МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА,
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

ПАРЛАМЕНТЫН САНАЛ ХУРААЛТ: ТҮДГЭЛЗЭХ САНАЛ БА АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Судалгааны төрөл:	Мэдээлэл лавлагаа
Судалгааны код:	СТ-25/431
Хугацаа:	2025.12.30

ЗАХИАЛАГЧ:	УИХ-ын гишүүн Х.Баасанжаргал
Хянасан:	ПСХХ-ийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга Г.Гэсэр ПСХХ-ийн Судалгааны хэлтсийн дарга Э.Дашзэгвэ
Судалгаа удирдсан:	ПСХХ-ийн Судалгааны хэлтсийн зөвлөх Г.Билгээ
Судлаач:	Л.Мишээлт

Улаанбаатар хот, 2025

АГУУЛГЫН ТОВЬЁГ

УДИРТГАЛ 3

НЭГ. ПАРЛАМЕНТЫН САНАЛ ХУРААЛТЫН “ТҮДГЭЛЗЭХ” СОНГОЛТ 4

1.1.Бүгд Найрамдах Франц Улс 4
1.2.Бүгд Найрамдах Эстони Улс 4
1.3.Оросын Холбооны Улс 5
1.4.Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс 6
1.5.Шведийн Хаант Улс 9

ХОЁР. ПАРЛАМЕНТЫН САНАЛ ХУРААЛТ ДАХЬ АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН АСУУДАЛ 10

2.1.Бүгд Найрамдах Франц Улс 10
2.2.Бүгд Найрамдах Эстони Улс 11
2.3.Оросын Холбооны Улс 11
2.4.Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс 12
2.5.Шведийн Хаант Улс 12

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН 13

НОМ ЗҮЙ 15

УДИРТГАЛ

“Парламентын санал хураалт: Түдгэлзэх санал ба ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт” лавлагаа мэдээллийг Улсын Их Хурлын Тамгын газрын дэргэдэх Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнд гүйцэтгэв.

Судалгааны зорилго: Парламентын санал хураалтын бүртгэлд (1) гишүүн “тийм/үгүй”-гээс өөр “түдгэлзэх” сонголтыг эрх зүй, процедурын хувьд хэрхэн зохицуулдаг, (2) ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед хэлэлцүүлэг, санал хураалтаас өөрөө татгалзах журам болон санал, ирцийн бүртгэлд тусгах аргачлалыг хэд хэдэн улсын эх сурвалжаар нэгтгэн харьцуулж суурь мэдээлэл бүрдүүлэх.

***Судалгааны хамрах хүрээ*:** Мэдээлэл лавлагаа нь парламентын санал хураалтын бүртгэлтэй холбоотой зохицуулалтыг олон улсын харьцуулалтаар нэгтгэн хүргэх зорилготой бөгөөд Франц (Үндэсний Ассамблей), Эстони (Рийгикогу), Оросын Холбооны Улс (Төрийн Дум), Герман (Бундестаг), Швед (Риксдаг) улсын жишээг хамарна.

Судалгаанд (а) санал хураалтад оролцож “тийм/үгүй”-гээс өөр гурав дахь сонголтоор байр сууриа илэрхийлэх (“түдгэлзэх” санал) зохицуулалт, (б) гишүүн ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед хэлэлцүүлэг/санал хураалтаас оролцохгүй байх, өөрөө татгалзах механизмыг зохицуулсан үндсэн эрх зүйн эх сурвалж (үндсэн хууль, парламентын дэг/журам, холбогдох хууль, албан ёсны тайлбар, парламентын байгууллагын нийтэлсэн лавлагаа материал)-д тулгуурлан мэдээллийг нэгтгэнэ.

***Судалгааны ажлын бүтэц*:** Мэдээлэл лавлагаа нь дараах хоёр бүлгээс бүрдэнэ:

1) парламентын санал хураалтын “түдгэлзэх” сонголт;
2) ашиг сонирхлын зөрчилтэй тохиолдолд санал бүртгэл.

***Судалгааны арга зүй*:** Баримт бичигт суурилсан чанарын арга зүйг ашиглана. Судалгаанд хамрагдсан улсуудын үндсэн хууль, парламентын дэг, холбогдох хууль тогтоомж, мөн парламентын албан тайлбар, лавлагаа материалд тулгуурлан “түдгэлзэх” санал болон ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед хэлэлцүүлэг, санал хураалтад “оролцохгүй байх/өөрөө татгалзах” зохицуулалтыг харьцуулан нэгтгэж, дүгнэлт гаргана.

Түлхүүр үг:

Монгол - *Парламентын санал хураалт, парламентын дэг, санал хураалтын журам, түдгэлзэх санал, илэрхийлсэн саналын олонх, ашиг сонирхлын зөрчил, өөрөө татгалзах, санал хураалтад оролцохгүй байх.*

Англи - *parliamentary voting, parliamentary rules of procedure, voting procedure, abstention, majority of votes cast, conflict of interest, recusal, non-participation.*

НЭГ. ПАРЛАМЕНТЫН САНАЛ ХУРААЛТЫН “ТҮДГЭЛЗЭХ” СОНГОЛТ

Энэ бүлэгт, парламентад түдгэлзсэн санал (*анг. abstain*) гэдгийг санал хураалтад оролцож, тийм/үгүй гэсэн саналаас өөр гурав дахь сонголт (жишээлбэл, түдгэлзэх буюу *анг. abstention*)-оор санал өгч, бүртгэгдсэн тохиолдол гэж ойлгоно. Харин ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг үндэслэлээр санал хураалтад оролцохгүй байх/өөрөө татгалзах (*анг. recusal; non-participation*) нь түдгэлзсэн санал (*abstain*) биш бөгөөд хоёрдугаар бүлэгт тусад нь авч үзнэ.

