

**ПАРЛАМЕНТЫН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ, СОНСГОЛЫН ГЭРЧИЙГ ХАМГААЛАХ,
УРАМШУУЛАХ АСУУДЛЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ**
(ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА)

Р. Хатанбаатар, А. Пагма, Д. Жигваагүнсэл

УДИРТГАЛ

УИХ -ын Өргөдлийн Байнгын хорооны дарга Р. Бурмаагийн захиалгаар “Парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг хамгаалах, урамшуулах асуудлын эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвт судалгааны ажлыг Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төвийн судлаачид гүйцэтгэв.

Судалгааны зорилго:

Парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг хамгаалах, урамшуулах асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг зарим орны тухайлбал, Австрали, АНУ, Канадын жишээн дээр харьцуулан гаргахад оршино.

Судалгааны зорилтууд:

Австрали, АНУ, Канадад парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг хамгаалах талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлах,

- Дээрхи орнуудад парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийн замын зардал, байр, буудлын зардлыг хэрхэн шийдвэрлэдэг талаар харьцуулан судлах,
- Дээрхи орнуудад парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг хамгаалах, урамшуулах асуудлын эрх зүйн зохицуулалтын талаар харьцуулан дэлгэрэнгүй материал бэлтгэх зэрэг болно.

Судалгааны аргачлал:

- Гадаадын зарим орнуудын Үндсэн хууль, парламентын Дэгийн холбогдох бүлэг заалт,
- Гадаадын зарим орны парламентын байнгын хороодын дэг, журам, тогтоолын холбогдох заалт,
- Судалгааны материалыг нэгтгэн тайлан бичих зэрэг болно.

Судалгааны ажлын хүрээнд дараах үндсэн үйл ажиллагаа хийгдсэн болно. Үүнд:

- Хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдийг сонгож харьцуулсан шинжилгээ хийсэн
- Цуглуулсан мэдээлэлд нэгдсэн боловсруулалт хийсэн
- Судалгааны материалыг нэгтгэн судалгааны тайлан бичсэн

Судалгааны ажлыг Улсын Их Хурлын Тамгын Газрын Судалгааны төвийн ахлах референт Р.Хатанбаатар, референт-шинжээч А. Пагма, референт - судлаач Д. Жигваагүнсэл нар хийж гүйцэтгэв.

* * *

Парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг хамгаалах, урамшуулах асуудал**Австрали****Парламентын хэлэлцүүлгийн гэрчийг хамгаалах**

Төлөөлөгчдийн танхимын Дэгийн 256 -д заасан ёсоор “Танхим болон танхимын аль нэг хороонд мэдүүлэг өгсөн гэрч нь өөрийн өгсөн мэдүүлэгтэй холбоотойгоор хамгаалагдах эрхтэй”. Гэрчийн хамгаалагдах эрх нь мөн Эрхийн Тунхаглалын (Article 9 of the Bill of Rights) “Парламентын хэлэлцүүлгийн явцад хэлсэн үгний төлөө аль ч шатны шүүх хэрэг үүсгэх эрхгүй” гэсэн заалтаас үүдэн гарна. Энэ заалт нь мөн Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйл болон Парламентын эрх ямбын хуулиар баталгаажсан байдаг.

Парламентын хороонд аман мэдүүлэг өгсөн гэрчийн хамгаалагдах эрх нь мөн нотлох баримт гаргаж өгсөн гэрчийн хувьд адил хүчинтэй²¹. Парламентын эрх ямбын хуулиар энэ хамгаалагдах эрх нь сайн дураараа мэдүүлэг өгсөн гэрч болон шүүхээс албадан ирүүлж мэдүүлэг авсан гэрчүүдийн хувьд, мөн тангараг өргөсөн болон өргөөгүй гэрчийн хувьд ч адил хүчинтэй байдаг байна.

