Ийм улсуудын тоонд Коста-Рика, Португал, Унгар, Исланд, Швед, Словени, Уганда, Шинэ Зеланд зэрэг улсууд бий. Сүүлийн хориод жилд цөөнгүй улс орон ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн, үндсэн хуулийн бүтэц нь өөрчлөгдсөн зэрэг зарим өөрчлөлт гарч байгаа боловч хүн ам цөөнтэй орнууд ихэвчлэн нэг танхимтай парламентын систем сонгодог чиг хандлага (тенденци) хадгалагдсаар байна. Тухайлбал, Зүүн Европын бүх орнууд нэг танхимтай парламентын системийг сонгосон байна. Зарим тохиолдолд сонгуулийн системийн онцлогоор нэг танхимтай парламентад ч нийгмийн олон янзын сонирхлын төлөөллийг оруулж болдог. Жишээлбэл, Словенийн үндсэн хуулиар нэг танхимтай

парламент-Үндэсний хуралдаа үндэсний цөөнхүүдийн нэг нэг төлөөллийг оруулдаг. Угандын нэг танхимтай парламентад улсын 39 район бүрээс орох эмэгтэйчүүдэд зориулсан суудлууд байх ба нийгмийн бэрхшээлтэй иргэд, хөлсний ажилчдад оногдох суудал ч бий.

Мөн зарим улс орнууд хоёр танхимтай парламентаас нэг парламенттай танхим руу шилжих тохиолдол байдаг. Тухайлбал, 1867 онд Швед улс дөрвөн танхимтай хууль тогтоох байгууллагаас АНУ, Норвегийн загварт суурилсан хоёр танхимтай хууль тогтоох байгууллага болж өөрчлөгдсөн. Хоёр танхим нь гишүүдийнхээ ажиллаж байсан тойрог, төлөөлөгчдийг сонгох арга барил, бүрэн эрхийн хугацаа зэргээрээ харилцан адилгүй байв. Гэсэн хэдий ч танхимууд нь АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхим, Сенаттай адил хууль тогтоох эрх мэдлийг ижилхэн хэрэгжүүлж байсан хэдий ч хоёр танхимын хооронд зөрөлдөөн гарч дээд танхим нь консерватив олонх, доод танхим нь либерал олонх давамгайлж байсан хоёр өөр үзэл суртлын байгууллага болон хувирч, үзэл суртлын хуваагдал нь хууль тогтоох мухардалд хүргэж, улмаар улс төрийн зогсонги байдалд хүргэжээ. Үүний улмаас хууль тогтоох байгууллагыг шинэчлэх оролдлого 1945 оноос эхэлсэн ч энэ үйл явц 20 гаруй жил үргэлжилжээ. Зуу гаруй жил хоёр танхимтай байсны эцэст 1967 он хүртэл нэг танхимтай хууль тогтоох байгууллагын төлөө саналаа өгөөгүй байна. Одоогийн байдлаар Швед улс нь үндсэн хуульт хаант засаглалтай парламентын засаглалтай бөгөөд нэг танхимтай парламенттай болсон байна.

Хүснэгт 9. Нэг танхимтай парламентын эерэг, сөрөг тал

ЭЕРЭГ ТАЛ	СӨРӨГ ТАЛ
Нэг танхимтай парламентын хувьд	
<ul style="list-style-type: none"> • Шаардлага тулгарсан үед хууль тогтоомжийг шуурхай батлан гаргах боломжтой. Хоёр танхимаар дамжин хугацаа алдахгүй гэсэн үг. • Зөвхөн нэг танхим гарсан хуулийн төлөө хүлээх хариуцлага тодорхой. • Нэг танхимтай, цөөн гишүүнтэй байхад зардал бага байна.¹⁵³ 	<ul style="list-style-type: none"> • Хуулийн төслийг дахин хянан хэлэлцэх боломжгүй байдаг. • Аль нэг нам давамгайлж байгаа тохиолдолд хуулиудыг хүчээр батлах боломжийг бий болгож, улмаар түүнийг дагаж мөрдөх нь олон нийтэд дарамт учруулдаг. • Хүн ам олонтой томоохон улс орнуудад төлөөллийг зөв, ил тод байлгах боломжгүй байдаг. (Энэтхэг, Хятад, АНУ гэх мэт)