1.1.Бүгд Найрамдах Франц Улс

Бүгд Найрамдах Франц Улс (Франц Улс)-ын Үндсэн хуулийн[1] 27 дугаар зүйлд зааснаар Үндэсний Ассамблейн гишүүдийн санал өгөх эрх нь хувь хүний буюу бие даасан эрх бөгөөд заавал дагах мандат (*фр. mandat impératif*) хүчин төгөлдөр бус байна. Мөн органик хуулиар онцгой тохиолдолд санал өгөх эрхийг төлөөлүүлэх (*фр. délégation de vote*)-ийг зөвшөөрч болох ч нэг хүн нэгээс илүү төлөөлөл (мандат) хүлээн авч болохгүй талаар Үндэсний Ассамблейгаас гаргасан “Товч танилцуулга №56: Үндэсний Ассамблей дахь санал хураалт”-д дурдсан байна (Assemblée Nationale, 2024).

Үндэсний Ассамблейн санал хураалт (нэр дэвшигчийн тухай нууц санал хураалт буюу *фр. scrutin secret*-с бусад тохиолдолд) нийтийн санал хураалт (*фр. scrutin public*) хэлбэрээр явагдаж, гишүүд “Дэмжсэн” (*фр. Pour; анг. In favour*), “Эсэргүүцсэн” (*фр. Contre; анг. Against*) болон “Түдгэлзсэн” (*фр. Abstenir; анг. Abstention*) гэсэн гурван сонголтоос сонгодог. Ердийн тохиолдолд шийдвэр нь илэрхийлсэн саналын олонхоор (*фр. majorité des suffrages exprimés*) гарч, түдгэлзсэн санал нь “илэрхийлсэн санал”-д тооцогдохгүй (Assemblée Nationale, 2024).

Үндэсний Ассамблейн дэгийн тухай хуулийн[2] 66 дугаар зүйлд зааснаар цахим санал хураалтын төхөөрөмжөөр санал хураах боломжгүй (систем доголдсон) үед санал хураалтыг саналын хуудас (*фр. bulletins*)-аар явуулна. Гишүүн бүр Үндэсний Ассамблейн Товчоо (*фр. Le Bureau*)[3]-ны нарийн бичгийн дарга нарын хяналт дор байршуулсан саналын хайрцагт өөрийн нэр бүхий саналын хуудсыг биечлэн хийнэ. Хэрэв гишүүн асуудлыг батлахыг “Дэмжсэн” бол цэнхэр, “Эсэргүүцсэн” бол улаан, “Түдгэлзсэн” бол цагаан саналын хуудас хэрэглэнэ. Нэг гишүүн нь нэгээс илүү саналын хуудас саналын хайрцагт хийхийг хориглоно (§66.3).

Үндэсний Ассамблейн товч танилцуулгад дурдсанаар саналын хуудсанд бар код байрлаж, уншилтаар тухайн гишүүн болон түүний саналын утгыг таньж бүртгэдэг (Assemblée Nationale, 2024).

1.2.Бүгд Найрамдах Эстони Улс

Бүгд Найрамдах Эстони Улс (Эстони Улс)-ын *Үндсэн хуулийн*[4] 62 дугаар зүйлд зааснаар Рийгикогу (Riigikogu)-гийн гишүүн мандатынхаа хүрээнд хараат бус байх

[1] Франц. Constitution (1958). Хандах: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2025-11-10

[2] Франц. Règlement de l’Assemblée Nationale (1959). Хандах: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/Reglement-AN2005.pdf#:~:text=un%20bulletin%20de%20vote%20%C3%A0,cause%20que%20ce%20soit%20136

[3] Үндэсний Ассамблейн Товчоо (Le Bureau) нь Үндэсний Ассамблейн дээд хамтын удирдах байгууллага юм. Тус Товчоо нь 22 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Үндэсний Ассамблейн Ерөнхийлөгч тус байгууллагыг даргалж, зургаан дэд ерөнхийлөгч, гурван квестор (фр. questeur) буюу парламентын санхүү, захиргааны аж ахуйг хариуцсан гишүүн (тэрээр Тамгын газрын ажилтан биш, сонгогдсон гишүүн байна), 12 нарийн бичгийн дарга нараас бүрдэнэ. Товчоо нь Үндэсний Ассамблейн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны талаар ерөнхий бүрэн эрхтэй.

[4] Эстони. Constitution (1992). Хандах: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide

бөгөөд өгсөн санал, хийсэн улс төрийн мэдэгдэлтэй нь холбогдуулан хууль зүйн хариуцлага хүлээхгүй байх нь гишүүн өөрийн итгэл үнэмшлээр санал өгөхийг баталгаажуулдаг.

Рийгикогугийн дэг ба дотоод журмын тухай хуульд[5] Рийгикогу санал хураалтад цахим санал хураалтын системийг ашиглана гэж тогтоосон. Харин тус улсын Ерөнхийлөгч, мөн Рийгикогугийн дарга ба дэд даргыг сонгохдоо саналын хуудсаар санал хураалт явуулна (§81). Саналын хуудсанд нэр дэвшигчдийн нэрсийг нэр дэвшүүлсэн дарааллаар бичих бөгөөд “Дэмжсэн” (*эст. Poolt; анг. In favour*), “Татгалзсан” (*эст. Vastu; анг. Against*) болон “түдгэлзсэн” (*эст. Erapooletu; анг. Abstain*) сонголтуудыг тусгана (§86).