Эрхийн Тунхаглал болон Парламентын эрх ямбын хуулиас үүдэн гарах парламентын аливаа хэлэлцүүлгийн явцад хэлсэн үг болон бичгээр гаргасан саналыг хамгаалах абсолют эрх мөн холбогдох зарим тохиолдолд хүчинтэй байдаг. Тухайлбал, Парламентын баримт бичгийн хууль ёсоор (The Parliamentary Papers Act) Танхим болон хороодоос хэвлэхийг зөвшөөрсөн баримт бичиг, танилцуулга, протоколыг хэвлэсэн хэвлэн нийтлэгч мөн хамгаалагдах эрхтэй.

Хөндлөнгийн оролцоо, баривчлах, дарамтлахаас хамгаалах

Гэрч нь баривчлах (эрүүгийн хэрэг үйлдснээс бусад тохиолдолд), дарамтлах, хөндлөнгөөс нөлөөлөх болон парламент, хороодод мэдүүлэг өгөхөөс нь татгалзуулахын тулд бусад хэлбэрээр нөлөөлөхөөс хамгаалагдана. Мөн өгсөн мэдүүлэгтэй нь холбогдуулан шийтгэх, торгохоос (парламентыг үл хүндэтгэсэн хэргийн төлөө парламентаас шийтгэл оноох асуудал орохгүй) хамгаалагдана. Энэ талаар Парламентын эрх ямбын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд тодорхой заасан байна (энэ заалт доор тодорхой дурдагдсан байгаа). Мөн хуулийн 14 дүгээр зүйл ёсоор Танхим болон хороонд ирж мэдүүлэг өгөх өдөр нь тодорхой болсон гэрчийг тухайн өдөр нь шүүхэд дуудах, баривчлах, иргэний асуудлаар саатуулахыг хориглоно.

Гэрчийг хамгаалах үүднээс Парламентын эрх ямбын тухай хуулийн 12(1) дугаар заалтыг зөрчсөн хууран мэхлэх, айлгах, хүч хэрэглэх буюу хэрэглэхээр сүрдүүлэх ямарваа ашиг, урамшуулал өгөхөөр санал тавих, амлах, бусад хууль бус арга хэрэгслээр хэн нэг этгээдийг парламент, хороодод гэрчийн мэдүүлэг өгөх, эсвэл мэдүүлэг өгөхөөс татгалзуулах зэргээр нөлөөлөх зэрэг үйлдлийг парламентыг үл хүндэтгэсэн гэмт хэрэг гэж үзнэ.

Хэн нэгнийг парламент болон хороодод мэдүүлэг өгөх болон өгөхгүй байх, баталгаа, нотолгоо гаргах болон гаргахгүй байхад албадан аливаа шийтгэл оноосон, биед нь гэмтэл учруулсан, мөн тухайн этгээдийн олох ашиг, тэтгэмж, эрх мэдлийг хассан этгээдийг мөн хуулийн 12(2) заалт ёсоор парламентыг үл хүндэтгэсэн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэхээр хуульчилжээ. Эдгээр парламентыг үл хүндэтгэсэн гэмт хэрэгт мөн дараах шийтгэлийг ногдуулна:

- Хувь хүн бол 5000 австрали доллараас хэтрэхгүй эсвэл 6 сар хүртэл хорих,
- Корпораци бол 25000 австрали доллараас хэтрэхгүй хэмжээний торгууль оноож болно.

Парламентын эрх ямбын тухай хуулийн 12 дугаар заалт нь парламентыг үл хүндэтгэсэн этгээдэд парламентын зүгээс өөр арга хэмжээ авахад нөлөөлөхгүй.

Мэдүүлэгт нэр дурдагдсан хүмүүсийг хамгаалах

Төлөөлөгчдийн танхимын Процедурын хорооноос мэдүүлэгт нэр дурдагдсан хүмүүсийг хамгаалах, тэдэнд туслах үүднээс дараах нөхцөлүүдийг харгалзаж үзэхийг зөвлөмж болгосон. Үүнд:

- Мэдүүлэг өгсөн хүнд энэхүү асуудал нь эргээд нөлөөлж болзошгүй үндэслэл байна гэж хороо үзвэл тус мэдүүлгийг хаалттай сонсголоор сонсох,
- Байнгын хорооны хуралдаанаас өмнө гэрчийн мэдүүлэгт нэр дурдагдсан хүмүүс мэдүүлэгтэй танилцах болон бичгээр хариу өгөх, хороон дээр ирэх боломжоор хангагдсан байх зэрэг болно.