2.3. Парламентын хоёр танхимын талаар

Хоёр танхимтай хууль тогтоох байгууллага (а bicameral legislature) нь гол төлөв дээд ба доод танхим гэж нэрлэгдэх хоёр танхимаас бүрдэнэ. Доод танхим нь ихэвчлэн бүс нутаг бүрийн хүн амын тоонд пропорционалаар тогтоогдсон тооны гишүүдээс бүрдэнэ. Дээд танхимыг бүрдүүлэхдээ үе залгамжлах, янз бүрийн байгууллага, эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн зүгээс томилох, шууд ба шууд бус сонгуулиар сонгох гэх мэт бүрдүүлэх олон арга хэлбэр ашиглана. Дээд танхим нь улс төрийн намуудын төлөөлөл хэлбэрээр бас байгуулагдаж болно, тухайлбал, АНУ-ын Сенат, ХБНГУ-ын Бундесрат, Энэтхэгийн Раджа Сабхаг ийм зарчмаар байгуулдаг. Засаглалын хоёр түвшний байгууллагаас шалтгаалан холбооны улсуудад хоёр танхимын (Bicameral system) систем тохиромжтой байдаг. Мөн дээд танхимд нийгмийн чухал нэгжүүдийн төлөөлөл, тухайлбал Энэтхэг, Этиоп зэрэг улсуудтай адил үндэстэн ястан, шашин, омгийн бүлэглэлүүдийн төлөөллийг оруулдаг жишиг бий.

Холбооны улс буюу федерализм нь харьцангуй ховор улс төрийн систем бөгөөд нэг газар нутаг ба иргэдэд засаглалын хоёр түвшин үйлчилж байдаг. Хууль батлах, төсөв хуваарилах

¹⁵³ Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаарх харьцуулсан судалгаа. СТ-11/212.

зэрэг нь төрийн төв байгууллага ба штат, провинц, нутаг дэвсгэрийн төрийн байгууллага хооронд хуваагдана. Дэлхийн ихэнх улс нэгдмэл байх бөгөөд орон нутгийн төрийн байгууллагын эрх мэдэл нь төвөөсөө тодорхойлогдоно. Хүчтэй федерал системд штат, орон нутгийн засаг өөртөө орлого төвлөрүүлэх эрхтэй байдаг.

- Холбооны систем голдуу хоёр танхимтай парламенттай байх бөгөөд үндэсний хууль тогтоох байгууллагад штат, бүс нутаг/мужийн эрх ашгийг төлөөлсөн дээд танхим байна.
- Холбооны системд тодорхой хэмжээнд хууль тогтоох эрх бүхий хоёр дахь шатны хууль тогтоох байгууллага (subnational legislature) байдаг. Зарим эрх мэдэл хууль тогтоох хоёр шатны байгууллага хооронд хуваагдана.
- Хүчтэй холбооны системд үндэсний хэмжээний хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдлийг сулруулсан байна.

Засаглалын хоёр түвшинд эрх мэдлийн тэнцвэр улс бүрд адилгүй. АНУ, ХБНГУ, Канад хүчтэй холбооны системтэй, Нигерид сул, Мексикт дунд зэргийн хүчтэй холбооны систем байна. Энэтхэгийн холбооны улсын үндсэн хуулиар төрийн төв байгууллага нь батлан хамгаалах, гадаад харилцаа, төмөр зам, тээвэр, холбоо, валют, банк, гааль, онцгой албан татварын асуудлаар хүчтэй холбоо байдаг. Энэтхэгийн парламент хууль тогтоох зарим тодорхой эрх мэдлийг 14 штат, 5 бүс нутгийн хоёрдахь шатны хууль тогтоох байгууллагатай хуваалцдаг. Үүнд, эдийн засаг ба нийгмийн төлөвлөлт, нийгмийн халамж, хөдөлмөрийн асуудал зэрэг орно. Хоёр шатны эрх мэдэл зөрчилдсөн тохиолдолд үндэсний парламент ба холбооны засгийн газрын хууль шийдвэрүүд давуу эрхтэй.