Зураг 1. Рийгикогугийн санал хураалтын дэлгэцийн мэдээлэл



Эх сурвалж: (Riigikogus, 2021)

1.3.Оросын Холбооны Улс

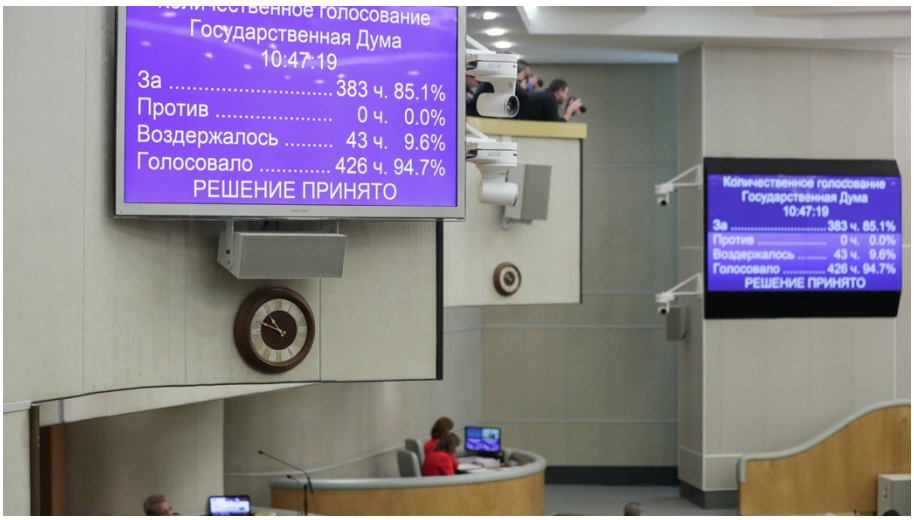
Оросын Холбооны Улс (цаашид Орос Улс гэх)-ын Үндсэн хуулийн[6] 105 дугаар зүйлд *“Холбооны хуулийг Оросын Холбооны Улсын Үндсэн хуулиар өөрөөр заагаагүй бол Төрийн Думын нийт депутатуудын олонхын саналаар батална”* гэж заасан (§105.2). Энэ нь Төрийн Думын шийдвэр гарах босго нь саналд оролцсон тоонд бус, харин танхимын нийт бүрэлдэхүүн (450)-д суурилдаг.

Төрийн Думын дэгийн тухай хуулийн[7] 83 дугаар зүйлд шийдвэрээ ил болон нууц санал хурааж гаргахыг (§83.1), санал хураалтыг санал тоолох цахим төхөөрөмж ашиглах буюу ашиглахгүйгээр явуулахыг (§83.2) болон цахим систем ашигласан санал хураалт нь тоон, эрэмбэлсэн болон сонголттой (алтернатив) байж болно (§83.3).

Тоон санал хураалт нь "Дэмжсэн" (*ор. За; анг. In favour*), "Эсрэг" (*ор. Против; анг. Against*) болон "Түдгэлзсэн" (*ор. Воздержался; анг. Abstain*) гэсэн гурван хувилбараас нэгийг сонгоно. Саналыг бүртгэх ба дүнг нийт тоо болон хувиар илэрхийлэн, тус бүрийн санал хураалтаар танилцуулна (§83.4).

Зураг 2. Төрийн Думын санал хураалтын дэлгэцийн мэдээлэл

[5] Эстони. Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. Хандах: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolide
[6] Орос. Конституция (1993). Хандах: http://www.constitution.ru/
[7] Орос. Регламент Государственной Думы (1998). Глава 10 – Порядок голосования и принятия решений. Хандах: http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/



Эх сурвалж: (Государственная Дума, 2019)

Эрэмбэлсэн санал хураалтын үед асуулт тус бүрээр дараалсан хэд хэдэн тооны санал хураалт явуулна. Санал хураалтын дүнг бүх асуултаар санал хураалт явуулж дууссаны дараа санал хураалт тус бүрээр тоогоор болон хувиар гаргана. Хэрэв эрэмбэлсэн санал хураалтын дүнд хэд хэдэн асуудал батлахад хангалттай тооны санал авсан бол хамгийн олон санал авсан асуудлыг баталсанд тооцно. Хэрэв эрэмбэлсэн санал хураалтын дүнд нэг ч асуудал батлахад хангалттай тооны санал аваагүй бол хамгийн олон санал авсан асуудлаар хоёр дахь санал хураалтыг явуулна. Санал хураалтын дүнд асуудлыг батлахад хангалттай тооны санал авсан бол тухайн асуудлыг баталсанд тооцно (§83.5).

Асуудал тус бүрээр санал хураалт явуулахад Төрийн Думын депутат нэг саналын эрхтэй бөгөөд шийдвэрийг “Дэмжсэн” буюу “Эсрэг”, эсхүл “Түдгэлзсэн” санал өгнө (§85.1). Энэхүү “түдгэлзэх” нь оролцоогүй гэсэн утга биш, санал өгсөн боловч дэмжээгүй/эсэргүүцээгүй гэсэн гурав дахь сонголт юм.

Сонголттой (алтернатив) санал хураалтын үед хэд хэдэн хувилбараас зөвхөн нэгээр нь санал өгнө. Санал хураалтын дүнг тоогоор болон хувиар гаргаж танилцуулах нь санал хураалтад оруулсан асуудлуудын бүх хувилбарууд нэгэн зэрэг гаргана (§83.6).

1.4.Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (Герман Улс)-ын Үндсэн хуулийн[8] 38 дугаар зүйлд зааснаар Бундестагийн гишүүд нь аливаа заавар, чиглэлд үл захирагдан, зөвхөн өөрийн ухамсраар шийдвэр гаргана (§38.1). Мөн Үндсэн хуулийн 42 дугаар зүйлд *“Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Бундестагийн шийдвэрийг олонхын саналаар гаргана”* гэж тогтоосон (§42.2). Энэхүү “өгсөн санал” гэдэгт зөвхөн “Тийм/Үгүй” санал тооцогдож, “Түдгэлзсэн” санал (гер. Enthaltung) нь “өгсөн санал”-д орохгүй гэж тайлбарладаг (Opinio Iuris, n.d.).

Бундестагийн дэгийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд зааснаар ердийн тохиолдолд санал хураалт гараа өргөх, эсхүл босох/суух хэлбэрээр явагдана (§48(1)). Санал тэнцсэн тохиолдолд тухайн асуудал батлагдахгүй бөгөөд түдгэлзсэн ба хүчингүй санал нь ирцийн босго (кворум) тогтооход тооцогдох боловч олонх “Тийм/Үгүй”-ийг тогтоохдоо тооцохгүй (§48(2)).

[8] Герман. Basic Law (1949). Хандах: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

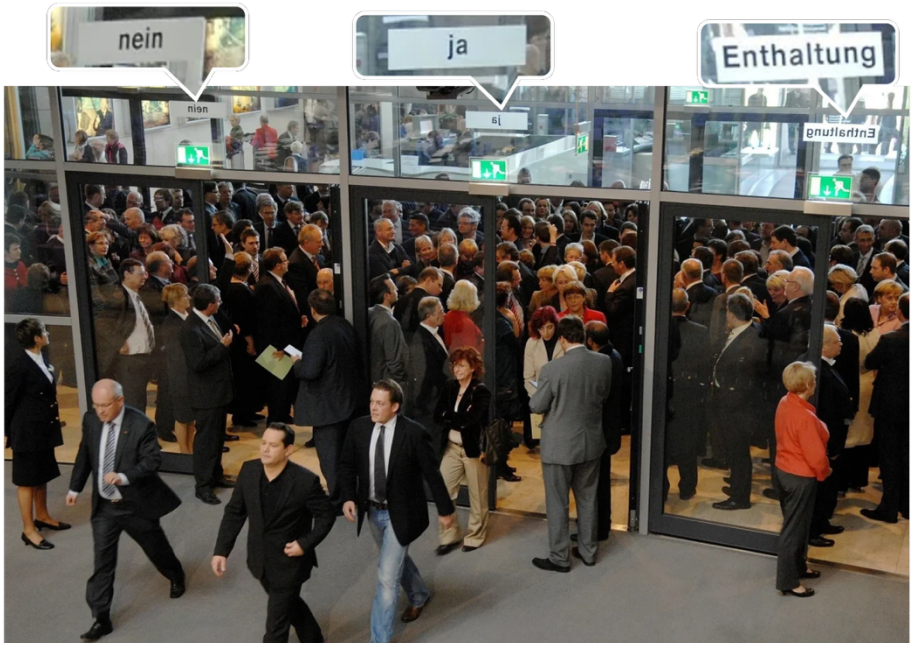
Ирцийн хувьд, Бундестагийн гишүүдийн талаас илүү нь хуралдааны танхимд хүрэлцэн ирсэн бол шийдвэр гаргах чадвартай (§45(1)-(2)). Түүнчлэн ирц тогтоохдоо түдгэлзсэн болон хүчингүй санал тооцогдоно (§45(2)).

Саналын дүн тодорхойгүй үед Бундестагийн дэгийн тухай хуульд дараалсан аргачлал бий: хуралдаан удирдах бүрэлдэхүүн (даргалагч ба хоёр нарийн бичиг дүн дээр санал нийлэхгүй бол эхлээд эсрэг шалгалт (*гер. Gegenprobe*) хийж, түүний дараа ч санал зөрвөл саналыг тоолж, шаардвал 51(2)-т заасан “санал хураалтын гурван хаалга”-аар тоолох журмаар тоолно (§51(1)). Энэ “санал хураалтын гурван хаалга”-аар тоолох онцгой журмыг уламжлалт ёсоор “*Hammelsprung*” гэж нэрлэдэг бөгөөд уг хэллэг нь дэгд тусгагдаагүй ч 1874 онд Рейхстагт анх нэвтэрч, 1879 онд анх баримтаар тэмдэглэгдсэн гэж тайлбарладаг (Deutscher Bundestag, n.d.).

Энэхүү онцгой журмын дагуу гишүүд танхимаас гарч, “Тийм” (*гер. Ja; анг. Yes*), “Үгүй” (*гер. Nein; анг. No*) болон “Түдгэлзсэн” (*гер. Enthaltung; анг. I abstain*) гэж тэмдэглэсэн гурван хаалгаар (Зураг 3) буцан орж ирэх буюу дараах үйл явцаар санал хураана (§51(2)):

1) хуралдаан даргалагчийн шаардсаны дагуу Бундестагийн гишүүд чуулганы хуралдааны танхимаас гарна;
2) “санал хураалтын гурван хаалга”-аас бусад хаалгыг хааж цоожилно;
3) “санал хураалтын гурван хаалга” онгорхой байх ба хаалга бүр дээр хуралдааны хоёр хэрэг хөтлөгч зогсооно;
4) хуралдаан даргалагчийн дохиогоор Бундестагийн гишүүд “Тийм”, “Үгүй”, “Түдгэлзсэн” (гер. Enthaltung; анг. I abstain)
5) “Үгүй” болон цагаан карт нь “Түдгэлзсэн” гэсэн гурван ангиллын хаалгаар танхимд эргэн орж ирнэ;
6) хаалгаар орж буй гишүүдийг хурлын нарийн бичгийн дарга нар чангаар дуудаж тоолно;
7) тооллого дууссан бол хуралдаан даргалагч дохио өгнө;
8) энэ дохионоос хойш чуулганы хуралдааны танхимд орж ирж байгаа гишүүдийг тооллогод оруулахгүй;
9) хуралдаан даргалагч болон тухайн өдрийн ажил үүргээ гүйцэтгэж буй хурлын хэрэг хөтлөгчид саналаа нээлттэй өгнө;
10) хуралдаан даргалагч санал хураалтын дүнг нийтэд зарлан танилцуулна.

Зураг 3. Бундестагийн “гурван хаалгаар тоолох” журмыг хэрэгжүүлж буй үеийн танхимын байдал



Эх сурвалж: (Mitmischen.de., n.d.)

Гол нь санал өгсөн гишүүдийн олонх гэж заасан. Энэ нь зөвхөн бодитоор өгсөн “тийм” ба “үгүй” гэсэн саналууд тооцогдоно гэсэн үг юм. Харин “түдгэлзсэн” саналуудыг санал өгсөнд тооцохгүй бөгөөд тооцоонд оруулахгүй. Энэ журам нь шийдвэрийг олон “түдгэлзсэн” саналаар гацаах боломжийг хязгаарлаж, Бундестагийн шийдвэр гаргах чадамжийг хадгалах зорилготой (Opinio Iuris, n.d.).

Мөн саналын карт ашиглан “нэр дуудаж санал өгөх” (*гер. Namentliche Abstimmung*) санал өгөх хэлбэр бий. Энэ нь улс төрийн маргаантай асуудлуудад хэрэглэгддэг бөгөөд ийм санал хураалтыг нэг намын бүлэг, эсхүл гишүүдийн дор хаяж таван хувь нь хүсэлт гаргаснаар зохион байгуулна (Deutscher Bundestag).

