

# **АГУУЛГА**

**УДИРТГАЛ 4**

**НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ 5**

**ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ**

**ТОГТООСОН БАЙДАЛ 6**

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн

төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал 6

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн

төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал 8

2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс

үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал 10

2.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр

нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал 10

**ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ 10**

3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал 11

3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал 17

3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал 19

3.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал 23

**ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ 30**

4.1. Дүгнэлт 30

4.2. Зөвлөмж 32

**ТАВ. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ 34**

# УДИРТГАЛ

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг санаачлах, боловсруулах ажиллагааны үндэслэл, чанарыг сайжруулах, түүнд олон нийтийн оролцоог хангах, хууль тогтоомжийн төсөлд тавих шаардлагыг тодорхойлох, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг үнэлэх замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх” гэж, Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.1.22-т “Хууль зүйн судалгааны чанарыг шинэ түвшинд гаргаж, хууль тогтоомжийн боловсруулалт, хэрэгжилтийг судалгаанд суурилан хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газар 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоороо “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ыг баталсан.

Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.4.1-д “Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй болгож, иргэдэд чирэгдэлгүй, ялгаваргүй, тэгш, шударгаар үйлчлэх эрх зүйн орчинг цогцоор нь бүрдүүлэх” зорилтын хүрээнд Өмгөөллийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулахаар заасан байна.

Энэхүү судалгаагаар Засгийн газраас баталсан аргачлалыг баримтлан Өмгөөллийн тухай хуулийн төсөлд “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийж, хуулийн төслийг боловсронгуй болгох санал боловсруулав.

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх явцад төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах, өмгөөллийн үйл ажиллагаанд холбогдох зохицуулалтыг боловсронгуй болгохыг зорьлоо. Мөн хуулийг хэрэглэхэд ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлэх, улмаар хуулийн төслийг сайжруулахад чиглэсэн зөвлөмж гаргав.

# **НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ**

Хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулалтын хүрээтэй уялдуулан, аргачлалд дурдсан 6 шалгуураас 4 шалгуур үзүүлэлтийг сонгож төслийн үр нөлөөг үнэллээ.

Үүнд:

* Зорилгод хүрэх байдал;
* Практикт хэрэгжих байдал;
* Ойлгомжтой байдал;
* Харилцан уялдаа зэрэг болно.

Хуулийн төслийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараахь хэрэгцээ, шаардлагыг үндэслэлээ. Үүнд:

* Хуулийн төсөл нь хүний эрхийн хамгаалалтыг сайжруулах, өмгөөлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн баталгааг дээшлүүлэх зорилгодоо хүрсэн эсэх;
* Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох, дуусгавар болгохтой холбогдсон шинээр оруулсан зохицуулалт болон өмгөөлөгчийн эрх, үүрэг хариуцлагын зохицуулалт практикт бодитой хэрэгжих эсэх;
* Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтуудыг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх явцад ойлгомжтой, логик уялдаатай боловсруулагдсан эсэх;
* Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь өөр хоорондоо болон бусад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжтой нийцсэн эсэх, бусад байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан, зөрчилдсөн эсэх зэргийг шалгана.

# **ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ**

Энэхүү хэсэгт Өмгөөллийн тухай хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоож, шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг сонгов. Эдгээр зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдолтой заалтуудыг сонгож авсан. Өөрөөр хэлбэл, тус хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэхдээ товч бөгөөд оновчтой байх үүднээс хуулийн төслөөс шинэлэг зохицуулалт бий болгож буй, голлох ач холбогдол бүхий заалтыг сонгож, тухайн сонгосон зүйл, заалтын үр нөлөөг судаллаа. Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцохоор сонгосон хэсгээ шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр авч үзэв.

## **2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

 Тус хуулийн төсөл нь өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах, өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бие даасан байдлыг хангах хүрээнд боловсруулагдсан бөгөөд хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлд тус хуулийн зорилт нь өмгөөлөгч, өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдлыг тогтоож, өмгөөллийн үйл ажиллагаа, өмгөөлөгчийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсонхарилцааг зохицуулахад оршино гэж заасан байна. Дээрх зорилгыг хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой дараах зохицуулалтыг сонгов.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№** | **Зорилгод хүрэх байдал** | **Сонгосон зүйл, заалт** |
| 1 | Өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах. | **3 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим**3.1.Өмгөөллийн үйл ажиллагаанд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4.1-д зааснаас гадна дараахь зарчмыг баримтална:3.1.1.өмгөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох;3.1.2.хүний нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх;3.1.3.нууц хадгалах;3.1.4.үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулийн хүрээнд бүрэн, тууштай хамгаалах.**5 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх**5.1.Өмгөөллийн үйл ажиллагааг өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх авч өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, тангараг өргөсний үндсэн дээр эрхэлнэ.5.2.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан дүгнэлтийг үндэслэн олгоно.**14 дүгээр зүйл.Өмгөөлөгчийн эрх**14.1.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмгөөлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэхдээ дараахь нийтлэг эрх эдэлнэ:14.1.6.шаардлагатай эд зүйл, баримт бичиг, мэдээлэл, бусад нотлох баримтыг цуглуулах талаар хүсэлт тавих, нотлох баримт гаргаж өгөх, шинэ нотлох баримт шаардах буюу хэрэгт ач холбогдол бүхий бусад байдлыг шалгуулах, түүнийгээ хэргийн материалд тусгуулах.**6 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох**6.2.Дараахь тохиолдолд хуульчид өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохгүй: 6.2.6.Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4.1-д заасан үндэслэлээр шүүгчийг огцруулсан, Прокурорын тухай хуулийн 68.1-д заасан үндэслэлээр прокурор ажлаас халагдсан, Нотариатын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3, 18.1.6-д заасны дагуу нотариатчын нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг хүчингүй болгосон, Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан үндэслэлээр төрийн албан хаагч төрийн албанаас халагдсанаас хойш тус тус 2 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй. |
| 2 | Өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бие даасан байдлыг хангах, бэхжүүлэх. | **36 дугаар зүйл.Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо**36.1.Холбоо нь дараахь чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:36.1.1.өмгөөллийн үйл ажиллагааны нэгдсэн шаардлага, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг тогтоох;36.1.2.иргэдийн хуульд заасан эрх, үүрэг болон тэдгээрийн эрх,хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах талаархи өмгөөлөгчийн үүрэг, оролцоог сурталчлан таниулах;36.1.3.хууль зүйн мэргэжлийн туслалцааг тэгш, хүртээмжтэй үзүүлэх, өмгөөлөгчдөөс өмгөөллийн үйл ажиллагааг хараат бусаар эрхлэх боломжийг бүрдүүлэх талаар төрийн байгууллагатай хамтран ажиллах;36.1.4.өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн ёс зүй, мэдлэг, ур чадвар, өмгөөлөгчөөс үзүүлж байгаа хууль зүйн мэргэжлийн туслалцааны чанарыг дээшлүүлэх; 36.1.5.гишүүдээс мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг сайжруулах; 36.1.6.хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох, дуусгавар болгох; 36.1.7.өмгөөлөгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, тэдгээрийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг төрийн аль ч шатны байгууллагад төлөөлөх; 36.1.8.өмгөөлөгчдөөс нийтэд тустай мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх ажлыг зохион байгуулах;  36.1.9.хууль тогтоомжид заасан бусад чиг үүрэг. |

## **2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№** | **Практикт хэрэгжих боломж** | **Сонгосон зүйл, заалт** |
| 1 | Өмгөөлөгч төрийн болон төрийн бус байгууллага, албан тушаалтнаас өмгөөлөгчийн хүсэлт илгээн тодорхой мэдээ, мэдээлэл авах | **14 дүгээр зүйл. Өмгөөлөгчийн эрх**14.1.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмгөөлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэхдээ дараахь нийтлэг эрх эдэлнэ:14.1.6.шаардлагатай эд зүйл, баримт бичиг, мэдээлэл, бусад нотлох баримтыг цуглуулах талаар хүсэлт тавих, нотлох баримт гаргаж өгөх, шинэ нотлох баримт шаардах буюу хэрэгт ач холбогдол бүхий бусад байдлыг шалгуулах, түүнийгээ хэргийн материалд тусгуулах; |
| 2 | Хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлсэн хөлсийг үндэслэлтэй авах | **14 дүгээр зүйл. Өмгөөлөгчийн эрх**14.1.13.өөрийн үзүүлсэн хууль зүйн мэргэжлийн туслалцааны төлөө үндэслэл бүхий хөлс авах, өөрийн гаргасан зардлыг нөхөн төлүүлэх. **25 дугаар зүйл.Өмгөөлөгчийн хүсэлт**25.1.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмгөөлөгч хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэхэд шаардлагатай лавлагаа, тодорхойлолт, баримт бичгийг тухайн асуудлыг хариуцсан төрийн болон төрийн бус байгууллагаас гаргуулан авах зорилгоор өмгөөлөгчийн хүсэлт гаргана. 25.2.Өмгөөлөгчийн хүсэлтийг хүлээн авсан төрийн болон төрийн бус байгууллага 14 хоногийн дотор бичгээр хариу өгөх үүрэгтэй. Хүсэлтэд заасан баримт бичиг, мэдээллийг цуглуулахад нэмэлт хугацаа шаардлагатай тохиолдолд нэг удаа 14 хоногоор сунгаж болно. 25.3.Өмгөөлөгчийн хүсэлтийн загварыг Өмгөөлөгчдийн холбоо батална. 25.4.Төрийн болон төрийн бус байгууллага доор дурдсан тохиолдолд өмгөөлөгчийн хүсэлтэд заасан мэдээлэл, баримт бичгийг гаргаж өгөхөөс татгалзана: 25.4.1.өмгөөлөгчийн хүсэлтэд заасан мэдээлэл, баримт бичиг нь тухайн байгууллагын эрхлэх асуудал, чиг үүрэгт хамаарахгүй, эсхүл тухайн байгууллагад байхгүй; 25.4.2.өмгөөлөгчийн хүсэлт нь энэ хуулийн 25.3-т заасан шаардлагыг хангаагүй; 25.4.3.өмгөөлөгчийн хүсэлтэд заасан баримт бичиг, мэдээ, мэдээлэл нь хууль тогтоомжийн дагуу төрийн болон албаны нууц, эсхүл байгууллага, хувь хүний нууцад хамаарах бол.25.5.Хуульд өөрөөр заагаагүй бол Өмгөөлөгчийн хүсэлтийг энэ зүйлд заасан журмын дагуу шийдвэрлэх үүргээ биелүүлээгүй байгууллага, албан тушаалтанд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.25.6.Өмгөөлөгчийн хүсэлтэд заасан баримт бичиг, мэдээ, мэдээллийг бусдад дамжуулах, ашиглах талаар хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний актаар энэ хуульд зааснаас өөр журам тогтоосон бол тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөнө. |

## **2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс**

## **үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцов.

## **2.4. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс**

## **үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал**

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төслийн зүйл, заалтад бүхэлд нь дүн шинжилгээ хийж, үр нөлөөг тооцсон. /Хуулийн төсөл 7 бүлэг, 52 зүйлтэй./

# **ГУРАВ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ**

 Өмнөх үе шатуудад хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараахь байдлаар харуулав.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Шалгуур үзүүлэлт** | **Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг** | **Тохирох шалгах хэрэгсэл** |
| 1 | Зорилгод хүрэх байдал | Хуулийн төслийн 5.1, 5.2 дахь хэсэг, 2.6.2, 14.1.6 дахь заалт, 33 дугаар зүйл, 36.1, 36.4, 36.6, 36.8 дахь хэсэг | Зорилгод дүн шинжилгээ хийх. |
| 2 | Практикт хэрэгжих боломж | Хуулийн төслийн 14.1.6, 14.1.13 дахь заалт, 19 дүгээр зүйл | Практикт туршилт хийх, практикт тухайн төрлийн харилцаа, чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй этгээдээс ярилцлага авах, гарч болох хүндрэлийг судлах. |
| 3 | Ойлгомжтой байдал | Хуулийн төсөл бүхэлдээ | Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах. |
| 4 | Харилцан уялдаа | Хуулийн төсөл бүхэлдээ | Хуулийн төслийн уялдаа холбоог хууль болон аргачлалд заасан асуулгуудаар шалгах. |

## **3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах хүрээнд Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн 3, 5 дугаар зүйлд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

|  |
| --- |
| **3 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үй ажиллагаанд баримтла зарчим**3.1.Өмгөөллийн үйл ажиллагаанд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4.1-д зааснаас гадна дараахь зарчмыг баримтална:3.1.1.өмгөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох;3.1.2.хүний нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх;3.1.3.нууц хадгалах; 3.1.4.үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулийн хүрээнд бүрэн, тууштай хамгаалах. |

Нийгмийн амьдралын эрх зүйн бодит байдлыг хангаж, түүний харилцааг зохицуулахад баримтлах, хууль зүйн үндсэн чиглэмжийг зарчим хэмээн ойлгож ирсэн билээ. Өөрөөр хэлбэл, үйл ажиллагаандаа удирдлага болгон баримталж байгаа үзэл баримтлалыг зарчим гэж үзэж болно. Эрх зүйн зарчим нь түүний зорилго, агуулгыг амьдралд хэрэгжүүлэхэд идэвхтэй нөлөөлдөг.

Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалсан өмгөөллийн үйл ажиллагаанд мөн адил зайлшгүй баримтлах зарчмууд бий бөгөөд үүнийг НҮБ-аас баталсан Өмгөөлөгчийн үүргийн талаархи Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын үндсэн зарчим болон бусад бүтээлд[[1]](#footnote-1) дараахь байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

* Хүний эрхэм чанарыг хүндлэх;
* Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах;
* Шударга ёсыг баримтлах;
* Хууль дээдлэх;
* Зарчимч байх;
* Хараат бус ухаалаг байх;
* Нууцыг хадгалах, хамгаалах;
* Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хүндэтгэх;
* Мэргэжлийн үүрэгтээ үнэнч байх;
* Ашиг сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх;
* Өмгөөлөгчид хөндлөнгөөс зүй бусаар нөлөөлөхгүй байх.

Монгол Улсын хууль тогтоомжид өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим хэрхэн тусгагдсаныг авч үзвэл хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд дараахь байдлаар тусгагдсан байна. Үүнд:

6.1.Хуульч хуульд харшлахгүй арга хэрэгслээр хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа явуулна.

6.2.Хуульч нь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалж, шударга ёсыг хангана.

6.3.Хуульч өөрийгөө мэргэжилтний хувьд тасралтгүй хөгжүүлнэ.

6.4.Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа хараат бус байна.

6.5.Хуульч мэргэжлийн үйл ажиллагаандаа бодитой хандана.

Дээрх зарчмууд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахад баримтлах нийтлэг зарчим бөгөөд өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримталбал зохих үндсэн зарчмуудыг орхигдуулсан байна. Харин Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлд (3.1.1) өмгөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох, (3.1.2) хүний нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх, (3.1.2) нууц хадгалах, (3.1.4) үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулийн хүрээнд бүрэн тууштай хамгаалах зэрэг зарчмыг тусгасан байна.

Өмгөөлөгч нь хуулийн үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулах, өөрөөр хэлбэл, хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд үйлчлүүлэгчийг төлөөлөх, өмгөөлөгчөөр оролцохдоо зөвхөн хуулийн хүрээнд, хуулийн заалтад захирагдан ажиллах тул өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримтлах ёстой “хууль дээдлэх” зарчмыг хуулийн төсөлд тусаагаагүй байна.

|  |
| --- |
|  **5 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх**5.1.Өмгөөллийн үйл ажиллагааг өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх авч өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, тангараг өргөсний үндсэн дээр эрхэлнэ. 5.2.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан дүгнэлтийг үндэслэн олгоно. |

 Өнөөгийн өмгөөлөгчид тавигдах шаардлага хангалтгүй байгаа талаар зарим судлаач шүүмжлэх болсон. 2002 онд батлагдаж, 2012 онд хүчингүй болсонд тооцогдсон Өмгөөллийн тухай хуулиар өмгөөлөгчид тавих шаардлагыг дараахь байдлаар тогтоож байжээ. Үүнд:

* хууль зүйн дээд боловсролтой байх;
* ял шийтгэлгүй байх;
* тогтоосон журмын дагуу мэргэшлийн шалгаруулалтад орж, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авсан байх.