Хоёр танхимын системд парламентын хоёр танхимын эрх мэдэл улс бүрд өөр өөр байдаг. Сул хоёр танхимын системтэй зарим оронд дээд танхим нь зөвхөн зөвлөх эрхтэй байдаг. Жишээлбэл, Их Британид бүх ард түмнээс сонгогдсон Нийтийн танхим нь хууль тогтоох давуу эрх мэдэлтэй бөгөөд шийдвэрүүд нь дээд танхим–Лордуудын танхимаас давуу байна. АНУ-д бол хоёр танхим нь адил болон харилцан нөхөх эрх мэдэлтэй бөгөөд гарч буй хууль тогтоомж хоёр танхимаар хоёулангаар нь дэмжигдсэн байх шаардлагатай. Канадад Нийтийн танхим нь илүү эрх мэдэлтэй боловч Сенат нь доод танхимын баталсан хуульд нь нэмэлт оруулах болон бодлогын асуудлаар хяналт хийх эрхтэй. Германд муж улсуудын сонирхол парламентын дээд танхим Бундесратад тусгагдах бөгөөд гишүүд нь муж улсуудын засгийн газруудаас томилогдоно. Бундесратын хууль тогтоох эрх мэдэл нь хүчтэй биш боловч муж улсууд болон холбооны засгийн газрын хоорондын маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх эрхтэй.

Хоёр танхимтай парламент бүхий нэгдмэл улсуудад дээд танхимыг нийгмийн янз бүрийн бүлэглэлүүдийн төлөөллийг оруулах болон доод танхимын хууль тогтоох эрх мэдлийг хянах зорилгоор байгуулдаг. Жишээ нь, Ботсванийн Удирдагчдын танхим нь сонгогдсон болон уламжлалт овог аймгуудаас томилогдсон гишүүдээс бүрдэнэ. Удирдагчдын танхим нь хязгаарлагдмал үүрэг гүйцэтгэх боловч Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах болон овог аймгуудын асуудлаар нөгөө танхимтай заавал зөвлөлдөх ёстой. Буркино Фасод дээд танхим нь цэвэр зөвлөлдөх байгууллага бөгөөд янз бүрийн регион, нийгмийн бүлгүүдийн дуу хоолойг хүргэх зорилготой байгуулагдана. Энэ танхим мужийн сонгогдсон зөвлөлүүдийн төлөөлөл, эмэгтэйчүүдийн байгууллага, уламжлалт удирдагчид, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл зэргийг оролцуулсан томилогдсон болон шууд бус сонгуулиар сонгогдсон нийт 178 гишүүнтэй.

Дээд танхим нь ерөнхийдөө дараах аргуудын нэгээр байгуулагдана:

- шууд сонгууль—сонгогчид саналаа шууд тодорхой нэр дэвшигчид юмуу намд өгнө (АНУ);
- шууд бус сонгууль—сонгогчид орон нутгийн эрх барих байгууллагыг сонгоод, дараа нь уг байгууллагаас дээд танхимын гишүүдийг сонгоно. (Аргентин, Австри, Герман, Энэтхэг);
- доод танхимаас дээд танхимын гишүүдийг сонгох шууд бус сонгууль (Канад, Йордан, Тайланд);
- үе залгамжлах (Их Британид Лордуудын танхимын гишүүдийн ихэнх нь үе залгамжилсан пэрүүд байдаг);
- Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон байгууллага, хүмүүсийн зүгээс томилох.

Хоёр танхимын үүрэг, эрх мэдлийг зохицуулах аргууд

Хууль тогтоох үйл явцад хоёр танхим оролцож байгаа үед танхим хооронд ялгаатай саналаар зөвшилцөх болон зөвшилцөл явуулах процессын талаарх аргуудыг тодорхойлсон байх ёстой. Танхим тус бүр нь ялгаатай учир дээрх аргуудыг тодорхойлох хууль тогтоомжууд нь ялгаатай байна. Ихэнх хоёр танхимтай парламентад хуулийн төслийг авч үзэх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэргээр танхимууд эцсийн зөвшилцөлд хүртэл нэг танхимаас нөгөө рүү төслийг дамжуулан хэлэлцдэг систем (a shuttle system) үйлчилдэг. Энэ системээр нэг танхим нь хуулийн төслийн өөрийн хувилбарыг нөгөө танхимдаа танилцуулах бөгөөд тэр танхим нь төслийг батлах, буцаах болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэргээр хэлэлцэнэ. Энэ процесс хоёр танхим хуулийн нэг төсөл дээр бүрэн зөвшилцөх хүртэл үргэлжилнэ. Зөвшилцөлд хүрэхгүй тохиолдолд аль нэг танхимын төслөөр батлах, хуулийн төслийг бүрмөсөн буцаах, эсхүл парламент тарах гэх мэт олон янзын шийдэл байдаг.

Олон тохиолдолд хуулийн төслийг эцэслэн батлахад аль нэг танхим (голдуу доод танхим) нь шийдвэрлэх эрхтэй байна.

- Словенид дээд танхим-Үндэсний зөвлөл нь доод танхим-Үндэсний хурлаас баталсан хуульд долоо хоногийн дотор хориг тавих эрхтэй. Гэхдээ Үндэсний хурал ердийн олонхын саналаар хоригийг хүлээн авахгүй байх эрхтэй.
- ОХУ-д дээд танхим Холбооны зөвлөл нь доод танхим Төрийн думын баталсан хуулийг буцаах эрхтэй боловч доод танхим нь дийлэнх олонхын саналаар хоригийг хүлээн авахгүй байж болно.

Зарим оронд хоёр танхимын эрх мэдэл нь хэлэлцэж буй хуулиас шалтгаалан өөрчлөгдөх тохиолдол бий.

- ӨАБНУ-д хуулийн төсөл провинцуудад шууд хамаарахааргүй (үндэсний хэмжээний батлан хамгаалах, гадаад харилцаа, хууль зүйн гэх мэт асуудлууд) бол доод танхим Үндэсний Ассамблей ердийн олонхын саналаар батлах ба дээд танхим Провинцуудын үндэсний зөвлөл батлах буюу буцааж болно, эсхүл өөрчлөлт оруулж болно. Харин провинцуудад нөлөөлөхөөр хуулийн төсөл дээр хоёр танхим санал зөрөлдвөл уг төслийг хоёр танхимын гишүүдээс бүрдсэн дундын хороонд шилжүүлнэ. Хэрэв уг хороо санал зөрөлдөөнийг зохицуулж чадахгүй бол хуулийн төслөөр доод танхим Үндэсний Ассамблейд дахин санал хураалт явуулах бөгөөд энэ удаад хууль гишүүдийн гуравны хоёроос дээш олонхын саналаар батлагдах ёстой.

Зарим тохиолдолд хоёр танхим зөвшилцөлд хүрч чадахгүй бол хуулийн төслийг бүрмөсөн буцаана. Маш цөөн тохиолдолд парламент тарах болдог.

- Казахстанд доод танхим Мажилис баталсан хуулиа дээд танхим Сенатаар дэмжүүлэхээр өргөн барина. Сенат хуулийг дэмжилгүй Мажилист буцааж болдог. Энэ тохиолдолд Мажилис хуулийг дахин хэлэлцэж, гуравны хоёроос доошгүйн саналаар баталж, Сенатад дахиад хүргүүлж болно. Хэрэв Сенат төслийг дахин дэмжихгүй бол уг төслийг бүрмөсөн буцаах бөгөөд парламентын энэ чуулганы хугацаанд дахин хэлэлцэхгүй.
- Австралид доод танхим - Төлөөлөгчдийн танхим баталсан хуулийн төслөө дээд танхим Сенатад өргөн барина. Хэрэв Сенат уг төслийг батлахаас татгалзах, эсхүл нэмэлт, өөрчлөлттэйгээр баталсан бөгөөд үүнтэй нь доод танхим санал нийлэхгүй байвал доод танхим уг хуулийн төслийг дахин гурван сарын дараа авч хэлэлцэн баталж болно. Хэрэв Сенат төслийг дахин батлахаас татгалзах, эсхүл доод танхимаас ялгаатайгаар баталвал Генерал-губернатор хоёр танхимыг хоёуланг нь зэрэг тарааж болно.¹⁵⁴

Хүснэгт 10. Хоёр танхимтай парламентын эерэг, сөрөг тал

ЭЕРЭГ ТАЛ	СӨРӨГ ТАЛ
Хоёр танхимтай парламентын хувьд	
<ul style="list-style-type: none"> • Бүс нутаг, нийгмийн анги давхарга, овог аймаг зэргээр нийгмийн олон янзын төлөөллийг парламентад оруулна. • Дутагдал, өө сэвтэй хууль батлагдан гарахаас сэргийлнэ. (нэг танхим нь нөгөөгийнхөө баталсан хуулийг дахин хэлэлцдэг) • Хоёр танхимтай байснаар гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналт сайжирна. • Хууль тогтоох танхим улс төрийн томилгоо хийхгүй байх боломжтой болно. 	<ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоомжийг шуурхай батлан гаргах процесс удаашралтай, олон шат дамжлагатай, хэлэлцүүлгийн хугацаа сунжрах, нэгдсэн шийдэлд хүрэхэд төвөгтэй. • Хууль тогтоох үйл ажиллагааны эцсийн хариуцлага хүлээх асуудал маргаантай юм. • Парламент болон Ажлын аппаратын зардал өндөр болно.

