

ПАРЛАМЕНТЫН ХУРАЛДААНЫ ДЭГИЙГ ХЭРХЭН ТОГТООДОГ ТАЛААРХ БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Ч.Онончимэг, Д.Халиун

Нэг. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн түүхэн тойм

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Бага Хурал 1990 оны 9 дүгээр 13-ны өдөр 1 дүгээр тогтоолоор “БНМАУ-ын Бага Хурлын анхдугаар чуулганы дэг”-ийг баталсан байдаг. Уг дэгт Улсын Бага Хурал /цаашид “УБХ” гэх/-ын 1990 оны 11 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 29 дүгээр тогтоолоор нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон түүний Хавсралт хуулийг үндэслэн 1992 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдөр “Улсын Бага Хурлын дэгд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан батлах тухай” хуулийг баталсан байдаг. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн хуулийн 3 дугаар зүйлд “Улсын Бага Хурлын анхдугаар чуулганы дэгийг дээрх нэмэлт, өөрчлөлттэйгээр энэхүү хуулийн хавсралт болгон баталсугай” гэж заасан бөгөөд Улсын Бага Хурлын 1992 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдөр баталсан хуулийн хавсралтаар “Монгол Улсын Бага Хурлын чуулганы дэг”-ийг баталсан.

Үүнээс үзэхэд Улсын Бага Хурлын 1990 оны 1 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “БНМАУ-ын Бага Хурлын анхдугаар чуулганы дэг” 1992 оны 3 дугаар сарын 10-ны өдрийн “Монгол Улсын Бага Хурлын чуулганы дэг”-ийн хууль болон өөрчлөгдсөн байна.

Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.4-т “Улсын Их Хурлын бусад бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасан бөгөөд Улсын Бага Хурал 1992 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр “Монгол Улсын Их Хурлын тухай” хуулийг батлан гаргаж, тус хуулийн 63 дугаар зүйлд “Энэ хууль 1992 оны 7 дугаар сарын 20-ны өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр болно” гэж заажээ.

1992 оны Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль нь 10 бүлэг 63 зүйлтэй. Уг хуулийн 6-9 дугаар бүлгүүд нь УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгтэй холбоотой зохицуулалтыг агуулсан байдаг. 1992 оны Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль нь нэлээд өргөн агуулгатай хууль байсан. Учир нь уг хууль нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.4-т заасан журмыг дангаараа зохицуулсан хууль юм. Харин 1997 оноос хойш Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.4-т заасан журмыг зөвхөн нэг хуулиар бус хоёр хуулиар зохицуулах болсон.

Монгол Улсын Их Хурал 1997 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдөр Монгол Улсын Их Хурлын хуралдааны дэгийн тухай хуулийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн батлан гаргасан. Мөн Улсын Их Хурал 1997 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар 1992 оны Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг хүчингүй болгож, тус хуулиар зохицуулж байсан Улсын Их Хурлын хуралдааны дэгийг мөн өдрийн “Монгол Улсын Их Хурлын хуралдааны дэг”-ийн хуулиар зохицуулах болсон.

Монгол Улсын Их Хурлын 2000 оны сонгуулийн дараагаар шинэ бүрэлдэхүүнтэй болсон Улсын Их Хурал 2001 оны 6 дугаар сарын 21-ний өдөр Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа Улсын Их Хурлын хуралдааны дэгийг хуулиар бус тогтоолоор баталж байх зохицуулалтыг хийж, Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийг Улсын Их Хурлын 61 дүгээр тогтоолоор баталсан нь 2006 оны 1 дүгээр сарын 27-ны өдөр хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байжээ. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурлын 2001 оны 6 дугаар сарын 21-ны өдрийн хуулиар 1997 оны “Монгол Улсын Их Хурлын хуралдааны дэг”-ийн хуулийг хүчингүй болгож, уг хуулиар зохицуулж байсан УИХ-ын хуралдааны дэгийн журмыг Улсын Их Хурал “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг батлах тухай” 2001 оны 6 дугаар сарын 21-ны өдрийн 61 дүгээр тогтоолоороо зохицуулах болсон. Энэхүү УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийг Улсын Их Хурлын тогтоолоор баталсан байдал нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.4-т “Улсын Их Хурлын бусад бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэснийг зөрчих болсон гэж үзэх болсон.

Түүнчлэн Улсын Их Хурал 2006 оны 1 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 14 дүгээр тогтоолоороо 2001 оны 61 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгож, “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг”-ийг баталсан байна.