Харин Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.1 дэх хэсэгт “Хуульч хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсны дараа шүүхэд төлөөлөх эрх нээлгэхээр Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлж, энэ хуулийн 34 дүгээр зүйлд заасан өмгөөлөгчийн нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдэнэ.” гэж, 30.4 дэх хэсэгт “Хуульч өмгөөлөгчийн нэрсийн жагсаалтад бичигдсэнээр түүний шүүхэд төлөөлөх эрх нээгдэнэ.” гэж заасан байна. Уг зохицуулалт өмгөөлөгчид тавих шалгуурыг бууруулж хуульчид тавих нийтлэг шаардлагыг хангасан этгээд өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтой болсон байна. Өөрөөр хэлбэл, хуульчийн гэрчилгээтэй бол мэргэшлийн болон өөр бусад шалгуургүйгээр өмгөөлөгчөөр ажиллах эрх зүйн орчин бүрдэх болсон юм.

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаанд дээрх зохицуулалттай холбогдон үүссэн бэрхшээлийг дурдахдаа “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсанаар Өмгөөллийн тухай 2002 оны хуульд заасан журмын дагуу өмгөөлөгчийн шалгаруулалтад ороод тэнцдэггүй байсан болон шүүн таслах ажиллагааны туршлагагүй хууль сахиулагч, төрийн албан хаагчид гэх мэт нийт 2000 гаруй хуульч ямар нэгэн болзол нөхцөлгүйгээр өмгөөлөгчөөр ажиллах хууль зүйн боломжийг бий болгосон” гэж дүгнэсэн нь практикт тулгарсан бэрхшээлийг бодитой тодорхойлсон гэж дүгнэж болохоор байна.

Дээрх хүндрэлийг бууруулах зорилгоор Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт Өмгөөлөгчийн тангараг өргөх, 7 дугаар зүйлд мэргэшлийн хорооны дүгнэлт гаргуулах зохицуулалтыг шинээр нэмсэн боловч өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах үндсэн зорилгоо бүрэн хангахуйц зохицуулалт болж чадаагүй байна. Иймд хуулийн төсөлд өмгөөлөгчийн мэргэшлийн шалгалтын талаархи зохицуулалтыг нэмж оруулах боломжийн талаар судлах нь зүйтэй болно.

|  |
| --- |
| **6 дугаар зүйл.Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох**6.2.Дараахь тохиолдолд хуульчид өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохгүй: 6.2.6.Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4.1-д заасан үндэслэлээр шүүгчийг огцруулсан, Прокурорын тухай хуулийн 68.1-д заасан үндэслэлээр прокурор ажлаас халагдсан, Нотариатын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3, 18.1.6-д заасны дагуу нотариатчын нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг хүчингүй болгосон, Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан үндэслэлээр төрийн албан хаагч төрийн албанаас халагдсанаас хойш тус тус 2 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй. |

Хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож буй субьектүүд /шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч/ нь хуульчийн статусын хувьд адил бөгөөд гүйцэтгэх чиг үүргээрээ ялгаатай.

Хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөж байгаа Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хууль сахиулах болон прокурорын байгууллагад ажиллаж байсан хуульчид ажлаас чөлөөлөгдсөн, халагдсан, огцорсны дараа ямар нэгэн хяналт, хязгааргүйгээр шүүхэд төлөөлөх эрх авч өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтой байгаа нь хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагааны мэргэшсэн байдлыг алдагдуулах, өмгөөлөгчийн мэргэшлийн нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой байна.[[2]](#footnote-2)

Түүнчлэн Улсын дээд шүүх өмгөөлөгчдийн бүртгэлийн хөтлөхдөө өмгөөллийн үйл ажиллагааг эрхлэх хүсэлт гаргагчдын мэргэжлийн түвшин, үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлагыг нарийн хянаж үздэггүйгээс өмгөөлөгчийн бүртгэлтэй төрийн албан хаагч, бизнес эрхлэгчид цөөнгүй болж өмгөөллийн үйл ажиллагааны мэргэжлийн удирдлага алдагдах, эл мэргэжил дараа, дараагийн ажил албан тушаалд хүрэх завсрын мэргэжил болон хувирахад хүрээд байгааг[[3]](#footnote-3) өмгөөлөгчид шүүмжлэх болсон юм.

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дээрх асуудлыг шийдвэрлэхээр заасан нь чухал ач холбогдолтой байна. Гэвч дурдсан асуудлыг хязгаарласан төслийн 6.2.6 дахь заалтад богино хугацаа тогтоосон нь төслийн зорилгодоо хүрэх байдлыг бууруулахаар байна.

**Өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах**

|  |
| --- |
|  **35 дугаар зүйл.Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо** 35.1.Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоо /цаашид “Холбоо” гэх/ нь өмгөөлөгчдийн заавал гишүүнчлэлтэй, мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага мөн. **36 дүгээр зүйл.Холбооны чиг үүрэг** 36.1.Холбоо нь дараахь чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ: 36.1.1.өмгөөллийн үйл ажиллагааны нэгдсэн шаардлага, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг тогтоох; 36.1.4.өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн ёс зүй, мэдлэг, ур чадвар, өмгөөлөгчөөс үзүүлж байгаа хууль зүйн мэргэжлийн туслалцааны чанарыг дээшлүүлэх; 36.1.6.хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох, түдгэлзүүлэх, хүчингүй болгох, дуусгавар болгох. |

1990 оны 9 дүгээр сарын 27-ний өдөр Куба улсын Гавана хотод болсон НҮБ-ын 8 дугаар их хурлаар “Өмгөөллийн үүргийн талаарх үндсэн зарчим”-ыг баталсан бөгөөд уг дүрмээр өмгөөллийн үйл ажиллагааны бие даасан, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх, мэргэшсэн, тогтвортой байдлыг төлөвшүүлэхэд зайлшгүй баримтлах суурь зарчмуудыг тодорхойлсон байна.

Мөн уг дүрмээр улсуудын засгийн газар нь өөрсдийн хууль тогтоомж, бодлогын чиглэлийг боловсруулахдаа тэдгээрийг удирдлага болгож тэдгээр шийдвэрт тусгасан зарчмыг тус тусын эдийн засаг, нийгэм, хууль, соёл, улс төрийн нөхцөл байдалтай уялдуулах, өмгөөлөгч, түүнчлэн шүүгч, прокурор мөн гүйцэтгэх ба хууль тогтоох засаглалын хүмүүс олон нийтэд түгээн сурталчилж, өөрийн орны хууль тогтоомж, хэм хэмжээний хүрээнд зохицуулан хэрэгжүүлэхийг уриалжээ.[[4]](#footnote-4)

“Өмгөөллийн үүргийн талаарх үндсэн зарчим”-ын 24 дүгээр зүйлд “Өмгөөлөгч нь өөрсдийн ашиг сонирхлоо төлөвлүүлэх, боловсролоо тасралтгүй ахиулах, сургалтад хамрагдах, мэргэжлийнхээ нэгдмэл байдлыг хамгаалах үүднээс бие даасан мэргэжлийн холбоо байгуулах, түүнд нэгдэн орох эрхтэй. Мэргэжлийн холбооны байгууллагыг гишүүд нь сонгох бөгөөд тэр нь үйл ажиллагаагаа гаднын оролцоогүйгээр явуулна.” гэж заасан нь өмгөөллийн байгууллагын өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлэхэд дэлхийн улс орнуудад жишиг стандартыг тогтоож өгсөн байна.

Тус баримт бичигт тусгагдсан зарчмууд нь өдгөө олон улсад тогтсон зарчмууд бөгөөд Монгол Улс хууль тогтоомждоо зохих хэмжээнд тусган хуульчилсаар иржээ. Үүнээс дурдвал 1944 оны 1 дүгээр сарын 14-ний өдөр БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөл 5 дугаар тогтоолоороо Шүүх яамны дэргэд, түүний орон тоонд Өмгөөлөгчдийн коллегийг анх байгуулж, яамны хэлтсийн зэрэг дэвтэй байхаар тогтоосон байдаг. Эрх зүйн хөгжлийн явцад тус тогтолцоог шинэчлэн 1952 онд “ [БНМАУ-ын өмгөөлөх байгууллагын дүрэм](http://www.ama.org.mn/History) ”-ийг баталсан[[5]](#footnote-5) бөгөөд уул дүрэмд “Өмгөөлөгчдийн байгууллага бол өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хүмүүсийн сайн дурын нэгдэл мөн.” гэж тодорхойлсон нь олон нийтийн байгууллага болон хөгжих үндэс суурь болсон гэж үздэг.[[6]](#footnote-6) Дүрмээр өмгөөлөгчдийн коллегийг Шүүх яам ерөнхийд нь арга зүйн удирдлагаар хангах боловч, Өмгөөлөгчдийн коллегид гишүүн элсүүлэх, сахилгын арга хэмжээ авах асуудлыг бүх гишүүдийн хурлаас сонгогдсон тэргүүлэгчдээс шийдвэрлэж байх, өөрийн бүх асуудлыг жил тутамд хуралдах бүх гишүүдийн хурлаараа шийдвэрлэж байх зэрэг эрхийг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй болсон байна.

Дээрхээс үзвэл Монгол Улс олон улсад тогтсон суурь зарчмыг өөрийн улсын хууль тогтоомжид тусгаж ирсэн бөгөөд өөрийн асуудлыг зохицуулсан бие даасан хууль, өөрөө удирдах ёсны байгууллагатайгаар үйл ажиллагаагаа явуулж ирсэн түүхэн уламжлалтай байна.

Харин 2012 онд Өмгөөллийн тухай хуулийг хүчингүй болгосноор өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн удирдлага, зохион байгуулалт, өмгөөллийн үйл ажиллагааны бие даасан байдал, өмгөөлөгчийн хараат бус байдал алдагдаж, мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлага суларч, Өмгөөллийн тухай хуульд заасан өмгөөлөгчийн эдлэх нийтлэг бүрэн эрх байхгүй болж, өмгөөлөгч үйлчлүүлэгчийнхээ эрх ашгийг бүрэн хамгаалж чадахгүй байх нөхцөл байдал үүсээд байна.[[7]](#footnote-7) Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооноос Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт өмгөөллийн үйл ажиллагааны бие даасан, хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлж байгаа болон Өмгөөллийн тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагын талаар 172 өмгөөлөгчийг хамруулсан социологийн судалгаа хийсэн[[8]](#footnote-8) бөгөөд дараахь үр дүн гарсан байна. Графикаас танилцана уу.

Дээрх судалгаанаас үзэхэд иргэний эрх, эрх чөлөөг тууштай хамгаалахдаа өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг сэргээн бэхжүүлэх замаар өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах нь хамгийн оновчтой, үр дүнтэй механизм болох нь харагдаж байна.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар өмгөөлөгчийн эрх, үүргийг, ялангуяа хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэхтэй холбоотой эрхийг дордуулсан, байдлаар зохицуулсан. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг боловсруулахад оролцсон гишүүд өмгөөлөгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо эдлэх эрхийг хасаж, тодорхой төрлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай буюу процессын хуулиудад тусгагдсан гэж тайлбарладаг. Өмгөөлөгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд эдлэх бүрэн эрхийг, өмгөөлөгчийн мэргэжлийн нийтлэг бүрэн эрхтэй холбон үзэх нь учир дутагдалтай бөгөөд мэргэжлийн үйл ажиллагаанд хамаарах нийтлэг бүрэн эрхийг хуулиар тусгайлан зохицуулж өгөөгүйгээс өмгөөллийн үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл бэрхшээл гарсаар байна.

*Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах үнэлгээний тайлан. 7 дахь тал.*

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн Тавдугаар бүлэгт Монголын Өмгөөлөгчдийн холбооны чиг үүрэг, зохион байгуулалтын талаар тусгаж, өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг эргэн байгуулахаар зохицуулсан нь олон улсын зарчим, стандартад нийцсэн, Монгол Улс дахь өмгөөллийн үйл ажиллагааны түүхэн уламжлалд тулгуурласан зохицуулалтыг агуулсан төсөл болжээ.

## **3.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Судалгааны багийн зүгээс “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоохдоо судлаач, өмгөөлөгч нартай ярилцлага хийх, төсөлд санал авах, бодит байдалд нийцсэн, хэрэгжих боломжтой эсэхийг шалгав.

Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгож авсан хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.6, 14.1.13 дахь заалт, 25 дугаар зүйлийн заалтад өмгөөлөгч төрийн болон төрийн бус байгууллага, албан тушаалтнаас өмгөөлөгчийн хүсэлт илгээн тодорхой мэдээ, мэдээлэл авах, хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлсний хөлсийг үндэслэлтэй авахтай холбогдсон зохицуулалтууд хамаарна.

 Хуулийн төслийн эдгээр зохицуулалт нь тэдгээрийг дагаж мөрдөх, хэрэгжүүлэхэд боломжтой байдлаар тусгасан эсэх, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагад хэрэгжүүлэх боломж, нөөц байгаа эсэхийг судлахаар зорьсон. Үнэлгээний энэ хэсгийг практикт туршилт явуулах замаар хийдэг боловч үнэлгээний онцлогоос хамааран санал авах, одоогийн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийх замаар шийдвэрлэх боломжтой гэж үзсэн болно.

2002 оны Өмгөөллийн тухай хуулийн[[9]](#footnote-9) 12 дугаар зүйлийн 12.2.4-т өмгөөлөгч “нотлох баримт гаргаж өгөх, шинэ нотлох баримт шаардах буюу хэрэгт ач холбогдол бүхий бусад байдлыг шалгуулах, шинжээчийн дүгнэлт гаргуулах санал хүсэлт тавих;” эрхтэй гэсэн зохицуулалт үйлчилж байсан. Харин Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 40.3-т “Өмгөөлөгч мэргэжлийн үүргээ гүйцэтгэхэд зайлшгүй шаардлагатай баримт бичиг, мэдээ сэлтийг гаргуулан авахын тулд шүүх, прокурор, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаа явуулах байгууллага, бусад байгууллага, түүний холбогдох албан тушаалтанд хүсэлт гаргах эрхтэй.” гэж, 40.4-т “Энэ хуулийн 40.3-т заасны дагуу хүсэлт гаргасан тохиолдолд холбогдох байгууллага, албан тушаалтан өмгөөлөгчийн хүсэлтийг шийдвэрлэх үүрэгтэй.” гэж заасан байна.

Үүнээс үзэхэд хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.6-д заасан “шаардлагатай эд зүйл, баримт бичиг, мэдээлэл, бусад нотлох баримтыг цуглуулах талаар хүсэлт тавих, нотлох баримт гаргаж өгөх, шинэ нотлох баримт шаардах буюу хэрэгт ач холбогдол бүхий бусад байдлыг шалгуулах, түүнийгээ хэргийн материалд тусгуулах;”, 25 дугаар зүйлийн 25.1 дэх хэсэгт заасан “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол өмгөөлөгч хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэхэд шаардлагатай лавлагаа, тодоройлолт, баримт бичгийг тухай асуудлыг хариуцсан төрийн болон төрийн бус байгууллагаас гаргуулан авах зорилгоор өмгөөлөгчийн хүсэлт гаргана.” гэсэн зохицуулалт өмнө үйлчилж байсан болон одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн дагуу хэрэгжээд явж байгаа тул туршигдсан гэж үзлээ.

Харин хуулийн төслийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1.13-т өмгөөлөгч хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлснийхээ төлөө үндэслэл бүхий хөлс авах, түүнчлэн өөрийн гаргасан зардлыг нөхөн төлүүлэх”-ээр тусгасан байна.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн заалт /Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 41 дүгээр зүйл/-аар “өмгөөлөгч өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлэхдээ үйлчлүүлэгчээс хөлс авах”, “өмгөөллийн үйлчилгээний хөлсний хэмжээг өмгөөлөгч, үйлчлүүлэгч гэрээгээр харилцан тохиролцож тогтоох”, “өмгөөлөгч үйлчлүүлэгчийнхээ эд хөрөнгийн болон бусад байдлыг нь харгалзан түүнийг өмгөөллийн үйлчилгээний хөлснөөс чөлөөлж болох” гэсэн өмгөөллийн үйлчилгээний хөлстэй холбоотой хуулийн зохицуулалт үйлчилж байна.

Хуулийн төсөлд өмгөөллийн хөлсийг тогтоохдоо тухайн хэрэг, маргаан, үйлчлүүлэгчийн хүсэлт, даалгаврын цар хүрээ, ээдрээ төвөгтэй байдал, даалгаврыг биелүүлэхэд зарцуулах хугацаа буюу тухайн хэрэг, маргааны үргэлжлэх хугацаа, өмгөөлөгчийн мэргэшсэн байдал, туршлага, мэргэжлийн ур чадвар, тусгай мэдлэг шаардах асуудлаар мэргэжлийн байгууллага, иргэнийг туслалцаа авах шаардлагатай эсэх зэрэг нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж байхаар тусгасан бөгөөд уг зохицуулалтыг төслийн 14.1.13-т заасан “өөрийн гаргасан зардлыг нөхөн төлүүлэх” гэсэн заалттай хамтатган практикт туршилт хийхэд зардал, цаг хугацаа шаардагдах тул энэ удаа хуулийн төсөл эцэслэн боловсруулж дуусаагүй байгаа, санал авах үед нь холбогдох байгууллагад хандаж, дээрх үнэлгээг гаргах боломжтой зэргийг харгалзан үнэлгээний энэ хэсгийг санал авах хүртэл түр хугацаанд хойшлуулах саналтай байна.

Төслийн 14.1.13-т заасан “өөрийн гаргасан зардлыг нөхөн төлүүлэх” заалтын тухайд “өөрийн гаргасан зардал” гэдэг ямар зардлыг багтаах, тэдгээрийг хэрхэн тооцох талаар илүү дэлгэрэнгүй зохицуулалт, нарийвчилсан журам шаардлагатай гэж гэж байна.

## **3.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Хуулийн төсөл нь хуулийг хэрэгжүүлэх, хэрэглэх этгээдүүдэд ойлгомжтой байдлаар томьёологдсон эсэхийг шалгах үүднээс хуулийн төсөлтэй холбоотойгоор өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа өмгөөлөгчдийг хамруулан ярилцлага хийсний үндсэн дээр уг хуулийн төслийн тодорхойгүй байгаа зүйл, заалтад нэмэлт тайлбар авсан.

### ***A) Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдлыг сайжруулахад чиглэсэн зарчмын санал, дүгнэлт***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Ойлгомжгүй байгаа хуулийн төслийн зохицуулалт** | **Тайлбар** | **Санал** |
| 1 | Төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.6-д заасан 2 жилийн хугацаа хэт богино байгааг харгалзан үзэх | Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалд төслийн 6.2-т заасан үндэслэлээр ажлаас халагдсан хуульчид өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх байдлыг зогсоох, шалгуур тавих тухай заасан байна. Гэвч хуулийн төсөлд 6.2.6-д 2 жилийн хугацаа зааж өгсөн нь хуулийн төслийн ач холбогдлыг бууруулж байна.  | Хуулийн төслийн 6.2.6-д заасан 2 жилийн хугацааг сунгах, ингэхдээ 5 жилээс доошгүй болгож өөрчлөх. |
| 2 | Төслийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д “Өмгөөлөгчдийн холбооны Ерөнхийлөгч Мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэн өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хугацаагүй олгоно.” гэсэн заалтад ерөнхийлөгчийн бие даан шийдвэр гаргах эрх хязгаарлагдмал байж болохоор ойлгогдож байна.  | Хуулийн төслийн 8.1 дэх заалтад Мэргэшлийн хороо дүгнэлтээрээ өмгөөллийн эрх олгох, эсхүл татгалзах тухай ямар санал гаргаснаас үл хамааран ерөнхийлөгч заавал эрх олгох шийдвэр гаргах ёстой мэтээр ойлгогдохоор уншигдаж байна.  | Хуулийн төслийн 8 дугаар зүйлийн 8.1 дэх хэсгийг “Өмгөөлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч Мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэн өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох эсэхийг шийдвэрлэх бөгөөд өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хугацаагүй олгоно.” гэж томъёолох. |
| 3 | Төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.5-т “өмгөөллийн үйл ажиллагааны үр дүнгийн талаар амлалт өгөх, шашны зан үйл ашиглах, үйлчлүүлэгчийг төөрөгдүүлэх, хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэхээс өмнө мөнгө, бэлэг, аливаа шан харамж авах” | Төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.5 дэх заалтын хориглосон зохицуулалт нь өмгөөллийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа аль ч шатанд талууд тохиролцсоноор мөнгө авч, өгөх асуудлыг хязгаарлаж байгаа мэт уншигдаж байна. Мөн өмгөөлөгч үйлчлүүлэгчид хууль зүйн үйлчилгээүзүүлэхээр торхиролцсон бол хөлсийг аль ч үе шатанд авах нь нээлттэй бөгөөд үйлчилгээ үзүүлэхийн өмнө урьдчилгаа хэлбэрээр, эсхүл талууд зөвшөөрсөн болбүхэлд нь урьдчилан авч болно. Харин дээрх зохицуулалтад үйлчилгээ авахаасөмнө мөнгө авахыг хориглосон нь талуудын хоорондын тохиролцоонд халдсан зохицуулалт болжээ. | Тус заалтыг “өмгөөллийн үйл ажиллагааны үр дүнгийн талаар амлалт өгөх, шашны зан үйл ашиглах, үйлчлүүлэгчийг төөрөгдүүлэх, хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэхээр тохиролцсон хөлснөөс гадна мөнгө, бэлэг, аливаа шан харамж авах” гэж томъёолох. |
| 4 | Төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.10-д “өөр өмгөөлөгчөөр төлөөлүүлж байгаа өөрийн үйлчлүүлэгчийн эсрэг ашиг сонирхол бүхий хэрэг, маргааны талаас шан харамж авах, тэдгээртэй түүний өмгөөлөгчийн зөвшөөрөлгүйгээр уулзах” | Өөр өмгөөлөгчөөр төлөөлүүлж байгаа өөрийн үйлчлүүлэгчийн эсрэг ашиг сонирхол бүхий этгээд гэх ойлголт нь тухайн субьектыг оновчгүй тодорхойлсон, хэвшин тогтоогүй ойлголт тул шинээр найруулах шаардлагатай байна.  | Тус заалтыг “өөрийн үйлчлүүлэгчийн эсрэг ашиг сонирхол бүхий этгээд, түүний төлөөлөгчтэй үйлчлүүлэгчийнхээ зөвшөөрөлгүйгээр уулзах, шан харамж авах” гэж томъёолох. |
| 5 | Төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.3 дахь заалт “хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрээр өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хязгаарласан”, 11 дүгээр зүйлийн 11.1.4 дэх заалт “өмгөөлөгчийг сураггүй арга болсонд, эсхүл нас барсанд тооцох тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон” | Өмнө дурдсан “хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр”,“шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон” гэж өөр томъёолсныг нэг мөр болгох. | Хуулийн төсөлд томьёоллыг нэг мөр тусгах. |
|  | Хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийн 26.4 дахь хэсэг “Иргэн, хуулийн этгээд хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа авах эрхээ хэрэгжүүлэх асуудлаар хандсан бол Өмгөөлөгчдийн холбоо, мөрдөгч, прокурор, шүүгч нь өмгөөлөгч болон өмгөөллийн хуулийн этгээдийн нэр, хаягийн лавлагаа өгөх үүрэгтэй.” | Агуулгын хувьд давхардсан зохицуулалт болсон байна.  | Тус зохицуулалтуудыг нэгтгэх. |