2.4. Хоёр шатлал бүхий парламентын талаар

Улс төрийн дэглэмийн хувьд социалист улсууд нь хоёр шатлал бүхий парламентын загвартай байна. Эдгээр социалист улсуудаас БНХАУ, Вьетнам, БНАСАУ, Куба зэрэг нь нийгмийн байгууллын¹⁵⁵ хувьд социалист чиг баримжааг баримталдаг, эрх зүйн бүлийн хувьд социалист эрх зүйн бүл¹⁵⁶-д хамаардаг гэж үздэг. Гэвч Вьетнамын Үндсэн хуулиас үзэхэд эрх зүйт төр¹⁵⁷-ийн үндсэн шинжүүдийг агуулж, нийгмийн харилцаанд ардчилсан чиг баримжааг баримталж буй байдал харагдаж байна.

¹⁵⁴ Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаарх харьцуулсан судалгаа. СТ-11/212.

¹⁵⁵ Нийгмийн байгуулал гэж үндсэн хуулийн эрх зүйн онолд нийгмийн харилцааны түүхэн тодорхой тогтолцоо, өөрөөр хэлбэл бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, хуваарилалт ба солилцооны хүрсэн тодорхой түвшин, нийгмийн ухамсрын онцлог шинж, амьдралын янз бүрийн хүрэн дэх хүмүүсийн харилцан ажиллагааны уламжлалаар нөхцөлдсөн нийгмийн зохион байгуулалт. Төр ба эрх зүйгээр хамгаалагдана. Нарангэрэл.С. Эрх зүйн эх толь бичиг. Анхны хэвлэл. УБ., 2007 он. 301 дэх тал.

¹⁵⁶ Социалист эрх зүйн бүл-байцаан шийтгэх ажиллагааны ойролцоо зарчим болон эрх зүйн арга зүйгээрээ Ром-Германы эрх зүйн бүлийн олон хэв шинжийг өөртөө агуулсан ч улсын өмч дангаар ноёрхсон байдал, улс төрийн намын тогтолцоо зэргээрээ өөр гэж үздэг.

¹⁵⁷ Эрх зүйт төр – Үндсэн хуулийн эрх зүйд ард түмний бүрэн эрхт байдал, үндсэн хуулийн байгуулал бүхий төртэй, төрийн зүгээс хүний эрх ба эрх чөлөөг зөрчихгүй, үндсэн хууль болон бусад хуулийг дээдлэх, эрх мэдлийг хуваарилах, эрх мэдлийн хариуцлагын институт нь нь эрх зүйт төрийн зохион байгуулалтын үндэс болох, шүүх хараат бус байх шинжийг агуулсан байна. Нарангэрэл.С. Монголын эрх зүйн эх толь бичиг. Дөрөв дэх хэвлэл. УБ., 2015 он. 416 дахь тал.

Хоёр шатлал бүхий парламенттай улсын хувьд парламентын доод танхим нь дээд танхимаасаа томилогдсон гишүүдээс бүрддэгээрээ онцлог. Энэ нь төлөөллийн ардчиллын үндсэн зарчимтай зөрчилдөнө.

Хууль тогтоох байгууллага буюу парламент нь хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай байхаар Үндсэн хуульдаа хуульчилж, энэ загвараар парламентынхаа үйл ажиллагааг зохион байгуулж буй дараах улсууд байна. Үүнд:

- Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс;¹⁵⁸
- Бүгд Найрамдах Социалист Вьетнам Улс;¹⁵⁹
- Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Улс;¹⁶⁰
- Бүгд Найрамдах Куба Улс;¹⁶¹
- Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Улс.¹⁶²