Хэдийгээр Процедурын хорооны дээрхи зөвлөмжүүд нь албан ёсоор Танхимаар батлагдаагүй ч гэсэн Танхимын нээлттэй сонсголын практикт хэрэглэгддэг байна.

Нэгдсэн хороод дээр гэрчийг хамгаалах

Сенат 1988 онд Сенатын байнгын хороо гэрчийг хамгаалах асуудлаар хэрхэх талаар дараах нарийвчилсан заалттай тогтоолыг баталсан. Үүнд:

- Мэдүүлэг өгөх гэрчийг урих,
- Гэрч нь сонсгол болохоос өмнө мэдүүлгээ бичгээр өгөх боломжоор хангагдсан байх,
- Гэрч нь сонсгол болохоос өмнө хорооноос сонирхсон асуултаа асуух, тодруулах, лавлагаа авах боломжоор хангагдах,
- Шаардлагатай тохиолдолд хаалттайгаар мэдүүлэг өгөх,
- Гэрчийн зүгээс зарим асуултад хариулахгүй байх боломжоор хангагдах,
- Гэрч нь зөвлөхтэй байх, дагалдуулах боломжоор хангагдах зэрэг болно.

Гэрчийн зардал

Хорооны саналаар гэрчид замын зардал болон байрлах зардлыг боломжийн үнээр тооцож олгоно.

АНУ

АНУ-ын Сенатын Сонсголын гарын авлага¹²⁷ болон Сенатын дэгийн тухай хуулийн¹²⁸ XXVI бүлэгт гэрчийг урих, хамгаалах, санхүүжүүлэх талаар заасан байдаг байна. Сонсгол дээр гэрчээс мэдүүлэг авахын тулд тухайн хороо нь гэрчийг урих ёстой. Гэрчийг албан ёсоор урихаас өмнө хорооны ажилтнууд боломжит гэрчийг судалж мэдэх, тодорхойлох үүднээс ихэнх тохиолдолд ярилцлага авдаг байна. Шаардлагатай бол гэрч нь өөрийн намтар, гэрчийн мэдүүлгийг бичгээр явуулна. Сенатын журмын дагуу гэрч болгон сонсгол болохоос 24-72 цагийн өмнө урьдчилсан мэдүүлгээ бичгээр өгөх ёстой (Rule XXVI, paragraph 4(b)). Энэ цаг нь сонсгол явуулах хорооноос хамаарч ялгаатай байна. Тухайлбал, Гадаад харилцааны хороо сонсгол болохоос 48 цагийн өмнө, Хяналтын хороо (Select Committee

¹²⁷ Parliamentary Privileges Act 1987, s. 16(2).

¹²⁸ Parliamentary committees: powers over and protection afforded to witnesses, Paper prepared by I. J. Greenwood and R. J. Ellicott, PP 168 (1972) 31.

on Intelligence) нь 72 цагийн өмнө урьдчилсан мэдүүлгийг бичгээр авна гэж заасан байдаг байна.

Мөн хэрэгтэй гэрч хэмээн үзвэл хорооноос бичгээр албан ёсны урилга явуулна. Гэрч нь уг урилгаас оролцох сонсголынхоо зорилго, сэдэв, огноо болон сонсгол болох газар зэрэг үндсэн мэдээллийг мэдэж авах боломжтой. Үүнээс гадна гэрчээс асуух асуудал болон гэрчийн аман мэдүүлэг өгөх хугацааны хязгаарыг заасан байна. Мөн хорооны зүгээс хорооны гишүүдийн нэрсийн жагсаалт, Хорооны хуралдааны процедурын журам, асуудалтай холбоотой хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарсан мэдээ зэрэг нэмэлт мэдээллийг өгч болно. Хорооны ажилтантай холбоо барих мэдээллийг өгсөн байна. Зарим тохиолдолд хорооныхон гэрчтэй сонсгол болохоос өмнө уулзаж асуултуудад хариу авч, процедурыг тоймлон үзэж болно.

Сонсголд мэдүүлэг өгч байгаа гэрч нь үндсэндээ Үндсэн хуулийн эрхээр хамгаалагдсан бөгөөд Үндсэн хуулийн 1, 4, 5-дахь нэмэлт өөрчлөлтөөр хэрэгжинэ. Тухайлбал, 1-дэх нэмэлтээр хэрэв хороо гэрчийн үг хэлэх, цуглаанд оролцох эрхийг зөрчсөн гэж үзэн сонсголд ирэхээс татгалзсан гэрчийн эрхийг хамгаалах бол 4-дэх нэмэлтээр мэдээлэл авахын тулд үндэслэлгүйгээр нэгжих, баривчлахыг хориглоно. Өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх эрхийг хамгаалсан 5-дахь нэмэлтээр зөвхөн халдашгүй байдлаар хамгаалагдаагүй тохиолдолд гэрчүүд өөрсдийн эсрэг гэрч баримт албан хүчээр өгөхгүй байж болдог байна.

Сенатын дэгийн 26.5 /Senate Rule XXVI, paragraph 5/-д зааснаар гэрчийг хамгаалахын тулд сонсголыг олон нийтэд хаалттай хийх эсэх талаар хорооны гишүүдийн саналыг хурааж болно гэсэн байна.

Хороод тус тусдаа өөрсдийн дэгтэй бөгөөд дэгээрээ гэрчийг хамгаалах асуудлыг зохицуулсан байдаг. Зарим хороод тухайлбал, Төрийн хэргийн хорооны дэгийн дагуу гэрч өөрийн өмгөөлөгчтэй хамт оролцож, өөрийн эрхийн талаар зөвлөгөө авч болно. Санхүүгийн хорооны дэгээр гэрч хүсвэл мэдүүлгээ өгөх явц нь олон нийтийн хэрэгслэлээр гаргахгүй гэж хүсвэл хаалттай хуралдахыг шаардах эрхтэй байдаг ажээ.

Гэрчийн зардал

Сенатын дэгийн дагуу гэрчийн зардлыг төлөх, эсхүл нөхөн олгоно (S.Res. 259, 100th Congress). Төлөгдөх, эсхүл нөхөн олгогдох зардлын суурь нь Дэг, захиргааны хороо (Committee on Rules and Administration)-ноос тогтоосон хоногийн зардлын хэмжээнээс хэтэрч болохгүй боловч тус Хороо нь онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тогтоосон хоногийн зардлыг эргэн харж үзэж болно. Хороо нь мөн мэдүүлэг өгөх гэрчийн замын зардлыг төлөх, эсхүл нөхөн олгоно. Гол төлөв зөвхөн бэрхшээл, зовлон үүссэн нөхцөл байдалд байгаа гэрч, түүнчлэн зөвхөн гэрчийн оршин суугаа газраас сонсгол болох газар хүртэлх, түүнээс буцах замын зардлыг олгодог байна. Харин гэрчийг шүүхэд зарлан дуудсан тохиолдолд зардлыг төлөхгүй.

Канад

Гэрчийн эрх, үүрэг

Канадын парламентын хороодод мэдүүлэг өгч буй гэрч нь парламентын гишүүдтэй адил үг хэлэх, баривчлагдахгүй байх болон дарамтаас ангид байх эрхтэй. Нэгэнт ийнхүү гэрчийн эрх хамгаалагдсан тул хэрэв гэрч хорооны өмнө ямарваа мэдүүлэг өгөөгүй бол шүүхэд шилжүүлж болно. Мөн гэрч нь өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй гэсэн үндэслэлээр мэдүүлэг өгөхөөс татгалзаж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, гэрч нь мэдүүлэг өгөх, эсвэл шүүхээр хэлэлцэгдэн шийтгэгдэх гэсэн хоёрхон сонголттой тулгарна.

Хэрэв гэрч улсын нууцтай холбоотой юмуу бизнесийн ноцтой мэдээлэлтэй холбоотой асуудлаар мэдүүлэг өгөх бол хорооны шийдвэрээр хаалттай сонсголоор мэдүүлэг өгч болно. Онцгой тохиолдолд гэрч нэрээ нууцлан мэдүүлэг өгөхийг зөвшөөрнө. Гэрч мэдүүлэг өгөхдөө өмгөөлөгчийн туслалцаа авахыг хүсвэл энэ тухайгаа хороонд мэдэгдэн хүсэлт гаргаж болно. Өмгөөлөгч нь зөвхөн зөвлөх эрхтэй байх бөгөөд асуулт тавих болон гэрчийн өмнөөс хариулах эрхгүй.

Гэрчийг мэдүүлэг өгүүлэхгүй байх гэсэн аливаа оролдлогыг парламентын бүрэн эрхэнд халдсан үйлдэл гэж үзнэ. Мөн парламентад мэдүүлэг өгсөн гэрчийг айлган сүрдүүлэх болон бусад хэлбэрээр дарамтлахыг парламентын бүрэн эрхэнд халдсан хэрэг гэж үздэг. Хороонд мэдүүлэг өгч буй гэрчид тавигдаж болох асуултыг зохицуулсан ямар нэг дүрэм байхгүй бөгөөд гэрч хорооны сонсгол дээр тавигдсан ямарч асуултанд хариулах ёстой. Нөгөө талаас гэрч хорооны аль нэг гишүүний тавьсан асуултанд хариулахаас татгалзаж болно. Гэхдээ хороо тавигдсан асуултанд хариулах хэрэгтэй гэж үзвэл хорооноос тавигдсан асуулт гэж үзээд гэрч хариулах ёстой болдог. Ингэснээр Хороо тавигдсан асуултанд гэрчээс заавал хариу авах болон гэрчийг хамгаалах гэсэн хоёр сонголтын дундаас шийдвэр гаргах гарцтай болно.

Гэрчийн эрх, үүргийг ийнхүү хатуу хэлбэрээр томъёолсон байдаг учир Канадын парламентын Нийтийн танхимаас Гэрчид зориулсан гарын авлагыг гаргасан байдаг¹²⁹.

Гэрчийн мэдүүлэг авахыг шийдэх

Хэрэв парламентын аль нэг гишүүн тодорхой хэн нэгэн этгээдээс гэрчийн мэдүүлэг авах шаардлагатай гэж үзвэл энэ тухайгаа Хорооны даргад мэдэгдэнэ. Энэ талаар Нийтийн танхимын дэгд тусгасан байдаг.

STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS

CHAPTER XIII. 122. If any Member files a certificate with the Chair of a committee of the House, stating that the evidence to be obtained from a particular person is, in his or her opinion, material and important, the Chair shall apprise the committee thereof.

Худал мэдүүлэг

Канадын Парламентын хуулиар¹³⁰ гэрч парламентад мэдүүлэг өгөхдөө тангараг өргөх ёстой бөгөөд ийнхүү тангараг өргөсөн боловч худал мэдүүлэг өгсөн бол Эрүүгийн хуулиар шийтгэл хүлээнэ, тухайлбал шүүхээс Эрүүгийн хуулийн худал мэдүүлэг өгсөн этгээдийг шийтгэх тухай заалтын дагуу ял онооно.

Судалгааны товч дүгнэлт

- Манай судалгаанаас үзэхэд англи-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголд оролцогчид, үүний дотор гэрчийг хамгаалах асуудлыг Тухайн орны Үндсэн хууль, парламентын хууль, парламентын эрх, ямбын хууль, парламентын дэг, хороодын дүрэм болон холбогдох бусад журмуудаар зохицуулсан байна.
- Парламентын сонсголын гэрчийг урих, ирүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд албадан ирүүлэх журмыг нарийвчлан тогтоосон байдаг.
- Мөн парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын үед мэдүүлэг өгч байгаа гэрч нь

¹²⁹ Parliamentary privileges act 1987, s.12, Commonwealth Consolidated Acts, <http://www.austlii.edu.au>

¹³⁰ SENATE HEARING GUIDE. Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure, CRS Report for Congress. 19 July 2004.

парламентын гишүүдийн нэгэн адил үг хэлэх, баривчлагдахгүй байх, дарамтаас ангид байх, хамгаалагдах эрхтэй ба ийнхүү эрхийг нь хамгаалсанаар гэрч нь мэдүүлэг заавар өгөх, үнэн зөв мэдүүлэг өгөх шаардлагатай бөгөөд хэрэв тодорхой асуудлаар мэдүүлэг өгөхөөс татгалзах, худал мэдүүлэг өгөх тохиолдолд парламентаас болон шүүхээс шийтгэл хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалттай байна.

- Түүнчлэн парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчийг өгсөн мэдүүлэгтэй нь холбоотойгоор айлган сүрдүүлэх, дарамтлах, шүүхээр мөрдөн шалгах нь хуулиар хориотой.
- Эдгээр орнуудад парламентын хэлэлцүүлэг, сонсголын гэрчид зориулсан гарын авлагыг дэлгэрэнгүй, ойлгомжтой, хүртээмжтэй хэлбэрээр бэлтгэн гаргадаг байна.

* * *

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Parliamentary Privileges Act 1987. <http://www.aph.gov.au/>
2. House of Representatives Standing and Sessional Orders. <http://www.aph.gov.au/>
3. House of Representatives Practice (6th Edition). <http://www.aph.gov.au/>
4. Parliamentary committees: powers over and protection afforded to witnesses, Paper prepared by I. J. Greenwood and R. J. Ellicott, PP 168 (1972)
5. Senate hearing guides. Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure, CRS Report for Congress. 19 July 2004. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg>
6. Guide for Witnesses appearing before committees of the House of Commons, <http://www.parl.gc.ca/>
7. Standing orders of the House of Commons, <http://www.parl.gc.ca>
8. Parliament of Canada Act, <http://laws-lois.justice.gc.ca>

* * *

ХАВСРАЛТ

Parliament of Canada Act
Examination of Witnesses

Examination of
witnesses under
oath

10. (1) The Senate or the House of Commons may administer an oath to any witness examined at the bar of the Senate or the House.

Examination
before
committee

(2) The Senate or the House of Commons may order witnesses to be examined on oath before any committee.

Committee may
administer oath

(3) Any committee of the Senate or the House of Commons may administer an oath to any witness examined before the committee.

R.S., c. S-8, ss. 25 to 27.

Affirmation 11. (1) Where any witness to be examined under this Part conscientiously objects to take an oath, the witness may make a solemn affirmation and declaration.

affirmation

(2) Any solemn affirmation and declaration made under subsection (1) has the same force and effect, and entails the same consequences, as an oath taken in the usual form.

R.S., c. S-8, ss. 28, 29.

(Perjury 12. Any person examined under this Part who wilfully gives false evidence is liable to such punishment as may be imposed for perjury.

R.S., c. S-8, s. 31.

13. (1) Any oath or solemn affirmation and declaration under this Part may be administered by

(a) the Speaker of the Senate or the House of Commons;

(b) the chairman of any committee of the Senate or the House of Commons; or

(c) such person or persons as may be appointed for that purpose either by the Speaker of the Senate or by the Speaker of the House of Commons or by standing or other order of the Senate or the House.

Form (2) Every oath and solemn affirmation and declaration under this Part shall be in the Forms 1 and 2 in the schedule.

R.S., c. S-8, ss. 30, 32.