Зураг 4. Бундестагийн гишүүд өнгөөр ялгасан саналын карт ашиглан санал хураж буй үйл явц



Эх сурвалж: (Rhein Pfalz, n.d.)

Гишүүд өөрсдийн нэр, Бундестаг дахь бүлгийн харьяалал бүхий саналын хуудас авдаг. Цэнхэр карт нь “Тийм” (*гер. Ja; анг. Yes*), улаан карт нь “Үгүй” (*гер. Nein; анг. No*) болон цагаан карт нь “Түдгэлзсэн” (*гер. Enthaltung; анг. I abstain*) гэсэн утгатай. Гишүүд эдгээр картуудаа зориулалтын саналын хайрцагт (*гер. urne*) хийдэг (Зураг 4) бөгөөд нарийн бичгийн дарга нар картуудыг тоолж, үр дүнг хурлын дарга зарлаж, дараа нь цахим хуудастаа нийтэлдэг (Deutscher Bundestag, n.d.).

1.5.Шведийн Хаант Улс

Шведийн Хаант Улс (Швед Улс)-ын Үндсэн хуульд[9] зааснаар Риксдаг (Riksdag)-ийг “ард түмний дээд төлөөлөгч байгууллага” гэж тодорхойлж, ардчилал, тэнцвэрт байдлын суурь зарчимд тулгуурлан төрийн эрх мэдэл ард түмнээс үүсдэг гэж тунхагладаг (§1, §2, §3, §4). Санал хураалтын нарийвчилсан зарчмуудыг дэлгэрэнгүй тодорхойлоогүй байна.

Риксдагийн тухай хуулийн[10] 5.6.2-т зааснаар, хэрэв санал хураалтыг гишүүд босож илэрхийлэх аргаар явуулж байгаа бол спикер эхлээд “Тийм” гэж санал өгөхийг хүсэж буй гишүүдийг босохыг, дараа нь “Үгүй” гэж санал өгөхийг хүсэж буй гишүүдийг босохыг тус тус уриална.

Хэрэв санал хураалтыг төхөөрөмж ашиглан явуулбал, гишүүн бүрийн өгсөн санал албан ёсоор бүртгэгдэнэ (§5.6.2).

Харин санал хураалтыг нэр дуудаж явуулах тохиолдолд спикер хоёр гишүүнийг уриалан, санал хураалтыг бүртгэхэд туслуулан, эхлээд дэд спикерүүд, дараа нь сонгогдсон тойргийн дарааллаар бусад гишүүдийг дуудаж санал авна. Гишүүдийн өгч буй хариулт нь “Тийм” (*шв. Ja; анг. Yes*), “Үгүй” (*шв. Nej; анг. No*) болон “Түдгэлзсэн” (шв. *Avstår; анг. Abstain*) гэсэн гурван хувилбарын аль нэг байх ёстой (§5.6.2).

Зураг 5. Риксдагийн санал хураалтын төхөөрөмж



Эх сурвалж: (Sveriges Riksdag, n.d.)

[9] Швед. Constitution, The Instrument of Government (1974). Хандах: https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf

[10] Швед. The Riksdag Act (1974). Хандах: https://www.refworld.org/sites/default/files/attachments/541970634.pdf#:~:text=When%20a%20vote%20is%20taken,the%20following%3A%20%E2%80%98Yes%E2%80%99%2C%20%E2%80%98No%E2%80%99%2C%20%E2%80%98Abstain%E2%80%99

ХОЁР. ПАРЛАМЕНТЫН САНАЛ ХУРААЛТ ДАХЬ АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН АСУУДАЛ

Энэ бүлэгт “ашиг сонирхлын зөрчил”-ийн улмаас гишүүн “санал өгөхөөс татгалзах/оролцохгүй байх” (recusal, non-participation)-ыг авч үзнэ. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед хэрэгжих гол арга нь (а) ашиг сонирхлоо ил тод мэдүүлэх, (б) хэлэлцүүлэг/санал хураалтаас өөрөө татгалзах, улмаар (в) санал, ирцийн бүртгэлд “санал өгөөгүй/оролцоогүй” байдлаар тусгагдах явдал юм.

2.1.Бүгд Найрамдах Франц Улс

Франц Улсын Нийгмийн амьдралын ил тод байдлын тухай хуульд[11] ашиг сонирхлын зөрчлийг “нийтийн ашиг сонирхол ба хувийн ашиг сонирхлын хоорондын хөндлөн нөлөөлөл (*фр. interférence*) үүсэж, албан үүргийг бие даасан, төвийг сахисан, бодитой хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх, эсхүл нөлөөлөх мэт харагдах нөхцөл” (§2) гэж тодорхойлсон байна.

Мөн тус хуульд Засгийн газрын гишүүд, орон нутгийн сонгуульт албан тушаалтнууд, нийтийн үйлчилгээний чиг үүрэг гүйцэтгэгчид нь үүргээ нэр төртэй, шударга, үнэнчээр хэрэгжүүлж, аливаа ашиг сонирхлын зөрчил болон гадаад нөлөөллийн эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, эсхүл нэн даруй таслан зогсоох үүрэгтэй гэж заасан (§1).

Үндэсний Ассамблейн гишүүдийн хувьд, ашиг сонирхлын зөрчлийг Үндэсний Ассамблейн дэгийн тухай хуулийн[12] 80-1 дүгээр зүйлд тусгайлан зохицуулж, гишүүд мандатаа зөвхөн нийтийн ашиг сонирхлын төлөө, хараат бусаар хэрэгжүүлэх бөгөөд Товчоо нь Ёс зүйн кодыг тогтоож, хэрэгжилтэд нь хяналт тавьж, ёс зүйн зөвлөх (*фр. déontologue*) томилно гэж заасан (§80-1(1)).

Мөн гишүүд ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн/үүсэж болзошгүй нөхцөлөөс урьдчилан сэргийлэх, нэн даруй таслан зогсоох үүрэгтэй (§80-1-1(2)), харин ашиг сонирхлын зөрчил гэдгийг “нийтийн ашиг сонирхол ба хувийн ашиг сонирхлын хоорондын хөндлөн нөлөөлөл” гэж тодорхойлсон (§80-1(3)).

Ашиг сонирхлын зөрчлийн эрсдэлийг бууруулахын тулд гишүүн хувийн ашиг сонирхлоо бичгээр, эсхүл амаар мэдүүлж, энэ талаар хурлын тэмдэглэлд тусгагдана (§80-1-1(1)). Гишүүн ашиг сонирхлын зөрчлийн улмаас Үндэсний Ассамблейн тодорхой ажилд оролцохгүй байх шаардлагатай гэж үзвэл Товчоонд мэдэгдэнэ (§80-1(2)) бөгөөд Товчоо гишүүн өөрөө татгалзсан тохиолдлыг бүртгэнэ (§80-1(3)).

Үндэсний Ассамблейн дэгийн тухай хуульд “ашиг сонирхлын зөрчилтэй атлаа оролцсон/санал өгсөн тул санал нь автоматаар хүчингүй” гэсэн шууд зохицуулалт байхгүй. Харин ёс зүйн дүрэм зөрчсөн эсэх асуудлыг ёс зүйн зөвлөх илрүүлбэл тухайн гишүүн болон Ерөнхийлөгчид мэдэгдэж, зөвлөмж өгнө. Харин маргаан гарвал Үндэсний Ассамблейн Ерөнхийлөгчөөр дамжуулан Товчоо шийдвэрлэнэ (§80-4).

---

[11] Франц. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique *(2025 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хувилбар)*. Хандах: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315

[12] Франц. Règlement de l’Assemblée Nationale (1959). Хандах: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/Reglement-AN2005.pdf#:~:text=un%20bulletin%20de%20vote%20%C3%A0,cause%20que%20ce%20soit%20136

2.2.Бүгд Найрамдах Эстони Улс

Рийгикогугийн гишүүний ашиг сонирхлын зөрчлийг Авлигын эсрэг хуулиар[13] зохицуулах бөгөөд хуулийн дагуу Рийгикогугийн гишүүн нийтийн үүрэг гүйцэтгэгч албан тушаалтан гэж тооцогдоно (§2).

Хэрэв шийдвэрийн буюу үйлдлийн үр шим хүртэгч нь өөрөө, эсхүл "холбогдогч этгээд" (гэр бүлийн гишүүн гэх мэт) байх, эсхүл тухайн шийдвэр нь тэдний эдийн засгийн ашиг сонирхолд бодитоор нөлөөлөх нөхцөл үүсвэл гишүүн тухайн шийдвэр буюу үйлдэлд оролцохыг хориглож, мэдэгдэх журамтай (§11(1)-(2¹)). Гэхдээ энэхүү "албан ажиллагааны хязгаарлалт" нь хууль, төсөв зэрэг "ерөнхий акт" батлахад хамаарахгүй (§11(3)1).

Иймээс Рийгикогугийн санал хураалтад "оролцохгүй/татгалзах" шаардлага нь Рийгикогугийн дэг ба дотоод журмын тухай хуульд биш, харин Авлигын эсрэг хуулийн "албан ажиллагааны хязгаарлалт"-аар тодорхойлно.

Рийгикогугийн гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд[14] гишүүн нь Авлигын эсрэг хуулийн "албан ажиллагааны хязгаарлалт" болон ашиг сонирхлын мэдүүлгийн үүргийг дагаж мөрдөнө гэж тусгасан (§21).

Рийгикогугийн дэргэд Авлигын эсрэг тусгай хороо байгуулж, гишүүдийн хуульд заасан үүргийн хэрэгжилтэд парламентын түвшинд хяналт тавих, шаардлагатай бол материалыг эрх бүхий байгууллагад шилжүүлэх чиг үүргийг мөн хуульчилсан байна (§9).

Рийгикогугийн дэг ба дотоод журмын тухай хуульд ирц бүрдүүлэх (§77), шийдвэрийг олонхын саналаар гаргах (§78), санал өгөх нь хувийн байх (§80), нийтлэг дэгээр цахим төхөөрөмжөөр санал өгөх (§81(1))-ийг тус тус зохицуулсан.

Авлигын эсрэг хуулийн дагуу гишүүн нь ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн тодорхой албан ажиллагаанд оролцохыг хориглох (§11(1)–(2¹)) бөгөөд энэ нь санал өгөөгүй буюу оролцоогүй байхыг ойлгоно. Гэхдээ хууль, төсөв зэрэг "ерөнхий акт" (*эс. üldakt*)-ыг батлахад Авлигын эсрэг хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасан хориг үйлчлэхгүй.

2.3.Оросын Холбооны Улс

Орос Улсад Думын гишүүдийн ашиг сонирхлын зөрчлийг Авлигатай тэмцэх тухай хуульд[15] хувийн сонирхол нь албан үүргээ шударга, бодитой хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх, эсхүл нөлөөлөх мэт харагдах нөхцөл байдлыг үүсгэхээр тодорхойлдог (§10).

Төрийн Думын гишүүний хувьд, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг зохицуулах үндсэн үүргийг Холбооны Зөвлөлийн сенатор ба Төрийн Думын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд[16] тусгаж, гишүүн нь хувийн сонирхол үүсэж, ашиг сонирхлын зөрчилд хүргэх буюу хүргэж болзошгүй болсон тухайгаа Төрийн Думын дотоодын хяналтын холбогдох комисст мэдэгдэж, уг зөрчлийг урьдчилан сэргийлэх/таслан зогсоох арга хэмжээ авах үүрэгтэй гэж заасан (§6.2.2).

Зөрчлийг зохицуулах арга хэмжээний хүрээнд Авлигатай тэмцэх тухай хуулийн 11 дугаар зүйлд ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхдээ тухайн этгээдийг үйл ажиллагаанд оролцуулахгүй байх, өөрөө татгалзах (отвод/самоотвод) зэрэг арга

[13] Эстони. Korruptsioonivastane seadus. Хандах: https://www.riigiteataja.ee/akt/KVS
[14] Эстони. Riigikogu liikme staatuse seadus (2007). Хандах: https://www.riigiteataja.ee/akt/104022011017
[15] Орос. О противодействии коррупции (2008). Хандах: https://base.garant.ru/12164203/3d3a9e2eb4f30c73ea6671464e2a54b5/?utm_source=chatgpt.com
[16] Орос. О Статусе Сенатора Российской Федерации И Статусе Депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Хандах: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/

хэмжээг хэрэглэх боломжийг тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн асуудалд оролцохгүй байх (recusal / non-participation) шинжтэй зохицуулалт байна.

Гишүүн ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар цаг тухайд нь мэдэгдээгүй, эсхүл зөрчлийг арилгах үүргээ биелүүлээгүй зэрэг тохиолдолд сануулга өгөх, мөн Төрийн Думын хүрээнд хашиж буй тодорхой албан тушаалаас чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээ авч болохыг Холбооны Зөвлөлийн сенатор ба Төрийн Думын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд зохицуулдаг (§10.1).

2.4.Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Герман Улсын Бундестагийн гишүүний “чөлөөт мандат”-ын зарчим нь Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлд тусгагдсан бөгөөд гишүүд нь бүх ард түмний төлөөлөгч, аливаа заавар, чиглэлд үл захирагдан зөвхөн өөрийн ухамсраар шийдвэр гаргана. Харин ашиг сонирхол, хоёрдогч үйл ажиллагаа болон орлогын “ил тод мэдүүлэх” үүргийг Бундестагийн гишүүний тухай хууль[17] тусгайлан зохицуулдаг.

Бундестагийн гишүүний тухай хуульд гишүүний ажил, хоёрдогч үйл ажиллагаа болон орлогын мэдээллийг Бундестагийн Ерөнхийлөгчид мэдүүлэх ба түүнийг нийтэд ил тод болгох (онлайнаар нийтлэх) журмыг тогтоосон (§45-47). Мөн хорооны хэлэлцүүлэгт ашиг сонирхлын тодорхой хамаарал үүссэн тохиолдолд тухайн асуудалтай холбоотойгоор төлбөртэйгөөр ажил/үйлчилгээ эрхэлдэг гишүүн нь хэлэлцүүлгийн өмнө ашиг сонирхлын хамаарлыг ил тод мэдүүлж, энэ мэдээллээ хорооны даргад мэдэгдэн, улмаар хорооны санал, дүгнэлтийн баримт бичигт тэмдэглүүлэх үүрэгтэй (§49).

Хэрэв гишүүн дээрх ил тод мэдүүлэх үүргээ зөрчсөн байж болзошгүй бол шалгах ажиллагааг Бундестагийн Ерөнхийлөгч эхлүүлж, шаардлагатай тохиолдолд сахилгын арга хэмжээ авч болох бөгөөд жил бүрийн гишүүний үндсэн цалин, нөхөн олговрын тал хүртэлх хэмжээний мөнгөн торгууль ногдуулж болно (§51).

2.5.Шведийн Хаант Улс

Швед Улсын Риксдагийн гишүүд санал өгөх эрхээ бие даан хэрэгжүүлдэг бөгөөд гишүүний санал өгөхийг ашиг сонирхлын зөрчлийн үндэслэлээр ерөнхийлөн “албадан түдгэлзүүлэх” (*automatically disqualify*) тухай нийтлэг хуульчилсан зохицуулалт байхгүй. Гэхдээ ашиг сонирхол үүссэн тодорхой тохиолдолд Риксдагийн тухай хуульд[18] хуралдаан, хэлэлцүүлэгт оролцохыг хориглох байдлаар шууд хязгаарладаг боловч зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульд тусгаагүй байна.

Риксдагийн тухай хуулийн 6 дугаар бүлэгт хэлэлцэж буй асуудал нь гишүүн өөрийг нь, эсхүл ойрын этгээдийг нь “хувийн байдлаар” хөндөж байвал тухайн гишүүн тухайн асуудлыг хэлэлцэж буй нэгдсэн хуралдаанд (танхимд) оролцох ёсгүй гэж заасан бөгөөд энэ нь хэлэлцүүлэг/санал хураалтаас оролцохгүй байх (*non-participation/recusal*) хориг юм (§19).

Харин хуулийн 7 дугаар бүлгийн дагуу байнгын хорооны түвшинд энэ хориг илүү хатуу хэрэгжинэ. Тодруулбал, тодорхой асуудлыг хэлэлцэж байх үед уг асуудал нь гишүүн өөрийг нь, эсхүл ойрын этгээдийг нь хөндвөл гишүүн хорооны хуралдаанд оролцох эрхгүй, өөрөөр хэлбэл тухайн асуудлыг хэлэлцэх хугацаанд өрөөнд ч байх ёсгүй (§21).

---

[17] Герман. Members of the Bundestag Act. Хандах: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/index.html
[18] Швед. The Riksdag Act (1974). Хандах: https://www.refworld.org/sites/default/files/attachments/541970634.pdf#:~:text=When%20a%20vote%20is%20taken,the%20following%3A%20%E2%80%98Yes%E2%80%99%2C%20%E2%80%98No%E2%80%99%2C%20%E2%80%98Abstain%E2%80%99

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

Парламентын түдгэлзэх санал хураалт:

Судалгаанд хамрагдсан Франц, Эстони, Орос, Герман, Швед улсын парламентын жишээг харьцуулан үзэхэд, “түдгэлзэх” санал (abstention) нь нийтлэг байдлаар санал хураалтад оролцож буй гишүүний “тийм/үгүй” гэснээс өөр гурав дахь, бие даасан сонголт байдлаар зохицуулагдаж байна. Энэхүү сонголт нь санал хураалтад оролцоогүй хэлбэр бус, харин парламентын гишүүн тодорхой асуудлаар дэмжээгүй ч эсэргүүцээгүй гэсэн улс төрийн байр суууриа ил тод, албан ёсоор илэрхийлж буй явдал юм.

Эдгээр улсуудад түдгэлзэх санал нь цахим төхөөрөмж, саналын хуудас, өнгөөр ялгасан карт, нэр дуудаж бүртгэх зэрэг техник-процедурын тодорхой механизмаар дамжин бүртгэгддэж тухайн гишүүний өгсөн санал, хариуцлагын ул мөрийг бэхжүүлэн үлдээдэг онцлогтой байна. Ийм учраас түдгэлзэх саналыг идэвхгүй байдал бус, харин хариуцлагатай, улс төрийн утга агуулгатай сонголтын хэлбэр гэж үзэх үндэслэлтэй.

Түдгэлзэх саналын бодит нөлөө нь тухайн парламентын шийдвэр гаргах олонхын босго ямар суурь тоонд тулгуурлаж байгаагаас ихээхэн хамаарч байна. Тухайлбал:

Танхимын нийт бүрэлдэхүүний олонход суурилсан загварт (Орос) түдгэлзэх санал нь “тийм” саналд тооцогдохгүй тул шийдвэр батлагдах боломжийг бодитоор сулруулах үр дагавартай байж болно. Ийм нөхцөлд түдгэлзэх нь улс төрийн тактик, байр суурийн илэрхийлэл болохоос гадна шийдвэрийг гацаах нөлөө үзүүлэх боломжтой.

Харин тухайн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн өгсөн саналын олонх (өөрөөр хэлбэл, “тийм” ба “үгүй” саналын нийлбэр)-д суурилсан загварт (Франц, Герман, Швед, Эстони) түдгэлзэх санал нь олонхыг тооцоход орохгүй учраас энэ зохицуулалт нь:

- парламентын шийдвэр гаргах чадамжийг хадгалах;
- түдгэлзсэн саналаар шийдвэрийг зохиомлоор гацаах эрсдэлийг бууруулах;
- гишүүний завсрын байр суурийг ил тод бүртгэх давхар зорилгыг хангаж байна.

Парламентын санал хураалт дахь ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал:

Судалгаанд хамрагдсан улс орнуудад ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед гишүүн “түдгэлзэх” санал өгөхөөс илүүтэйгээр тухайн асуудлын хэлэлцүүлэг болон санал хураалтад бүрэн оролцохгүй байх (recusal / non-participation) зарчмыг баримталж байна. Энэ нь түдгэлзэх санал ба ашиг сонирхлын зөрчлийг институцийн хувьд ялгаж салгасан зохицуулалт гэдгийг харуулж байна.

Ихэнх улсад ашиг сонирхлын зөрчлийг хувийн ашиг сонирхол нь нийтийн ашиг сонирхолд бодитоор нөлөөлөх, эсхүл нөлөөлөх мэт харагдах нөхцөл гэж тодорхойлж, ийм тохиолдолд гишүүн санал өгөхөөс татгалзах, оролцохгүй гэдгээ мэдэгдэх үүрэгтэй.

Франц, Эстони, Орос, Шведийн жишээнээс харахад, ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах үндсэн арга нь:

1. ашиг сонирхлоо ил тод мэдүүлэх;
2. хэлэлцүүлэг болон санал хураалтаас оролцохгүй байх;
3. санал, ирцийн бүртгэлд “оролцоогүй” байдлаар тусгах гэсэн гурван шат бүхий механизм юм.

Ийнхүү судалгааны нэгдсэн үр дүнгээс харахад, түдгэлзэх санал болон ашиг сонирхлын зөрчлийн улмаас оролцохгүй байх нь:

- эрх зүйн үндэслэл;
- процедурын хэлбэр;

- саналын бүртгэл дэх үр дагаврын хувьд ялгаатай зохицуулалттай байна.

Түдгэлзэх санал нь гишүүний улс төрийн байр сууриа илэрхийлэх идэвхтэй сонголт бол, ашиг сонирхлын зөрчилтэй үед санал хураалтад оролцохгүй байх буюу оролцохоос татгалзах нь ёс зүй, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах үүрэгт суурилсан хязгаарлалт юм. Энэхүү ялгаа нь парламентын ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог хангахад чухал ач холбогдолтой.

НОМ ЗҮЙ

Opinio Iuris. (n.d.). *Art. 42 GG - Öffentliche Sitzungen, Mehrheitsbeschlüsse (Kommentar).* From https://opinioiuris.de/kommentar/gg/42

Rhein Pfalz. (n.d.). *Das ewige Dilemma mit der Fraktionsdisziplin*. From https://www.rheinpfalz.de/politik_artikel,-das-ewige-dilemma-mit-der-fraktionsdisziplin-_arid,5797342.html

Deutscher Bundestag. (n.d.). *Abstimmung.* From https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/A/abstimmung-245316

Mitmischen.de. (n.d.). *Hammelsprung | Dein Portal zum Deutschen Bundestag*. From https://www.mitmischen.de/wissen/lexikon/h/hammelsprung

Государственная Дума. (2019, июля 11). *Изменения в Конституцию РФ приняты в третьем чтении.* From http://duma.gov.ru/news/48003/

Deutscher Bundestag. (n.d.). *Namentliche Abstimmung.* From https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/N/nam_abst-245502

Deutscher Bundestag. (n.d.). *Hammelsprung.* From https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/H/hammelsprung-444858

Assemblée Nationale. (2024, Juillet). *Fiche n°56: Les votes à l'Assemblée Nationale.* From https://questions.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/travail-legislatif/les-votes-a-l-assemblee-nationale

Riigikogus. (2021, 01 13). *Riigikogus ei leidnud toetust otsuse eelnõu rahvahääletuse korraldamiseks* . From https://www.riigikogu.ee/istungi-ulevaated/riigikogus-ei-leidnud-toetust-otsuse-eelnou-rahvahaaletuse-korraldamiseks/

Sveriges Riksdag. (n.d.). *Beslut om ärenden* . From https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/arbetet-i-riksdagen/debatter-och-beslut-i-kammaren/beslut-om-arenden/