Эдгээр улсуудаас БНХАУ, Вьетнам, БНАСАУ, Куба зэрэг нь нийгмийн байгууллын¹⁶³ хувьд социалист чиг баримжааг баримталдаг, эрх зүйн бүлийн хувьд социалист эрх зүйн бүл¹⁶⁴-д хамаардаг гэж үздэг. Гэвч Вьетнамын Үндсэн хуулийн байгууллагаас үзэхэд эрх зүйт төр¹⁶⁵-ийн үндсэн шинжүүдийг агуулж, нийгмийн харилцаанд ардчилсан чиг баримжааг баримталж буй байдал харагдаж байна. Тухайлбал, Вьетнамын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд “Социалист Вьетнам Улсын ард түмэн нь шууд ардчиллын хэлбэрээр болон Үндэсний Ассамблей, Ардын зөвлөл,¹⁶⁶ бусад төрийн байгууллагаар дамжуулан шууд бус ардчиллын хэлбэрээр төрийн үйл хэрэгт оролцоно”¹⁶⁷ гэж тунхагласан байна. Мөн хувь хүний улс төрийн, иргэний, эдийн засгийн, нийгэм соёлын болон иргэний эрхийг Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрч, хамгаалж, Үндсэн хуульд заасан баталгаагаар хангах тухайгаа Үндсэн хуулиндаа тунхаглан зарласан байна.¹⁶⁸

Мөн оршин суух газраа чөлөөтэй сонгох, гадаад дотоодод чөлөөтэй аялах, шашин шүтэх, эс шүтэх, өөрийн итгэл үнэмшилтэй байх, үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэлийн эрх чөлөө, мэдээлэл авах эрх чөлөө, шүүхээс гэм бурууг нь тогтоогоогүй бол хэнийг ч гэм буруутай тооцож үл болох, хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, хувийн болон нийтийн өмчийг зайлшгүй шаардлагаар дайчлан авсан бол төрөөс нөхөн олговор олгохтой холбоотой зохицуулалт зэрэг ардчилсан нийгмийн үнэт зүйл болсон хүний үндсэн эрхийг бүхэлд нь Үндсэн хуулиараа тогтоож, хамгаалсан байна. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг ч мөн Ш.Монтескьегийн засаглал хуваарилах онолын дагуу хийсэн байна.

¹⁵⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004?lang=en

¹⁵⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Socialist_Republic_of_Vietnam_2013?lang=en

¹⁶⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Laos_2003?lang=en

¹⁶¹ https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002?lang=en

¹⁶² https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002?lang=en

¹⁶³ Нийгмийн байгуулал гэж үндсэн хуулийн эрх зүйн онолд нийгмийн харилцааны түүхэн тодорхой тогтолцоо, өөрөөр хэлбэл бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, хуваарилалт ба солилцооны хүрсэн тодорхой түвшин, нийгмийн ухамсрын онцлог шинж, амьдралын янз бүрийн хүрэн дэх хүмүүсийн харилцан ажиллагааны уламжлалаар нөхцөлдсөн нийгмийн зохион байгуулалт. Төр ба эрх зүйгээр хамгаалагдана. Нарангэрэл.С. Эрх зүйн эх толь бичиг. Анхны хэвлэл. УБ., 2007 он. 301 дэх тал.

¹⁶⁴ Социалист эрх зүйн бүл–байцаан шийтгэх ажиллагааны ойролцоо зарчим болон эрх зүйн арга зүйгээрээ Ром-ерманы эрх зүйн бүлийн олон хэв шинжийг өөртөө агуулсан ч улсын өмч дангаар ноёрхсон байдал, улс төрийн намын тогтолцоо зэргээрээ өөр гэж үздэг.

¹⁶⁵ Эрх зүй төр – Үндсэн хуулийн эрх зүйд ард түмний бүрэн эрхт байдал, үндсэн хуулийн байгуулал бүхий төртэй, төрийн зүгээс хүний эрх ба эрх чөлөөг зөрчихгүй, үндсэн хууль болон бусад хуулийг дээдлэх, эрх мэдлийг хуваарилах, эрх мэдлийн хариуцлагын институт нь нь эрх зүйт төрийн зохион байгуулалтын үндэс болох, шүүх хараат бус байх шинжийг агуулсан байна. Нарангэрэл.С. Монголын эрх зүйн эх толь бичиг. Дөрөв дэх хэвлэл. УБ., 2015 он. 416 дахь тал.

¹⁶⁶ Ардын Зөвлөл нь орон нутгийн иргэдийн хурал.