Гэвч Үндсэн хуулийн цэц 2007 оны 6 дугаар сарын 20-ны өдрийн 8 дугаар дүгнэлтээр “Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг”-ийг баталсан Улсын Их Хурлын 2006 оны 1 дүгээр сарын 27-ны өдрийн 14 дүгээр тогтоол нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн гэж дүгнэсэн. УИХ 2007 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 47 дугаар тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцийн 2007 оны 8 дугаар дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэж үзэж байжээ. Үүний дараагаар Улсын Их Хурлын 2007 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдрийн 67 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг”-ийг баталсан 2006 оны УИХ-ын 14 дүгээр тогтоолыг хүчингүй болгосон.

Монгол Улсын Их Хурал 2007 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдрийн хуулиар “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг”-ийн тухай хуулийг батлан гаргаж, мөн өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж байна.

Хоёр. Парламентын автономи байх эрх

Парламентын хуралдааны дэгийн онцлог шинжүүд, парламентын автономи байх эрхийн талаар “Парламентын хуралдааны дэгийн онол, арга зүйн үндэс” номонд¹⁵⁹ дараахыг өгүүлсэн байна: Тухайлбал,

“Парламентын үйл ажиллагааны журам нь аливаа хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны гол үндэс болдог. Нэгдүгээрт, парламент өөрөө өөрийнхөө үйл ажиллагааны дотоод журмыг боловсруулж, тогтоодогт оршино. Мөн парламентын хуралдааны дэг нь түүний өдөр тутмын үйл ажиллагааны Үндсэн хуулийн зарчмуудыг үйл явцын, ухаалаг, тодорхой дэг, журмаар хангах явдал бөгөөд парламентын үйл ажиллагааг нэг бүрчилсэн тодорхой процессжуулсан заалтуудаас бүрддэг байна. Хоёрдугаарт, Парламент нь Үндсэн хуулийн бусад эрх мэдлийн байгууллагуудаас хараат бусаар, аливаа

¹⁵⁹ Л.Өлзийсайхан “Парламентын хуралдааны дэгийн онол, арга зүйн үндэс” Улаанбаатар хот, 2010 он, 42 дахь тал.

нөлөөллөөс ангид байж зөвхөн өөрсдийн гишүүдийн бүрдүүлэлтийг хийдэг байгууллага юм. Эл төрлийн байгууллага болохын хувьд хуралдааны дэг нь парламентын гишүүдийн олонхын саналын үндэслэн шийдвэр гаргадаг парламентын өөртөө засаглах эрх зүйн хүрээнд батлагддаг байна.

Парламентын хуралдааны дэг нь дээр дурдсан шинжүүдээс гадна дараах хэд хэдэн шинжтэй. Үүнд, парламентын гишүүдэд болон парламентад ажил үүрэг гүйцэтгэдэг.

Тамгын газрын нийт ажилтнуудад тус журам хамааралтай; парламентын хуралдааны дэгийг баталсан парламентын шийдвэр тухайн журмыг баталсан хурлын хувьд л хүчин төгөлдөр байх. Тодруулбал, хууль санаачлах, хуулийн төсөл хэлэлцэх цаг хугацааны үечлэл тогтворгүй байдгаас үүдэн хуулийг батлах байдал цаг хугацааны хувьд тодорхой бус байдаг. Иймд хэлбэрийн хувьд авч үзвэл тухайн парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусах, шинээр бүрдсэн парламентын бүрэн эрхийн хугацаа эхлэх тэр үед өмнөх парламентын дотоод журмыг баталсан шийдвэр үндсэндээ хүчин төгөлдөр бус болж байгаа юм. Мөн хуралдааны дэгийн парламент дахь хууль зүйн үйлчлэлийнх нь хувьд дараах парламентын ёсны зарчим үйлчилж байдаг байна. Тус зарчмыг Франкфуртын Паульскирхийн зарчим ч гэж нэрлэдэг. Шинээр байгуулагдсан парламентад өмнөх парламент өөрийн үйл явцын дотоод журмыг үлгэрлэл болгон тулгах эрхгүй бөгөөд уг дотоод журам нь түүнийг баталсан тухайн парламентын хуульд л хүчин төгөлдөр байна. Хэрэв үүнээс гажвал шинээр бүрэлдсэн парламентын дотоод журмын өөртөө засаглах эрхэд бүдүүлгээр халдаж, тухайн парламентын автономи байх эрхийг хязгаарласан болох юм.

Иймд дээр дурдсан шинж, тодорхой үндэслэлүүд дээр тулгуурлан парламентын үйл ажиллагааны дотоод журмыг хуульчлах, хуулийн заалт болгон хэрэглэхэд хүндрэлтэй байдаг байна. Түүний хэм хэмжээний тал нь өөр бусад нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээнээс үндсээрээ огт өөр байдаг болохоор түүнийг “*sui generis*” (лат. аливаа юмны төрөл зүйл, эсхүл цорын ганц шинжийг илэрхийлсэн утгатай. Аливаа онцлог, цорын ганц зүйлийг хууль болон эрх зүйн хэм хэмжээгээр тодорхойлохдоо тус нэр томьёог хэрэглэдэг байна) эрх зүйн хэм хэмжээ гэж нэрлэдэг байна.”

ХАВСРАЛТ

СТ-16/405 тоот судалгаа

Судалгаанд нийт 56 орны парламентын дэгийг хэрхэн тогтоодог талаарх хууль тогтоомжийг судлан үзвэл хуулиар тогтоодог 14, тогтоолоор тогтоодог 41 орон байна.

№	Улсын нэр	Эрх зүйн акт	Эрх зүйн актын нэр, эх сурвалж
1	Австри	Хууль	Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council. Rules of Procedure Law of 1975 https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/GOGNR/index.shtml

2	Австрали	Тогтоол	HOUSE OF REPRESENTATIVES Standing Orders 2015 http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/House_of_Representatives_Standing_Orders
3	Англи	Тогтоол	Standing Orders of the House of Commons - Public Business 1998 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmstords/1mpubbs.htm Standing Orders of the House of Commons - Private Business 2001 http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/pubbs01.htm
4	Америк	Тогтоол	RULES OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF THE UNITED STATES 112TH CONGRESS 2015 http://www.house.gov/content/learn/ STANDING RULES OF THE SENATE 2013 http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome
5	Бангладеш	Тогтоол	RULES OF PROCEDURE OF PARLIAMENT OF THE PEOPLES'S REPUBLIC OF BANGLADESH http://www.parliament.gov.bd/index.php/en/parliamentary-business/procedure/rules-of-procedure-english
6	Болгар	Тогтоол	Rules of Organisation and Procedure of the National Assembly http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations
7	Босни Герцеговин	Тогтоол	RULES OF PROCEDURE OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA 2006 http://www.oscebih.org/Download.aspx?id=68&lang=EN
8	Ботсван	Тогтоол	STANDING ORDERS OF THE NATIONAL PARLIAMENT http://www.pacii.org/pg/Parliament/Parliamentary%20Standing%20Orders.htm
9	Бельги	Тогтоол	The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives 2010 http://www.parliament.am/library/kanonakarger/BELGIA.pdf
10	Герман	Тогтоол	o "Geschdftsordnung des Deutschen Bundestages" https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg
11	Гүрж	Хууль	Закон о Регламенте парламента Грузии от 22 июня 2012г. parliament.am
12	Грек	Тогтоол	Standing Orders of the Hellenic Parliament http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/
13	Дани	Тогтоол	Standing Orders of the Danish Parliament http://www.thedanishparliament.dk/Publications/Standing%20Orders%20of%20the%20Folketing.aspx?page=all
14	Доминика	Тогтоол	STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF ASSEMBLY http://www.assembly.nl.ca/business/standingorders/standing_orders.pdf
15	Ирак	Хууль	Rules of Procedure of the Assembly- http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp

16	Ирланд	Тогтоол	Standing Orders of the Northern Ireland Assembly http://www.niassembly.gov.uk/assembly-business/standing-orders/standing-orders/ http://www.oireachtas.ie/documents/proceduralDocuments/STANDING-ORDERS-ENGLISH.pdf
17	Итали	Депутатын дэгийн тухай журам	“Депутатын танхимын дэгийн тухай журам” 1922 батлагдаж, 1971, 1999, 2001, 2012 онуудад нэмэлт өөрчлөлт орсон. http://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31
18	Канад	Тогтоол	STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/toc-e.htm
19	Кыргызстан	Хууль	Закон Кыргызской Республики. г.Бишкек, от 25 ноября 2011 года N 223. О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики http://www.kenesh.kg/RU/Articles/1099-Reglament.aspx
20	Казахстан	Тогтоол	Регламент Парламента Республики Казахстан. Постановление Парламента Республики Казахстан от 20 мая 1996 года http://www.parlam.kz/ru/regulation
21	Латви	Хууль	о Закон О Регламенте Сейма. 28 июля 1994 г. pravo.lv
22	Литви	Хууль	о S T A T U T E of the SEIMAS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA 1994 о www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=492370
23	Маврикий	Тогтоол	Standing Orders and Rules of the National Assembly 1995 онд батлагдсан, 2008 онд нэмэлт өөрчлөлт, www.mauritiusassembly.govmu.org
24	Мальт	Тогтоол	Standing orders of the House of Representatives 1964, www.parlament.mt
25	Македон	Тогтоол	Rules of procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia www.parliament.am
26	Микронез	Тогтоол	Official rules of procedure of Congress of the Federated States of Micronesia www.publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org
27	Молдав	Хууль	о Закон Республики Молдова от 2 апреля 1996 года №797-XIII О принятии Регламента Парламента. http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3271
28	Нидерланд	Тогтоол	House of representatives of the Netherlands-rules of procedure 1994 он, www.houseofrepresentatives.nl
29	Норвеги	Тогтоол	The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution 2001 он www.stortinget.no
30	ОХУ	Тогтоол	о О Регламенте государственной думы федерального собрания Российской Федерации. Постановление от 22 января 1998 г. n 2134-ii ГД. http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/
31	Өмнөд Африк	Тогтоол	о Rules of the National Assembly-2008 http://www.parliament.gov.za/content/NA%20RULES%202014.pdf

32	Пакистан	Тогтоол	Rules of procedure and conduct of business in The national assembly-2007 http://www.na.gov.pk/uploads/publications/rules_procedure.pdf
33	Португал	Тогтоол	Rules of procedure of the Assembly of the Republic-2010 http://www.en.parlamento.pt/Legislation/Rules_of_Procedure.pdf
34	Польш	Тогтоол	The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/standing_orders_2009.pdf
35	Сингапур	Тогтоол	Standing orders of the parliament of Singapore-2010 http://www.parliament.gov.sg/sites/default/files/Standing%20Orders%20%282010%29.pdf
36	Серби	Тогтоол	Rules of procedure of the National Assembly-2010 http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/06.06.2014.%20ENG%20Rules%20of%20Procedure%20edit%202014.pdf
37	Словак	Хууль	ACT OF THE NATIONAL COUNCIL OF THE SLOVAK REPUBLIC No. 350/1996 ON RULES OF PROCEDURE http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/immunity/legislation/SlovakiaActNationalCouncil_on_rules_of_procedure.pdf
38	Словени	Тогтоол	Rules of procedure of the National Assembly-2002 https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText
39	Солонгос	Хууль	National Assembly act-2014 http://korea.na.go.kr/res/low_02_read.jsp?boardid=1000000036
40	Турк	Тогтоол	Rules of procedure of the grand national assembly of turkey September 1, 1973. https://global.tbmm.gov.tr/docs/rules_of_procedure_en.pdf
41	Унгар	Тогтоол	Resolution 10/2014. (II. 24.) OGY on certain provisions of the Rules of Procedure http://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Resolution+on+certain+provisions+of+the+Rules+of+Procedure/968f2e08-f740-4241-a87b-28e6dc390407
42	Узбекстан	Хууль	Закон Республики Узбекистан «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Принят 29.08.2003 г. http://www.parliament.gov.uz/ru/regulations.php
43	Украин	Хууль	Закон України про регламент верховноу ради України (відомості верховноу ради україни (ввр), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133) Http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17
44	Франц	Тогтоол	Rules of procedure of the National Assembly January 2007 http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview
45	Финланд	Тогтоол	Parliament's rules of procedure 17 December 1999 (40/2000) www.legislationline.org/documents/id/15070
46	Хорват	Тогтоол	Standing Orders of the Croatian Parliament http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2056/file/Croatia_StandingOrdershtm/preview

47	Чех	Хууль	o Rules of Procedure of the Chamber of Deputies http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90.html#s1
48	Чрна Гора	Тогтоол	Rules of procedure of the parliament of Montenegro December 2010 http://www.parliament.am/library/kanonakarger/MONTENEGRO.pdf
49	Швейцар	Хууль	The Riksdag Act http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Lex-doc/Sv_riks-act.PDF http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Riksdag-Act---almost-a-fundamental-law/
50	Швед	Тогтоол	Standing Orders of the Council of States (<i>Status as of 1 June 2015</i>) https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20030743/index.html
51	Шинэ Зеланд	Тогтоол	Standing orders of the House of Representatives. 2014.08.15 http://www.parliament.nz/resource/en-nz/00HOHPBReferenceStOrders4/eb7c8b9e4a6c7aa88a47d14dc4100513b2557e60
52	Энэтхэг	Тогтоол	Дээд танхим: Rules of procedure and conduct of business in Lok Sabha. 2014 он. 15 дахь хэвлэл http://164.100.47.192/loksabha/rules/RULES-2010-P-FINAL_1.pdf
53	Эстони	Хууль	Закон о Регламенте и порядке работы Рийгикогу. Принят 11 февраля 2003 г. http://www.skylaser.ee/
54	Этиоп	Тогтоол	The House of Peoples Representatives Regulation No. 3/1998 “The House of Peoples Representatives of The Federal Democratic Republic of Ethiopia Rules of Procedures and Members Code of Conduct Regulation https://chilot.files.wordpress.com/2012/09/house-of-peoples-representatives-rules-and-code-of-conduct-regulation.pdf
55	Япон	Тогтоол	Дээд танхим: The Rules of the House of Councillors http://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm