

**Хүний эрхийн ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэгт бэлтгэх
Монголын төрийн бус байгууллагын форум батлав.**

СОНГОХ, СОНГОГДОХ ЭРХИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Энэхүү илтгэлийг Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэгт бэлтгэх төрийн бус байгууллагын форумаас шийдвэрлэсний дагуу Сонгогчдын Боловсрол Төвөөс хариуцан 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй ажлын хэсгийг байгуулсны үндсэн дээр боловсруулсан болно. Мөн тус илтгэлийг 40 орчим төрийн бус байгууллагын бүрэлдэхүүнтэй Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэгт бэлтгэх төрийн бус байгууллагын форумаас 2 удаа хэлэлцэн баталсан болно.

Монгол улсад 2008 оны 7 дугаар сарын 1-нд анх удаа онц байдал зарласан бөгөөд энэ нь Улсын их хурал /парламент гэх/-ын сонгуулийн үр дүнг эсэргүүцсэн олон нийтийн жагсаал цуглаанаас үүдэлтэй байсан юм. Хүний эрхийн олон улсын гэрээнүүдэд заасан сонгох, сонгогдох эрхийн талаарх ихэнх зарчим, стандартууд нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, сонгуулийн хууль тогтоомжуудад тусгалаа олсон хэдий ч хэрэгжилт нь хангалтгүй байгаагийн улмаас төрийн эрхийг “ардчилсан сонгууль” нэрийн дор хууль бусаар авч байна гэсэн шүүмжлэл нийгэмд өрнөх, сонгуулийн дараагаар үр дүнг эсэргүүцэж жагсаж, цуглах, сонгууль ирцдээ хүрэхгүй дахин явагдах зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж байна. Мөн түүнчлэн нэгдэн орсон гэрээ конвенцийн үзэл санаа, зарчмыг үндэсний хууль тогтоомжид бүрэн тусгах¹, хэрэгжилтийг хугацаанд нь тайлагнах², алагчлах явдлыг бууруулах чиглэлээр түр тусгай арга хэмжээ авах зэрэг гэрээгээр хүлээсэн үүргээ бүрэн төгс хэрэгжүүлэхгүй, хайнга хандсан хэвээр байна.

2003 онд УИХ-аас баталсан Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрт сонгох болон сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэх талаар олон чухал зорилтуудыг дэвшүүлсэн хэдий ч 2005, 2006, 2008 онуудад шинээр баталсан болон шинэчлэн найруулсан УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль, Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, Орон нутгийн хурлын сонгуулийн тухай хуульд нэг мөр тусгалаа олж чадсангүй. Үүний улмаас сонгууль эрхэлсэн байгууллагууд нь аль нэг намд үйлчлэх, үйл ажиллагаа нь хуулиас гадуур дур зоргийн шинжтэй байх, сонгуулийн болон улс төрийн намуудын санхүүжилт хаалттай, хяналтгүйн улмаас сонгуулийн эцсийн үр дүн мөнгөөр шийдэгдэх, сонгогчдод эд бараа, мөнгө амлах, тараах зэргээр сонгогчдын саналыг худалдан авах зэрэг нь сонгуулийн үр дүнд итгэх олон нийтийн итгэлийг бууруулж, улмаар сонгогчдын сонгуульд оролцох идэвх оролцоо буурч байна. Нөгөө талаас сонгогчдын боловсрол дутмаг, Сонгуулийн ерөнхий хороонд энэ асуудлыг хуулиар хариуцуулсан хэдий ч тодорхой ажлууд хийгдэхгүй өнөөг хүрсэн.

Сонгуулийн хууль тогтоомжуудад сонгуулийн үйл явц санал хураахаас бусад бүх тохиолдолд ил тод байна гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр сонгуулийн бүхий л үйл явц хаалттай, иргэний нийгмийн болон хөндлөнгийн байгууллагын хяналт, оролцоогүйгээр явж ирсэн. Сонгуулийн үйл явцад сонгогчдыг төлөөлөн хяналт тавьж ажиллах гэсэн төрийн бус байгууллагуудын санал

¹ Үндсэн хууль болон сонгуулийн хууль тогтоомжуудад одоог болтол ИУТЭП-ын 25 дугаар зүйлийн тэгш эрхийн зарчмыг хуульчлаагүй байгаа.

² ИУТЭП-ын хэрэгжилтийг тайлагнах илтгэлийг хүргүүлэх хугацааг даруй 6 жилээр хоцроож хүргүүлсэн байна.

санаачлагууд³ бий болж байгаа ч эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байгаа нь сонгуулийн үйл явцыг хөндлөнгийн хяналтаар баталгаажуулах бүхий л боломжийг үгүйсгэж байна.

Ардчилсан сонгуулийг явуулахад харшилж байгаа гол зөрчил дутагдлыг дурьдвал:

Нэг. Сонгогчдын нэрийн жагсаалт Бүх нийтийн байх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд сонгогчдын нэрийн жагсаалтад сонгуулийн насны бүх хүмүүсийг бүртгэсэн байх явдал нэн чухал. Гэтэл өнөөг хүртэл Монгол Улсын сонгуулийн насны хүн амын тоо эцэслэн гараагүй бөгөөд сонгогчдын нэрийн жагсаалт гаргах эрх бүхий гурван байгууллага нь хол зөрүүтэй 3 өөр тоо гаргадаг, энэ нь нийт сонгогчдын 20-24 хувь болж байна.⁴ Хамгийн сүүлийн жишээ гэхэд дөрөв хүрэхгүй сарын зөрүүтэй явагдсан 2008 оны УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуулийн сонгогчдын нэрийн жагсаалт 237.272 сонгогчоор зөрсөн бөгөөд энэ нь нийт сонгогчдын 14-18 хувьтай тэнцэхүйц өндөр үзүүлэлт юм. “Сонгогчдын бүртгэл муу, нэрийн жагсаалт үнэн зөв, баталгаатай бус байгаа нь илэрхий байгаа”⁵-аас сонгогчдыг нэрийн жагсаалтад хууль бус шалтгаанаар бүртгэхгүй байх, эсвэл олноор нь давхардуулан бүртгэх зэргээр сонгох, сонгогдох эрхийг зөрчиж байна.⁶ Сонгогчдын нэрийн жагсаалт гаргах үйл явцтай холбоотой мониторингийн дүнгүүдээс харахад эрх бүхий байгууллагууд сонгогчдын нэрийн жагсаалтад бүртгэгдсэн сонгогчдын тоог дунджаар 30 хүртэл хувиар ихэсгэх, багасгах зэрэг өөрчлөлтийг хийдэг. Жишээлбэл, 2009 оны 10 дугаар сард болсон УИХ-ын нөхөн сонгуулийн тойрог дахь сонгогчдын нэрийн жагсаалтад 98747 сонгогч бүртгэгдсэн байсныг⁷ хэсгийн хороо нягтлан шалгах нэрээр 27043 сонгогчийг нэрийн жагсаалтаас хассан байна. Үүний улмаас тухайн тойргийн зарим сонгогчид сонгуульд оролцож чадаагүй. Мөн нэрийн жагсаалтыг хуулинд заасан хугацаанд ил тавьдаггүй тул иргэний нийгмийн байгууллагууд хөндлөнгийн хяналт тавих боломж хязгаарлагддаг.⁸

Хоёр. Хөгжлийн бэрхшээлтэй болон гадаадад байгаа иргэдийн сонгох эрх Монгол улсад 49174⁹ сонгуулийн насны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байдаг бөгөөд тэдний 85 хувь нь сонгуульд огт саналаа өгч байгаагүй. Мөн саналаа өгч байгаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 60 хувь нь хөгжлийн бэрхшээлээсээ хамааран саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх, бодит, тэнцвэртэй мэдээлэл авах боломж хязгаарлагдмал байна.¹⁰ Албан бус тоогоор гадаад улс орнуудад 250.000 орчим сонгогч ажиллаж, амьдарч байгаа гэсэн судалгаа байдаг бөгөөд энэ нь нийт сонгогчдын 18 хувьтай тэнцэж байна. УИХ-ын сонгуулийн хуулиар санал авах өдөр зөвхөн эх орондоо байгаа сонгогчид саналаа өгөх эрхтэй байдаг тул гадаадад байгаа сонгогчид сонгуулийн эрхээ эдэлж чадахгүй байна.

³ Шударга сонгуулийн төлөө иргэний нийгмийн хяналт сүлжээг Нээлттэй Нийгэм Форум санаачлан байгуулж, төрийн бус байгууллагууд нэгдэн ажиллаж байгаа болно.

⁴ 2007 оны 1 дүгээр сарын 1-ний байдлаар нийт сонгогчдын тоо засаг дарга нарын судалгаагаар 1.550.585, Иргэний бүртгэл мэдээллийн төвийн судалгаагаар 1.331.000, Үндэсний статистикийн газрын дүнгээр 1.651.819 байна.

⁵ АНУ-ын Азийн сангийн Сонгогчдын бүртгэлийн үнэлгээний өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны дүнгээс

⁶ Хүний эрхийн үндэсний комисс. “Сонгох, сонгогдох эрхийн хэрэгжилт” судалгааны дүнгээс

⁷ СЕХ-оос хэсгийн хороодод өгсөн сонгогчдын нэрийн жагсаалт

⁸ Филантропи ТББ, УИХ-ын 2008 оны сонгогчдын нэрийн жагсаалтын мониторингийн тайлангаас

⁹ ННФ, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгох эрхийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн мониторингийн дүн. 2007 он.

¹⁰ ННФ, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгох эрхийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн мониторингийн дүн. 2007 он.

Гурав. Эмэгтэйчүүдийн сонгогдох эрх 2005 оны 12 сарын 26-нд шинэчлэн баталсан УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулинд “Нам, эвслээс нэр дэвшигчдийн 30-аас доошгүй хувь нь эмэгтэйчүүд байна” гэсэн заалтыг нэмж оруулсан ч 2008 оны сонгуулийн өмнө энэ заалтыг хүчингүй болгосон. Монгол улсын парламент 76 гишүүнтэй бөгөөд 2004-2008 онд 5 эмэгтэй, 2008 оны сонгуулиар дөнгөж 3 эмэгтэй сонгогдсон. Хүн амын 51 хувийг эзэлдэг эмэгтэйчүүд парламентад 3,9% төлөөлөлтэй байна.

Дөрөв. Сонгуулийн тэгш эрх Монгол Улсын Үндсэн хууль болон сонгуулийн хууль тогтоомжуудад сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг нэрлэн оруулаагүй¹¹. Иймээс сонгогч адил тооны санал өгөх¹² буюу саналын жин тэгш байх, нэг тойрог дахь сонгогчдын тоо тэгш байх, нэр дэвшигчид өрсөлдөх нөхцөл боломж адил байх олон боломжууд алдагдахад хүрсэн. Тухайлбал, нэг парламентын гишүүн 13.398 сонгогчийг төлөөлж байхад нөгөө гишүүн 39.617 сонгогчийг төлөөлж байна¹³. Нэр дэвшигчдийн хувьд сурталчилгааны үргэлжлэх хугацаа өөр, төрийн эх үүсвэрийг сонгуулийн кампанит ажилд дайчлан ашиглахыг хуулиар хориглосон хэдий ч эрх барьж буй улс төрийн намын нэр дэвшигчид энэ зөрчлийг түгээмэл гаргадаг, бие даан нэр дэвшигчид намын нэр дэвшигчээс илүү өндөр, шалгуур¹⁴ тавьдаг зэрэг зөрчил гарч байна. Мөн жижиг намууд болон бие даан нэр дэвшигчид гол улс төрийн намуудыг бодвол илүү хүнд нөхцөлд сонгуульд өрсөлдөх болдог. Жишээлбэл, сонгуульд нэр дэвшигчдийг тойргийн хорооны зөвшөөрөлтэйгээр баривчлах ёстой атал 2008 оны УИХ-ын сонгуулиар жижиг намаас нэр дэвшсэн 3 нэр дэвшигчийг сонгуулийн дүн эцэслэн гараагүй байхад дээрх зөвшөөрөлгүйгээр баривчлан хорьсон¹⁵ тохиолдол гарсан.

Тав. Шударга сонгуулийг зохион байгуулах Сонгуулийн ихэнх үйл явцад тухайлбал, санал хураах болон тоолох үйл явцад шударга, алдаа мадаггүй байх сонгуулийн зарчим хэрэгжихгүй байна. 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн санал хураах ажил 15 цаг, санал тоолох ажил дунджаар 72 цаг орчим үргэлжилсэн¹⁶ бөгөөд нийт 87 цагийн туршид тасралтгүй ажиллаж байгаа хүмүүсийн хөдөлмөрийн бүтээмж, үйл ажиллагаа нь эргэлзээгүй, алдаа мадаггүй байх боломжгүй юм. Нөгөө талаас санал авах ажлыг зохион байгуулдаг хэсгийн хороодын бүрэлдэхүүнд жижиг улс төрийн намуудын¹⁷ төлөөлөл бараг ордоггүй, бие даан нэр дэвшигчдийн төлөөлөл огт ордоггүй¹⁸ зөвхөн хоёр гол намын төлөөллөөс бүрддэг. Гиймээс сонгуулийг зохион байгуулдаг байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хардлага, эргэлзээ байнга төрөх нь зүй ёсны зүйл юм. Сонгуулийн нэг хэсэгт 2000-

¹¹ УХЦ-ийн 1993 оны 04 тоот дүгнэлт, 2008 оны 04 тоот магадлал зэргээс үзэхэд сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг “Үндсэн хуульд тусгагдаагүй” зарчим гэж тодорхойлжээ. Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйл ёсоор МУ-ын нэгдэн орсон гэрээ, конвенци нь дотоодын хууль тогтоомжтой адил хүчинтэй

¹² Сонгогч аль тойрогт харьяалагдахаас хамаарч 2-4 санал өгдөг. Өөрөөр хэлбэл, зарим сонгогч 2 нэр дэвшигчийн төлөө саналаа өгөх бол зарим нь 4 нэр дэвшигчид 4 санал өгдөг.

¹³ NDI, Монгол улсын сонгуулийн шинэчлэлийн хувилбарууд. Судалгааны баримт бичиг. 2009 он

¹⁴ Улс төрийн нам байгуулахад 801 сонгогчийн гарын үсэг цуглуулдаг бөгөөд бие даан нэр дэвшигч сонгуульд нэр дэвших эрх авахын тулд тухайн орон нутгийн мөн өдий тооны сонгогчийн гарын үсгийг цуглуулдаг байна.

¹⁵ Үүнээс болж сонгуулийн үр дүнгээр гомдол гаргах эрхээ эдлэх ямар ч боломжгүй болсон.

¹⁶ Эдгээр ажлыг сонгуулийн хэсгийн хорооны гишүүд гүйцэтгэх бөгөөд хуулиар тасралтгүй үргэлжилдэг үйл явц.

¹⁷ 2008 онд улс төрийн намаас нэр дэвшигчдийн 51 хувь нь жижиг буюу парламентад суудалгүй улс төрийн намууд байсан болно.

¹⁸ 2008 онд УИХ-д нийт нэр дэвшигчдийн 13 хувь нь бие даан нэр дэвшигч байсан.

6000 хүртэлх тооны сонгогч байх бөгөөд 13-15 хүн ажилладаг. Гэтэл санал хураах нэг байранд 6000 сонгогчийн саналыг 15 хүн 15 цагийн дотор аваад, шууд үргэлжлүүлэн тоолж дүн гаргана гэдэг нь бодитой бус үйл ажиллагаа юм. Энэ байдлыг Сонгуулийн ерөнхий хороо мэдээгүй биш мэдсэн бөгөөд 2008 оны парламентын сонгууль болохоос өмнө хэсгийн хорооны ажилтнуудад санал хураахаас тоолох хүртэлх хугацаа 87 цаг болж болзошгүй гэдгийг урьдчилан сануулж байсан нь тун гайхалтай зүйл юм. Үүнээс болж олон тооны сонгогчид саналаа өгч чадахгүй үлдэх, урт дараалал үүсэх, хэсгийн хорооны ажилтнуудын эрүүл, аюулгүй орчинд хөдөлмөрлөх, хөдөлмөрийн цагаа зохистойгоор хязгаарлуулах эрх зөрчигдөж, эцэстээ сонгуулийн үр дүнд эргэлзээ төрүүлэхэд хүргэж байна.

Зургаа. Сонгуулийн эрхээ шүүхээр хамгаалуулах эрх Одоогийн сонгуулийн болон шүүхийн процессын хууль тогтоомжуудад иргэний улс төрийн эрхийг шүүхийн хамгаалалтанд оруулахаас зайлсхийсан, хэргийн харьяалал тодорхойгүй байгаагаас “сонгох, сонгогдох эрх” зөрчигдсөн, түүнийгээ сэргээн тогтоолгох гэсэн нэхэмжлэлийг шүүх хүлээж авахгүй байх нь түгээмэл байна. УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн маргааныг шүүхээс өмнө сонгуулийн хороод шат шатандаа шийдвэрлэхээр заасан. Гэвч сонгуулийн хороод өргөдөл, гомдлыг хүлээн авдаггүй, авсан ч хянан шийдвэрлэдэггүй, үүнийхээ төлөө ямар ч хариуцлага хүлээдэггүйгээс сонгуулийн маргаан шүүхийн шатанд хүрэлгүйгээр шүүхийн өмнөх шатанд замхран алга болж байна¹⁹. Сонгуулийн дээд шатны байгууллага болох Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц хянах боловч энэ байгууллага нь Үндсэн хуулиас бусад хуулийг зөрчсөн зөрчлийг хянах эрх мэдэлгүй юм. Иймээс сонгуулийн хууль тогтоомжийн зөрчил нь үндсэндээ шүүхийн хяналтаас гадуур байж, сонгуулийн хороодод хуулиас гадуур “дур зоргоор аашлах” боломжийг олгож байна. Мөн санал авах, тоолох зэрэг сонгуулийн бүхий л ажлыг гардан зохион байгуулдаг сонгуулийн орон нутгийн байгууллагуудын шийдвэр, үйл ажиллагаа, сонгуулийн төв байгууллагын үйлдэл, эс үйлдэхүй нь шүүхийн болон Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтад байхгүй байгаа нь иргэдийн сонгох, сонгогдох эрххуулийн хамгааллын гадна байгааг харуулж байна.

Зөвлөмж

Сонгуулийн хууль тогтоомжийг олон улсын гэрээ, конвенциудад нийцүүлэх, сонгох болон сонгогдох эрхийг баталгаажуулах чиглэлээр нэн даруй дараахь арга хэмжээг авах хэрэгтэй байна.

1. Үндсэн хууль болон сонгуулийн хууль тогтоомжид тэгш эрхийн зарчмыг тусгаж, хуулийн агуулга, үзэл санаа, үг үсгийг уг зарчимд тулгуурлан боловсруулах, иргэний нийгмийн байгууллагууд сонгуулийн үйл явцад хяналт тавих, ажиглалт хийх эрх зүйн орчныг бий болгох зэргээр сонгох, сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэх, баталгаатай хангахад чиглэсэн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, үүндээ иргэний нийгмийн байгууллага, сонгогчдыг өргөнөөр оролцуулах
2. Санал авах байрны стандартыг сонгогчийн саналаа нууцаар, чөлөөтэй өгөх зарчимд нийцүүлэн шинэчилж мөрдүүлэх, тэр дундаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн онцгой хэрэгцээг тусгах. /шинэ дэвшилтэт технологи, тусгай хэрэгсэл, дохионы орчуулга, брайл үсэг ашигладаг болох/

¹⁹ Тэгээд ч шүүн таслах чиг үүрэггүй эдгээр байгууллагууд нь маргааныг үнэн зөв, бодитойгоор шийдвэрлэх боломжгүй юм.

3. Шударга, үнэн сонгууль зохион байгуулахад сонгуулийн хэсгийн хороодын ажилтнуудын бүрэлдэхүүн, ажиллах орчин, нөхцөл, ажлын зохистой цаг чухал гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, энэ чиглэлээр дорвитой өөрчлөлт хийх
4. Гадаадад байгаа сонгогчдын сонгох эрхийг эдлүүлэх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох
5. Улс төрийн нам, эвслээс нэр дэвшигчдийн 30 хувь нь эмэгтэйчүүд байна гэсэн хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг сэргээх
6. Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгох.

Тайлан боловсруулсан:

Зөвлөх: Г.Бурмаа Сонгогчдын боловсрол төв
Ажлын хэсэг: С.Оюунтуяа Сонгогчдын боловсрол төв
Б.Хишигсайхан НҮБХХ-ийн ХЗҮХХЭТ-ийн зөвлөх,
А.Мөнхнаран Сонгогчдын боловсрол төв
Б.Мөнхцэцэг Филантропи ТББ
Д.Ариунболд судлаач