¹⁶⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Socialist_Republic_of_Vietnam_2013?lang=en

¹⁶⁸ Вьетнамын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйл.

Харин Лаос нь Үндсэн хуулиараа ардчилсан улс болохоо тунхагласан байна.¹⁶⁹ Мөн үндсэн хуульт хаант засаглалтай орнуудын хувьд ч парламентын танхимуудын хуралдааны чөлөөт цагт үйл ажиллагаа явуулдаг байнгын ажиллагаатай (permanent body) парламентын өөрийн бүтэц ажилладаг нь парламентын дотоод зохион байгуулалтын энэхүү загвар нь аливаа улсын засаглал, нийгмийн байгууллаас хамаарах гэхээс илүү парламентын зохион байгуулалтын нэг хэлбэр гэж үзэж болохоор байна.

Тухайлбал, Испанийн Үндсэн хуулийн холбогдох зүйлүүдэд зааснаар “**Байнгын Төлөөлөл**” буюу “**Permanent Deputation**” нь парламентын хоёр Танхим тус бүрд нь байх бөгөөд парламентын бүлэг бүрээс сонгосон хамгийн багадаа 21 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байнгын ажиллагаатай бүтэц байна. Испанийн Үндсэн хуулийн:

78.1-т “Танхим тус бүрийн Байнгын төлөөлөл нь хамгийн багадаа 21 гишүүнээс бүрдэх ба парламентын бүлгүүдийн тоонд хувь тэнцүүлэн бүрдүүлнэ”,

78.2-т “Байнгын төлөөллийг танхим тус бүрийн дарга нар тэргүүлэх ба тэдний үүрэг нь парламентын чөлөөт цагт Танхимуудын бүрэн эрхийг хамгаалахад оршино. Үндсэн хуулийн 73 дугаар зүйлийг журамлан Үндсэн хуулийн 86, 116 дугаар зүйлд заасан нөхцөл байдлын дараа Танхимууд тарсан, эсхүл Танхимуудын бүрэн эрхийн хугацаа дууссан бол парламентын бүрэн эрхийг Байнгын төлөөлөл өөртөө авна” гэж заасан байдаг.

Камбожийн Вант Улсын парламент нь парламентын хоёр танхимтай бөгөөд мөн Үндсэн хуульд зааснаар, парламентын танхимуудын чөлөөт цагт байнгын ажиллагаатай “Standing Committee” буюу Байнгын хороо ажиллана. Энэ нь манай улсын байнгын хорооноос өөр нэгж юм. Камбожийн Вант Улсын Үндсэн хуулийн 84 дүгээр зүйлд доод танхимын, 108 дугаар зүйлд¹⁷⁰ дээд танхимын байнгын ажиллагаатай бүтцийг заасан бөгөөд чиг үүрэг нь чуулганы чөлөөт цагт парламентын танхимуудын ажлыг эрхлэн явуулахад оршино.

Эдгээр хоёр танхимтай парламентын танхимуудын чөлөөт цагт парламентын ажлыг эрхлэн явуулах байнгын нэгж нь хоёр шатлалт нэг танхимтай парламентын зохион байгуулалтаас ялгаатай. Тухайлбал, хоёр танхимтай парламентын аль ч танхим нь байнгын ажиллагаатай байдаг. Мөн тэдгээрийн чөлөөт цагт ажиллах байнгын төлөөлөл нь дангаар хууль тогтоох эрх эдлэхгүй.

Харин БНХАУ, Вьетнам, Лаос, БНАСАУ-ын хууль тогтоох байгууллагын өөрийн бүрэлдэхүүн дотроос сонгож байгуулдаг байнгын ажиллагаатай бүтэц нь Үндсэн хуулиар Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал (АТИХ)-ын бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад хууль тогтоомжийг бие даан батлах бүрэн эрхтэй. Мөн бусад хууль тогтоох байгууллагын эдэлдэг бүрэн эрхийг эдлэх боловч Үндсэн хууль болон төсөв, санхүү, татвар, мөнгөний бодлого болон улс орны хувьд нэн чухал гэж үзсэн асуудлаар АТИХ холбогдох хууль баталж, шийдвэр гаргах эрхтэй байдаг байна. Мөн БНХАУ-ын АТИХ-ын хувьд эрүү, иргэн, захиргааны болон төрийн захиргааны төв байгууллагуудын суурь хуулийг батлах бөгөөд эдгээрээс бусад хууль тогтоомжийг Байнгын хороо (УБХ) нь баталдаг.