### ***Б) Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдлыг сайжруулахад чиглэсэн найруулгын санал***

|  |  |
| --- | --- |
| № |  |
| 1 | Төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсгийн “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4.1-д” гэснийг “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд” гэж өөрчлөх; |
| 2 | Төслийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалтыг ““өмгөөлөгчийн үйл ажиллагаа” гэж өмгөөлөгч хуульд заасны дагуу иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор өмгөөлөгч тогтвортой эрхэлж байгаа хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх ажиллагааг” гэж найруулах; |
| 3 | Төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.1 дэх заалтын “хуульчийн эрхийг зогсоосон, хүчингүй болгосон, эсхүл түдгэлзүүлсэн” гэснийг “хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн, эсхүл хүчингүй болгосон” гэж өөрчлөх.  |
| 4 | Төслийн “хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа” гэснийг “хууль зүйн туслалцаа” гэж, “хуульчийн зөвшөөрөл” гэснийг “хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл” гэж тус тус тохиолдол бүрд өөрчлөх. |
| 5 | Төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.5 дахь заалтын “урьд өмнө” гэснийг хасах. |
| 6 | Төслийн 9.1, 10.1, 11.1, 7.5, 25.4, 32.2, 44.3, 48.2 дахь хэсгийн “Доор дурдсан” гэснийг “Дараахь “ гэж, “доор дурдсан” гэснийг “дараахь” гэж тус тус өөрчлөх.  |
| 7 | Төслийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.4 дэх заалтын “хүчингүй” гэсний дараа “болгосон” гэж нэмэх; |
| 8 | Төслийн 11.1.4 дэх заалтын “арга болсонд” гэснийг “алга болсонд” гэж, 14.1 дэх хэсгийн “өөрөөр заагүй” гэснийг “өөрөөр заагаагүй” гэж, 14.1.4 дэх заалтын “бусад оролцогчдод” гэснийг “бусад оролцогчид” гэж, 16.1.7 дахь заалтын “хүсэл зоригын” гэснийг “хүсэл зоригийн” гэж, 22.2 дахь хэсгийн “нэрийн урд” гэснийг “нэрийн өмнө” гэж, 23.1.6 дахь заалтын “3.1.1-д засан” гэснийг “3.1.1-д заасан” гэж, 23.1.10 дахь хэсгийн “урьд өмнө” гэснийг “урьд нь” гэж, 26.4 дэх хэсгийн “авхуулахаар” гэснийг “авахуулахаар” гэж, 27.2.2 дахь заалтын “өмгөөлийн” гэснийг “өмөөллийн” гэж, 28.1 дэх хэсгийн “үйлчлүүлэгчээс хөлс /цаашид “өмгөөллийн хөлс” гэх/ авах” гэснийг “үйлчлүүлэгчээс өмгөөллийн хөлс авах” гэж, 34.1.3 дахь заалтын “бүлэг” гэснийг “бүлэгт” гэж, 37.5 дахь хэсгийн “нийт гишүүдийн” гэснийг “нийт гишүүний” гэж, 49.1 дэх хэсгийн “хуралдаанд нийт гишүүдийн” гэснийг “хуралдаан түүнд нийт гишүүний” гэж, 50.2 дахь хэсийн “50.1-д заасны дагуу” гэснийг “50.1-д заасан” гэж, “шийдвэр ажиллагааг” гэснийг “шийдвэрлэх ажиллагааг” гэж тус тус өөрчилж, 44.6 дахь хэсгийн “эрхийг нь” гэсний өмнө “эрхлэх” гэж нэмэх. |
| 9 | Төслийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 дэх хэсгийн “сахиж” гэсний дараахь таслалыг хасах; |
| 10 | Төслийн 32 дугаар зүйлийн 32.1, 32.3 дахь хэсгийн “зар, сурталчилгаа” гэснийг “зар сурталчилгаа” гэж агуулгад нь тохируулан өөрчлөх. |
| 11 | Төслийн 37 дугаар зүйлийн 37.9 дэх хэсгийн “Тайлбар” хэсгийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30.7-д заасны дагуу нэр томьёоны тодорхойлолт болгох. |

## **3.4.“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтээр үнэлсэн байдал**

Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд “Хуулийн төслийн уялдаа холбоог шалгах” гэсэн шалгах хэрэгслээр хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлан, хуулийн төслийн дотоод болон бусад хуультай уялдах уялдаа холбоог сайжруулах юм. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан дараахь асуудлыг тодорхойлох байдлаар хуулийн төслийн харилцан уялдаатай байдлыг үнэллээ.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Д/д** | **Асуулт** | **Хариулт буюу дүн шинжилгээ** |
| 1 | Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх; | Хуулийн төслийн зохицуулалтууд нь өмгөөлөгч, өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдлыг тогтоож, өмгөөллийн үйл ажиллагаа, өмгөөлөгчийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахаар заасан тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа болно. |
| 2 | Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлд заасан “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх;  | Хуулийн төслийн 2.1-д заасан Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болон өмгөөллийн үйл ажиллагаа, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой харилцаанд хамааралтай Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Арбитрын тухай хууль, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиуд нь Өмгөөллийн тухай хуулиар зохицуулах харилцаанд хамаарах хуулиуд байна. |
| 3 | Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх; | Хуулийн төслийн “өмгөөллийн үйл ажиллагаа”, “өмгөөллийн нууц”, “үйлчлүүлэгч” гэсэн нэр томьёонуудын тодорхойлолт нь агуулгын хувьд бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томьёотой нийцэж байна. Харин “өмгөөллийн үйл ажиллагаа” гэсэн нэр томьёоны тодорхойлолтод болон уг хуулийн төсөлд бүхэлд нь /37 заалтад/ хэрэглэсэн “хууль зүйн мэргэжлийн туслалцаа” гэсэн нэр томьёог Монгол Улсын Үндсэн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд хэрэглэсэн нэр томьёо болох “хууль зүйн туслалцаа” болгох нь зүйтэй. Түүнчлэн хуулийн төсөлд өмгөөллийн үйл ажиллагааг зөвхөн “хуульч” эрхлэх зохицуулалттай холбоотойгоор төслийн “Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт” гэсэн 4 дүгээр зүйлд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас “хуульч”-ийн тодорхойлолтыг ишлэл хийж тусгах саналтай байна. |
| 4 | Хуулийн төслийн зүйл, заалт төслийн бусад заалттай нийцэж байгаа эсэх; | Төслийн 5.1-д “Өмгөөллийн үйл ажиллагааг өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх авч өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, тангараг өргөсний үндсэн дээр эрхэлнэ.” гэж, 5.2-т “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг энэ хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан дүгнэлтийг үндэслэн олгоно.” гэж, 8.1-д “Өмгөөлөгчдийн холбооны Ерөнхийлөгч Мэргэшлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэн өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хугацаагүй олгоно.” гэж тус тус заасан байна.Төслийн 5.1 дэх хэсгийн заалтаар “эрхээ авсны дараа өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, тангаргаа өргөх”-өөр, 8.1 дэх хэсгийн заалтаар “өмгөөлөгчдийн нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсний дараа өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох”-оор, 13.1-д “өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхээ гардан авахдаа тангараг өргөх” гэж өөр өөрөөр томьёолсноос гадна төслийн 5.2, 8.1-д өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохдоо “мэргэжлийн хорооны дүгнэлтийг үндэслэх”-ээр заасан нь бичвэрийн болон агуулгын хувьд давхардал үүсгэхээр байна. Түүнчлэн өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохтой холбогдсон зохицуулалтыг “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх” гэсэн 5 дугаар зүйл, “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгох” гэсэн 6 дугаар зүйл, “Мэргэшлийн хорооны дүгнэлт” гэсэн 7 дугаар зүйл, “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх олгох” гэсэн 8 дугаар зүйлүүдэд давхардуулан тусгасан байна.Иймд төслийн 5-8 дугаар зүйлүүдийг нэгтгэн “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх”, “Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх олгох” гэсэн 2 зүйл болгох.Мөн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсгийн заалтад ямар тохиолдолд өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг олгохгүй байх зохицуулалтыг тусгасан, өөрөөр хэлбэл, эрх олгохтой холбоотой зохицууалт, харин 6.2.2 дахь заалт нь олгогдсон эрхтэй холбоотой зохицуулалт байх тул төслөөс 6.2.2 дахь заалтыг хасах. |
|  | Хуулийн төслийн зүйл, заалт бусад хуулийн заалттай нийцсэн эсэх талаар | 1.Төслийн 6 дугаар зүйлийн “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу хуульчийн эрхийг зогсоосон**,** хүчингүй болгосон, эсхүл түдгэлзүүлсэн;” гэсэн 6.2.1 дэх заалт Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн холбогдох заалттай зөрчилдөж байна. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 22.2-т “Хуульч эрүүл мэндийн болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжгүй болсон тохиолдолд өөрийнх нь хүсэлт болон эрх бүхий этгээдийн дүгнэлтээр хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг түдгэлзүүлж болно.”, 22.6-д “Хуульч өөрөө хүсэлт гаргасан, эсхүл хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг авахдаа хуурамч баримт бичиг бүрдүүлсэн, хуульчаар ажиллаж байх хугацаандаа санаатай гэмт хэрэг үйлдсэн нь тогтоогдсон бол Хуульчдын холбоо хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг хүчингүй болгоно.”, 22.7-д “Хуульч нас барснаар түүний хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл нь дуусгавар болно.” гэж тус тус заасан.Үүнээс үзэхэд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг түдгэлзүүлнэ, эсхүл хүчингүй болгоно, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл нь дуусгавар болно;Иймд төслийн 6.2.1 дэх заалтыг “Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасны дагуу хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг түдгэлзүүлсэн, эсхүл хүчингүй болгосон;” гэж өөрчлөх. 2.Төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.6 дахь заалт холбогдох хуулийн заалттай зөрчилдөж байна. Тухайлбал, Төслийн 6.2.6 дахь заалтын “Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4.1-д заасан үндэслэлээр шүүгчийг огцруулсан, Прокурорын тухай хуулийн 68.1-д заасан үндэслэлээр прокурор ажлаас халагдсан,” тохиолдолд хуульчид өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохгүй гэсэн заалт.  Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4-т заасан шүүгчийг огцруулах 4 үндэслэлээс 18.4.1 буюу “шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн” гэснийг авч, “хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгосон”, “сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн”, “гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон” гэсэн үндэслэлүүдийг орхигдуулсан.  Прокурорын тухай хуулийн 68.1-д үндэслэлээр прокурорыг албан тушаалаас нь чөлөөлөх үндэслэлийг, 68.2-т прокурорыг албан тушаалаас нь халах үндэслэлийг хуульчилсан. Иймд төслийн 6.2.6 дахь заалтыг дараахь байдлаар найруулах: “6.2.6.Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4-т заасан үндэслэлээр шүүгчийг огцруулсан, Прокурорын тухай хуулийн 68.1.4, 68.2-т заасан үндэслэлээр прокурорын албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн, халагдсан,“хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл бүхий нотариатчийн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг Нотариатын тухай хуулийн 18.1.3, 18.1.6-д заасны дагуу хүчингүй болгосон, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл нь түдгэлзсэн төрийн албан хаагч Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан үндэслэлээр төрийн албанаас халагдсанаас хойш тус тус 2 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй;” |
| 5 | Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх; |  Хуулийн төслийн 26 дугаар зүйлийн 26.3, 26.5 дахь хэсгийн заалтууд агуулгын хувьд давхардаж байгаа тул 26.5 дахь хэсгийг хасах. Түүнчлэн төслийн зарим заалт Хуульчийн эрх зүй байдлын тухай хуулийн холбогдох заалттай давхардсан. Тухайлбал, Төслийн 22 дугаар зүйлийн заалтууд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3-36.9, 36.11 дэх заалттай давхардсан.  Өөрөөр хэлбэл, Хуульчийн эрх зүй байдлын тухай хуулийн 34-43 дугаар зүйлийн заалтууд хуулийн төслийн зохицуулалттай давхардаж байгаа боловч Хуульчийн эрх зүй байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг боловсруулаагүй байна. |
| 6 | Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх; | Хуулийн төсөлд уг хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан.  |
| 7 | Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх; | Хуулийн төслийн 6.1-д өмгөөллийн үйл ажиллагааг зөвхөн “хуульч” эрхлэхээр заасан тул төслийн “Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт” гэсэн 4 дүгээр зүйлд “хуульч”-ийн тодорхойлолтыг Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиас ишлэл хийж тусгах. |
| 8 | Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх; | Хуулийн төслөөр төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан болон нэг чиг үүргийг хоёр өөр төрийн байгууллага хийж гүйцэтгэх давхардуулсан зохицуулалт байхгүй. |
| 9 | Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх; | Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх зохицуулалт байхгүй. |
| 10 | Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх; | Тухайн хуулийн төсөлд болон дагалдах хуулийн төслүүдээр татвар хураамж тогтоогоогүй. |
| 11 | Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх; | Хуулийн төсөлд аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт тусгагдаагүй.  |
| 12 | Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх; | Хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй. |
| 13 | Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх; | Хуулийн төсөл нь жендэрийн эрх тэгш байдлын асуудлыг хөндөөгүй. |
| 14 | Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх; | Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй. |
| 15 | Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх; | Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй. |
| 16 | Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх. | Зөрчлийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөлд тусгасан. |

# **ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

## **4.1. Дүгнэлт**

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслөөр өмгөөлөгчийн эрх зүйн байдал, хариуцлага, өмгөөлөгчдийн мэргэжлийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндэс, өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх харилцааг 7 бүлэгт багцлан тусгасан нь холбогдох харилцааг бүрэн хамруулсан төсөл болсон байна.

Хуулийн төсөл нь иргэн, хуулийн этгээдийн өмгөөлүүлэх эрхээ эдлэх болон хүний эрхийн хамгаалалтыг сайжруулах, өмгөөлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн баталгааг дээшлүүлэхэд чухал ач холбогдолтой төсөл болжээ.

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн Тавдугаар бүлэгт “Монголын өмгөөлөгчдийн холбооны чиг үүрэг, зохион байгуулалт”-ын талаар тусгаж, өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг эргэн байгуулахаар зохицуулсан нь олон улсын зарчим, стандартад нийцсэн, Монгол Улс дахь өмгөөллийн үйл ажиллагааны түүхэн уламжлалд тулгуурласан зохицуулалтыг агуулсан төсөл болжээ.

Хуулийн төслийн үр нөлөөг сонгон авсан шалгуур үзүүлэлтээр дараахь байдлаар дүгнэлээ.

“Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Өмгөөллийн тухай хуулийг хүчингүй болгож, зарим харилцааг Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулах болсноор өмгөөлөгчдийн бие даасан байдалд нөлөөлөх болжээ.

Харин хуулийн төсөлд олон улсад тогтсон суурь зарчим болон Монгол Улс дахь түүхэн уламжлалт зохицуулалтыг сэргээн өмгөөлөгч өөрийн асуудлыг тусгайлсан хуулиар зохицуулж, өөрөө удирдах ёсны байгууллагатай байхаар тусгасан нь иргэний эрхийн хамгаалалтыг нэмэгдүүлэн, өмгөөлөгчийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулсан, өмгөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг дээшлүүлсэн зохицуулалт болсон байна.

Хуулийн төсөлд Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаас гадна өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмыг нэмж тусгасан нь холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулах боломжийг нэмэгдүүлжээ.

Практикт зарим өмгөөлөгч үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахуйц мэдлэг, ур чадвар эзэмшээгүй байдлыг шийдвэрлэх үүднээс өмгөөлөгчид тавих шаардлагыг нэмэгдүүлсэн байна. Төслийн 7, 8 дугаар зүйлд мэргэжлийн хороо дүгнэлт гаргаж, түүнийг үндэслэн өмгөөлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохоор заасан нь өмгөөлөгчид тавих шаардлагыг хөндлөнгөөс хянах боломжийг олгожээ. Гэвч хуульчид тавих өмгөөлөгчийн тусгайлсан шалгалт байхгүйн улмаас өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг хангалттай сайжрахуйц шаардлагыг хуулийн төсөлд тусгасан гэж үзэх боломжгүй байна.

Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар хууль сахиулах болон прокурорын байгууллагад ажиллаж байсан хуульчид ажлаас чөлөөлөгдсөн, халагдсан, огцорсны дараа шүүхэд төлөөлөх эрх авч өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх боломжтой болжээ. Энэхүү байдал өмгөөллийн үйл ажиллагааны мэргэшсэн байдлыг алдагдуулахад нөлөөлөх болсон бөгөөд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.6-д дээрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан нь өмгөөлөгчийн мэргэшлийн нэр хүндийг өсгөх ач холбогдолтой байна. Гэвч хуулийн төсөлд дээр дурдсан шалтгаанаар ажлаас халагдсан хуульчид хэт богино буюу 2 жилийн хугацаа өнгөрсний дараа өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй байхаар зохицуулсныг анхаарах шаардлагатай.

Өмгөөллийн тухай хуулийн төсөлд “Зорилгодоо хүсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хийсэн үнэлгээгээр сайжруулбал зохих зарим зохицуулалт байгаа боловч хуулийн төсийг бүхэлдээ зорилгодоо нийсэн гэж дүгнэж болохоор байна.

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төсөлд өмгөөлөгч өмгөөллийн үйл ажиллагаа явуулах явцад нотлох баримт цуглуулахаар шаардлагатай бичиг баримт, мэдээ, эд зүйлсийг олж авах хэрэгцээ гардаг. Харин аж ахуйн нэгж, байгууллага, ялангуяа төрийн байгууллагууд үүнд ихээхэн хойрго ханддаг бөгөөд ихэвчлэн хүсэлтийг хангахаас татгалздаг байна. Энэ талаар шүүхэд маргаан хүртэл гарч өмгөөлөгчийн мэдээлэл хүссэн хүсэлтийг хангах нь зүйтэй гэсэн агуулгаар шийдвэрлэгдсэн байдаг.[[10]](#footnote-10) Төсөлд энэхүү ойлголтыг хуульчилж өгсөн нь ач холбогдолтой болсон боловч практикт бүрэн хэрэгжихэд энэхүү хууль болон бусад хууль тогтоомжоор дэлгэрэнгүй зохицуулалт хийх нь шаардлагатай.

Монгол Улс 2012 оноос өмнө өмгөөллийн үйл ажиллагааг тусгайлсан хуулиар зохицуулж байсан туршлагатай бөгөөд уг харилцааг өдгөө Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулж байгааг дурдсан. Иймд Өмгөөллийн тухай хуулийн төсөл батлагдсан тохиолдолд практикт хэрэгжих боломжтой гэж үзлээ.

“Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төсөлд нэг ойлголтыг харилцан өөр нэр томьёогоор тодорхойлсон /6.2.3, 11.1.4/, агуулга давхардуулсан /26.3, 26.5/ томьёолол ойлгомжгүй /16.1.9/ зэрэг сайжруулбал зохих хэсийг тайлангийн үндсэн хэсэгт дурсан болно.

Сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төсөл бүхэлдээ ойлгомжтой бичигдсэн, логик уялдаа холбоо сайтай гэж дүгнэж болохоор байна.

“Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

 Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг бүхэлд нь үнэлэхдээ Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасан асуултуудад хариулах замаар хуулийн төслийн заалтууд өөр хоорондоо болон бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн уялдаж байгаа талаар үнэлэлт дүгнэлт өгөхийг зорьсон.

 Хуулийн төслийн 2.1-д заасан Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль, Арбитрын тухай хууль, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиуд нь Өмгөөллийн тухай хуулиар зохицуулах харилцаанд хамаарах, өөрөөр хэлбэл, өмгөөллийн үйл ажиллагаа, хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх үйл ажиллагаатай холбоотой харилцаанд хамааралтай хуулиуд байна. Түүнчлэн хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёонууд бусад хуулийн нэр томьёотой агуулгын хувьд нийцсэн, хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын чиг үүргийг давхардуулсан зохицуулалт байхгүй, шинээр татвар хураамж бий болгоогүй, хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт агуулаагүй, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийг шинээр нэмээгүй, шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн болон авлига, хүнд суртлыг бий болгох магадлалтай заалт тусгагдаагүй байна.

Дээрх зарчмууд хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулахад баримтлах нийтлэг зарчим бөгөөд өмгөөллийн үйл ажиллагаанд баримталбал зохих үндсэн зарчмуудыг орхигдуулсан байна. Харин Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлд (3.1.1) өмгөөлөгчөө чөлөөтэй сонгох, (3.1.2) хүний нэр төр, алдар хүндийг хүндэтгэх, (3.1.2) нууц хадгалах, (3.1.4) үйлчлүүлэгчийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хуулийн хүрээнд бүрэн тууштай хамгаалах зэрэг зарчмыг тусгасан нь хуулийн төслийг онолын үндэслэлтэй, олон улсын жишиг, стандартад нийцсэн төсөл болсон гэж дүгнэж болохоор байна.

## **4.2. Зөвлөмж**

Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх судалгааны үр дүнд дараахь саналыг төсөлд тусгах нь ач холбогдолтой гэж үзлээ. Үүнд:

* Өмгөөллийн үйл ажиллагааны чанар, хүртээмжийг сайжруулах хүрээнд хуульчид тавих шаардлагыг нэмэгдүүлэх, ингэхдээ хуульч өмгөөллийн үйл ажиллаа эрхлэх бол тусгайлсан шалгалт өгөх зохицуулалтыг тусгах;
* Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18.4.1-д заасан үндэслэлээр шүүгчийг огцруулсан, Прокурорын тухай хуулийн 68.1-д заасан үндэслэлээр прокурор ажлаас халагдсан, Нотариатын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3, 18.1.6-д заасны дагуу нотариатчийн нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг хүчингүй болгосон, Төрийн албаны тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан үндэслэлээр төрийн албан хаагч төрийн албанаас халагдсанаас хойш 5-ас доошгүй жил өнгөрөөгүй тохиолдолд өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохгүй байх;
* Хуулийн төслийн зарим зүйл, заалт /8.1, 16.1.4, 16.1.9/-ын томьёоллыг сайжруулж шинэчлэн найруулах;
* Хуулийн төсөл дэх зарим нэр, томьёог нэг мөр болгох /6.2.3, 11.1.4/, давхардсан агуулгатай заалтыг нэгтгэх /26.3, 26.5/;
* Хуулийн төслийн 3.1, 4.1.1, 4.1.3, 6.2.1, 6.2.5, 6.2.6, 10.1.4, 13.1, 37.9 дэх хэсэгт найруулгын засвар оруулах.

# **ТАВ. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ**

**Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт**

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 2012.
3. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2012.
4. “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”, Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 9 дүгээр сарын 09-ны өдрийн 45 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.
5. “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”, Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралт.

**Судалгаа, ном, бусад**

1. Өмгөөллийн тухай хуулийн төсөл, 2018.
2. Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2017.
3. Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн танилцуулга, 2017.
4. Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах үнэлгээний тайлан, 2018.
5. Өмгөөллийн хуулийн төсөлд өгөх санал. 2018.
6. Өмгөөлөгчийн болон өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдлын талаарх судалгааны тайлан. Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо. УБ.,2017.
7. Өмгөөлөгчийн эрх зүйн байдалд хийсэн судалгааны материал. Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо. УБ2017.
8. Гадаадын зарим улсын өмгөөлөгчийн эрх зүйн байдал, өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагатай холбоотой харилцааг зохицуулж буй хууль, дүрмийн зохицуулалтын судалгаа. Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо. 2017.
9. Хувийн хэрэг (Өмгөөллийн тухай хууль 2002). Монголын хуульчдын холбоо. УБ.,2015.
10. Хувийн хэрэг. (Өмгөөллийн тухай хууль 1994). Монголын хуульчдын холбоо. УБ.,2015.
11. Өмгөөлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон бие даасан хуультай болох нь хүний эрхийг хамгаалахад гарсан ухралтыг буцаах болно. Өмгөөлөгч сэтгүүл. 2013№57.
12. Монгол Улсын өмгөөллийн хууль, дүрэм (1924-2013). УБ.,2013.
13. Өмгөөлөл судлал. Монголын өмгөөлөгчдийн холбоо. УБ.,2011.
14. Өмгөөлөл (Баримт бичиг). УБ.,2002.
15. Г.Наранбаатар. Өмгөөлөл, хууль зүйн туслалцаа. УБ.,2016 он,
16. Д.Тогтохжаргал. Монголын өмгөөлөгчдийн байгууллагын түүхэн замнал. УБ.,2009.

---оОо---

1. Г.Наранбаатар. Өмгөөлөл, хууль зүйн туслалцаа. УБ.,2016 он, 20 дахь тал. [↑](#footnote-ref-1)
2. Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2018 он. [↑](#footnote-ref-2)
3. Д.Батсүх. Өмгөөлөгчийн бие даасан хуультай болох нь хүний эрхийг хамгаалахад гарсан ухралтыг буцаах болно. Өмгөөлөгч сэтгүүл. УБ.,2017. №18/77/. 15 дахь тал. [↑](#footnote-ref-3)
4. Өмгөөлөл. Баримт бичиг. УБ.,2002 он. 40 дэх тал. [↑](#footnote-ref-4)
5. БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлийн 1952 оны 7 дугаар сарын 25-ны өдрийн 253 дугаар тогтоолоор [↑](#footnote-ref-5)
6. Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбоо. Түүхэн замнал. <http://www.ama.org.mn/History>. Сүүлд үзсэн: 2018.05.14-ний өдөр. [↑](#footnote-ref-6)
7. Өмгөөллийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2018 он. 1 дэх тал. [↑](#footnote-ref-7)
8. Өмгөөлөгчийн болон өмгөөлөгчдийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдлын талаарх судалгааны тайлан. Монголын Өмгөөлөгчдийн Холбоо. УБ.,2017 он. [↑](#footnote-ref-8)
9. [2012 оны 3 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсон](file:///C%3A%5CUsers%5CGonchigsumlaa%5CAppData%5CRoaming%5CKhuchingui%5C2012%5C12-hch-03.doc). [↑](#footnote-ref-9)
10. Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр. 2016.07.25-ны өдөр. Дугаар 544. [↑](#footnote-ref-10)