АТИХ-ыг байнгын ажиллагаатай гэж үздэггүй бөгөөд БНХАУ-ын АТИХ нь жилд нэг удаа хуралддаг бол Вьетнам Улсынх жилд 2 удаа чуулах бөгөөд нэг удаадаа 30 хоног чуулна. Вьетнам Улсын Үндсэн хуулийн 82 дугаар зүйлийн 82.3 дахь хэсэгт “Үндэсний Ассамблейн төлөөлөгчийн ажил үүргийн зардлыг төрөөс гаргана” гэж заасан. Харин төлөөлөгчид сар бүр тогтмол цалин олгох хуулийн заалт байхгүй.

¹⁶⁹ Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйл.

¹⁷⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Cambodia_2008?lang=en

Байнгын бус үйл ажиллагаатай АТИХ-ын үйл ажиллагаатай холбогдон гарах зардлыг төр хариуцах бөгөөд Вьетнам Улсын хувьд нийт 500 төлөөлөгч нь “part time” буюу зөвхөн хуралдааны үед урамшуулал авах бөгөөд түүний 33 хувь болох Байнгын хорооны 165 гишүүн л тогтмол цалинжин ажиллаж байгаа нь бага зардлаар төрийн эрх барих дээд байгууллагын ажлыг чанаржуулж, хариуцлагажуулах сайн талтай гэж үзэж болохоор байна.¹⁷¹

Хүснэгт 11. Хоёр шатлал бүхий парламентын эерэг, сөрөг тал

ЭЭРЭГ ТАЛ	СӨРӨГ ТАЛ
Хоёр шатлал бүхий парламентын хувьд¹⁷²	
<ul style="list-style-type: none"> Тодорхой орон нутаг, хүн ам, нийгмийн цөөнхийн ашиг сонирхлыг зөрчихөөс сэргийлэх. Улс төрийн намын нөлөөллийг багасгах, аливаа ашиг сонирхлоос ангид байх, монополь байдлыг тэнцвэржүүлэх. Шат тус бүрээр хэлэлцэн батлагдаж буй хууль тогтоомжийн чанар сайжрах. Парламентын хяналтын тогтолцоо сайжрах, доод танхимын үйл ажиллагааг хянах, мэргэшүүлэх. 	<ul style="list-style-type: none"> Хоёр шатлал бүхий парламент нь социалист дэглэмтэй улсад байдаг. Парламентын төсөв хэт ихсэх. Тухайлбал, сонгуулийн зардал, гишүүдийн зардал, албан хаагчдын зардал болон Парламентын ажлын албаны бүтэц хэт томрох. Хууль тогтоомжийн төслийн хэлэлцүүлгийн үйл явц хэт удаашрах, цаг алдах.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

¹⁷¹ http://www.nyulawglobal.org/globalex/Vietnam1.html#_National_Assembly

¹⁷² Улсын Их Хурал. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он. 54 дахь тал.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

- БНМАУ-ын АИХ-ын 1991 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл (№20).
- БНМАУ-ын АИХ-ын 1991 оны 12 дугаар сарын 02-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл (№21).
- БНМАУ-ын АИХ-ын 1991 оны 12 дугаар сарын 03-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл (№22).
- БНМАУ-ын Бага хурлын 1991 оны намрын чуулганы 10 дугаар сарын 15-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл.
- Олон Улсын Парламентын Холбооны цахим хуудас <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- Улсын Их Хурал. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он.
- Улсын Их Хурал. Үндэсний Статистикийн хороо. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын дүн. УБ., 2017 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаарх харьцуулсан судалгаа. СТ-11/212. УБ., 2012 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) ба Монгол Улсын Их Цаазын төслүүдийн (1991.VI.05, X.05, XI.07) харьцуулалт. СТ-15/206. УБ., 2015 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт-харьцуулсан судалгаа, СТ-17/206. УБ., 2017 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Хоёр шатлал бүхий нэг танхимтай парламент: БНХАУ, Вьетнам улсын туршлага-харьцуулсан судалгаа, СТ-17/211. УБ., 2017 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны алба. Холбооны улсуудын парламентын танхимын тоо харьцуулсан судалгаа. СТ-15/212. УБ., 2015 он.
- Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 2017 он. 28 дахь тал.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН